



Director / Editor-in-Chief
José María Ezquiaga Domínguez
Universidad Politécnica de Madrid

Secretario / Editorial Manager
Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Coordinación Editorial / Editorial Coordination
Nélida Marcos Morilla
Miguel Tudela Fournet
Lorena Estévez Seguí
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

**CONSEJO DE DIRECCIÓN /
MANAGEMENT BOARD**

Presidente de Honor / Honorary President
David Lucas Parrón
Secretario de Estado Vivienda y Agenda Urbana
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Presidente / President
Iñaki Carnicero Alonso-Colmenares
Secretario General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Vicepresidenta / Vicepresident
María Teresa Verdú Martínez
Directora General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Vocales / Members
Sonia Hernández Partal
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

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

Leire Iglesias Santiago
Directora General de SEPES
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Francisco Javier González Matesanz
Subdirector General de Cartografía y Observación del Territorio (IGN)
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

María de los Reyes Casado González
Subdirectora general de Recursos, Publicaciones y Documentación
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales
#227_26

D#1_CIUDAD, URBANISMO Y VIVIENDA EN
LATINOAMÉRICA

*D#1_CITY, URBANISM, AND HOUSING IN LATIN
AMERICA*

e-227

COMITÉ DE REDACCIÓN CYTET
EDITORIAL BOARD

José María Ezquiaga

Universidad Politécnica de Madrid

Josefina Cruz Villalón

Universidad de Sevilla

Rafael de Miguel González

Universidad de Zaragoza

Eduardo de Santiago Rodríguez

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Irene Lebrusán Murillo

Universidad Autónoma de Madrid

Marta Lora Tamayo

UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia

Carles Llop Torné

Universitat Politècnica de Catalunya

María Valenzuela García

Bilbao Ría 2000

CONSEJO CIENTÍFICO CYTET
SCIENTIFIC BOARD

Itziar Aguado Moralejo

Universidad del País Vasco - Euskal Herriko

Unibertsitatea (España)

Maria José Alonso Mas

Universidad de Valencia (España)

Miguel Atienza Úbeda

Universidad Católica del Norte Antofagasta (Chile)

Carme Bellet Sanfeliu

Universidad de Lleida (España)

Ana Belén Berrocal Menárguez

Universidad Politécnica de Madrid (España)

Ignacio Bisbal Grandal

Universidad del Bio Bio (Chile)

Omar Bouazza Ariño

Universidad Complutense de Madrid (España)

Helga Von Breymann Miranda

Universidad de Costa Rica

Claudia Andrea Castillo Haeger

Universidad de Los Lagos (Chile)

María A. Castrillo Romón

Universidad de Valladolid (España)

Francisco Cebrián Abellán

Universidad de Castilla La Mancha (España)

Paulina Cepeda

Universidad Central de Ecuador

Luis Ángel Collado Cueto

Universidad Autónoma de Madrid (España)

Jose Antonio Corraliza

Universidad Autónoma de Madrid (España)

Antonio Fortes Martín

Universidad Carlos III Madrid (España)

Cándida Gago García

Universidad Complutense Madrid (España)

Pablo Galaso Reca

Universidad de La República (Uruguay)

Cristina García González

Universidad Politécnica de Madrid (España)

Fernando Miguel García Martín

Universidad Politécnica de Cartagena (España)

Isabel González García

Universidad Politécnica de Madrid (España)

Francisco Javier González González

Universidad Europea (España)

Pedro Górgolas Martín

Universidad de Sevilla (España)

Ester Higuera García

Universidad Politécnica de Madrid (España)

Víctor Jiménez Barrado

Universidad de Las Palmas Gran Canaria (España)

Lourdes Jiménez Garcinuño

Universidad de Alcalá de Henares (España)

Carlos Jiménez Romera

Universidad El Bosque Bogotá (Colombia)

Elena Lacilla Larrodé

Universidad de Navarra (España)

Alfredo Lozano

Universidad Central del Ecuador

Esperanza Marrodán Ciordia

Universidad de Navarra (España)

Almudena Martínez del Olmo

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)

Juan José Michelini

Universidad Complutense 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

Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Soledad Nogués Linares

Universidad de Cantabria (España)

Sarah Alexandra Obregón Davis

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Jalisco (México)

Velia Yolanda Ordaz Zubia

Universidad de Guanajuato (México)

Pilar Paneque Salgado

Universidad Pablo de Olavide (España)

Melisa Pesoa Marcilla

Universidad Politécnica Catalunya (España)

María José Piñeira Mantiñán

Universidad de Santiago de Compostela (España)

Maria Dolores Pitarch Garrido

Universidad de Valencia (España)

María Cruz Porcal Gonzalo

Universidad del País Vasco (España)

José Prada Trigo

Universidad de Valladolid (España)

Anna Ribas Palom

Universidad de Girona (España)

Fermín Rodríguez Gutiérrez

Universidad de Oviedo (España)

Alejandro Román Márquez

Universidad de Sevilla (España)

Gustavo Romanillos Arroyo

Universidad Complutense Madrid (España)

Fernando Rubiera Morollón

Universidad de Oviedo (España)

Valeria Scavone

Università degli Studi di Palermo (Italia)

Eloy Solís Traperó

Universidad de Castilla La Mancha (España)

Daniel Sorando

Universidad de Zaragoza (España)

Rafael Temes Cordovez

Universidad Politécnica de Valencia (España)

Mariona Tomàs Fornés

Universidad de Barcelona (España)

Graziella Trovato

Universidad Politécnica de Madrid (España)

Pedro Uceda Navas

Universidad Complutense de Madrid (España)

J. Fernando Vera Rebollo

Universidad de Alicante (España)

Marta Rosa Vilela Malpartida

Pontificia Universidad Católica del Perú

Andrés Walliser

Universidad Complutense de Madrid (España)

Juan Guillermo Yunda Lozano

Universidad Pontificia Javieriana Bogotá (Colombia)

Ana Zazo Moratalla

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España)

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Antonio Acierno

Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)

Arturo Almandoz Marte

Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y

Pontificia Universidad Católica (Chile)

Rachelle Alterman

Technion Israel Institute of Technology (Israel)

Nacima Baron

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris (France)

Paola Briata

Politecnico di Milano (Italia)

James Buckley

University of Oregon (USA)

Joan Busquets

Harvard University (USA)

Laurent Coudroy de Lille

Université de Paris-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)

Ángel Menéndez Rexarch

Universidad Autónoma de Madrid (España)

Leandro Minuchin

Manchester University (United Kingdom)

Sergio Montero Muñoz

Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)

Luis Moya González

Universidad Politécnica de Madrid (España)

Demetrio Muñoz Gielen

Radboud University Nijmegen (The Netherlands)

Zaïda Muxí Martínez

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

Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Josep Roca Cladera

Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)

Nelson Saule

Pontificia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

Guillermo Tella

Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)

Catalina Turcu

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

Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Karl Zimmerer

Pennsylvania State University (USA)

Presentación. Ciudad, Urbanismo y Vivienda en América Latina: una visión panorámica de los problemas del urbanismo, las políticas urbanas, la producción de ciudad y las dinámicas inmobiliarias en el presente latinoamericano

Presentation. City, Urban Planning and Housing in Latin America: an overview of urban planning issues, urban policies, city production, and real estate dynamics in contemporary Latin America

Marta Lora-Tamayo & Eduardo De-Santiago

S1

URBANISMO Y CIUDAD EN LATINOAMÉRICA
URBAN PLANNING IN LATIN AMERICA

E01_014

Brechas institucionales de las políticas del suelo y el ordenamiento territorial en Colombia

Institutional Gaps in Land Policy and Spatial Planning in Colombia

Juan Carlos García-Bocanegra

E02_034

Régimen jurídico-urbanístico y gobernanza territorial costarricenses: brechas, tensiones y oportunidades para una reforma

Costa Rican Legal-Urban Planning Regime and Territorial Governance: Gaps, Tensions, and Opportunities for Reform

Silvia Karina Valentinuzzi-Núñez & Felix Zumbado-Morales

E03_050

La Ley de desarrollo urbano sostenible del Perú: trayectoria, aportes y desafíos en la gobernanza del suelo y vivienda social

Peru's Sustainable Urban Development Law: trajectory, contributions and challenges in land governance and social housing

Aldo Giovanni Facho-Dede

S2

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y ESTRATEGIAS DE REGENERACIÓN URBANA
HOUSING POLICIES AND URBAN REGENERATION STRATEGIES

E04_070

Medio Siglo de Política Habitacional en Santiago de Chile: Acción estatal y segregación residencial

Half a century of Housing Policy in Santiago de Chile: State Action and Residential Segregation

Marisol Brito-Doerr

E05_090

Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: balance sobre cambios y transformaciones socio-territoriales, 2010 – 2019

Venezuela's Grand Housing Missions: an assessment of socio-territorial changes and transformations, 2010 – 2019

Carola Herrera-Napoleón

E06_112

Dilemas, desafíos y perspectivas de la regeneración urbana en la ciudad global latinoamericana

Dilemmas, challenges, and perspectives of urban regeneration in the Latin American global city

Luisa Botero-Arbeláez

E07_128

Dinámicas de regeneración urbana: corredores verdes como herramienta de conectividad para barrios fragmentados, en el caso de Chachapoyas, Perú

Dynamics of urban regeneration: green corridors as a connectivity tool for fragmented neighborhoods, in the case of Chachapoyas, Peru

Diana Esthefany Celis-Trigoso & Gonzalo Mauricio Echeandia-Vanderghem

S3

PRODUCCIÓN DEL ESPACIO Y DINÁMICAS DE CRECIMIENTO EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS
PRODUCTION OF SPACE AND GROWTH DYNAMICS IN LATIN AMERICAN CITIES

E08_150

Expansivas, dispersas y mercantilizadas: los nuevos patrones de crecimiento de las áreas metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires (Argentina) en perspectiva comparada

Expansive, disperse and merchantilized: the new growth patterns of the metropolitan areas of Mendoza and Buenos Aires (Argentina) in comparative perspective

Javier Ignacio Frías & María Agustina Frisch

-
- E09_172** Caracterización de las tipologías de los asentamientos humanos para la Mancomunidad del Chocó Andino
Characterization of the typologies of human settlements for the Mancomunidad del Chocó Andino
 Carlos Hidalgo-Zunino, Irina Godoy-Carrera, Luis Andrés Cevallos-Serrano & Paulina Guerrero-Miranda
- E10_196** Producción rizomática de la otra-ciudad. Lo vivido y percibido en campamentos de Viña del Mar, Chile
Rhizomatic production of the other-city. What was lived and perceived in the camps of Viña del Mar, Chile
 Rodrigo Cortés-Mancilla
- E11_218** Desafíos y Oportunidades en la Gestión del Espacio Público: indicadores y formas de producción en la ciudad de Manizales, Colombia
Challenges and Opportunities in the Management of Public Space: indicators and forms of production in the city of Manizales, Colombia
 Tania Giraldo-Ospina, Lina María Zuluaga-Giraldo & Luis Ricardo Vásquez-Varela
- E12_242** Redefiniendo el oeste de La Habana. Ideas para un plano regulador de Marianao propuestas por Miguel Gastón y Martín Domínguez (1950)
Redefining western Havana. Proposed by Miguel Gastón and Martín Domínguez (1950)
 Ruslan Muñoz-Hernández, María Victoria Zardoya-Loureda, Pablo Rabasco-Pozuelo, Daniel Gordillo-González & Ana Carla Del-Valle-Grillo
-
- S4** VIVIENDA Y DINÁMICAS DEL MERCADO INMOBILIARIO EN AMÉRICA LATINA
 HOUSING AND REAL ESTATE MARKET DYNAMICS IN LATIN AMERICA
- E13_262** Dinámica y valor inmobiliario en la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca 2000-2022
Dynamics and real estate value in the Bogotá-Cundinamarca Metropolitan Region 2000-2022
 Yency Contreras-Ortiz & César Augusto Ruiz-Rojas
- E14_282** ¿Por qué suben los precios de la vivienda en Concepción, Chile?: la historia oficial y sus grietas
Why do housing prices rise in Concepción, Chile?: the official story and its cracks
 Francisco Sabatini-Downey, Ignacio Bisbal-Grandal, Carlos Aguirre-Núñez & Elisa Pérez-de-la-Cruz
- E15_306** Financiarización y arrendamientos de corto plazo: Implicaciones en el alquiler tradicional de la vivienda en Medellín
Financialization and short-term renting. Implications for traditional rental housing in Medellín
 Elkin Argiro Muñoz-Arroyave, Delio Alexander Balcázar-Camacho & Alexandra López-Martínez
-
- S5** HABITABILIDAD RESIDENCIAL Y URBANA
 RESIDENTIAL AND URBAN HABITABILITY
- E16_324** Análisis de la Habitabilidad en tres Proyectos de Vivienda Social en Cuenca: Una Perspectiva de Género
Habitability Analysis in Three Social Housing Projects in Cuenca: A Gender Perspective
 Sofía Palacios-Jerves & Inés Sánchez-de-Madariaga
- E17_342** Determinantes socioeconómicos y territoriales de la elección de vivienda sostenible en Colombia
Socioeconomic and Territorial Determinants of Sustainable Housing Choice in Colombia
 Luis Fernando Macea-Mercado, María Eugenia Sevillano-Rodríguez & Luis Gabriel Márquez-Díaz
- E18_360** Optimización paramétrica de la morfología urbana en base al confort urbano en climas húmedos: Caso de estudio la ciudad de Concepción
Parametric Optimization of Urban Morphology Based on Urban Comfort in Humid Climates: Case Study of the City of Concepción
 Rodrigo Mabán-Ruiz, Sergio Baeriswyl-Rada & Ignacio Bisbal-Grandal

S6

MISCELÁNEA
MISCELLANEOUS

E19_382

La Regeneración Urbana en el marco de la Agenda Urbana Española ¿Avanzando hacia una política nacional para los barrios vulnerables?
Urban regeneration in the framework of the Spanish Urban Agenda: Advancing towards a national policy for vulnerable neighbourhoods?
Sonia De-Gregorio-Hurtado & Raúl Checa-González

E20_408

La integración del cambio climático en la planificación urbana: análisis para los riesgos de inundación e incendios forestales en la Costa Brava
Integrating climate change into urban planning: analysis of flood and wildfire risks on the Costa Brava
David Pavón-Gamero, Maria Torres-Bagur & Anna Ribas-Palom

E21_428

La disrupción provocada por la determinación territorial ejecutiva en el sistema de planeamiento de Canarias. Cuestiones pendientes en la necesaria transición hacia una ocupación cero de suelo
The disruption caused by executive territorial determination in the planning system of the Canary Islands. Pending issues in the necessary transition towards the zero land occupation
Ángel Herrero-Garaygordobil

EXPERIENCIAS URBANAS / URBAN PRACTICES

EX22_446

Habitar como manifiesto: el regionalismo crítico renovado
Dwelling as a Manifest: Critical Regionalism Renewed
Sixto Gavín-Marín & Jonas Holst

OBSERVATORIO INMOBILIARIO / SPANISH REAL ESTATE OBSERVATORY

E23_462

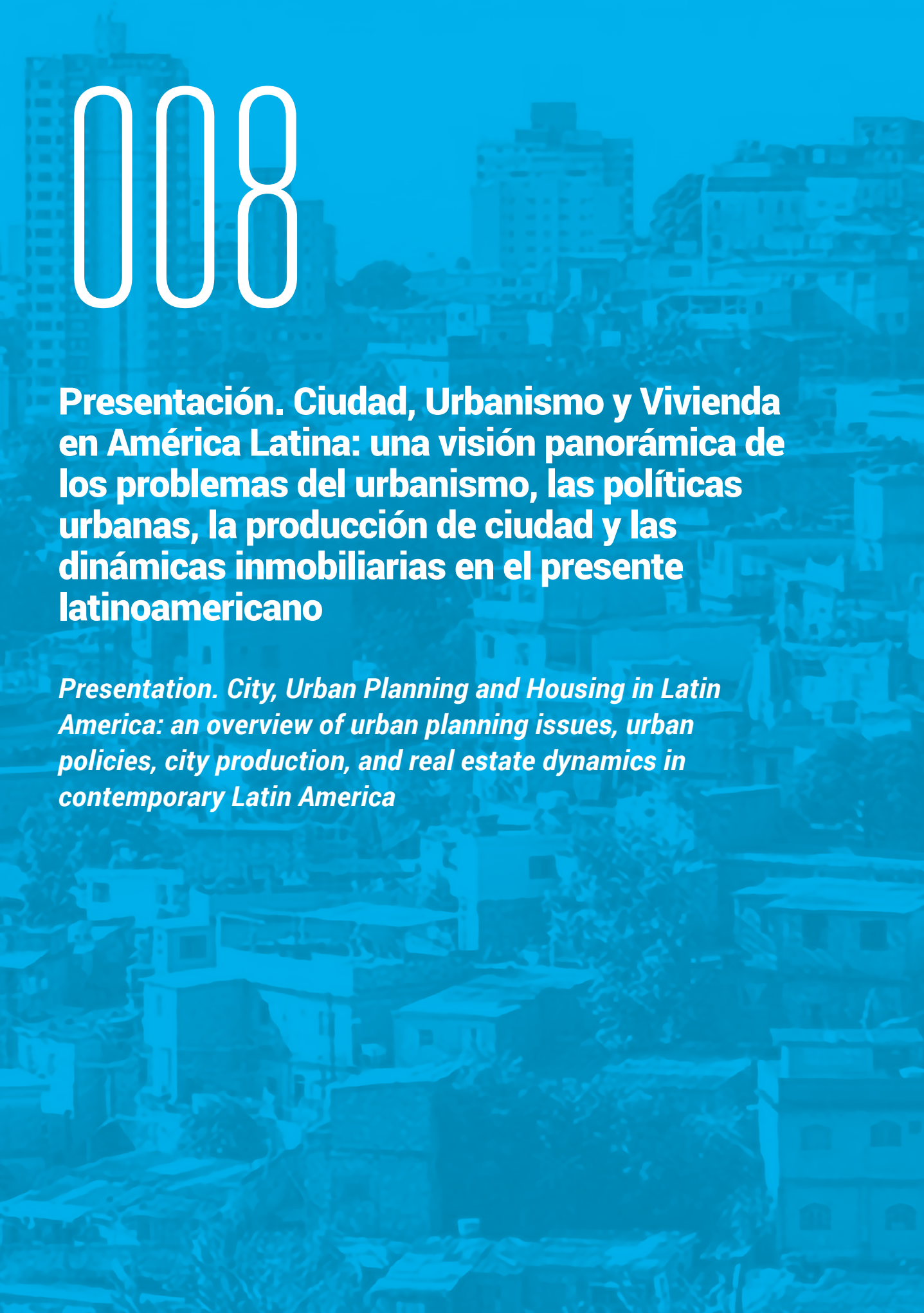
2025. El mercado de vivienda mantiene la fortaleza
2025. The housing market remains strong
Julio Rodríguez-López

RESEÑAS Y LIBROS / REVIEWS AND BOOKS

R1_476

Recensiones y reseñas de libros recibidos
Reviews and book reviews received





008

Presentación. Ciudad, Urbanismo y Vivienda en América Latina: una visión panorámica de los problemas del urbanismo, las políticas urbanas, la producción de ciudad y las dinámicas inmobiliarias en el presente latinoamericano

Presentation. City, Urban Planning and Housing in Latin America: an overview of urban planning issues, urban policies, city production, and real estate dynamics in contemporary Latin America

Marta Lora-Tamayo ⁽¹⁾ Eduardo De-Santiago ⁽²⁾

⁽¹⁾ Catedrática de Derecho Administrativo, UNED

⁽²⁾ Doctor Arquitecto, Secretario de la revista CyTET, MIVAU

Con cerca del 80% de su población viviendo en ciudades y con una proyección de llegar hasta el 89% en el año 2050, Latinoamérica es la región más urbanizada del mundo en desarrollo y se enfrenta a profundos desafíos urbanos y habitacionales, que son especialmente intensos en la actualidad, ligados a la crisis generalizada de la vivienda.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el acelerado crecimiento urbano en los países latinoamericanos superó la capacidad de las administraciones para proveer infraestructuras, servicios básicos y vivienda adecuada para la población. Factores estructurales como las sucesivas crisis económicas y los movimientos migratorios del campo a las ciudades, la desigualdad, la limitada creación de empleo formal, la insuficiente inversión pública y la débil oferta de financiación a largo plazo para los hogares contribuyeron a la proliferación de asentamientos informales en torno a las principales áreas urbanas, caracterizados por la expansión desarticulada de periferias marcadas por la informalidad, la precariedad y la segregación socioespacial.

A estos desafíos ya tradicionales, se suman otros nuevos más recientes, como el envejecimiento poblacional, los cambios en la estructura de los

hogares —con menor tamaño promedio y mayor diversidad de tipologías— y los crecientes impactos del cambio climático, que incrementan la vulnerabilidad urbana frente a inundaciones, sequías y otros riesgos, particularmente en las zonas costeras y en los asentamientos precarios. Por otra parte, el modelo tradicional de vivienda en propiedad también atraviesa una profunda crisis: en los últimos 20 años, la tasa de propietarios ha disminuido de forma sostenida en numerosos países de la región, en algunos casos entre 15 y 20 puntos porcentuales. El aumento de los precios de la vivienda —muy por encima del crecimiento de los ingresos de los hogares—, el encarecimiento de los insumos de construcción y la baja penetración del crédito hipotecario han dificultado el acceso a la vivienda en propiedad. Esto ha obligado a repensar la política habitacional desde una perspectiva más flexible, incorporando el arrendamiento y otras formas de tenencia como parte de un concepto más amplio de estabilidad habitacional, entendiendo la vivienda no solo como un bien patrimonial, sino también como un derecho humano fundamental.

A lo largo de todo el continente se han ensayado distintas políticas en materia de urbanismo y vivienda, con el objetivo de avanzar hacia una planificación urbana integral que articule vivienda,

servicios, movilidad y sostenibilidad como base para mejorar las condiciones de vida y construir mejores ciudades en la región.

1 CONTENIDOS DE ESTE NÚMERO

De acuerdo con la nueva línea editorial de reorganización de los números de la revista agrupando los artículos por afinidades temáticas, el presente número 227 recoge las contribuciones recibidas durante los últimos meses relacionadas con toda esta problemática, incluyendo varios artículos que recorren un amplio abanico de países distintos, estructurados en cinco bloques.

El primer bloque se dedica al análisis de la regulación de las políticas de suelo y el urbanismo en varios países. Se enmarca en el proyecto de investigación *“Brechas Institucionales de las Políticas de Suelo: Encuentro Iberoamericano de Ciudades”* financiado por la Cátedra UNED Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el programa de cooperación internacional UNED 2025 dirigido por las profesoras Claudia Acosta y Marta Lora-Tamayo. El principal enfoque del proyecto es el análisis normativo más reciente en algunos países de la región, su mayor o menor aplicación, y el impacto real que las normas tienen sobre las políticas de suelo y de vivienda.

El primero de los artículos de este bloque inicial, de Juan Carlos GARCÍA-BOCANEGRA, examina las **“Brechas institucionales de las políticas del suelo y el ordenamiento territorial en Colombia”** partiendo de la Ley 388 de 1997 como eje del ordenamiento territorial en Colombia y contrastando sus postulados originales con su aplicación real después del transcurso de casi tres décadas. A partir de sus antecedentes y objetivos, se identifican las siguientes brechas institucionales: i) dificultades en la elaboración y actualización de los Planes de Ordenamiento Territoriales, principal apuesta de la ley en instrumentos de planeación; ii) la dispar evolución de los instrumentos de gestión y financiamiento para los suelos rurales y los suelos urbanos y, iii) el dimensionamiento de los suelos de expansión urbana.

En el texto **“Régimen jurídico-urbanístico y gobernanza territorial costarricenses: brechas, tensiones y oportunidades para una**

reforma”, Silvia Karina VALENTINUZZI-NÚÑEZ y Félix ZUMBADO-MORALES analizan histórica, jurídica e institucionalmente el modelo urbanístico de Costa Rica y muestran cómo la fragmentación normativa e institucional ha limitado una política territorial coherente en este país. El estudio adopta una metodología cualitativa y descriptivo-analítica basada en la revisión de fuentes secundarias —leyes, reglamentos, jurisprudencia, proyectos de ley, informes técnicos y estudios académicos—, centrada en el periodo 1949-2025. Entre sus conclusiones apunta que la excesiva vigencia de la Ley de 1968, la débil rectoría institucional y las limitaciones municipales hacen necesaria una reforma integral orientada hacia la gobernanza territorial y la planificación multinivel.

Finaliza este Bloque con el texto de Aldo Giovanni FACHO-DEDE titulado **“La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Perú: Trayectoria, Aportes y Desafíos en la Gobernanza del Suelo y la Vivienda Social”**. Este artículo reconstruye la trayectoria de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Perú de 2021, primer instrumento legal de alcance nacional en este país que aborda de forma integral la planificación territorial y urbana, la regulación y gestión del suelo, la participación ciudadana y la vivienda de interés social, bajo un enfoque de mitigación de riesgos, inclusión social y bienestar colectivo. Aunque se reconoce como un hito jurídico resultado de un proceso técnico-político prolongado, se advierte también que las modificaciones posteriores a su aprobación han debilitado algunas de sus aportaciones, abriendo un debate sobre su implementación futura.

A continuación, un segundo bloque aborda las políticas urbanas y de vivienda emprendidas por las diferentes administraciones para la provisión de vivienda, así como las de regeneración urbana y mejoramiento de los asentamientos barriales informales.

Como su nombre indica, el artículo de Marisol BRITO-DOERR titulado **“Medio Siglo de Política Habitacional en Santiago de Chile: Acción estatal y segregación residencial”** revisa los programas, normativas y patrones de localización de la vivienda subsidiada en la principal región metropolitana chilena durante el periodo 1978-2024. El análisis se basa en cinco dimensiones: población destinataria, forma de tenencia, financiación, actores involucrados y producción

y distribución espacial. Los resultados muestran que, pese a los ciertos cambios instrumentales, se ha mantenido a lo largo del tiempo una lógica neoliberal de fondo que ha reforzado la segregación residencial y las desigualdades socioespaciales en la metrópolis de Santiago.

El caso venezolano es examinado por Carola HERRERA-NAPOLEÓN en su texto **“Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: Balance sobre cambios y transformaciones socio-territoriales”**. La investigación evalúa las Grandes Misiones Habitacionales de Venezuela entre 2010 y 2019 mediante el análisis de las políticas públicas y sus efectos en el derecho a la vivienda y en las transformaciones socio-territoriales, identificando avances significativos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, pero también ciertas limitaciones recientes que plantean desafíos para consolidar una política del hábitat inclusiva y de justicia socio-territorial.

El artículo **“Dilemas, desafíos y perspectivas de la regeneración urbana en la ciudad global latinoamericana”**, de Luisa BOTERO-ARBELÁEZ, analiza la regeneración urbana en la ciudad latinoamericana global, marcada por la tensión entre competitividad y reducción de las brechas sociales. Con una metodología basada en la inspección documental y el estudio de cuatro interesantes experiencias (proyectos urbanos integrales en Colombia, de renovación urbana en Chile, consolidación de barrios en Brasil y de regeneración y desarrollo comunitario en México), se exponen sus impactos y se analizan sus aportes en una mayor cohesión social, justicia territorial y seguridad, considerando disyuntivas y perspectivas en concordancia con la casuística regional.

El trabajo de Diana Esthefany CELIS-TRIGOSO y Gonzalo Mauricio ECHEANDIA-VANDERGHEM, titulado **“Dinámicas de regeneración urbana: corredores verdes como herramienta de conectividad para barrios fragmentados, en el caso de Chachapoyas, Perú”**, estudia la fragmentación urbana en distintos barrios de esta ciudad afectados por el crecimiento descontrolado y la falta de planificación urbana, analizando sus causas físico-espaciales, sociales y ambientales. A partir de este diagnóstico, se proponen corredores verdes como estrategia de regeneración urbana orientada a mejorar la conectividad, la integración territorial y la resiliencia de los barrios segregados.

El tercer bloque del número examina las formas de producción del espacio en las ciudades latinoamericanas y sus dinámicas de crecimiento, con un especial énfasis en la producción de los asentamientos informales, incluyendo la vivienda y el espacio público, pero incorporando también algún caso de producción formal a través del planeamiento urbanístico.

Javier Ignacio FRÍAS y María Agustina FRISCH, en su texto **“Expansivas, dispersas y mercantilizadas: los nuevos patrones de crecimiento de las áreas metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires (Argentina) en perspectiva comparada”**, repasan las actuales dinámicas de crecimiento urbano en dichas áreas como representativas de las transformaciones recientes de las ciudades argentinas en dos escalas diferenciadas. En base a fuentes estadísticas secundarias y a una revisión bibliográfica de la literatura especializada, se identifican las modalidades de producción del espacio y las dinámicas socioterritoriales que definen la reconfiguración de las periferias urbanas de estas ciudades. El análisis muestra un modelo expansivo y disperso, asociado a lógicas mercantilizadas de producción de suelo, que profundiza en la fragmentación urbana y las desigualdades socioterritoriales.

Carlos HIDALGO-ZUNINO, Irina GODOY-CARRERA, Luis Andrés CEVALLOS-SERRANO y Paulina GUERRERO-MIRANDA, en su artículo titulado **“Caracterización de las tipologías de los asentamientos humanos para la Mancomunidad del Chocó Andino”**, analizan las dinámicas de estos asentamientos ubicados dentro de la Reserva de la Biosfera homónima mediante el uso de cartografía, la participación de actores locales y las imágenes de dron. La legislación ecuatoriana dispone un ordenamiento territorial integral mediante la elaboración de un “Plan Parcial”, donde los asentamientos humanos constituyen la información de base. Ante la ausencia de los datos necesarios para abordarlo, el trabajo propone una metodología alternativa que puede aplicarse en territorios de similares características, y cuya aplicación muestra ciertos aspectos de la realidad territorial que estaban ocultos para las formas de interpretación de la planificación municipal en entornos rurales.

Los campamentos son un fenómeno histórico, territorial y material en Chile, que analiza Rodrigo CORTÉS-MANCILLA en su contribución titulada **“Producción rizomática de la otra-ciudad. Lo**

vivido y percibido en campamentos de Viña del Mar, Chile”, donde se revisan los discursos y prácticas de los habitantes de los campamentos Manuel Bustos, Felipe Camiroaga, Esperanza 2011 y Naciones Unidas de la comuna de Viña del Mar para comprender la producción espacial desde lo vivido. Los resultados evidencian una construcción rizomática de saberes populares que configura ‘otra ciudad’, en tensión con las políticas de vivienda neoliberales dominantes.

Tania GIRALDO-OSPINA, Lina María ZULUAGA-GIRALDO y Luis Ricardo VÁSQUEZ-VARELA presentan el artículo **“Desafíos y Oportunidades en la Gestión del Espacio Público: indicadores y formas de producción en la ciudad de Manizales, Colombia”**, donde exploran la cuantificación y gestión del espacio público en 33 barrios de esta ciudad según sus tramas urbanas y formas de producción, considerando cinco tipos de áreas: reportadas por la autoridad local, cogestionadas, autogestionadas, no inventariadas y/o privadas de uso público, e inexistentes u ocupadas por privados. A partir del análisis de las distintas formas de producción del espacio público, el trabajo evidencia las discrepancias existentes entre la planificación oficial y la realidad urbana, y se propone actualizar los inventarios y reconocer categorías no convencionales para mejorar su gestión y equidad.

Este bloque se cierra con un artículo de Ruslan MUÑOZ-HERNÁNDEZ, María Victoria ZARDOYA-LOUREDA, Pablo RABASCO-POZUELO, Daniel GORDILLO-GONZÁLEZ y Ana Carla DEL-VALLE-GRILLO sobre un caso de estudio de producción formal del espacio desde la planificación: **“Redefiniendo el oeste de La Habana. Ideas para un plano regulador de Marianao propuestas por Miguel Gastón y Martín Domínguez (1950)”**. La investigación analiza dicho plan, contextualizando sus fundamentos teóricos y aportes innovadores. Aunque no fue ejecutado plenamente, el estudio muestra su carácter visionario y su influencia en actuaciones urbanas posteriores en La Habana.

Las dinámicas del mercado inmobiliario son el objeto del cuarto bloque, con artículos que examinan los mercados de distintas ciudades y su evolución reciente.

Yency CONTRERAS y César Augusto RUIZ-ROJAS presentan la **“Dinámica y valor inmobiliario en la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca 2000-2022”**, mediante el análisis de

los procesos de transformación en 25 municipios de esta región, a partir de la evolución de sus dinámicas inmobiliarias y sus impactos en los procesos de valoración predial en el periodo 2000-2022. Los resultados evidencian cómo los incentivos de la norma urbana generan ampliaciones de las áreas construidas, modificando la vocación de los suelos rurales y, por ende, el valor inmobiliario de los municipios, sin que estos mayores valores se estén capturando en forma de impuestos para el beneficio colectivo.

Por su parte, Francisco SABATINI-DOWNEY, Ignacio BISBAL-GRANDAL, Carlos AGUIRRE-NÚÑEZ y Elisa PÉREZ-DE-LA-CRUZ se preguntan **“¿Por qué suben los precios de la vivienda en Concepción, Chile? La historia oficial y sus grietas”**. El artículo cuestiona la explicación neoliberal del alza de precios de la vivienda en Concepción entre 2010 y 2021. A partir de la evidencia empírica, se propone una interpretación alternativa en la cual el alza de los precios de la vivienda –muy por encima del crecimiento demográfico y a pesar del notable incremento del número de viviendas construidas–, se atribuye a dos formas en que la promoción inmobiliaria fabrica escasez de suelo y rentas: los ciclos inmobiliarios localizados y la economía urbana del monocultivo.

El caso colombiano es objeto de análisis en el texto **“Financiarización y arrendamientos de corto plazo: Implicaciones en el alquiler tradicional de la vivienda en Medellín”**, del que son autores Elkin Argiro MUÑOZ-ARROYAVE, Delio Alexander BALCÁZAR-CAMACHO y Alexandra LÓPEZ-MARTÍNEZ. El estudio analiza –mediante una metodología cualitativa con uso de información estadística y el cálculo de brechas de renta– el impacto del crecimiento de los alquileres de corto plazo a través de plataformas como Airbnb sobre el mercado de arrendamientos tradicional en Medellín. Se concluye que estas dinámicas elevan los precios y favorecen la expulsión de población de menores ingresos, lo que justifica la necesidad de una regulación estatal.

Un último quinto bloque aborda el tema de la habitabilidad, tanto la de la vivienda como la del espacio urbano, en relación con su morfología.

Sofía PALACIOS-JERVES e Inés SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA presentan el texto **“Análisis de la Habitabilidad en tres Proyectos de Vivienda Social en Cuenca (Ecuador): Una Perspectiva de Género”**, donde evalúan los proyectos de

vivienda social en esta ciudad desde una perspectiva de género, analizando su habitabilidad y localización. Los resultados muestran que el entorno urbano y los espacios comunitarios seguros son clave para la autonomía femenina, mientras que el diseño de las viviendas tiende a condenar a las mujeres a utilizar los espacios de peor calidad y tamaño, a la vez que refuerzan el establecimiento de roles de género discriminatorios.

Por su parte, Maria Eugenia SEVILLANO-RODRÍGUEZ y Luis Fernando MACEA-MERCADO en su estudio titulado **“Determinantes socioeconómicos y territoriales de la elección de vivienda sostenible en Colombia”** analizan los factores que influyen en la demanda potencial de vivienda sostenible en cuatro ciudades colombianas mediante un método multicriterio construido desde la combinación lineal ponderada, e integrado por diecisiete variables de análisis que posibilitaron la utilización de sistemas de información geográfica. Los resultados permiten identificar zonas con mayor probabilidad de adopción, evidenciando relaciones entre sostenibilidad, estrato socioeconómico y condiciones habitacionales.

Finalmente, los aspectos relacionados con la habitabilidad del entorno urbano se examinan en la contribución de Rodrigo MABÁN-RUIZ, Sergio BAERISWYL-RADA e Ignacio BISBAL-GRANDAL titulada **“Optimización paramétrica de la morfología urbana en base al confort urbano en climas húmedos: caso de estudio la ciudad de Concepción”**, donde se analiza cómo la

densificación urbana influye en la morfología de la ciudad y en el confort espacial, especialmente en relación con el soleamiento, buscando un equilibrio entre eficiencia energética y diseño urbano, generalmente simplificando las tipologías edilicias. A través de simulaciones energéticas de radiación solar (aplicando herramientas como Grasshopper, Ladybug y Wallacei) se revisa la actual normativa urbanística de la ciudad de Concepción, evidenciando tensiones entre la mejora del asoleo en las edificaciones y la reducción del confort en los espacios públicos.

El número contiene también una sección Miscelánea, compuesta por tres artículos; el de Raúl CHECA-GONZÁLEZ y Sonia DE-GREGORIO-HURTADO, **“La Regeneración Urbana en el marco de la Agenda Urbana Española ¿Avanzando hacia una política nacional para los barrios vulnerables?”**; el de Ángel HERRERO-GARAYGORDOBIL, titulado **“La disrupción provocada por la determinación territorial ejecutiva en el sistema de planeamiento de Canarias. Cuestiones pendientes en la necesaria transición hacia una ocupación cero de suelo”** y el de David PAVÓN-GAMERO, María TORRES-BAGUR, María y Anna RIBAS-PALOM, titulado **“La integración del cambio climático en la planificación urbana: análisis para los riesgos de inundación e incendios forestales en la Costa Brava”**. Cierren la revista la Sección de Experiencias, con la contribución **“Habitar como manifiesto: el regionalismo crítico renovado”**, de Sixto GAVÍN-MARÍN y Jonas HOLST; el Observatorio Inmobiliario de Julio RODRÍGUEZ, y las Reseñas de Libros.

014

Brechas institucionales de las políticas del suelo y el ordenamiento territorial en Colombia

*Institutional Gaps in Land Policy and Spatial
Planning in Colombia*

Juan Carlos García-Bocanegra ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Arquitecto Magister en planificación urbano regional. Universidad Pontificia Bolivariana
jugarbo@hotmail.com; <https://orcid.org/0009-0009-8694-4531>

Resumen

La Ley 388 de 1997 de Colombia ha buscado una profunda transformación en la forma de planificar y gestionar los territorios urbanos y rurales en este país, con importantes repercusiones en el ámbito hispanoamericano. A casi 30 décadas de su adopción, este artículo pretende identificar las principales brechas institucionales que se aprecian entre los postulados de la legislación y su aplicación real. Se parte de una descripción de sus antecedentes como la “reforma urbana”, contando para la elaboración de la ley de una amplia cooperación internacional especialmente de España. Se explican sus principales objetivos y componentes y se finaliza con una somera descripción de algunos ejemplos que muestran tanto avances como retrocesos en su implementación. De ellos, se pueden inferir las principales brechas institucionales: i) dificultades en la elaboración y actualización de los Planes de Ordenamiento Territoriales, principal apuesta de la ley en instrumentos de planeación; ii) la dispar evolución de los instrumentos de gestión y financiamiento para los suelos rurales y los suelos urbanos y, iii) el dimensionamiento de los suelos de expansión urbana.

Palabras clave

Plan de Ordenamiento Territorial

Legislación de planificación urbana y Gestión del suelo

Colombia

Abstract

The Colombian Law 388 of 1997 has sought a deep transformation in the way urban and rural territories are planned and managed in this country, with significant repercussions across the Spanish-speaking world. Nearly three decades after the approbation of the law, this article aims to identify the main institutional gaps observed between the principles of the legislation and its implementation. It begins with a description of its background, called as “urban reform,” highlighting the broad international cooperation involved in drafting the law, especially from Spain. We explain the main objectives and components of the law, and the text concludes with a brief description of some examples that show both progress and setbacks in the implementation process. From these, the main institutional gaps can be inferred: i) difficulties in drafting and updating the Master Plans (POT), the law’s main local urban planning tool; ii) uneven development of management and financing tools for rural and urban land development; and iii) the sizing of urban expansion land.

Keywords

Territorial Planning Plan

Urban Planning legislation and land management

Colombia



RECIBIDO: 16.10.2025

REVISADO: 05.12.2025

1 ESTADO DEL ARTE

El presente artículo tiene como propósito ofrecer una panorámica general sobre el proceso de implementación de la Ley 388 de 1997 como marco regulatorio para el ordenamiento territorial municipal colombiano. Es una perspectiva personal, escrita a partir de mi experiencia como profesional involucrado en el proceso de inicio de la misma desde el gobierno nacional que la promovió pasando por la experiencia en su aplicación desde la consultoría principalmente a nivel local, la docencia y la investigación¹.

Existen tres énfasis para el presente texto: el primero tiene que ver con identificar de manera general las principales brechas institucionales que se presentan entre los postulados y propósitos de la ley y la realidad de su implementación/desarrollo, tanto en términos de sus propias reglamentaciones. El primero se enfoca en los Planes de Ordenamiento Territoriales (POT) municipales o distritales² como principal objetivo material que busca esta legislación. El segundo énfasis se relaciona con la brecha que se evidencia en el débil ordenamiento del suelo rural, en parte originado en el evidente acento de la legislación en el territorio urbano, pero también por descuido en las regulaciones y el control. Y, el tercer énfasis tiene que ver con la provisión de los nuevos suelos para la urbanización previstos por los POT. Este énfasis es importante dado que una de las principales

búsquedas de esta legislación era promover un ordenamiento a dichos procesos a través de instrumentos innovadores tanto para la gestión de los suelos como para su planificación. Este objetivo se centró en dos figuras importadas de la legislación española de ese momento: los planes parciales y las unidades de actuación urbanísticas.

Siguiendo estos énfasis y con el propósito mencionado, la estructura de la presente sección, parte de la identificación de algunos antecedentes claves para la Ley 388 de 1997 como fue la Ley de Reforma Urbana de 1989, su contexto y alcances tras la nueva Constitución Política de 1991, contenidos que dan forma y explican en gran medida el ánimo de esta legislación para el ordenamiento territorial municipal.

A continuación se contextualizará uno de los aspectos más relevantes de la concepción de la Ley 388 de 1997 que es la asistencia técnica internacional que fue relevante para su elaboración y cómo se suman experiencias foráneas variadas en planificación y gestión de suelos, que explican en gran medida la aparición de figuras completamente desconocidas hasta entonces tanto en el plano nacional como subnacional.

De dicha mezcla que llamaremos “hibridación” resulta esta regulación, sin perder de vista sus propósitos esenciales, como fue el de relanzar la

1_Hice parte del Ministerio de Desarrollo Económico que formuló la Ley 388 desde 1992 hasta 1997 como funcionario y consultor. Aprobada la ley, fui Director Nacional de Desarrollo Urbano entre 1997 y 1998, años en que se redactaron los primeros Decretos operativos y se desarrolló un ambicioso plan para la implementación de la Ley.

2_En Colombia, la célula base de la estructura político administrativa es el municipio, que en algunos casos específicos es denominado “distrito” tanto por la misma Constitución de 1991 como por reformas posteriores. La intención inicial de la figura de Distrito era integrar una aglomeración urbana compleja bajo una figura con mayores prerrogativas administrativas y fiscales que un municipio “normal”. Sin embargo, este propósito se ha ido desfigurando y para efectos del presente tema los distritos tienen las mismas competencias constitucionales y obligaciones en ordenamiento territorial que los municipios normales, dado que a sus Concejos les corresponde la aprobación de los POT.

Reforma Urbana, integrar los nuevos parámetros de la función ecológica de la propiedad, la habilitación de nuevos suelos para un desarrollo urbano más organizado en el futuro, la provisión de suelos para vivienda de interés social (vivienda protegida) y en general la superación de tremendos conflictos de ocupación y déficit en la dotación de infraestructuras y equipamientos de las ciudades y de las áreas rurales, territorios abandonados en materia de planificación desde siempre.

Desde este propósito tan ambicioso y a casi tres décadas de distancia —las primeras versiones de la ley son de 1995, siendo adoptada dos años después—, es factible empezar a identificar las principales brechas institucionales que se anticipan desde el origen de la propia ley como desde sus regulaciones complementarias y pasando por el papel protagonista que tienen los POT. De esta forma relataremos de manera somera los principales grupos de brechas que se pueden ir identificando, para concluir con un estado del arte que no es para nada exhaustivo ni estadístico, sino de experiencia y percepción al presente. Haré un énfasis en la mirada a los procesos de expansión de la nueva ciudad y el papel de los POT.

Este trabajo utiliza como metodología un abordaje principalmente cualitativo a partir de la experiencia práctica del autor, con soporte en documentos de acceso público como son las leyes, decretos y acuerdos que ilustran la evolución y características del proceso descrito, así como algunos datos cuantitativos que ejemplifican la provisión de nuevos suelos para la urbanización en algunas ciudades colombianas.

2 LEY 388 DE 1997: EN BUSCA DE LA REFORMA URBANA

Los antecedentes de la Ley 388 de 1997, también denominada como Ley de Desarrollo Territorial, se remontan a las leyes que a principios del siglo XX promovieron la construcción de un “plan de la ciudad futuro” o la Ley 49 de 1947 para que las principales ciudades del país diseñaran un Plan Director. Aunque hubo otras leyes en los años 70 para promover la planificación urbana, es la muy ambiciosa y revolucionaria Ley 9 de

1989 denominada como la Ley de Reforma Urbana, la que constituye su principal antecedente³. De hecho, técnicamente hablando, la Ley 388 de 1997 es la “reforma” a la ley de reforma urbana. Más que una ley de desarrollo territorial —nombre que le colocamos en el Ministerio de Desarrollo para hacer su promoción o marketing—, su eje central es de una parte relanzar con fuerza el ordenamiento territorial municipal como estrategia de política pública aprovechando la nueva Constitución Política de país de 1991 y, de otra, mejorar las condiciones normativas de los instrumentos de gestión de los suelos y de financiación urbana que habían tenido escasa utilización durante la vigencia de la ley de Reforma Urbana.

La Ley de Reforma Urbana fue revolucionaria porque fue aprobada aún en el entorno de una constitución de más de un siglo (1886), donde los conceptos sobre la prevalencia de la propiedad privada por encima de los intereses comunes era predominante y altamente centralizadora con municipios enteramente dependientes del poder del gobierno central. Dicha ley empezó a profundizar la función social de la propiedad y la descentralización político administrativa y fiscal que terminaron siendo consolidados con la nueva Constitución Política (1991), presionada por leyes precedentes como ésta que ya empezaba a entregarle a los entes municipales la autonomía para tomar decisiones de gestión de tierras y de planificación relativamente autónomas con respecto a los poderes departamental y nacional.

Esta ley tenía la pretensión de llevar a cabo la reforma urbana como homóloga de la reforma agraria, dotando a los municipios de herramientas de intervención en la propiedad privada (que en parte existían pero su utilización era aún bastante compleja) y de instrumentos para encausar en cabeza de estas entidades (apenas saliendo de la tutoría del poder central, creada por la constitución centralista de 1886) con funciones más fuertes y autónomas de recaudo fiscal. Adicionalmente, habiendo apenas introducido en ese mismo año 1989, la elección popular de alcaldes —antes escogidos a dedo por el gobernador y éste a su vez por el presidente de la república, desde Bogotá—. Es por esto que esta enorme transformación fue revolucionaria y tal vez por lo mismo, en la práctica tuvo un impacto limitado. Así, en 1991 al llegar la nueva constitución, los vientos de cambio en cabeza de las

3_Fueron muchos los intentos fallidos para lograr una reforma urbana, una relación de este complejo proceso se puede leer en la exposición de motivos de la Ley 9 de 1989 en: <https://es.scribd.com/document/48032178/Exposicion-de-Motivos-Ley-9-1989>

nuevas instituciones creadas, como el renovado Ministerio de Desarrollo Económico y Social, vieron la oportunidad de retomar las banderas de la Ley de Reforma Urbana para relanzarla, integrando tres aspectos esenciales basados en la nueva constitución: i) la consolidación de la descentralización con un papel protagónico de los municipios en materia fiscal y política y en especial de la determinación de los Concejos municipales como encargados de definir el uso y aprovechamiento del suelo, ii) el eje fundamental en la toma de decisiones para el ordenamiento territorial de la función social y ecológica de la propiedad, soporte esencial para regular los usos del suelo y iii) la prevalencia del interés general sobre el particular, que realmente ya existía desde la anterior constitución pero que en el entorno del nuevo estado social de derecho que se inaugura, adquiere realmente una nueva proyección a través del ejercicio de los planes de ordenamiento territoriales, los POT, figura que será incorporada en la ley 388 de 1997.

Pero no se puede perder de vista que la reforma urbana busca promover un proceso facilitador de la gestión de los suelos para varios propósitos: i) la promoción de la vivienda de interés social (vivienda protegida), ii) el cuidado del medio ambiente y el patrimonio histórico, iii) la realización de las infraestructuras públicas (vías, parques, equipamientos y redes de servicios públicos) que construyen la calidad de vida en los territorios en particular en las ciudades. Esto parte de la necesidad de que las instancias de gobierno más cercanas a la población —los municipios— tengan herramientas efectivas para intervenir la propiedad privada en aras de satisfacer estas necesidades. Eso solo es posible si se logra adquirir por parte de estas instancias los terrenos necesarios a precios justos y si es posible poder compensar económicamente su valor a los propietarios originales.

Hay un hilo conductor político en este proceso de evolución legislativa que va más allá del cambio constitucional. Lo explica el hecho de que el mismo senador artífice y ponente de la Reforma Urbana en 1989 y de la Ley de Vivienda Social (ley 3ª de 1991), fuera el presidente de la república al momento de promover la ley 388 de 1997, es decir Ernesto Samper Pizano.

Pero en el recién renovado Ministerio de Desarrollo Económico por allá entre los años 1992 y 1995 existían serias dudas sobre si era necesario y oportuno modificar la Ley de Reforma Urbana (que había costado mucho esfuerzo aprobar por su carácter revolucionario). Se dudaba si

se debían aprovechar los nuevos fundamentos constitucionales y sobre todo tras la Ley Orgánica de Planificación 142 de 1994 que estableció el sistema operativo para que los alcaldes una vez elegidos propongán al Concejo municipal un Plan de Desarrollo para gobernar durante su periodo (inicialmente de 3 años luego ampliado a 4 años) conforme a sus promesas de campaña. Allí, en su artículo 42 la ley orgánica de planificación diría que dicho Plan de Desarrollo contendría un plan de ordenamiento territorial. Esto implica varios asuntos que la Ley 388 de 1997, tuvo que esclarecer después: ¿es el ordenamiento físico del territorio una parte del desarrollo económico y social? Si cada alcalde elabora y adopta en su plan de desarrollo las dimensiones del ordenamiento físico del territorio municipal ¿es factible estar cambiando estas reglas de juego del proceso urbano a cada periodo de alcalde? Y en esencia: ¿es el plan de gobierno de corto plazo de un alcalde el que debe regular la ocupación y transformación física de los territorios y de la ciudad?

Cabe anotar que la Ley de Reforma Urbana abordaba este asunto juntando en un solo instrumento, que se denominaba Plan Integral de Desarrollo, las decisiones de corto plazo de los alcaldes, pues cada uno en su periodo podría hacer un nuevo plan, integrando un componente que se llamaba de “normativa urbanística” que igual sería de corto plazo o modificable por cada alcalde. Y se observa un agravante. En esta Ley de Reforma Urbana la elaboración de estos planes integrales no era realmente obligatoria, de hecho la mayoría de los municipios o no lo hicieron o lo hicieron de manera muy parcial; recordemos que el objetivo de la reforma urbana no era tanto la planificación del territorio si no posibilitar la gestión de los suelos de utilidad pública.

Lo que ocurrió es que empezó a imponerse, con dificultad, una realidad de tipo técnico: no es posible pensar y llevar a cabo un ordenamiento y transformación física de un territorio en el corto plazo, menos aún si a cada cambio de gobierno, cada vez que se elija un nuevo alcalde, se vuelva a regular el ordenamiento físico. Esto fue especialmente sensible para las decisiones que regulan las inversiones a realizar en infraestructuras públicas las cuales requieren muchos años y muchos gobiernos, no son posibles de ejecutar, financiar o garantizar en el corto plazo. Y, además, porque el cambio permanente en las regulaciones para la urbanización y construcción genera no solo inseguridad jurídica para los propietarios, inversionistas y la población en general,

sino que además esos cambios entrañan potenciales ciclos de corrupción.

De esta forma, empieza en el periodo entre 1995 y 1997, a abrirse paso en el Ministerio la tesis de que, la reforma urbana para su propio éxito sí debe ser “reformada” sin perder su espíritu y su propósito aprovechando los nuevos principios y herramientas constitucionales. Se pensaba no sólo en los principios de la función social y ecológica de propiedad privada, sino en las nuevas bases para introducir el principio de reparto equitativo de las cargas y de los beneficios, la posibilidad de captación de las plusvalías, la reglamentación de formas de intervención en la propiedad más expeditas como la expropiación por vía administrativa, entre muchos contenidos de la nueva constitución.

También se gestaba la introducción de dos ideas completamente nuevas y vinculadas: i) que la planificación para el ordenamiento territorial no puede ser vista ni aplicada desde el corto plazo a merced de los cambios de gobierno y, que por lo tanto, ii) se debía crear un nuevo instrumento, el POT. Este último no estaría supeditado en vigencia a los cambios de gobierno sino que tendría unas vigencias más largas en el tiempo, dando lugar a ajustes pero pasados varios periodos de alcalde, es decir varios planes de desarrollo. Se aclaraba así que éstos últimos son planes de corto plazo para el desarrollo económico y social municipal, pero los temas de ordenamiento territorial, usos del suelo, regulaciones urbanísticas y arquitectónicas no estarán en el plan de desarrollo, sino en un instrumento nuevo —el POT— así como las previsiones y proyectos de infraestructuras serán a largo plazo y también estarán previstas por el mismo.

Esta idea que no había sido clarificada en la ley de reforma urbana y se había estado esquivando desde mediados del siglo XX finalmente se materializa: la reivindicación de la planificación territorial o sea el ordenamiento físico de las ciudades como una materia que si bien se nutre de las apuestas de desarrollo económico y social posee sus propias dinámicas. La planificación territorial depende de otros aspectos tal vez aún más determinantes como las limitaciones y oportunidades del medio ambiente y en general de la

geografía y las dinámicas inmobiliarias de los territorios. Así se reivindicaba una materia pendiente que Colombia había abandonado como era la planificación física, a largo plazo, soportada en la comprensión científica de los territorios y desde una perspectiva social y política que trascienda las visiones e intereses de corto plazo. Así mismo se aclaraba que es a esta planificación física a quien deben servir los instrumentos de la reforma urbana. Dicho de otra forma: la reforma urbana no es un fin en sí mismo, sino que se apoya un proceso más amplio y ambicioso conforme lo introducido por la nueva constitución. El famoso desarrollo sostenible, la reforma urbana tiene como fin el desarrollo sostenible en la medida que sus herramientas mejoradas se colocan al servicio de la generación de vivienda, infraestructura, equipamientos, redes, sistemas de movilidad en un entono que los integra a todos que es la planificación territorial pero vista a largo plazo.

Todo esto es el origen de la rama del derecho que soporta estos procesos que es el derecho urbano que sólo surge en Colombia a raíz de la implementación de esta Ley 388/97, pero que muchos de sus aplicadores tanto desde el sector público como desde el sector privado olvidan que en esencia estamos buscando realizar la reforma urbana para un propósito mayor que es el desarrollo sostenible⁴.

3 HIBRIDACIÓN INTERNACIONAL PARA UNA LEY COLOMBIANA Y SUS HERRAMIENTAS

La palabra hibridación viene de la química, pero es aceptada por la RAE como sinónimo de mezclar cosas distintas para producir algo nuevo, algo parecido a lo que el mestizaje es en términos de raza, que es lo que mejor describe el proceso de formulación de la Ley 388 de 1997, a partir de un modelo básico que sería la entonces Ley del Suelo de 1992 de España, pero con muchos ingredientes franceses, alemanes, japoneses, brasileños y norteamericanos.

Un grupo visionario liderado por un proyecto PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) de apoyo al Ministerio de Desarrollo

4_Inclusive grandes artífices de este proceso confunden el fin con los medios, por ejemplo los instrumentos de gestión urbana no pueden ser vistos como fines en sí mismos, éstos contribuyen a un fin que es lograr la implementación de un POT y éste a su vez no es tampoco un fin en sí mismo, como sí lo es tener un ordenamiento planificado con propósitos a largo plazo, donde los proyectos tanto públicos como las infraestructuras colectivas o la vivienda social se materialicen al tiempo que existan unas regulaciones urbanísticas que permitan al sector inmobiliario operar.

Económico direccionó a partir de 1995 el proceso hacia lo que terminó siendo la Ley de Desarrollo Territorial, también llamada Ley 388 aprobada en 1997. Fueron esos profesionales los que debatieron y posicionaron que la planificación física no era lo mismo que la planeación económica ni podía estar supeditada a los gobiernos municipales ni nacionales de turno. Pero, para poder dar contenido a la propuesta debían retomar los instrumentos de gestión de la reforma urbana, revisar en que se podía estar fallando y abrir el lente al resto del mundo y ahí es donde se activa uno de los procesos más interesantes de esta historia: la cooperación internacional.

La pregunta básica que motivó a este grupo de profesionales fue: si se busca modernizar la gestión del suelo en Colombia ¿es posible acudir a experiencias extranjeras de cierto éxito para crear una ley local? o ¿se debe partir de cero para hacerlo? Esto último sería como inventar la rueda, de forma tal que conociendo experiencias internacionales valiosas como las mencionadas, tal vez sería posible buscar cooperación de esos países y tomar lo mejor de cada una de ellas. Obviamente se corría el riesgo de crear una suerte de “colcha de retazos” sin coherencia alguna y, sobre todo, como se ha acusado mucho en éstas últimas tres décadas a la ley de ser una copia extranjera inaplicable por surgir de contextos enteramente foráneos. Pero no es así, nuestra propia Constitución Política recién estrenada en la época tiene muchísimos elementos que podrían dar lugar a una evolución de las herramientas de planificación y de gestión del suelo existente, así que los elementos de soporte están ahí. Lo más importante a tener en cuenta es que esta ley colombiana retoma instrumentos muy antiguos de esos países que se remontan por ejemplo al surgimiento de las reparcelaciones españolas del siglo XIX que dieron lugar a actuaciones como el ensanche de Barcelona o a las ZAC —zonas de mejoramiento concertadas francesas— e inclusive al reajuste de terrenos alemán.

Sucede que la necesidad de hacer nueva ciudad por medios más expeditos se acelera en el entorno del auge de la ciudad capitalista en plena industrialización, proceso que se presenta en Europa y Estados Unidos principalmente durante el siglo XIX. En Colombia, la industrialización es tardía, empieza a darse a partir de 1950, agudizando el crecimiento urbano por el desplazamiento de población del campo a la ciudad, junto con estrategias para industrializar el país y la misión Curie y con matices propios por el conflicto interno armado. Ciertamente es que en términos de planificación urbana perdimos las décadas

desde la mencionada Ley del Plan Director de 1947 hasta la llegada de la Ley 388 de 1997, que justo fueron las décadas donde más crecieron las ciudades sin estructuras jurídicas y estrategias de planificación, cuando se dio el cambio rural-urbano en la demografía del país. Se generó así la crisis urbana que describe el ideario de soporte conceptual de esta ley que fue la política urbana “Ciudades y ciudadanía” publicada en 1995 por el gobierno nacional, proceso en el cual se fortalece la meta de crear un entorno regulatorio fortalecido a partir de la ya aprobada ley de reforma urbana, incorporando instrumentos de origen internacional.

En este proceso de hibridación llevado a cabo por el mencionado grupo del Ministerio de Desarrollo que ya venía de tiempo atrás formando un borrador de legislación gracias a la extensa red de contactos técnicos de que disponían sus miembros, se fortalece con el soporte político, técnico y conceptual de la estrategia de Política Urbana lanzada oficialmente. Se retoma como bandera que el fenómeno urbano y las fuerzas de mercado que lo moldean son constantes en todo el mundo capitalista y que, haciendo los pertinentes ajustes, es factible introducir figuras probadas con éxito en países que desarrollaron respuestas al mismo problema mucho tiempo antes porque sus retos y caminos de solución se dieron más de un siglo antes.

Es por esto que hablar de un “neo colonialismo en el derecho urbano” resulta tan inapropiado, pues como se ha explicado no fueron los países mencionados los que vinieron a Colombia a buscar “vendernos” sus experiencias, sino que fuimos nosotros los que buscamos a través de la cooperación internacional, el apoyo necesario con nuevas referencias para formular nuestra ley propia.

Como mencioné atrás, una de las grandes preocupaciones era la provisión adecuada de nuevos suelos de forma ordenada, para lo cual se buscaron experiencias internacionales junto con sus instrumentos. Concretamente, se encontró una solución en el reajuste de terrenos o reparcelación, para lo cual eran necesarias herramientas de ejecución como la Unidad de Actuación Urbanística (UAU) de inspiración española, pero también alemana y japonesa.

De igual manera los planes parciales vienen de la legislación española de la época pero también se nutren de la experiencia francesa, en términos de contar con una herramienta de planificación, normativa y de gestión de escala intermedia,

inexistente en el contexto de la Ley 9 de 1989. Es curioso cómo en esta ley sí se mencionaba el reajuste de terrenos pero no las herramientas apropiadas para llevarlo a cabo: el “molde” de la integración de predios que es la UAU y a su vez la dimensión de la planificación de todas las actuaciones urbanas tanto de incorporación de nuevos suelos como para la renovación urbana, que viene a ser el plan parcial.

También es curioso apreciar que estas dos figuras; plan parcial y UAU en la Ley 388 de 1997, ya no son copia literal de la legislación española. En la hibridación empiezan a aparecer diferencias, pero conservan la filosofía. Una diferencia crucial es que el uso de estas figuras termina siendo en Colombia al mismo tiempo para planificar y gestionar los suelos de expansión urbana como para las renovaciones urbanas es decir las reformas interiores, no siendo así en el modelo original español de antes ni mucho menos en los modelos actuales.

En términos de la comprensión del mercado inmobiliario fue importante el apoyo de la época en cabeza de la cooperación francesa para el montaje de los Observatorios del suelo y del mercado inmobiliario y para el desarrollo institucional de soporte que requiere la implementación del nuevo modelo de ordenamiento territorial y su administración en la creación de Escuelas de Gobierno.

Se retoman igualmente enseñanzas del Brasil incorporando herramientas ya en uso en algunas ciudades de ese país como son el concepto de suelo creado (origen de la actual figura de *outorga onerosa do direito de construir*) y la transferencia de derechos de construcción, esto gracias a la cooperación con el IPUC de Curitiba. Y, para todos los procesos antes descritos de transferencia de conocimiento regional tuvo enorme importancia el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo de Estados Unidos.

Fueron muchísimos los eventos internacionales, foros, seminarios realizados entre los años 1993 y 1996 que fueron nutriendo los conocimientos sobre la gestión de los suelos y el financiamiento urbano patrocinados por el Ministerio y las instancias relacionadas (MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO, 1994). Para esa época aún se conservaba la idea de hacer una ley de suelo colombiana, una segunda parte de la ley de reforma urbana. Sin embargo con la llegada del nuevo gobierno nacional y la redacción de su Política Urbana, se ve la urgente necesidad de desarrollar la dimensión del ordenamiento territorial

como propósito final de los instrumentos de gestión del suelo; es decir se identifica que ellos no constituyen un fin en sí mismo, sino que sirven al ordenamiento territorial y éste a un desarrollo sostenible.

Es así, como ya casi al final del proceso se incorpora el tema de la planificación territorial siendo su principal instrumento el Plan de Ordenamiento Territorial, que hoy llamamos simplemente POT. Inicialmente se pensaba que sería sólo sobre suelo urbano, pero luego —y después de algunas rupturas con el grupo que originalmente direccionaba la formulación de la ley— se optó por ampliar el proceso del ordenamiento al ámbito rural. La ruralidad siempre ha sido la “cenicienta” del proceso, por un lado porque es cierto que no tiene el mismo desarrollo técnico y conceptual en la ley (mal se hubiera hecho en no integrar el componente rural) pero sobre todo por un pésimo manejo reglamentario posterior y la falta de interés de las autoridades de todos los niveles por desarrollar sus preceptos.

En los contenidos de lo que serían los POT se apeló más que todo a la propia creatividad del equipo local. Se tenía claro de la revisión de marcos internacionales que el ordenamiento territorial debe independizarse de las políticas de gobierno de corto plazo de los municipios. Igualmente, en el POT se integraron decisiones estratégicas como la denominación de cinco clases de suelos: urbano, de expansión urbana, rural con dos categorías (rural y suburbano) y, de protección ambiental. Estas categorías, si bien tomadas de la legislación española de la época ya difieren de ella y se hace acopio de tradiciones ahí si locales de la forma de regular la edificabilidad y las acciones urbanísticas. Son de especial influencia los estatutos de uso del suelo de Bogotá con la figura de los tratamientos urbanísticos, cuyo funcionamiento explicaremos más adelante.

4 PROPÓSITOS Y ESTRATEGIAS CENTRALES DE LA LEY 388 DE 1997

La ley termina siendo ya no una ley solo de suelo, sino una ley de ordenamiento territorial municipal que para su implementación contiene un grupo importante de instrumentos de planificación complementaria, de herramientas de gestión del suelo y para la financiación urbana.

Este enfoque, que busca mantener separados el fin y los medios, termina produciendo una

verdadera revolución para la administración pública local, mucho más aún que la propia reforma urbana, pues crea y hace obligatorio para los municipios la adopción de un instrumento completamente nuevo, el POT. El POT a su interior se complementa para los suelos de expansión urbana y las áreas de renovación al interior del suelo urbano con el instrumento llamado plan parcial⁵, que a su vez se subdivide en UAU (Unidades de Actuación Urbanísticas) para poder hacer el reajuste de los terrenos, su financiación y aplicar sistemas de reparto equitativo de cargas y de beneficios.

Este nuevo instrumento incorpora (sería más preciso decir que subsume) los nacientes planes de ordenamiento ambiental creados por la Ley del Sistema Nacional Ambiental 99/1993⁶ (situación que generó no pocas quejas del sector ambiental), así como la integración de todos los planes sectoriales que antes se hacían por separado —cuando se hacían— como los de movilidad, servicios públicos, vivienda y equipamientos. Estos últimos se incorporan al POT como atributos, bajo la visión holística tan de moda en esa época.

La primera de las grandes apuestas estratégicas que se logró fue posicionar al POT como instrumento de más largo alcance y vigencia que el Plan de Desarrollo (plan de gobierno de cada administración municipal). Esta posición se logró defender en el Congreso diferenciando contenidos de largo plazo a mínimo tres periodos de gobierno de alcalde para revisar la citada clasificación suelo, los sistemas estructurantes que planifican y regulan los atributos mencionados e incluir los proyectos estratégicos e integrar todo en un modelo o propósito de ordenamiento territorial de largo plazo. Igualmente, en el POT fueron previstos componentes de mediano plazo que contienen las normas urbanas y rurales a ser revisadas en mínimo dos periodos de alcalde como son las normas que regulan básicamente la utilización de los predios privados y fiscales, como son los usos del suelo, la edificabilidad y las obligaciones urbanísticas de los desarrolladores.

Adicional a estas normas y como un rasgo ahí sí netamente colombiano se exige la identificación de los tratamientos urbanísticos —también aplicables a lo rural en algunas regiones—, que direccionan las operaciones a realizar en cada polígono conformado por zonas morfológicas homogéneas a través de un análisis de sus potencialidades y restricciones. Los tratamientos permiten, buscan o identifican en el territorio específico objetivos de: conservar (en articulación con la ley general de cultura, inmuebles y sectores de Bienes de interés cultural), a renovar zonas deterioradas (retomando lo establecido en la ley de reforma urbana); desarrollar en nuevos suelos en principio utilizando el plan parcial como instrumento; mejoramiento integral de los barrios de origen informal y, finalmente, consolidar manteniendo una dinámica predio a predio. Estos tratamientos direccionan la asignación de la edificabilidad conforme a su propósito y el papel que cumplen con el modelo de ordenamiento y su capacidad de soporte. De igual forma, siendo los tratamientos los principales generadores de beneficios económicos regulan la asignación de las obligaciones urbanísticas en forma de cesiones y dotaciones públicas para los atributos urbanos de escala local como son las vías, parques, equipamientos y redes de servicios públicos a cargo de los urbanizadores y constructores. Esto supone una verdadera transformación en las responsabilidades de estos agentes en aplicación del trascendental principio de la ley como es el del reparto equitativo de las cargas y de los beneficios. En este último aspecto se contó con la especial colaboración de Javier GARCÍA-BELLIDO quién realizó análisis profundos y apoyó la redacción de los reglamentos posteriores a la ley. Dan cuenta de ello artículos de su autoría en las revistas Ciudad y Territorio y Desarrollo Urbano en cifras (1998).

Lo anterior es el contenido básico de un POT según la ley, sin entrar en muchos detalles sobre temas supramunicipales que le son prevalentes como los Planes Metropolitanos (PEMOT) para los municipios que hagan parte de estas figuras asociativas o los POMCA (Planes de Ordenamiento de Cuencas Hídricas) de las autoridades ambientales regionales. Estas hacen parte de un enorme número de figuras de planificación

5_En áreas de intervención estratégicas conformadas por varios planes parciales (éstos normalmente son del tamaño de un nuevo barrio) se pueden éstos agrupar en un instrumento llamado macroproyecto.

6_Dentro de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales como delegaciones en el territorio del recién creado Ministerio de Medio Ambiente, se establecieron los POMCA (Planes de Ordenamiento de Cuencas Hídricas) a cargo de estas entidades que predeterminan el ordenamiento fijado por los POT municipales, además se les fijan competencias en los artículos 17 y 31 de la mencionada ley que llevaron al Ministerio de Medio Ambiente de la época a pensar en la elaboración de unos planes de ordenamiento ambientales municipales de los cuales se preparó una metodología preliminar.

complementaria creadas en estos casi 30 años de implementación, algunas en desarrollo de previsiones o necesidades creadas por la misma ley como son los planes de mejoramiento integral de barrios y otros de muy dudosa contribución al desarrollo de la ley y a sus contenidos como las fichas normativas o Unidades de Planeación Zonal (UPZ). Las UPZ, entre otras figuras, han permitido hacer los POT por pedazos o temas por separado, violando lo previsto por la ley y convirtiendo en algunos casos sus normas de largo y de mediano plazo en normativas de bolsillo cambiantes por los gobernantes de turno —justo lo que se buscaba evitar—, pero esto lo analizaremos en el siguiente apartado sobre el origen de las brechas.

Destaco a seguir dos grandes estrategias establecidas por la ley como pilares para su implementación —una muy oportuna y la segunda muy cuestionable—. Mencionaría en primer lugar la fijación que hizo la ley de plazos para elaborar y adoptar los respectivos POT municipales, en principio se estableció en 18 meses, la ley fue adoptada el 18 de julio de 1997 y este plazo al vencerse se amplió con una segunda ley a diciembre 31 de 1999, so pena de no poder expedir licencias o permisos vinculados a la actividad inmobiliaria de ningún tipo, si no se contaba con POT, también condicionaba la obtención de recursos nacionales como la aplicación de subsidios para vivienda social y de otros recursos. Estas medidas hicieron que se tomara relativamente en serio la formulación de estos POT, sin embargo, llegado el plazo casi ningún municipio había adoptado su POT. Esto presionó a los municipios para que en el año 2000 la mayoría de ellos lo hiciera cumpliendo la meta de que casi todos los municipios del país ya contaran con dicho instrumento —al margen claro está, de su calidad y de estar o no completos—.

El segundo aspecto que enciende acalorados debates es la creación de las Curadurías Urbanas, figuras de administración delegada de la actividad pública de expedición de licencias de urbanismo a particulares (similar a un notario pero especializado para analizar y conceder permisos urbanísticos). En 1995, el Decreto Nacional No. 2150 creó la figura con la intención de desahogar las oficinas de planeación municipal en las ciudades con más de 100 mil habitantes y agilizar los trámites. Así, ya existían en 1996 cuando se termina el borrador completo de la ley y en ella se opta por consolidar la figura. La visión en la ley: contando los municipios con instrumentos eficaces de planificación (el POT y los planes parciales), la verificación y cumplimiento de las

normas para la parcelación, urbanización, construcción y subdivisión de predios estarían claramente consignadas en estos instrumentos a largo plazo, por lo que no habría lugar a mayor espacio para interpretaciones por parte de los aplicadores.

El soporte fue un planteamiento muy de la época de los años 90 de que este “notario” urbano privado sería más eficiente y no sería corrupto. Vale comentar que uno de los fenómenos más notorios que se describe en el documento de Política Urbana de 1995 fue el crecimiento de la corrupción en la obtención de las licencias de construcción en las oficinas públicas de planeación municipal. Parte de esta problemática se originaba en la ausencia de planificación —por eso la ley crea el POT—, pero también por la discrecionalidad y una cultura para la corrupción instalada. A mi juicio esto no tiene mucho sentido, pues corrupción puede haberla en cualquier parte. En muchos casos, no en todos, las curadurías han sido un factor de grave distorsión y corrupción en la aplicación de los POT que desarrollaremos más adelante.

Así, cuando se aprueba la ley ya estaban comenzando labores estos nuevos actores del ecosistema del desarrollo urbano, un privado que otorga los licenciamientos a otros privados, en este caso constructores y en general desarrolladores, los cuales empezaron a funcionar mediante concurso público local antes de que existiera el POT. De hecho, la Ley 388 previó una transición para la aplicación de las normas urbanísticas que tuvieran los municipios vigentes en ese momento, mientras se adoptaban los POT esto es desde 1996 hasta la fecha límite donde deberían estar los POT que era el año 2000. Sin embargo, dado que tomó tiempo la adopción de los POT los Curadores actuaron en condiciones de amplios vacíos normativos por hasta seis años (dependiendo de la ciudad). Barranquilla y Armenia por ejemplo, habían sido pilotos apoyados por el gobierno nacional para tal efecto, y aunque los POT fueron adoptados por los respectivos Concejos Municipales, no se aplicaron en la práctica. En Barranquilla esto ocurrió porque el Alcalde al que le correspondía su aplicación, lo desconoció por ser contrario a sus intereses y en Armenia porque al otro día de adoptado el POT, la ciudad sucumbió por un sismo de alta gravedad (1999) y por razones de emergencia en su reconstrucción no se hizo conforme a lo planificado.

Así las cosas, la única ciudad importante del país que cumplió con la meta adoptar el POT antes del 1 de enero de 2000 fue Medellín, aunque con

importantes vacíos. El POT adoptado estaba incompleto, le faltaban los aprovechamientos y las obligaciones —¡casi nada!— los cuales fueron incorporados nueve meses después por Acuerdo del Concejo complementario. Este es el origen de una práctica muy nociva de la época: dejar por fuera, para reglamentaciones posteriores —en algunos casos para peor por medio de Decretos del Alcalde— aspectos esenciales. Se trata de contenidos estratégicos del POT que por ley no deben ser extraídos de su cuerpo normativo, precisamente porque todo este esfuerzo de hacer planificación a largo plazo, se basa en evitar esa práctica de corto plazo de los gobiernos locales de turno.

5 ORIGEN DE LAS PRIMERAS BRECHAS INSTITUCIONALES Y SUS DOS NUDOS: LA APROBACIÓN DE LOS POT Y EL AMBIENTE DE SU IMPLEMENTACIÓN

Se debe reconocer que el momento de arranque de la implementación de la Ley 388 de 1997 fue de mucho optimismo, pues los gobiernos locales vieron una enorme oportunidad para encausar su ordenamiento territorial, materia olvidada o nunca abordada. Esto, además, en un país que estrenaba la descentralización municipal, se recibió mucho entusiasmo, aunque rápidamente se empezó a notar que la tarea no era nada fácil y sobre todo, costosa y con pocos profesionales locales formados para elaborar y gestionar el POT.

De hecho, los gobiernos locales que recibieron la ley, casi nunca fueron los que terminaron adoptando el Plan, esto por el cambio en el período de alcaldes que se llevó a cabo a partir de 1999. Es decir, se perdieron en casi todos los casos el primer año y medio de los dos años y medio que había dado la ley para hacer el POT. Así que, en casi todos los casos, a los nuevos gobiernos locales les tocó arrancar de cero, con sólo un año de plazo para elaborar y adoptar, por lo cual no se pudo completar a tiempo. La excepción fue el caso de Medellín que se adoptó el primer POT —Acuerdo 62 de diciembre 20 de 1999—, pero incompleto como se mencionó. La mayoría de los primeros Planes de Ordenamiento Territoriales en Colombia se aprobaron entre los años 2000 y 2001.

Con el objetivo de ir identificando el origen de las brechas entre lo establecido en la ley y la realidad, podemos empezar por lo obvio. La apuesta de la Ley 388 es muy ambiciosa, en un país que

nunca había hecho verdaderamente planificación para el ordenamiento físico territorial, pensar en abarcar no sólo una normativa para las áreas urbanas sino que también cobijar las áreas rurales, es una tarea enorme que en muchos municipios aún hoy después de 25 años no se ha podido realizar a cabalidad.

Los recursos técnicos, el acceso a la información, la capacidad de gestión local, los costos de los estudios, incluyendo las investigaciones para lograr identificar adecuadamente las zonas con amenazas naturales y los riesgos inherentes son aspectos complejos. Esto sin contar que para municipios eminentemente rurales el solo acceso a las zonas más alejadas a menudo con problemas de orden público o presencia de grupos ilegales armados, hace de estas tareas casi un imposible.

Este podría ser un problema que acarrea la mayor parte de las brechas y tiene que ver con el escaso o nulo apoyo de los niveles de gobierno superiores, es decir los niveles departamentales y las corporaciones autónomas ambientales —delegaciones regionales para el manejo del medio ambiente— y del propio gobierno nacional. Los gobiernos supramunicipales, básicamente amparados por la descentralización municipal y la competencia municipal para elaborar y aprobar el POT, han dejado solos a los municipios es esta labor titánica, estas instancias sólo exigen o aprueban los temas por ejemplo ambientales en el caso de las corporaciones pero no ayudan, solo demandan.

En la ley se establecen tres tipos de plan: el PBOT, (Plan Básico de Ordenamiento Territorial) para municipios entre 30 000 y 100 000 habitantes, el EOT (Esquema de Ordenamiento Territorial) para municipios con menos de 30 000 y el POT propiamente dicho para población superior a 100 000 habitantes. En la práctica la tarea es la misma para los tres tipos de plan, sólo que probablemente la complejidad para el ordenamiento urbano sea menor en los PBOT y EOT pero la complejidad en sus territorios rurales es mucho mayor, por la usual extensión de estos territorios precisamente en ese tipo de municipio poblacionalmente menores.

La complejidad ha ido en aumento con el paso del tiempo, pareciera que el gobierno nacional y las autoridades ambientales no se dieran cuenta que en la mayoría de los casos los municipios se han ido rezagando en la elaboración y ajuste del POT. Por el contrario, expiden decretos y reglamentaciones nacionales y regionales, cada

vez más complejos e imposibles de cumplir, sobre todo en materia de identificación precisa de riesgos originados por amenazas naturales. Sin desconocer que los riesgos son la información más importante a levantar para el Plan, deberían ser las instancias nacionales y regionales las que la deberían hacer y aportar esta información a los municipios en la elaboración del Plan. En esta misma línea de apoyo deberían ser aportadas las cartografías por parte del IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), de nivel nacional; pero no, siendo un organismo público, éste vende a los municipios la cartografía.

Merece especial análisis el decreto nacional 1232 de 2022 que tiene 18 páginas con sólo el listado de los estudios que todos los POT deben abordar. Se tiene un estimativo de que más del 85% de los municipios no han actualizado sus POT, (FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, 2022) desde el primer Plan que de manera casi milagrosa elaboraron hace dos décadas.

Existen muchas anécdotas sobre planes que son idénticos en diferentes municipios y que sólo cambia el nombre del municipio que consultores inescrupulosos se hicieron contratar para hacer trabajos mediocres. Sin embargo, conozco también muchos casos de esa generación de planes que fueron hechos a conciencia y fueron muy oportunos. Obviamente, a la luz de hoy son incompletos pues no cumplirían los estándares técnicos actuales, digamos que por estar persiguiendo lo perfecto las normas nacionales han inducido a que los municipios no actualicen el POT por no tener los recursos para financiar sus demandantes estudios y porque el paso por las instancias de aprobación ambiental suelen ser implacables, no así para apoyar técnicamente con estudios.

De lo anterior surge otra brecha tan honda que deben hacerse profundos estudios sociológicos

para abordarla; el profundo divorcio entre el ordenamiento ambiental y en general las ciencias asociadas para abordarlo con la realidad que implica elaborar el POT desde lo social, económico y jurídico. Lo anterior de cara a construir un ordenamiento sostenible y responsable pero realista con las necesidades humanas e intereses en juego.

No han ayudado mucho los decretos nacionales de 2004 que permiten revisiones excepcionales de los POT para aspectos puntuales “para alinear las normas al cumplimiento del modelo de ordenamiento territorial”⁷. Muchos municipios utilizan esta figura como atajo para hacer revisiones estructurales o para hacerle remiendos al Plan y no abocarse a la revisión ordinaria o legal de mediano o largo plazo, columna vertebral de la Ley para que se mantuvieran las reglas de juego estables.

En resumen una buena parte de las brechas en la implementación de la ley y la efectividad de los POT está en la capacidad institucional local y la falta de apoyo de las instancias de superior jerarquía. Institucionalmente hablando esto tendría solución, no tanto disminuyendo los alcances del POT sino haciendo que dichas instancias aporten recursos e información conducente a llenar los vacíos que el municipio y sobre todo el de menor tamaño, el que elabora PBOT y EOT seguramente no podrá alcanzar.

Como se anunciaba en la introducción, una brecha se cierne sobre el componente rural. El ordenamiento de los territorios rurales ha sido bastante conflictivo y parece mucho más atrasado que en el ordenamiento de los suelos urbanos⁸. Es un hecho que los borradores iniciales de la ley apuntaban a una ley estrictamente de ordenamiento y gestión del suelo urbano, sin embargo, se pensó en la versión final que no es posible hablar desde una visión integral del ordenamiento

7_De acuerdo con el artículo 6 del Decreto Nacional 4002/2004: “la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.”

8_La Ley 388/97 establece que los Planes de Ordenamiento Territoriales deben clasificar los suelos del territorio municipal o distrital en tres clases; urbano, de expansión urbana y rurales y establece que al interior de éstas tres clases se ubican de manera transversal los suelos de protección ambiental y al interior del suelo rural una categoría híbrida de mezclas de “usos urbanos y rurales”, estas dos últimas denominaciones las de protección y suburbanas, no resultan muy afortunadas, pues al denominarlas como “al interior de” se prestan para continuas interpretaciones para regularlos en forma contraria a la naturaleza de lo que se pretende lograr; protegerlos ambientalmente o regularlos como centros poblados rurales, a pesar de que la misma ley, redacta un artículo para cada clase de suelo aclarando su objetivo, dando así como resultado que en realidad son cinco clases de suelos, no tres y que estas categorías son excluyentes entre sí.

del territorio dejando por fuera el suelo rural. Sin embargo, siempre se ha notado un atraso en sus reglamentaciones y desarrollo conceptual y jurídico de lo que implican estos territorios y sobre todo aquellos denominados como “suburbanos” por la ley. En años recientes estos últimos han sido aprovechados para volcar hacia ellos una importante cuota de la actividad inmobiliaria en condiciones de menor exigencia regulatoria, no cual no era precisamente la idea de la ley.

Se esperaba que el decreto nacional 3600 de 2007 ayudara a mejorar las estrategias y contenidos de ordenamiento rural para estos complejos territorios, pero no fue así. En mi concepto los profundizó, el decreto aparece desarticulado de la ley como si no fuera un decreto reglamentario de la misma, pues la cambia, no aclara las diferencias entre suelos suburbano y rurales productivos, sino que confunde los términos denominando “protección” a la preservación de funciones rurales. La Ley utiliza este término única y exclusivamente para referirse a la preservación del medio ambiente en forma estricta, es decir los suelos no utilizables para ninguna función productiva más allá de la producción de bienes y servicios ambientales, mucho menos para fines agrícolas. Adicionalmente, uno de los conflictos más importantes que este decreto genera es que establece que los 300 metros a los lados de todas las vías nacionales y locales serán suelos suburbanos, es decir para el desarrollo campestres o asentamientos de “baja” densidad. Esto ha generado una avalancha de asentamientos lineales que en primer lugar no deberían existir para el propio funcionamiento de los sistemas viales, en segundo lugar olvida que Colombia es en su mayoría un país muy montañoso y que esos asentamientos propician la ocupación en zonas de riesgo por las altas pendientes de las vías y su paso por las elevaciones y, tercero y más importante, esta decisión le compete a los POT no a una decisión nacional.

La cereza del pastel la crea una reciente sentencia del Consejo de Estado en la que se interpreta, de forma equivocada, que los desarrollos en suelos suburbanos no tienen obligaciones o cargas urbanísticas (Sentencia 20220602082949). Esto a pesar de que otra sentencia del mismo Consejo de Estado, estableció anteriormente que la obligación de aportar cargas la origina la generación de beneficios urbanísticos a los desarrollos, siempre que este reglamentada en los POT (Sentencia 05001233100020060307501-21). La reciente decisión ha ayudado a promover el proceso más grave que atraviesa el ordenamiento territorial colombiano. La urbanización de los suelos

rurales en general, que tras la pandemia se aceleró por el interés de población de medios y altos ingresos por comprar vivienda en entornos rurales, que se ha convertido en el mercado más lucrativo, dada la escasa regulación y control y ahora la ausencia de obligaciones urbanísticas que lo convierte en un negocio redondo.

El caso más emblemático y tristemente demostrativo lo constituye el desarrollo de “serena del mar”. El proyecto es una ciudad que se construye en el norte de Cartagena en suelos clasificados por el POT como rurales y de protección ambiental. El decreto nacional 3600 (y la creación de la denominación de corredor vial suburbano) fue utilizado como excusa para cambiar por fuerza de interpretación el POT de la ciudad. De esa forma fue convertida la vía que conecta a esta ciudad con Barranquilla a la orilla del mar Caribe, como corredor suburbano y se permitió la urbanización de la zona con edificios, hoteles, condominios, universidades, etc., en un litoral altamente codiciado para el desarrollo inmobiliario. Todo esto sin tocar el POT que sigue denominando este territorio como rural y de protección, pues sería urgente haber garantizado su protección ambiental por ser unos ecosistemas estratégicos muy vulnerables de manglares. En este caso se conjugan y potencian los dos problemas. De una parte se utiliza el decreto 3600 de 2007 de manera retroactiva para modificar el POT que es de 2001 y convertir suelos rurales y de protección ambiental en unos suelos suburbanos no previstos por el POT, de ahí se procede a partir de licencias de parcelación a construir una verdadera ciudad turística. De otra parte, como el Consejo de Estado en su sentencia declara que no existen cesiones en suelos rurales (recordemos que los suelos suburbanos hacen parte de los rurales) no hay lugar a aportes de espacios públicos u obligaciones urbanísticas por parte de los urbanizadores, una ciudad completamente cerrada y segregada.

Retomando la primera brecha institucional que tienen que ver con la propia formulación de los POT encontramos su segunda consecuencia que es la dificultad para los ajustar POT tanto en las que deberían ser sus revisiones periódicas como la intención siempre presente por parte de los alcaldes de realizar revisiones “extraordinarias”.

En la lista de dificultades para actualizar un POT en Colombia, vale la pena insistir en dos aspectos críticos: la concertación ambiental con las corporaciones autónomas regionales y la aprobación por parte del Concejo municipal o Distrital. Con respecto a la primera mientras

estas instancias sean solo “jueces” y no se involucren en la construcción técnica de los Planes, seguirá existiendo este divorcio de saberes entre el tema ambiental y el desarrollo municipal. Ahora, con respecto a los Concejos, es probablemente el paso más difícil por los intereses políticos que se mueven en esta aprobación. Hay una nueva tendencia de pensamiento que considera que estos POT no deberían pasar por el Concejo, sino ser solo de autoría del Alcalde. Sin embargo, hay que recordar que el ordenamiento territorial no es una instancia sólo técnica, sino también política y que gran parte de su sostenibilidad será posible gracias al soporte de las fuerzas sociales y políticas que lo discutan, socialicen y adopten, pues de estos procesos dependerá la apropiación y defensa de las decisiones que se tomen a largo y mediano plazo.

Una vez abordados los problemas de acceso a la información y las dificultades de la adopción por los Concejos y aprobación por las instancias ambientales, centro la atención y los esfuerzos en el verdadero problema que es la implementación de los POT. Los problemas los encabeza la corrupción en varias instancias, la falta de control urbanístico, la escasa sanción y control social y en un nivel importante la obtención de licencias en las Curadurías Urbanas. Las Curadurías, atrás discutidas, son una figura tiene que ser repensada integralmente, si se busca agilidad en la obtención de licencias y si esto lo garantiza una actividad privada y no pública —aspecto muy discutible— entonces se debe avanzar mucho más en la transparencia. No puede ser que el pago de las expensas sólo se produzca tras obtenerse la licencia y si el proyecto no cumple el POT entonces no se pagan expensas. Este criterio de pago hace proclive al Curador a expedir la licencia, en muchos casos en contra de las normas. Esta relación privado-privado con el mismo interés —hacer un negocio inmobiliario—, alinea un interés común en otorgar la licencia en muchos casos en contra-ría del POT.

Una conclusión en este punto es que el proceso ha sido muy complejo y el cumplimiento de los objetivos de la ley están lejos de lograrse. De una parte la elaboración de los POT (en sus tres denominaciones) ha sido muy difícil y más aún sus ajustes, existe un evidente divorcio entre la forma de ver el ordenamiento territorial desde la visión del planificador urbano y la del ordenamiento ambiental y rural. Y, por otra parte, el mecanismo de aplicación de estos planes bajo la forma de las licencias de urbanización,

construcción y parcelación no es siempre garantía de que se cumpla lo planificado, ni que decir de los mecanismos de control. Y a pesar de este panorama tan gris, la Ley 388/97 sigue existiendo y tratándose de aplicar como una promesa o más bien una esperanza que se sostiene milagrosamente, con importantes ejemplos positivos que ilustran cambios de paradigma y experiencias de gestión de iniciativa pública favorables a la vivienda social entre otros (BID, 2010).

6 LA APLICACIÓN DE LOS POT EN LA EXPANSIÓN DE LA NUEVA CIUDAD

En gran medida, la construcción de la Ley 388 de 1997 se debió al interés explícito de sus autores en el Ministerio de Desarrollo por desarrollar instrumentos de gestión del suelo para producir ciudad nueva. Esto con el fin de generar entornos urbanos de mejor calidad en la ciudad futura así como para mitigar el creciente déficit habitacional de la época —propósito que no se ha logrado a cabalidad— y sobre todo de vivienda de interés social y mayor precio (VIS) y de vivienda de interés prioritario y menor precio (VIP).

Realmente, como se explicó anteriormente no se buscaba en un principio una ley de ordenamiento territorial, sino una ley del suelo, centrada en las herramientas que permitieran varios procesos en simultánea: la lógica de desarrollo predio a predio, la planificación como herramienta de intervención y las obligaciones de urbanización.

En primer lugar, se buscaba erradicar el desarrollo predio a predio para la producción de nuevas urbanizaciones. Esto parece obvio a la luz de los debates actuales pero la historia colombiana y latinoamericana del desarrollo urbano ha sido dependiente exclusivamente de la forma y tamaño de los lotes, aunque éstos provengan de estructuras prediales rurales que hacen difícil su desarrollo sin la debida integración o reajuste de terrenos. De aquí la introducción de la figura UAU.

En segundo lugar, aparte de introducir mecanismos para intervenir la forma de la propiedad, se hace necesario modernizar las herramientas de planificación de la escala local para producir nueva ciudad, hasta ese momento dependientes de la voluntad de dueños, emprendedores y el municipio de forma bastante informal y discrecional. Hay una preocupación por responder a las preguntas: ¿Dónde, cómo, cuándo y de qué

forma urbanizar? Esto a sabiendas de que la inmensa mayoría de los suelos disponibles para tal efecto son de propiedad privada y ya en los años 80 el Estado colombiano había desmontado definitivamente la urbanización directa desde el sector público y entregándolo completamente al sector privado. De aquí la incorporación del plan parcial como instrumento o escala para proyectar la expansión urbana, no necesariamente del lote, sino de los lotes, reajustados en varias UAU por el plan parcial proyectado, la primera como figura de gestión, la segunda como escala del diseño y de la norma urbanística de detalle.

Y en tercer lugar, encontrar formas de obligar a una corresponsabilidad repartida entre los promotores, propietarios y el municipio en la financiación de los sistemas públicos de esta nueva ciudad. Hay que considerar que en el momento de la elaboración de la ley, dichas responsabilidades se encontraban bastante difusas en la Ley de Reforma Urbana, se mencionaban las cesiones locales para espacio público, pero la pregunta de nuevo era, ¿cuánto y de qué forma? Comenzaba a tomar especial relevancia como eje central del discurso de la ley el principio del reparto equitativo de las cargas y de los beneficios.

La respuesta de estas preguntas y la búsqueda de soluciones a los anteriores tres procesos, se buscaron principalmente en la experiencia de España, esencialmente buscando técnicos de las comunidades de Madrid y de Cataluña y tomando algunos instrumentos de la Ley del Suelo vigente para la época que era la de 1992. Vale la pena anotar que muchas de las herramientas existentes en dicha legislación no se incorporaron sino las dos básicas enunciadas como soporte muy básico de la propuesta desde lo operativo: UAU como instrumento para reacondicionar la propiedad privada, planificadas desde el punto de vista normativo y procedimental por un denominado plan parcial, que opera un sistema de reparto equitativo de cargas y de beneficios entre los propietarios de las Unidades como entre éstos y el municipio, principalmente para la producción de la nueva ciudad futura.

Luego vino la necesidad de enmarcar este proceso en un POT que pasó después a ser tanto urbano como rural. También se decidió que estos instrumentos —planes parciales y las UAU que los componen— se podrían aplicar no sólo en la ciudad nueva sino en el reciclaje de suelo, en la renovación urbana y que los instrumentos normativos también debían permitir planificar la transformación de la ciudad que se consolida poco a poco y la ciudad informal. De ahí sale la

articulación de éstas figuras de inspiración española a los ya existentes tratamientos urbanísticos que regulan todos estos fenómenos de manera diferenciada desde el POT, pero todo nació de la necesidad de producir la nueva ciudad.

Probablemente, el reto más complicado de resolver una vez se dio inicio a la formulación de los primeros POT y hasta el momento, ha sido dimensionar el suelo de expansión urbana. Al respecto estando una parte de las ciudades del país en la cordillera de los Andes, un primer grupo de ciudades podemos decir que de entrada no poseen importantes posibilidades de expansión urbana por su accidentada geografía, es el caso de ciudades importantes como Medellín, Bucaramanga o Manizales, estas conforman un grupo donde las ciudades dispusieron de pocos suelos de expansión, porque materialmente no pueden técnicamente crear nueva ciudad, sólo en muy poca proporción.

Por el contrario, ciudades planas con áreas hipotéticamente urbanizables, como Bogotá, Cali, Barranquilla o Pereira, han tenido como centro del debate permanente la creación de enormes reservas de suelos de expansión para la ciudad futura. Hay muchos ejemplos de olvido de que técnicamente hablando un suelo de expansión debe contar con las siguientes características: posibilidades de expandir las redes y los sistemas de transporte (cuyos costos son enormes), ausencia de amenazas naturales (no es tan fácil en un país tropical como Colombia). Pero, sobre todo, una real necesidad de habilitar suelos nuevos (aparte del que se pueda encontrar disponible al interior de la ciudad existente) y una capacidad del sector inmobiliario privado de desarrollarlo en un entorno donde los futuros habitantes lo pueda construir y ocupar. Esta situación que nunca es tenida en cuenta a la hora de dimensionar los suelos de expansión, como es el tamaño y consumo real de vivienda y otros usos por parte de los potenciales compradores y su capacidad adquisitiva.

Sin temor a equivocarnos, se puede afirmar que en este segundo grupo de ciudades, los suelos de expansión quedaron sobredimensionados por los primeros POT, esto supone un problema de partida muy grande, pues esto distorsiona los mercados, los valores y los sistemas, siendo una de sus principales manifestaciones la creciente especulación con los mismos y la profundización de la escasez de suelo para vivienda social.

El estado del arte de estos territorios y procesos de producción de ciudad nueva se puede ilustrar en casos como el de Bogotá, donde el primer intento de POT pretendió incorporar más de 8000

hectáreas lo cual generó una agria disputa legal con las autoridades ambientales que no avalaron dicho despropósito y que determinaron la disputa hasta el día de hoy. Se observan gobiernos distritales que abogan por disminuir dichos suelos para construir una ciudad más compacta y los que propenden por dicha expansión, con los sucesivos cambios en el POT dependiendo del gobierno de turno agravado por el hecho de nunca haber logrado una aprobación de uno u otro modelo o propósito de expansión por no haber sido aprobado el plan por el Concejo de la ciudad. Es decir, en la principal ciudad del país no hay un consenso político, social o técnico que dirija esta discusión. Al contrario estos 25 años se han producido giros en una y en otra dirección dependiendo del gobierno de turno, aunque al parecer, se puede estar estabilizando en el último POT. Aprobado por el Decreto Distrital No. 555 de 2012, esto ante la imposibilidad de su aprobación por el consenso político por el Concejo, el POT propone un punto intermedio entre la expansión y la ciudad compacta que ya en la actualidad cuenta al menos para la expansión norte con un instrumento denominado Plan de Ordenamiento Zonal, “Lagos de Torca” con una planificación a futuro (también bastante sufrida por cierto en los 15 años que duró su formulación).

Un caso emblemático de sobredimensionamiento de suelos de expansión es Cali donde en el primer POT pretendió incorporar 14 000 hectáreas en su primera versión —¡casi la mitad del tamaño de la ciudad actual!— situación que fue corregida a 1400 hectáreas en su proceso de aprobación con la autoridad ambiental y el Concejo municipal en el año 2000 y aun así en la revisión de largo plazo llevada a cabo en el año 2014 se evaluó que de estas hectáreas solo se habían urbanizado efectivamente 210 hectáreas. Aun así no se pensó en redefinir este suelo en su tamaño a pesar de las evidencias que mostraban que seguía estando sobredimensionado, con el agravante de que esta ciudad no ha implementado mecanismos como los planes zonales o macroyectos para darle un orden al desarrollo de los planes parciales que los componen.

Y en su mayor expresión, está Villavicencio, que a pesar de que efectivamente es una de las ciudades con mayor crecimiento demográfico, posee suelos de expansión que representan más de su dimensión de la ciudad actual y que no guardan ninguna

relación con el incremento poblacional. Aun utilizando el cálculo según parámetro propios acomodados para sustentar el incremento de suelos desarrollables, según lo analiza ROJAS (2020) en el ajuste del 2015 el suelo urbano se incrementa en un 37% más con respecto al que ya había en el POT anterior a 1065 ha, así mismo se incrementan los suelos de expansión urbana en un 48% más para sumar 1623 ha, que como vemos es vez y media el área urbana ¿una ciudad por más de que crezca mucho podrá más que duplicarse en 12 años?

Lo más interesante es la distancia que se toma con los datos oficiales del DANE, por ejemplo la población prevista por el censo para 2023 es de 558 299 hab., pero para el documento de soporte técnico del POT de Villavicencio, será de 831 075 hab. Supone que para el año 2027, umbral de revisión del POT será de un millón de habitantes. Pero, la realidad actual es que la ciudad por más crecimiento que ha tenido solo llega este año a 562 000 hab. (2025), Esta manipulación se hace contabilizando más personas por vivienda en las proyecciones para afirmar que la ciudad requiere de 5000 hectáreas nuevas para ese crecimiento, que como vemos no llegará ni a la mitad y eso sin contar que podrían concentrarse solo usando el suelo que dispusieron como urbano, pero claro no, ahí no está el negocio está en ese suelo dimensionado que se ha empezado a desarrollar por manchas de forma dispersa.

En la siguiente FIG. 1, vemos la proporción de suelos urbanizables en color naranja con respecto a los suelos urbanos. Aún más grave, las manchas grises muestran ocupaciones reales urbanas dispersas que fueron dejadas sin incorporar al suelo urbano o de expansión por ser crecimientos informales, o sea no están todos los que son urbanos pero se asignan una barbaridad de suelos nuevos especulativos (ver FIG. 1).

En conclusión podemos decir que algo se ha avanzado en el proceso de incorporación de nuevos suelos urbanos —al margen del gran problema de la urbanización encubierta de suelos suburbanos y rurales que antes se describió—, se están produciendo mal que bien los planes parciales. Antes de la Ley 388 de 1997 y de los POT, se producían urbanizaciones nuevas en cualquier parte⁹, de alguna manera ya se encausan la mayoría de los desarrollos formales en estos suelos determinados por el POT y mediante planes parciales en la mayoría de

9_Esto al margen de la nefasta idea de los macroyectos de interés social que se implementaron por el gobierno nacional entre los años 2007 a 2010 donde se promovió desde una Ley —posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional— la urbanización para proyectos de Vivienda Protegida, que desconocían la clasificación de los suelos de los POT y cualquier tipo de restricción ambiental, de planificación local o regional e inclusive la aprobación de propio municipio.

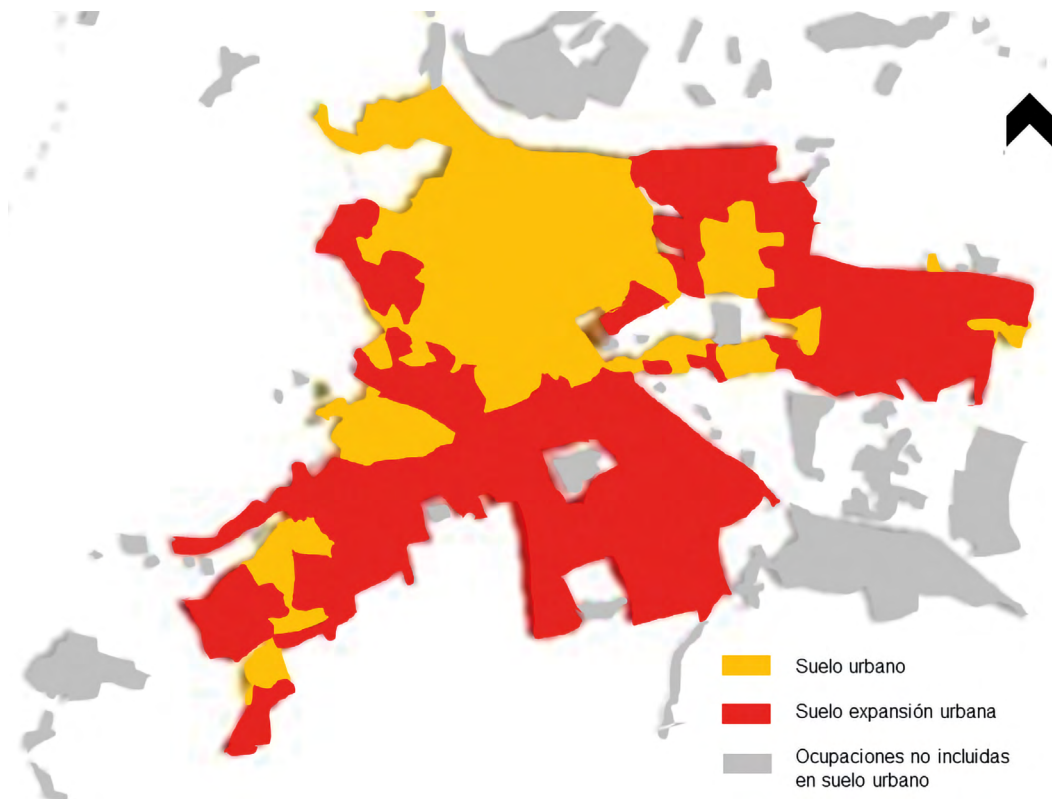


FIG. 1. Suelo urbano y de Expansión POT 2015 vs Huella Urbana 2015

Fuente: Elaboración propia con base en Villavicencio Rojas, L. J. (2015): "Planificando el crecimiento urbano en Villavicencio" [tesis de Maestría CIDER, Universidad de los Andes]

los casos, los cuales han tenido una concertación ambiental y con las empresas de servicios públicos, lo cual ya es un avance.

De la utilización de las UAU, transformación de los terrenos mediante reajustes, distribución de cargas y de beneficios, materialización de lo planificado, queda muchas dudas, en algunos casos que documentaremos en el estudio de caso si se ha avanzado y en mucho no.

Hacer un balance general en la utilización de los planes parciales es difícil. Existe una enorme heterogeneidad en el país en esta práctica, que si bien está claro en la ley que es obligatorio utilizarlos, para habilitar ciudad nueva en los suelos de expansión, no está clara la fuerza vinculante de este precepto y no hay estudios abarcadores que hagan este balance a nivel país. En ciudades como Envigado —el municipio más rico del país por PIB per cápita—, no se utilizaron sino 12 años después del primer POT (aprobado en el año 2000, reglamentado en 2001). Debemos decir que el uso de los planes parciales para habilitar los suelos de expansión ha sido importante, dejando de lado municipios que simplemente no

han utilizado estos suelos de expansión determinados por sus POT, estos son en su mayoría municipios de menos de 100 000 habitantes que en vez de utilizarlos se han dedicado a hacer parcelaciones campestres en sus suelos suburbanos.

Pero volviendo a los suelos de expansión de las ciudades mayores, se puede decir que hay una pléyade de experiencias de planes parciales en Cali, Pereira, Barranquilla, Montería. Es común observar en estas experiencias el uso de solo una parte del suelo dispuesto, a partir del uso de una medida arbitraria pues no se sabe muy bien de donde salió que un plan parcial medía 10 hectáreas, tal vez del POT de Bogotá. Así se ha confundido el plan parcial con un tamaño o medida más acorde con la UAU y por ende demasiado pequeña, lo cual no tiene la injerencia que se pretendía a través del reajuste de terrenos y con la idea de planificar a gran escala la ciudad futura aunque se desarrolle en fases por cada UAU.

Así encontramos como estado del arte que en muchos municipios los planes parciales se vuelven más un nombre o un trámite, ajustándose en muchos casos a la forma y tamaño del lote existente,

por ende no cumpliendo sus propósitos de transformación de la propiedad por medio de la conjunción de terrenos de diversos propietarios o de planificación a largo plazo. Así se cumple con la ley y con el POT pero sin buscar el propósito real que es la optimización en el uso del territorio y la producción de una ciudad de mayor calidad.

Hoy, la provisión de nuevos suelos de forma ordenada, uno de los grandes objetivos de la Ley 388, convive con dos distorsiones: los planes parciales suelen no abarcar escalas importantes de los suelos de expansión ni superar el ámbito de suelo de un propietario, sin que se produzca la integración o articulación entre suelos de diversos propietarios y, las áreas de expansión han quedado muy grandes. Entonces, lo que se termina haciendo son planes parciales muy pequeños y unidades ajustadas a la forma de cada lote, esto es lo mismo que antes ya se hacía, todo porque no se quiere “molestar” la forma de la propiedad a pesar de que puede estarse perdiendo eficiencia y rentabilidad. Es una realidad en la que tienen responsabilidad las instituciones públicas que formulan y adoptan tanto los POT como los planes parciales y sus técnicos que olvidan el propósito real de estos instrumentos como herramientas para la gestión de suelos.

Finalmente, con respecto a la distribución de las cargas y de los beneficios ha habido avances técnicos y normativos como son la denominación de los aprovechamientos adicionales o ventas de derechos de construcción para ser aumentada la edificabilidad o sea los beneficios para que los planes parciales pueden asumir cargas mayores como lo son los sistemas primarios de movilidad y de servicios públicos. Esta alternativa o solución fue instrumentada inicialmente en Bogotá y se ha esparcido en la mayoría de las ciudades grandes del país lo cual ha mejorado las condiciones financieras¹⁰ de los procesos y la concertación con las autoridades de planificación que aprueban los planes parciales.

7 REFLEXIONES FINALES

Aún quedan muchas cosas para mejorar en el desarrollo normativo e institucional en el país sobre todo en el ámbito que corresponde al gobierno

nacional que, básicamente, ha tenido desatendido el tema desde hace dos décadas —concentrado únicamente en que los municipios tengan POT y en entregar subsidios para vivienda social—, de suerte que ha sido en las ciudades principales donde se ha dado de forma importante el desarrollo instrumental. Es especialmente relevante el desarrollo instrumental de los sistemas de reparto de las cargas y los beneficios entre las UAU creado en Medellín para el plan parcial de Pajarito (2003) y difundido y replicado con variaciones en gran parte del país. Esta metodología fue pionera en el país y combinó técnicas de cuantificación de puntajes para las propiedades involucradas, las cargas aportadas y la obtención de beneficios en forma de puntos. La innovación de ese plan parcial se inspiró en la experiencia de Japón con elementos de la tradición española en lo relativo a las Unidades de Aprovechamiento Urbanísticas para determinar en los decretos de adopción de los Planes parciales la cuantificación de los beneficios y su posterior convertibilidad en diferentes usos.

Resalto las incursiones de Medellín y Bogotá con instrumentos de planificación de mayor escala que engloban y efectúan repartos de cargas y de beneficios entre diferentes planes parciales que los componen —aplicación de la figura macroproyecto creada por la Ley—, pero que en Bogotá se denomina Plan de Ordenamiento Zonal, para habilitar sus extensos suelos de expansión. Esta versión del sistema de reparto a escala mayor permite cubrir cargas generales (como una gran avenida) con cargo al propio proceso de urbanización y no al presupuesto público, también una mejor planificación de las grandes infraestructuras de soporte y una reproducir la lógica de asociación entre propietarios del plan parcial entre planes parciales para fines de cargas.

Quedan aún muchos aspectos por desarrollar y sobre todo por unificar por normas nacionales. No puede ser que cada plan parcial se deba “inventar” un sistema de reparto de cargas y de beneficios, empezando por la forma en que se hacen los avalúos comerciales de los predios integrantes, pasando por qué se denomina cargas o beneficios y cómo se equilibran entre sí. Esto es aún más ilógico siendo que las ciudades han realizado importantes aportes a la materialización de este principio a partir de proyectos

10_El decreto 2181 de 2007 estableció basado en el artículo 39 de la Ley 388/97 que cuando sea necesaria la financiación de infraestructuras de escala, es decir costos general o de ciudad, no están obligados estos desarrollos a acometerlos salvo que se les conceda un mayor aprovechamiento o edificabilidad, mecanismo que ha viabilizado muchos planes parciales a los cuales se les ha exigido financiar sistemas —cargas— principales como viales o de servicios públicos y en contraprestación se les ha elevado su edificabilidad.

concretos. Por ejemplo, Bogotá cuenta con una experiencia importante en la implementación de sistemas de asignación de beneficios para los planes parciales a partir de las cargas generales que asumirán. Medellín lleva más de dos décadas aplicando un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios entre UAU que le ha permitido desarrollar un número importante de soluciones en planes parciales tanto en desarrollo nuevo como en renovación urbana. También hay avances importantes en la gestión social y la coordinación en planes de desarrollo público-privada como es el caso del plan parcial de renovación de Ciudad Victoria en Pereira.

Hace rato que el gobierno nacional debería haber recogido los avances de las ciudades en materia de planes parciales para evolucionar las normas y unificar los procesos, pero basándose en las experiencias exitosas construidas, unificando y aclarando las formas de valoración de los inmuebles, la metodología de reparto, la asignación de los beneficios¹¹, la manera en que se calculan las edificabilidades, lo que se cuenta como cargas etc., entre otros aspectos por armonizar y así abrirle camino a las ciudades medianas y a más procesos de desarrollo de ciudad nueva.

Más adelante se retomarán en los estudios de caso, aspectos más operativos y metodológicos que permitan conocer mejor los avances y los retos que enfrentan.

Esta última de las tres principales brechas priorizadas en esta somera descripción completa un panorama complejo, donde la propia planificación es utilizada para generar especulación con

los suelos, práctica que justamente se pretende controlar desde las técnicas e instrumentos del ordenamiento territorial. Hay que reconocer y aprovechar las herramientas que se han creado para atacar este problema de manera importante al menos en el plano regulatorio en algunas ciudades principales —anuncio de proyecto y desarrollo prioritario— con resultados muy variados. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los municipios se sigue practicando no solo la urbanización por fuera de lo establecido por el POT —con argucias como las mencionadas en el suelo rural—, creando artificialmente suelos de expansión sobredimensionados o francamente desconociendo los POT.

8 BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID (2010): *Las ciudades del mañana, experiencias exitosas de gestión urbana en Colombia*, Washington.
- GARCIA-BELLIDO, J. (1998): *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*.
- GARCIA-BELLIDO, J. (1998): Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura, *Desarrollo Urbano en Cifras*, n° 5: pp.118-194, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, Colombia, junio-agosto.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIA (1995): “Ciudades y ciudadanía” *La política urbana del salto social*.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (1994): *Seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia*.
- ROJAS, L. J. (2015): *Planificando el crecimiento urbano en Villavicencio*, CIDER, [Tesis de Maestría, Universidad de los Andes, Bogotá].

11. Parecen temas muy de detalle instrumental local, pero resultan esenciales para avanzar en el desarrollo de las figuras, por ejemplo la forma en que cuantifica la edificabilidad en estos territorios de expansión urbana sometidos a planes parciales, por ejemplo en las normas de Bogotá se insiste en aplicar el índice de construcción sobre área neta urbanizable, esto es descontando cargas y suelos de protección ambiental, esto supone un “castigo” en la valoración de estos suelos que siendo privados no reciben ninguna valoración económica para sus dueños y en la práctica una exclusión del sistema de reparto de cargas y de beneficios, porque tampoco se reciben como parte de las cesiones para parques, siendo que en ciudades como Medellín que la edificabilidad siempre se ha asignado sobre área bruta y así cuenta en la edificabilidad sin que esta se pueda materializar en estas áreas reservadas para sistemas públicos o para la preservación ambiental, pero si han aportado en edificabilidad y cesiones, lo cual hace que en la práctica poseen un valor —inferior eso sí, a los suelos netos urbanizables— pero que entra en la valoración para el reparto, siendo cedidos al municipio por sus dueños en el desarrollo del plan parcial, porque han sido “pagados” con la edificabilidad asignada por el POT a todo el polígono.

9 REFERENCIAS NORMATIVAS
Y JURISPRUDENCIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, ley 142/1994 [Ley 142 de 1994 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, ley 99/1993 [Ley 99 de 1993 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, ley 388/1997 [Ley 388 de 1997 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS (2022): Actualización de los POT en Colombia, Bogotá 2022.

CONCEJO DE MEDELLÍN, Acuerdo 62 de 1999, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín.

CONCEJO DE VILLAVICENCIO, Acuerdo 287 de 2015, seguimiento de la implementación del POT.

CONCEJO DE SANTIAGO DE CALI, Acuerdo 069 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decretos reglamentarios 1077/2023, 1231/2023, 4002/2004, 2181/2006, 3600/2007

SENTENCIA 20220602082949

SENTENCIA-05001233100020060307501-21 CESIONES URBANÍSTICAS

10 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PEMOT	Planes Metropolitanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo
POMCA	Planes de Ordenamiento de Cuencas Hídricas
POT	Planes de Ordenamiento Territoriales
UAU	Unidad de Actuación Urbanística
UPZ	Unidades de Planeación Zonal

11 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE
DE FINANCIACIÓN

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este artículo forma parte del proyecto de investigación Brechas institucionales de las políticas de suelo: Encuentro Iberoamericano (BRE-INS) financiado por UNED- Cooperación al Desarrollo y la Cátedra UNED- Instituto Lincoln de Políticas del Suelo. El autor agradece los comentarios y sugerencias realizadas por las Dras. Claudia Acosta y Marta Lora-Tamayo Vallvé a las versiones preliminares.

034

Régimen jurídico-urbanístico y gobernanza territorial costarricenses: brechas, tensiones y oportunidades para una reforma

*Costa Rican Legal-Urban Planning Regime and Territorial
Governance: Gaps, Tensions, and Opportunities for Reform*

Silvia Karina Valentinuzzi-Núñez ⁽¹⁾

Felix Zumbado-Morales ⁽²⁾

- ⁽¹⁾ Consultora independiente
svalentinuzzi@inspiraurbana.com; <https://orcid.org/0009-0003-0695-2897>
- ⁽²⁾ Universidad de Costa Rica
felix.zumbado@ucr.ac.cr; <https://orcid.org/0000-0002-0854-4403>
-

Resumen

El artículo examina las brechas estructurales del modelo urbanístico costarricense que limitan la efectividad del derecho urbanístico y de la planificación territorial. Desde un enfoque histórico, jurídico e institucional, se analiza la evolución del sistema vigente, evidenciando los factores que han impedido consolidar una política nacional de ordenamiento coherente y sostenida en el tiempo. El estudio adopta una metodología cualitativa y descriptivo-analítica basada en la revisión de fuentes secundarias —leyes, reglamentos, jurisprudencia, proyectos de ley, informes técnicos y estudios académicos—, con énfasis en el periodo 1949-2025. Los resultados muestran que el marco legal, técnico y operativo continúa fragmentado y anclado en la Ley de Planificación Urbana de 1968, lo que ha generado dispersión normativa, débil rectoría institucional y falta de articulación entre escalas y actores. También se identifican vacíos de capacidad técnica y política en las municipalidades, tensiones interinstitucionales, así como la persistencia de intereses que obstaculizan el avance significativo y reformas estructurales. El trabajo concluye que la transformación del régimen urbanístico costarricense requiere una reforma integral que incorpore principios contemporáneos de gobernanza territorial, función social y ecológica del suelo, y planificación multinivel, orientada hacia un desarrollo urbano-regional sostenible, equitativo y resiliente.

Abstract

The article examines the structural gaps in Costa Rica's urban planning model that limit the effectiveness of urban law and territorial planning. From a historical, legal, and institutional perspective, it analyzes the evolution of the current system, highlighting the factors that have prevented the consolidation of a coherent and sustained national territorial policy. The study adopts a qualitative and descriptive-analytical methodology based on the review of secondary sources —laws, regulations, case law, bills, technical reports, and academic studies— with emphasis on the period 1949–2025. The findings show that the legal, technical, and operational framework remains fragmented and anchored in the 1968 Urban Planning Law, generating regulatory dispersion, weak institutional leadership, and lack of coordination across scales and actors. The analysis also identifies technical and political capacity gaps in municipalities, interinstitutional tensions, and the persistence of interests that hinder significant progress and structural reforms. The paper concludes that transforming Costa Rica's urban planning framework requires a comprehensive reform that incorporates contemporary principles of territorial governance, the social and ecological function of land, and multilevel planning, oriented toward sustainable, equitable, and resilient urban-regional development.

Palabras clave

Planificación urbana	Derecho urbanístico
Reforma institucional	Gobernanza territorial
Costa Rica	

Keywords

Urban planning	Urban law
Institutional reform	Territorial governance
Costa Rica	



RECIBIDO: 14.11.2025

REVISADO: 05.12.2025

1 INTRODUCCIÓN

Costa Rica, reconocida por su riqueza biológica —al concentrar cerca del 6% de las especies del planeta en solo el 0,03% de la superficie terrestre—, enfrenta crecientes desafíos urbanos. Aunque ha sido un referente en conservación ambiental, el 80% de su población vive en zonas urbanas caracterizadas por expansión dispersa y baja densidad, lo que genera presión sobre suelos agrícolas y de alto valor ambiental. En la Gran Área Metropolitana (GAM), la densidad promedio es de apenas 15,5 hab./ha, muy por debajo de ciudades como Bogotá o Medellín, que superan los 150 hab./ha (COLEGIO FEDERADO DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS (CFIA), 2025, Cap. 6). Este patrón encarece la infraestructura y servicios, profundiza desigualdades y refuerza la dependencia del transporte privado, evidenciando la necesidad de reorientar el modelo de crecimiento urbano.

El marco de ordenamiento territorial y planificación urbana, vigente desde la Ley de Planificación Urbana N.º 4240 (1968), se mantiene fragmentado, complejo y desarticulado, con falta de coordinación interinstitucional y limitada capacidad técnica y financiera municipal. Actualmente, solo el 15% del territorio continental cuenta con Plan Regulador (PR), principal instrumento de regulación del uso del suelo; apenas 20 municipalidades disponen de uno que cubre todo su territorio, y la mayoría tiene más de veinte años de antigüedad (VALENTINUZZI, 2025). Los procesos de formulación pueden superar los 15 años, lo que agrava su desactualización, sin que ello implique incumplimiento legal, ya que la ley no establece plazos para elaborarlos ni actualizarlos.

Este panorama refleja un modelo de gestión territorial insuficiente y la ausencia de un liderazgo rector nacional sostenido, a lo que se suma la desinformación pública que alimenta resistencias

sociales a los planes reguladores. Frente a ello, el debate actual sobre el ordenamiento territorial trasciende el paradigma del desarrollo sostenible, avanzando hacia el desarrollo regenerativo, entendido como la necesidad de revertir los impactos acumulados del modelo urbano pasado y restaurar la capacidad del territorio para sostener la vida, en un contexto de crisis climática y pérdida de resiliencia ecológica.

El artículo analiza las brechas normativas, técnicas e institucionales que limitan la efectividad del derecho urbanístico costarricense y el avance de la planificación urbana, mediante una revisión histórica, jurídica e institucional, la evaluación de dificultades en la implementación de los planes reguladores y el estudio de propuestas legislativas y académicas recientes, con el fin de aportar a la construcción de un marco integral y coherente para un desarrollo territorial sostenible, equitativo y resiliente.

2 HISTÓRICO, ESTRUCTURA ACTUAL Y COMPETENCIAS

2.1 Evolución normativa del urbanismo en Costa Rica

2.1.1 Etapa precolombina a 1949

La ocupación del suelo en Costa Rica se remonta a las sociedades precolombinas (CORRALES, 2001) y cambia radicalmente con la Colonia y, posteriormente, con la Independencia de 1821, que reorganiza la estructura político-administrativa de un territorio conformado por pueblos indígenas y pequeños núcleos de colonos hispanos (PERALTA, 1955). Durante el siglo XIX, en el período republicano temprano, la regulación territorial

avanzó mediante decretos y leyes dispersas, como la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica (1824) —que estableció la obligatoriedad de una municipalidad por poblado— y la Ley de Bases y Garantías (1841), que dividió el país en cinco departamentos. A ello se suma una legislación concesional profusa —alrededor de 207 leyes— orientada a promover la colonización agrícola y el poblamiento de zonas alejadas (BETRANO, 2017).

Ya en el siglo XX, destacan las Ordenanzas Municipales de 1918, que fijaron reglas constructivas y de expansión urbana, y la Ley de Baldíos de 1927, que promovió la inmigración europea y la producción agrícola mediante la adjudicación de lotes de hasta 40 hectáreas.

En conjunto, este período conformó un mosaico fragmentario de normas sectoriales, que —más

indirecta que directamente— fue delineando el orden jurídico inicial de la actividad urbanística costarricense.

2.1.2 Segunda mitad del siglo XX a la actualidad

A partir de 1949, Costa Rica consolidó las bases del entramado legal urbanístico vigente, mediante la promulgación de leyes y reglamentos que definieron competencias institucionales, instrumentos de planificación y criterios de ordenamiento territorial. La siguiente síntesis presenta los principales hitos del siglo XX (FIG. 1) y XXI (FIG. 2), su objeto o temática y los vacíos regulatorios asociados, evidenciando cómo la evolución normativa ha configurado un sistema fragmentado y en constante ajuste (ZUMBADO, 2023).

AÑO	NORMATIVA	OBJETO/TEMÁTICA	VACÍOS REGULATORIOS
1949	Ley de Construcciones, N.º 833	Responsabilidad municipal de la regulación de construcciones	Vacíos en temas de fraccionamiento o loteos y servidumbres
1954	Ley 1788 Orgánica del INVU	Se crea el INVU como institución autónoma	Carece de financiamiento operativo y de reglas claras de articulación con las municipalidades
1961	Ley del Instituto de Tierras y Colonización, N.º 2825	Creación de asentamientos en zonas rurales	Facultó al Instituto a fundar asentamientos sin coordinación urbanística ni municipal
1968	Ley de Planificación Urbana, N.º 4240	Desarrollo de Planes Reguladores	No considera temas como: función social de la propiedad, gestión del riesgo, herramientas de gestión de suelos, medio ambiente, división de los suelos rurales y urbanos, con reglas para zonas de expansión. No se establecen plazos para contar con planes reguladores, planes regionales y el plan nacional; tampoco se generan sanciones en caso de incumplimiento
1977	Ley de la Zona Marítimo Terrestre, N.º 6043	Regulación de la zona Costera	Sin gestión conjunta entre el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el INVU y los municipios; ni fiscalización de la gestión costera ni sanciones por ausencia de PR costeros
1979	Decreto Ejecutivo (DE) N.º 10 458-P-DP	Crea el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos	Rectoría sectorial a cargo de un(a) ministro(a) sin cartera, sin coordinación con la rectoría del INVU
1982	Decreto del Plan GAM N.º 13 583-VAH-OFIPLAN	Planificación regional de la Gran Área Metropolitana (GAM)	No se establecen sanciones por no cumplimiento de lo estipulado en el decreto
1982	Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones	Norma supletoria sobre fraccionamiento y urbanizaciones aprobada por la Junta Directiva del INVU en sesión N.º 3391	Vacío en planificación y fraccionamiento del suelo rural: sin reglas para actividades de mayor intensidad en suelo rural, con servidumbres usadas como vía de urbanización
1986	Ley General de Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, N.º 7055	Creación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)	Sin ley orgánica ni funciones propias: el MIVAH se limita a brindar soporte técnico a su jerarca
1995	Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554	Gestión del medio ambiente	Sin articulación normativa entre fraccionamiento del suelo, desarrollo urbano y plan regulador
1996	Ley Forestal, N.º 7575	Gestión forestal y zonas de protección de cuerpos de agua	Presenta vacíos en la gestión de áreas de protección de cuerpos de agua al mantener su carácter privado, sin control ni coordinación interinstitucional para la restauración y usos compatibles con la conservación
1997	Decreto Ejecutivo N.º 25 902-MIVAH- MP-MINAE	Reforma al Plan Regional de Desarrollo Urbano del Gran Área Metropolitana	Su aplicación se limita a solo 31 municipios y mantener un área de control urbanístico transitoria sin criterios claros de actualización. La delimitación entre zonas de protección y crecimiento urbano carece de instrumentos normativos complementarios que orienten su gestión municipal
1998	Ley de Uso, Manejo y Conservación del Suelo N.º 7779	Conservación de suelos	La ausencia de gestión integral del suelo rural propicia desarrollos urbanos en áreas de vocación agropecuaria
1998	Ley de Biodiversidad, N.º 7788	Regula la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, establece derechos de acceso a recursos genéticos y crea el Sistema Nac. de Áreas de Conservación (SINAC)	Se ordena que todo plan o autorización de uso del suelo y de recursos naturales, de cualquier ente público, considere la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, pero carece de mecanismos operativos. No se articula la planificación de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) con los planes reguladores, ni con los corredores biológicos
1999	Ley de Propiedad en Condominio, N.º 7933	Propiedad en el régimen de condominios	No exige la cesión de espacio público del art. 40 de la LPU, por lo que los proyectos bajo esta figura eluden esa obligación. Su gestión depende de la norma de los planes reguladores —a menudo inexistentes—, de modo que aspectos como dimensión máxima, alineamiento con la vialidad proyectada, cobertura y alturas no quedan regulados

FIG. 1. Resumen de normativa relevante en materia de urbanismo del Siglo XX
Fuente: Elaboración propia

AÑO	NORMATIVA	OBJETO/TEMÁTICA	VACÍOS REGULATORIOS
2006	Decreto Ejecutivo N.º 32 967-MINAE	Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental, que define la metodología para hacer la evaluación ambiental de los planes reguladores	Presenta vacíos en su legitimidad y en su diseño técnico: fue emitido sin el debido proceso de consulta interinstitucional, contraviniendo la Ley General de Administración Pública. Además, su metodología carece de proporcionalidad y rigor técnico, al exigir insumos excesivos para resultados limitados y ser de trámite complejo y poco funcional
2006	Manual de Procedimientos para la Redacción y Elaboración de PR.	Metodología para elaborar planes reguladores urbanos o cantonales, emitida por el INVU (Reglamento 5507)	Carece de la vocación sistémica del territorio y de una regulación integral de la zona rural con respecto a la gestión del suelo agropecuario, zonas de expansión y protección de servicios ambientales
2008	Decreto Ejecutivo N.º 34 433-MINAE	Reglamento a la Ley de Biodiversidad	No establece mecanismos para incorporar criterios de conservación de la biodiversidad en los planes reguladores
2010	Manual para la Elaboración de Planes Reguladores Costeros en la Zona Marítimo Terrestre	Metodología para elaborar planes reguladores costeros, emitido por el ICT	Carece de mecanismos de revisión conjunta INVU-ICT; no incorpora una visión sistémica del litoral respecto de los centros poblados colindantes y mantiene separada la planificación costera de la cantonal. Prioriza el turismo y desatiende otros usos (habitacional, pesca y agroproductivo)
2015	Decreto Ejecutivo N.º 39 150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR, y dos reformas posteriores	Crea un régimen transitorio para agilizar la revisión ambiental y la aprobación de PR	Es una norma temporal vigente por 5 años, aunque luego fue prorrogada, en dos ocasiones, por dos gobiernos distintos. No corrige los problemas denunciados por la Contraloría General de la República (CGR) de la metodología establecida en el Decreto Ejecutivo N.º 32 967-MINAE
2017	Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial (MAPRIOT)	Actualiza el manual del INVU del 2007, estableciendo la metodología y los componentes para elaborar planes reguladores cantonales	En la práctica, el Manual se usa para la revisión y aprobación del INVU, y se cuestiona que algunas recomendaciones se exijan como si fueran obligatorias. Entre las críticas destacan la escasa claridad sobre participación ciudadana y que no mediara un proceso participativo en su elaboración.
2020	Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, N.º 6411	Fija restricciones al tamaño mínimo de lotes en urbanizaciones y fraccionamientos simples y exige condiciones mínimas para autorizar el fraccionamiento	Regula el acceso residencial excepcional por servidumbre, definiendo su extensión y ancho mínimos. Ha generado impactos en el ejercicio de la ingeniería topográfica, cuyos gremios han impulsado su modificación o derogatoria
2025	Decreto Ejecutivo N.º 44 710-MINAE	Define nuevas metodologías para hacer la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores	Sustituye la norma anterior. Dada su reciente entrada en vigor, aún no se han identificado vacíos

FIG. 2. Resumen de normativa relevante en materia de urbanismo del siglo XXI
Fuente: Elaboración propia

Al concluir el siglo XX, Costa Rica contaba con un marco legal urbanístico amplio pero fragmentado, donde las normas sectoriales —ambientales, turísticas, agrícolas y de vivienda— no lograron articularse con la Ley de Planificación Urbana (LPU) (1968). La inacción del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), junto con el crecimiento institucional del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), debilitó la rectoría técnica y frustró la consolidación de una política territorial integral.

El análisis histórico evidencia que las brechas estructurales del siglo XX persisten, pese a intentos de modernización como el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial (MAPRIOT) (2017) y el nuevo reglamento de la variable ambiental (2025). El sistema continúa fragmentado y sin coordinación efectiva entre actores, carece de mecanismos que articulen la gestión del suelo urbano y rural, y aún no integra plenamente temas como movilidad sostenible y adaptación climática. El reto es consolidar un ordenamiento territorial coherente y contemporáneo, capaz de guiar el desarrollo urbano-regional sostenible y resiliente.

2.2 El Plan Regulador en Costa Rica

2.2.1 ¿Qué es y cuán vinculante es un Plan Regulador?

La Ley de Planificación Urbana (N.º 4240) define al PR como el instrumento local que, mediante planos, mapas y reglamentos, fija la política de desarrollo y los planes sobre distribución de la población, usos del suelo, vías, servicios públicos, facilidades comunales y construcción/rehabilitación urbana.

2.2.2 Ámbito territorial y contenidos mínimos

El PR puede aplicarse al distrito urbano o extender sus efectos a otros sectores, pudiendo alcanzar cobertura cantonal cuando existan razones justificadas (Ley 4240, art. 15). Originalmente concebido para las cabeceras de cantón, el PR se elaboraba por cuadrantes urbanos, práctica común en los años setenta con los planes realizados por el INVU. Posteriormente, su alcance se amplió hasta abarcar todo el territorio municipal.

Sus contenidos mínimos incluyen la política de desarrollo, los estudios de población y uso del

suelo, la circulación vial, los servicios comunales y públicos, y la renovación urbana (Ley 4240, art. 16). Estos se ejecutan mediante reglamentos de desarrollo urbano: Zonificación, Fraccionamiento y Urbanización, Mapa Oficial, Renovación Urbana y Construcciones (Ley 4240, art. 21).

La adopción del PR requiere: i) audiencia pública, ii) aprobación técnica del INVU (y del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) si es costero), iii) acuerdo del concejo municipal, y iv) publicación en el diario oficial La Gaceta (Ley 4240, art. 17). Una vez aprobado, su cumplimiento es obligatorio.

Los PR pueden incluir incentivos y disposiciones innovadoras, lo que ha permitido prácticas destacadas en gobernanza, movilidad, infraestructura verde y gestión del suelo (MIVAH; Proyecto “Transición hacia una Economía Verde Urbana” (TEVU), 2025). Sin embargo, la aprobación nacional condiciona la autonomía local, pues el INVU ejerce control técnico a través del MAPRIOT, manual que, aunque sin fuerza de ley, se exige en la práctica para autorizar los planes, generando tensiones con la autonomía municipal.

2.2.3 Incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores

En la década de 2000, la Sala Constitucional reconoció la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en los planes reguladores, ordenando al Estado —a través del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)— garantizar evaluaciones de impacto ambiental basadas en criterios técnicos, científicos y jurídicos, conforme al principio precautorio y al desarrollo sostenible. Esta jurisprudencia derivó en el Decreto Ejecutivo N.º 32 967-MINAE (IFAS), que otorgó a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) competencias de fiscalización ambiental sobre los instrumentos de planificación urbana. Sin embargo, el reglamento fue emitido sin respetar el procedimiento previsto en la Ley de Planificación Urbana (art. 15), omitiendo la audiencia pública y la aprobación municipal, lo que generó un mecanismo “laberíntico y disfuncional”, según la Contraloría General de la República.

El Decreto Ejecutivo N.º 44 710-MINAE (vigente desde el 18 de agosto de 2025) sustituye este esquema, buscando mayor precisión técnica, definición de responsabilidades y agilidad procedimental mediante la plataforma digital de la SETENA. Introduce dos alternativas

metodológicas, una guía paso a paso para la revisión de productos y un procedimiento para modificaciones de la viabilidad ambiental, alineando los principios del derecho ambiental y urbanístico.

2.2.4 Plan Regulador Costero

Los Planes Reguladores Costeros se aplican en cantones con litoral marítimo y regulan el uso de la Zona Marítimo Terrestre, franja de 200 metros medidos desde la pleamar ordinaria, propiedad del Estado (Ley N.º 6043). Deben cumplir los requisitos de la Ley de Planificación Urbana, los lineamientos del MAPRIOT y la viabilidad ambiental ante la SETENA, además de contar con la aprobación del ICT y ajustarse al Manual de Planes Reguladores Costeros, que establece sus especificaciones técnicas de formulación y revisión.

2.3 Rol y base legal de instituciones

El ordenamiento territorial en Costa Rica funciona como un sistema de competencias dispersas y débilmente articuladas entre ministerios, instituciones y municipalidades. Mientras las municipalidades formulan y aplican los planes reguladores, las entidades nacionales emiten lineamientos, aprueban técnicamente los instrumentos, generan información oficial y ejercen funciones de control y fiscalización. Esta fragmentación institucional y ausencia de liderazgo político-técnico limita la coherencia entre políticas sectoriales y decisiones territoriales.

A continuación, se presenta una síntesis del rol de las principales instituciones vinculadas con el urbanismo, la gestión del suelo y el ordenamiento territorial, destacando sus competencias, articulaciones e implicaciones normativas.

2.3.1 Municipalidades

Las municipalidades son el ente ejecutor del ordenamiento territorial a nivel local, con competencias para planificar, regular y controlar el desarrollo urbano, sustentadas en el Código Municipal (CM, N.º 7794 de 1998), la Ley de Planificación Urbana (LPU, N.º 4240) y la Ley de Zona Marítimo Terrestre (LZMT, N.º 6043).

Entre sus principales funciones destacan: dictar medidas de ordenamiento urbano (CM art. 13.p), organizar los servicios vinculados al desarrollo urbano (CM art. 13.d), promover la participación ciudadana (CM art. 2) y celebrar convenios intermunicipales o interinstitucionales (CM art. 3).

Asimismo, deben implantar los planes reguladores con aprobación técnica del INVU, audiencias públicas y acuerdo del concejo municipal (LPU arts. 7, 13 y 15). También les corresponde emitir reglamentos, otorgar certificados de uso de suelo según zonificación (LPU art. 28) y regular la renovación urbana, con facultad de modificar trazados viales y gestionar inmuebles con autorización de la Contraloría General de la República (LPU arts. 51-54).

También pueden crear oficinas o comisiones locales para participar en la preparación y ejecución del PR (LPU art. 59), establecer impuestos hasta del 1% sobre construcciones y urbanizaciones para financiar obras urbanas (LPU art. 70) y coordinar con municipalidades vecinas la prestación conjunta de servicios de planificación (LPU art. 62).

Las municipalidades costeras, adicionalmente, administran y conservan la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) (LZMT arts. 3, 23 y 34), y no pueden otorgar concesiones turísticas sin contar con planes reguladores costeros (D.E. N. °7841, art. 19).

2.3.2 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

El INVU, creado por la Ley N.° 1788 de 1954, tiene como función central planificar el desarrollo urbano, promoviendo el uso eficiente del suelo, la localización de áreas públicas y la definición de sistemas funcionales de vías y obras comunales (art. 4). Otras atribuciones (art. 5) son: formular programas de vivienda y urbanización, coordinar acciones interinstitucionales en materia de urbanismo y otorgar créditos para obras de desarrollo urbano y habitacional.

La Dirección de Urbanismo del INVU, según la Ley de Planificación Urbana (LPU, N.° 4240), debe elaborar y actualizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), asesorar y supervisar a las municipalidades en materia de planificación (art. 7), y mantener un Mapa Oficial de Proyectos y Mejoras (art. 8). También le corresponde preparar, aplicar y revisar planes reguladores y reglamentos (art. 9), aprobarlos antes de su adopción municipal y visar obligatoriamente planos de urbanización o fraccionamiento (art. 10). Además, puede denunciar infracciones,

suspender obras ilegales y negar parcialmente la aprobación de planes cuando existan reparos técnicos o de interés nacional o regional (arts. 10 y 18). En coordinación con MIDEPLAN, también ejerce funciones de planificación urbana y regional, orientadas a promover la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio entre el desarrollo urbano y rural y la distribución adecuada de la población y las actividades económicas (arts. 2 y 8).

2.3.3 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

Carece de ley constitutiva y su rol ha sido principalmente político, ejercido por su jerarca conforme al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo que define cada administración¹. Actualmente, el D.E. N.° 43 580 (2022) designa a su jerarca como rector del Sector Vivienda, Hábitat y Territorio, integrado por 5 ministerios y 3 instituciones autónomas.

En la administración anterior (2018-2022), el Sector Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, estuvo bajo la rectoría del jerarca del MIVAH, sin participación del MINAE ni el MOPT. Durante la administración 2014-2018, el jerarca del MIVAH tuvo la rectoría del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, mientras que la del Sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial correspondió al jerarca del MINAE.

2.3.4 Secretaría Técnica Nacional Ambiental

Órgano de desconcentración máxima del MINAE creado por la Ley Orgánica del Ambiente N.° 7554 (arts. 83 y 84), tiene como fin armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos. Entre sus funciones destacan analizar y resolver evaluaciones de impacto ambiental, elaborar guías técnicas y recomendar políticas ambientales. En materia de ordenamiento territorial, participa en la aprobación la integración de la variable ambiental en los planes reguladores, conforme a la Sala Constitucional (resoluciones 7516-2005 y 3907-2006) y al D.E. 44 710-MINAE. Asimismo, tiene la función de definir lineamientos y procedimientos para implementar la Evaluación Ambiental Estratégica a políticas, planes y programas en el país (D.E. 31 849-MINAE del 2004, art. 66).

¹La rectoría política del ordenamiento territorial cambia con cada administración, alternando entre el MIVAH y el MINAE, mientras que el urbanismo o el desarrollo urbano no han sido reconocidos como sectores propios dentro de la estructura del Ejecutivo.

2.3.5 Ministerio de Agricultura

Es la autoridad técnica en el uso, manejo y conservación del suelo rural, con incidencia en la planificación municipal cuando existen áreas agrícolas o forestales (Ley N.º 7779, art. 5). Aunque no regula el suelo urbano, sus criterios condicionan el componente rural del ordenamiento territorial. Le corresponde planificar, regular y fiscalizar el uso agroecológico del suelo, así como elaborar el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos, de cumplimiento obligatorio, que define usos, zonas productivas y áreas de conservación (arts. 11 y 13).

Asimismo, debe evaluar estudios de uso de la tierra, clasificar suelos y resolver diferendos sobre la aplicación de la ley (art. 6; D.E. N.º 29 375-MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT del 2000). También aprueba los Planes Nacionales y de Área para el Uso y Manejo de Suelos, remite los mapas de capacidad de uso al Catastro Nacional y autoriza los cambios de uso de suelo en zonas catastrales (D.E. N.º 29375, arts. 54 y 56).

Estas competencias buscan proteger el suelo agrícola como recurso estratégico, aunque la normativa carece de una visión integral sobre la transición rural-urbana, lo que ha favorecido procesos de suburbanización en territorios rurales.

2.3.6 Ministerio de Ambiente y Energía y Sistema Nacional de Áreas de Conservación

El MINAE es la autoridad rectora en materia ambiental (Ley N.º 7554) y ejerce sus competencias por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), órgano con personería jurídica propia encargado de integrar la gestión forestal, de vida silvestre y de áreas protegidas (Ley de Biodiversidad N.º 7788, art. 22).

El SINAC administra y regula el uso del territorio en las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) y en el Patrimonio Natural del Estado (PNE) (Leyes N.º 7788 y 7575), cuyas determinaciones son vinculantes para la planificación territorial. En este ámbito, delimita y regula los Planes de Manejo de ASP, condicionando los planes reguladores; protege cauces, nacientes, humedales y manglares, y promueve la conectividad ecológica y los corredores biológicos junto a actores locales. Asimismo, toda autorización o plan de uso del suelo debe considerar la conservación y uso sostenible de la biodiversidad (Ley N.º 7788, art. 22).

2.3.7 Comisión Nacional de Emergencias

Es la autoridad rectora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, encargada de coordinar la política nacional de prevención y atención de emergencias y de articular los instrumentos del sistema (Ley N.º 8488, art. 14). En materia de ordenamiento territorial, puede emitir resoluciones vinculantes sobre riesgo, desastre o peligro inminente, asesorar a las municipalidades en la incorporación del riesgo en los planes reguladores, y promover estudios, proyectos y cartografía de amenazas como insumo técnico (Ley N.º 8488, art. 14; Reglamento, art. 10).

2.3.8 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Es el órgano rector de la planificación del desarrollo económico y social del país (Ley N.º 5525, art. 1). Según el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (D.E. N.º 37 735-PLAN, art. 19, inc. h), participa en los procesos de ordenamiento y planificación territorial, especialmente en la planificación regional, función que comparte con el INVU conforme a la Ley de Planificación Urbana (art. 2 y 8). En este marco, MIDEPLAN coordina y supervisa el Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo la equidad territorial y la reducción de desequilibrios regionales (D.E. N.º 37 735-PLAN, arts. 19 y 55-57). Además, canaliza recursos para la formulación de planes reguladores mediante el Fondo de Preinversión, priorizado por el Poder Ejecutivo, en la actual administración, para este propósito.

La información presentada sobre las instituciones relacionadas con la gestión territorial evidencia la necesidad de una reforma que logre simplificar y facilitar los procesos de toma de decisiones, para disminuir la alta complejidad en la integración de los procesos nacionales y municipales, así como el traslape de competencias entre entidades.

2.4 Vacíos, dificultades, debilidades y fortalezas del modelo imperante

El modelo de ordenamiento territorial costarricense, sustentado en la Ley de Planificación Urbana N.º 4240 (1968), mantiene vacíos temáticos, debilidades institucionales y dificultades operativas que limitan su efectividad. Como se ha señalado, la fragmentación normativa e institucional y la falta de liderazgo rector persisten como rasgos estructurales, aunque subsisten fortalezas

técnicas y normativas que pueden servir de base para un sistema más coherente y actualizado.

2.4.1 Vacíos normativos

La LPU omite componentes esenciales para un enfoque territorial moderno y sostenible. Carece de disposiciones sobre adaptación al cambio climático, gestión del riesgo, integración ambiental y movilidad sostenible, aspectos imprescindibles ante la vulnerabilidad creciente y la expansión urbana dispersa. Su visión predomina en lo urbano, sin integrar escalas rurales ni regímenes especiales, lo que ha generado respuestas sectoriales aisladas, como los planes costeros o los planes de manejo de ASP, sin articulación obligatoria con los planes reguladores cantonales.

Además, la normativa costarricense carece de una clasificación legal del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, como sí lo establecen leyes nacionales en otros países, por ejemplo, la Ley 388 de 1997 de Colombia. Esta delimitación legal permite ordenar el crecimiento, definir con claridad los perímetros urbanos y rurales, y evitar la expansión dispersa. Incorporar una definición de este tipo en una futura ley resultaría clave para dotar al país de un marco más coherente, previsible y alineado con una gestión responsable del suelo.

Tampoco articuló la planificación del territorio con la de servicios públicos (agua, saneamiento, energía, transporte), lo que encarece la infraestructura y traslada costos a los usuarios. Esta coordinación depende de la voluntad institucional, no de un mandato legal.

La LPU no incorporó instrumentos modernos de gestión del suelo, como captura de plusvalías, transferencia de derechos de desarrollo o bancos de suelo. Aunque menciona las contribuciones especiales, el desarrollo urbano no financia su propia urbanización—una brecha ampliamente documentada en la literatura internacional sobre financiamiento urbano²—, limitando la capacidad municipal para proveer infraestructura asequible. Asimismo, la ley no garantiza procesos participativos efectivos, ni establece plazos o sanciones para la formulación y actualización de los planes reguladores, lo que perpetúa su desatención institucional (VALENTINUZZI, 2025).

Además, la normativa vigente carece de instrumentos que reconozcan, valoren y gestionen los

servicios ecosistémicos, especialmente en entornos urbanos donde su preservación y restauración puede aumentar la resiliencia climática y el bienestar social. Aunque el D.E. N.º 44 710-MINAE procura integrar la variable ambiental en los planes reguladores, sus metodologías no contemplan la valoración económica ni la incorporación territorial de los servicios ecosistémicos, lo que limita su aprovechamiento como base para decisiones de ordenamiento, inversión y gestión urbana.

Finalmente, no vincula la planificación urbanística con la política habitacional ni la gestión de asentamientos informales, ni contempla lineamientos para la densificación o el mejoramiento urbano, manteniendo una desconexión estructural entre ordenamiento territorial y vivienda. En el país debería trabajarse hacia un enfoque integral que incorpore la dimensión habitacional dentro de la planificación territorial, promoviendo una oferta diversificada de vivienda—incluyendo la de alquiler y la dirigida a clase media—, la regeneración de barrios existentes y la atención progresiva de asentamientos informales (CFIA, 2025. Cap. 7). Una futura ley podría, además, establecer la obligación de los municipios de diagnosticar sus necesidades habitacionales, reservar suelo urbano o de expansión para programas de vivienda, e integrar estos objetivos en sus planes reguladores.

2.4.2 Dificultades y debilidades del modelo actual

Los instrumentos de planificación territorial muestran una aplicación débil y fragmentada. El PNDU, previsto por la ley, no ha sido formulado, lo que impide la planificación en cascada entre niveles nacional, regional y local. A nivel regional, solo el Plan GAM tiene vigencia parcial en la Región Central del país, mientras que los planes elaborados por MIDEPLAN carecen del enfoque urbano y territorial previsto en la ley. La ausencia de coordinación entre INVU y MIDEPLAN mantiene a los municipios sin lineamientos comunes, reproduciendo un accionar aislado y desigual.

La baja cobertura y desactualización de los planes reguladores evidencia la ineficacia del modelo normativo, agravada por la escasa capacitación técnica en municipalidades y en el propio INVU. A ello se suma la limitación financiera que afecta tanto a las instituciones rectoras como a entidades de apoyo técnico—Instituto Geográfico Nacional (IGN), Servicio

² Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (LILP)

Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) y Comisión Nacional de Emergencias (CNE)—, restringiendo la generación de información territorial.

El sistema enfrenta además una triple disfuncionalidad institucional: el INVU, con respaldo legal, no ha cumplido funciones clave; el MIVAH, aunque con peso político, carece de competencias rectoras definidas; y el MIDEPLAN, pese a su mandato legal, no ejerce la coordinación territorial prevista especialmente en planificación regional. Esta indefinición de competencias ha generado tensiones históricas y conflictos de liderazgo que obstaculizan la coordinación interinstitucional, limitan la coherencia entre los niveles técnico, político y operativo, y perpetúan la fragmentación del marco técnico-jurídico nacional.

A ello se suma un contexto social adverso, marcado por campañas de desinformación y resistencias locales a los planes reguladores, alimentadas por intereses particulares y una comprensión limitada de su alcance. Esta situación genera desconfianza y obstaculiza la gestión territorial participativa y transparente, aunque también afecta al sector privado, que opera bajo reglas heterogéneas y alto riesgo regulatorio ante la falta de un sistema integral de planificación y gestión del suelo.

2.4.3 Fortalezas del marco vigente

Pese a sus limitaciones, el país dispone de fortalezas normativas e institucionales que contribuyen a la gestión territorial. Destaca el sistema de ASP, que cubre cerca del 25% del territorio nacional, con una regulación sólida y delimitación precisa, junto a una normativa ambiental robusta en materia de PNE y protección de cuerpos de agua. Sin embargo, mientras el PNE presenta vacíos en su delimitación y gestión, las zonas de protección hídrica enfrentan débil aplicación en entornos urbanos afectados por ocupaciones informales y usos no compatibles.

También aportan control territorial la Ley de Zona Marítimo Terrestre y las restricciones de uso del suelo asociadas al recurso hídrico, así como el Anillo de Contención de la GAM, que desde 1982 busca limitar la expansión urbana y preservar suelos agrícolas y de recarga hídrica, aunque su cumplimiento ha sido desigual.

Una fortaleza relativa es la normativa del INVU aplicable en cantones sin PR (Transitorio II de la LPU), especialmente los Reglamentos de

Construcciones y de Fraccionamiento y Urbanizaciones. Estos han sustentado decisiones técnicas en gran parte del territorio —casi un 60% del país—, pero hoy enfrentan cuestionamientos e intentos de derogatoria que pondrían en riesgo la existencia de reglas básicas, debilitando el urbanismo como función pública y la función social de la propiedad.

3 EL DÍA A DÍA DEL HACER CIUDAD

3.1 Cómo se formula e implementa un PR hoy

Cuando un municipio elabora o modifica su plan regulador, debe contar con un equipo planificador propio o contratado, proveniente del INVU, universidades públicas o consultorías privadas. La contratación se realiza mediante licitación pública en el Sistema de Compras Públicas (SICOP) o convenios interinstitucionales.

El proceso se rige por el MAPRIOT del INVU y el Manual de Planes Costeros del ICT, cuya aplicación es obligatoria para obtener aprobación institucional. Además, debe incorporarse la variable ambiental y gestionarse la viabilidad ante la SETENA, requisito para la audiencia pública, la aprobación del INVU e ICT y la entrada en vigor del plan. Según el D.E. N.º 44 710-MINAE, existen dos alternativas metodológicas para la incorporación de la variable ambiental: la primera permite tramitar el estudio de impacto ambiental de forma separada o en paralelo al proceso de formulación del plan regulador, mientras que la segunda exige su desarrollo en paralelo, como parte integral del proceso técnico-territorial. En ambos casos, el estudio puede ser ejecutado por el equipo municipal o por un tercero contratado.

3.2 Cómo se inserta un proyecto en un territorio

Idealmente, cada municipio debería contar con un plan regulador actualizado que oriente el desarrollo urbano desde una visión sistémica del territorio. Sin embargo, la mayoría carece de esta herramienta y aplica los reglamentos supletorios del INVU, utilizados tanto como base para formular planes como marco regulatorio directo. En todos los casos, los proyectos inmobiliarios deben cumplir los requisitos ambientales y, en algunos casos, viales.

Para un desarrollador privado, operar en cantones con PR vigente reduce incertidumbre y riesgo, mientras que la ausencia de plan afecta más al municipio, que pierde capacidad de orientar el uso del suelo y controlar el fraccionamiento.

La falta de PR limita la planificación vial y las cesiones de espacio público, impide regular usos del suelo, densidades, alturas y tipologías de proyectos, y favorece la expansión urbana dispersa y no controlada, con consecuencias negativas para la coherencia territorial y la sostenibilidad urbana.

3.3 Limitaciones técnicas y de gobernanza

Además de los vacíos normativos e institucionales ya señalados, la planificación territorial en Costa Rica enfrenta limitaciones técnicas y de gobernanza que reducen su efectividad y coherencia.

Persiste una débil integración entre escalas de planificación: los planes cantonales y costeros se desarrollan sin articulación ni coordinación efectiva, lo que fragmenta la gestión territorial. Esta situación se agrava en cantones que incluyen territorios indígenas, donde se ha incumplido la consulta establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También falta planificación supramunicipal para abordar problemas comunes —como la protección de cuencas o zonas de recarga hídrica—, sin mecanismos de compensación fiscal o ambiental entre cantones que comparten costos y beneficios territoriales.

La LPU no prevé instrumentos de coordinación intermunicipal, por lo que cada cantón planifica de forma aislada, dificultando la gestión de bordes urbanos, corredores viales o zonas industriales compartidas. Tampoco existe una integración efectiva del componente ambiental: los planes reguladores, concebidos como instrumentos urbanísticos, no incorporan la protección de la biodiversidad ni disponen de herramientas para ello. En la práctica, los aspectos ecosistémicos se abordan de forma aislada y procedimental —a través de estudios de impacto ambiental o delimitación de Áreas Silvestres Protegidas—, en lugar de ser parte estructural del modelo territorial sostenible.

La indefinición y desactualización del Patrimonio Natural del Estado (PNE)³ agrava la inseguridad jurídica, pues muchas municipalidades desconocen los límites reales de estas áreas, lo que entorpece la formulación de planes reguladores. A ello se suma la falta de articulación entre la planificación urbana y el transporte público, ámbito sobre el cual las municipalidades no tienen injerencia, perpetuando un modelo disperso, costoso y dependiente del vehículo privado, agravado por la ausencia de una política nacional clara para fortalecer y modernizar el transporte público.

En el plano operativo, la mayoría de las municipalidades carece de equipos técnicos especializados y recursos tecnológicos, lo que ralentiza y debilita la calidad de los procesos. Esta carencia también afecta la comprensión política y ciudadana de la planificación, limitando la deliberación informada, la legitimidad de las decisiones y la participación efectiva.

Finalmente, el artículo 59 de la LPU deja a discreción del concejo municipal la creación de instancias para acompañar los planes reguladores, generando desigualdad institucional: mientras algunas municipalidades cuentan con unidades de planificación o comisiones activas, otras dependen solo de oficinas de permisos. El debate persiste entre quienes proponen hacer obligatoria una comisión del Plan Regulador —con representación comunitaria y técnica— y quienes defienden la flexibilidad actual de la ley.

3.4 Innovaciones municipales en la gestión urbana y territorial

Más allá de lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana, diversas municipalidades han desarrollado instrumentos y prácticas innovadoras para abordar desafíos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y sostenibilidad. La Fig. 3 reúne algunas de estas experiencias —no exhaustivas— que, como respuestas locales a problemáticas concretas, muestran cómo los gobiernos locales pueden ampliar su margen de acción mediante herramientas propias, impulsando transformaciones tangibles en la forma de construir y gestionar la ciudad.

3_PNE: Terrenos cubiertos de bosques o árboles de propiedad estatal, comprendidos en reservas nacionales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas de protección, tierras comunales, así como en caminos, ríos, cauces de dominio público y demás terrenos del Estado (Ley Forestal N.º 7575 de 1983, art. 3, inc. d).

BASE NORMATIVA	MECANISMO	RESULTADOS/EFFECTOS
MUNICIPALIDAD DE BELÉN: TARIFA HÍDRICA PARA COMPRA DE TIERRAS DE PROTECCIÓN		
Creado en 2011 y vigente desde 2013, el Pago por Servicios Ambientales (PSA) municipal se apoya en la Ley de Aguas, la Ley Forestal y la autonomía municipal, según acuerdo del Concejo Municipal N.º 33-2012	Consiste en un monto adicional en el recibo de agua, destinado exclusivamente a la protección de nacientes y recarga acuífera. Los recursos, administrados por la Unidad Ambiental, financian la compra de terrenos estratégicos, priorizados según criterios técnicos (localización, riesgo ambiental y disponibilidad presupuestaria)	Desde 2014 se han recaudado más de US\$198 mil anuales, acumulando más de US\$2 millones invertidos en 3,5 ha adquiridas y 4 ha adicionales en proceso. El programa permitió crear el Parque Recreativo Ambiental La Asunción, proteger nacientes clave y fortalecer la educación ambiental y la arborización urbana
MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT: NEGOCIACIÓN CON DESARROLLADORES PARA EL DISEÑO DE PROYECTOS INMOBILIARIOS		
No cuenta con respaldo legal específico; funciona desde 2010 como una práctica institucional impulsada por la Dirección Urbana, en coherencia con la visión de "Ciudad Dulce"	Consiste en reuniones voluntarias previas a los trámites formales, donde los desarrolladores presentan sus anteproyectos y reciben orientación técnica para alinearlos con la visión municipal. Se promueven ajustes de diseño, integración urbana, soluciones viales y espacios públicos activos, mediante una negociación colaborativa entre municipio y privados	Ha permitido mejoras sustantivas en proyectos de gran escala, logrando mayor coherencia urbana, mejor calidad del espacio público y desempeño ambiental superior. Este modelo de diálogo temprano demuestra que la gestión municipal proactiva puede elevar la calidad urbana sin requerir una base normativa formal
MUNICIPALIDAD DE LA UNIÓN: REVISIÓN DE PROYECTOS POR LA UNIDAD AMBIENTAL		
Sustentada en el Reglamento de Desarrollo Sostenible (RDS) del Plan Regulador de La Unión (art. 2) y la Directriz MLU-DIDECU-596-2024, aprobada por Alcaldía	La Dirección de Desarrollo y Control Urbano solicita a la Unidad Ambiental revisar los proyectos mayores a 2000 m² o que impliquen nuevas calles o servicios, antes de otorgar el permiso de construcción. Se emite un dictamen técnico ambiental que asegura la mitigación de islas de calor, uso de especies autóctonas, control visual, protección de áreas sensibles e infraestructura verde	Aunque el procedimiento ya está implementado, aún no se ha activado por falta de proyectos que cumplan los criterios establecidos

FIG. 3. Prácticas municipales innovadoras en planificación urbana y territorial
Fuente: Elaboración propia

4 HACIA UNA REFORMA SUSTANTIVA DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA

4.1 Iniciativas legislativas recientes

En los últimos años, diversas iniciativas legislativas han intentado reformar la Ley de Planificación Urbana, reflejando tanto el reconocimiento de su obsolescencia como la falta de consenso sobre el modelo institucional que debe orientar el desarrollo territorial del país.

Una primera corriente de proyectos busca obligar a las municipalidades a cumplir el mandato de contar con un plan regulador. Los expedientes N.º 20 316 y N.º 22 625, que proponían sanciones penales a funcionarios por omisión, fueron archivados; sin embargo, el expediente N.º 24 108 retoma el tema y propone mecanismos normativos para inducir su cumplimiento, sancionando el incumplimiento del acuerdo municipal que debe iniciar la elaboración del plan.

Una segunda línea de propuestas pretende actualizar contenidos temáticos de la LPU. El expediente N.º 23 851 incorpora la variable ambiental y la gestión del riesgo, llenando un vacío histórico, mientras otras reformas menores, como la que habilita el comercio al aire libre, amplían el alcance del planeamiento urbano.

Un tercer grupo de proyectos aborda la reforma institucional. El expediente N.º 23 450,

presentado por el Poder Ejecutivo, propone crear un Ministerio de Territorio, Hábitat y Vivienda, que asumiría las competencias del INVU y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Aunque busca fortalecer la rectoría del ordenamiento territorial, ha sido criticado por su ambigüedad competencial, el riesgo de concentración de poder y la falta de sustento técnico. En la misma línea, el expediente N.º 24 410 busca dotar de ley orgánica al MIVAH, reforzando su legitimidad jurídica sin modificar de fondo el marco urbanístico.

El expediente N.º 23 829 plantea una reforma integral a la LPU, pero ha recibido amplios cuestionamientos de diversos actores (Procuraduría General de la República, Universidad de Costa Rica, CFIA), por generar inseguridad jurídica, debilitar la estructura institucional e, inclusive, por su potencial inconstitucionalidad. Entre sus deficiencias destacan la eliminación del control técnico del INVU, la transferencia de competencias a municipalidades sin recursos, y la supresión de ingresos esenciales para el INVU, lo que contraviene principios de seguridad jurídica.

Otros proyectos, como los expedientes N.º 25 029 y N.º 23 829, impulsan una mayor participación ciudadana en la formulación de planes reguladores, proponiendo audiencias distritales y procesos de comunicación más accesibles. No obstante, carecen de mecanismos claros y recursos para su implementación efectiva.

Además, el expediente N.º 25 029 introduce una modificación más estructural al redefinir el procedimiento de revisión técnica del INVU, limitándolo a una única ronda de observaciones técnicas y jurídicas que deben estar debidamente fundamentadas. Aunque la medida busca agilizar el trámite de aprobación, el texto no aclara el carácter vinculante de dichas observaciones ni qué ocurre si la municipalidad no las acoge, dejando sin resolver uno de los principales puntos de fricción del proceso actual. Esta propuesta se alinea parcialmente con el espíritu del expediente N.º 23 829, que también busca reducir la intervención del INVU, aunque de manera más radical al suprimir su potestad de aprobación. Frente a ello, el proyecto N.º 25 029 representa un ajuste más equilibrado, aunque con vacíos procedimentales que requerirían precisión normativa para evitar ambigüedades futuras.

Algunas propuestas, como el expediente N.º 20 974, fueron archivadas por inviabilidad operativa, al imponer plazos y sanciones consideradas desproporcionadas al no considerar la complejidad técnica, jurídica, presupuestaria e institucional de estos procesos y las diferencias entre municipalidades, y su posible contradicción con la autonomía municipal.

En conjunto, las iniciativas legislativas evidencian una fragmentación del debate nacional: abordan temas diversos —sanciones, institucionalidad, ambiente, participación— sin una visión articulada que las integre en una reforma estructural del sistema urbanístico. Este panorama refleja tanto la ausencia de una política nacional de desarrollo territorial y urbano como la falta de liderazgo político e institucional sostenido para conducir el proceso. A ello se suma que su tramitación legislativa no ha estado acompañada de procesos participativos amplios ni deliberaciones públicas sostenidas, limitándose a consultas escritas y audiencias restringidas, lo que ha excluido voces territoriales clave y dificultado la construcción de consensos técnicos y sociales proporcionales a la magnitud de la reforma.

En este contexto, resulta urgente construir una agenda nacional compartida que redefina los principios rectores del ordenamiento territorial, incorpore una visión de país consensuada entre sectores y escalas, y actualice el marco normativo frente a los desafíos contemporáneos —crisis climática, desigualdad urbana y expansión descontrolada—. Este esfuerzo requiere liderazgo institucional inclusivo, capaz de articular al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, las municipalidades, la academia, los colegios profesionales y

otros actores en torno a una gobernanza territorial coherente, con capacidades técnicas consolidadas y mecanismos de planificación obligatoria y efectiva en todas las escalas.

4.2 Aportes académicos recientes

Desde el ámbito académico se han desarrollado diagnósticos y propuestas que evidencian las debilidades del marco normativo vigente y aportan diversas perspectivas para su transformación. La tesis doctoral de SOLANO (2015) ofrece un análisis crítico del régimen municipal y del ordenamiento urbanístico en Costa Rica, evidenciando la fragmentación normativa e institucional que caracteriza al modelo actual. Subraya la histórica ausencia de políticas, normas y planes, y enfatiza las debilidades técnicas a nivel local, donde la escasa preparación del personal limita la descentralización efectiva. Plantea la necesidad de una nueva norma legal que desarrolle los principios constitucionales, fortalezca capacidades municipales y propicie una coordinación efectiva entre el nivel nacional y el local. Su propuesta busca superar la dispersión vigente y consolidar un sistema articulado de ordenamiento territorial con reglas claras de gobernanza multinivel.

El trabajo de BERMÚDEZ et al. (2024) formula una propuesta legislativa integral que deroga la Ley N.º 4240, crea el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) como ente rector en planificación y movilidad, y elimina el INVU, reasignando sus competencias. La propuesta refuerza la autonomía municipal mediante la formulación obligatoria de un Plan Local de Desarrollo Territorial, que integra diversos regímenes especiales en un solo instrumento. Plantea también un acompañamiento técnico municipal sostenido y mecanismos innovadores de financiamiento, como un fondo municipal para la adquisición de suelo y la ejecución de proyectos de infraestructura, vivienda o renovación urbana, así como un fondo especializado para estudios territoriales, fortalecimiento de sistemas de información y sostenimiento de la planificación a escala país. Su enfoque busca articular normativamente competencias, financiamiento y capacidades institucionales para viabilizar la planificación territorial.

Ambos trabajos coinciden en señalar la obsolescencia del marco normativo actual y en proponer una gobernanza territorial articulada, basada en principios como equidad, sostenibilidad, participación y función social del suelo.

5 CONCLUSIONES

La revisión histórica, institucional y normativa muestra que la Ley de Planificación Urbana de 1968, aunque visionaria en su época, resulta hoy insuficiente frente a los retos contemporáneos del desarrollo territorial en Costa Rica. Las reformas parciales, decretos y reglamentos han intentado llenar vacíos sin resolver la fragmentación normativa, la débil rectoría institucional ni la falta de articulación entre escalas. Superar este modelo exige una reforma integral del régimen urbanístico, orientada por principios contemporáneos de función social y ecológica del suelo, equidad territorial, justicia espacial, resiliencia climática, desarrollo regenerativo y participación ciudadana efectiva. Estos principios deben expresarse no solo en los fines de la ley, sino también en su estructura, instrumentos y mecanismos de implementación.

Para avanzar, se requiere clarificar competencias institucionales y fortalecer la gobernanza territorial, definiendo un liderazgo técnico-político claro y mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional. Este proceso debería consolidarse en torno a un ministerio con capacidad de articular políticas, planes y recursos a escala nacional, regional y local, garantizando la coherencia normativa y programática del conjunto de acciones que inciden sobre el territorio. En ese marco, las competencias del INVU en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial podrían transferirse gradualmente a dicho ministerio, mientras que sus funciones vinculadas a vivienda se reubicarían en una entidad especializada, garantizando continuidad técnica y coherencia institucional.

La nueva normativa, por su parte, debe establecer instrumentos jerarquizados y flexibles de planificación que integren la gestión urbana, ambiental, de movilidad, riesgo y una política habitacional plenamente articulada con la planificación territorial, definiendo plazos realistas e incentivos para contar con planes actualizados y ejecutables en todos los niveles, acompañados de medidas de fortalecimiento de capacidades técnicas. Esta articulación debe permitir a las municipalidades y al Estado planificar y gestionar suelo para vivienda de interés social y clase media, impulsar el alquiler habitacional, la regeneración de barrios y la atención progresiva de asentamientos informales, asegurando coherencia entre la política habitacional, el ordenamiento territorial y el uso del suelo.

Asimismo, urge incorporar instrumentos modernos de gestión del suelo que ofrezcan a las

municipalidades mayores capacidades de gestionar el desarrollo urbano, capturar y redistribuir los beneficios del crecimiento, y orientar la inversión pública hacia un desarrollo más equitativo, inclusivo y regenerativo.

También resulta esencial fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano, mediante instrumentos que permitan capturar plusvalías, distribuir equitativamente los costos y beneficios del desarrollo, y fomentar modelos urbanos más compactos, sostenibles y resilientes. Para que estas medidas prosperen, la nueva legislación deberá ir acompañada de una estrategia de incidencia política y de construcción de consensos sociales, que involucre a actores institucionales, municipales, profesionales y ciudadanos, asegurando una implementación gradual, equitativa y viable en el tiempo.

No obstante, la transformación del marco normativo no es solo técnica: es un proceso político y social complejo, que enfrenta resistencias históricas y requiere reconocer que la normativa vigente, con sus vacíos, ha sido funcional para ciertos intereses, y que cualquier intento de reforma confronta resistencias activas —muchas veces disfrazadas de preocupaciones técnicas o jurídicas— que buscan mantener el statu quo. Será indispensable promover un diálogo informado y participativo entre el Poder Ejecutivo, Legislativo, municipalidades, academia, colegios profesionales, sector privado y ciudadanía, acompañando la reforma con una estrategia de comunicación clara y transparente que desmonte la desinformación y fortalezca la cultura de planificación.

Finalmente, el país necesita una voluntad política sostenida que trascienda coyunturas y se fundamente en el bien común. Reformar la Ley de Planificación Urbana no implica solo actualizar un marco legal, sino renovar el pacto territorial que oriente el desarrollo hacia ciudades y territorios más justos, sostenibles, resilientes y democráticos, donde la planificación sea una herramienta de desarrollo, equidad y prosperidad colectiva.

6 BIBLIOGRAFÍA

BERMÚDEZ, A., BOGANTES, J., DURÁN, M., GELL, A. & SALAZAR, D. (2024): *Abordaje del diseño normativo eficaz en la producción de normativa: Cuatro estudios específicos vinculados al ámbito municipal*. San José: Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado.

- BETRANO, S. (2017): *Evolución sobre la legislación sobre uso del suelo en Costa Rica (1949-2016)*. En: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. San José: Programa Estado de la Nación.
- CORRALES, F. (2001): *Los primeros costarricenses*. San José: Museo Nacional de Costa Rica. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.museocostarica.go.cr/wp-content/uploads/material-educativo/los-primeros-costarricenses/corrales-francisco-2001-los-primeros-costarricenses.pdf>
- COLEGIO FEDERADO DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS (2025): *Informe Pensar en Costa Rica 2025*. San José: CFIA. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://cfia.or.cr/site/wp-content/uploads/2024/pdf/descargas/informes/proyecto-pensar-en-costa-rica.pdf>
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS & PROYECTO TEVU (2025): *Compendio de Buenas Prácticas en Planes Reguladores, para promover la transición hacia una economía verde urbana*. MIVAH-TEVU, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <https://www.tevucr.org/node/315>
- PERALTA, H. (1955): *El Pacto de Concordia. Orígenes del derecho constitucional en Costa Rica*. Disponible en: https://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/El%20Pacto%20de%20Concordia.pdf
- SOLANO COTO, E. (2015): *El desarrollo del Derecho Urbanístico para una correcta planificación urbana en el marco de la Administración Local costarricense* [Tesis doctoral]. Salamanca: Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal, Área de Derecho Administrativo.
- VALENTINUZZI NÚÑEZ, S. K. (2025): *Reflexiones sobre la problemática de los Planes Reguladores en Costa Rica*. San José: Proyecto TEVU, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <https://www.tevucr.org/node/291>
- ZUMBADO MORALES, F. (2023): *Diagnóstico jurídico-urbanístico*. Trabajo del curso de Legislación Urbanística. Máster en Gestión del Suelo y Políticas Urbanas. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

7 REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIA

- SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA (2005): *Resolución N.º 07516*. Disponible en: NEXUS – Poder Judicial de Costa Rica [en línea]. URL: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/>
- SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA (2006): *Resolución N.º 03907*. Disponible en: NEXUS – Poder Judicial de Costa Rica [en línea]. URL: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/>
- COSTA RICA. Consulta de leyes y normativa vigente por número o nombre de norma. Disponible en: Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) [en línea]. URL: <https://pgrweb.go.cr/scij/>
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: Consulta de proyectos de ley por número de expediente. Disponibles en: Sistema de Información Legislativa (SIL) [en línea]. URL: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ASP	Áreas Silvestres Protegidas
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
CGR	Contraloría General de la República
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica
CM	Código Municipal
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
D.E.	Decreto Ejecutivo
GAM	Gran Área Metropolitana
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IFAS	Índices de Fragilidad Ambiental
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
LILP	Instituto Lincoln de Políticas de Suelo
LPU	Ley de Planificación Urbana
LZMT	Ley de la Zona Marítimo Terrestre
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAPRIOT	Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNE	Patrimonio Natural del Estado
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PR	Plan Regulador
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINALEVI	Sistema Nacional de Legislación Vigente
TEVU	Proyecto “Transición hacia una Economía Verde Urbana”
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
ZMT	Zona Marítimo Terrestre

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

050

La Ley de desarrollo urbano sostenible del Perú: trayectoria, aportes y desafíos en la gobernanza del suelo y vivienda social

Peru's Sustainable Urban Development Law: trajectory, contributions and challenges in land governance and social housing

Aldo Giovanni Facho-Dede ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Arquitecto urbanista

aldo@aldofachodede.com; <https://orcid.org/0000-0002-9215-0772>

Resumen

La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, ley N.º 31313 publicada en julio de 2021, es el primer instrumento legal de alcance nacional del país que aborda de forma integral la planificación territorial y urbana, la regulación y gestión del suelo, la participación ciudadana y la vivienda de interés social, bajo un enfoque de mitigación de riesgos, inclusión social y bienestar colectivo. El presente artículo presenta la evolución de este proceso centrado en la ley y su estructura, sus antecedentes, y modificaciones y reglamentaciones posteriores. Para ello se apoya en revisión documental, análisis de esta y entrevista a actores relevantes de este proceso. Los hallazgos indican que la ley DUS responde a un largo camino de intentos previos y fue resultado de una conjunción técnico-política específica que permitió la aparición en el escenario jurídico-urbanístico peruano de aspectos muy novedosos y de gran importancia para un urbanismo con instrumentos de planificación y regulación del suelo y vivienda social, entre otros aspectos. Con todo, también se evidencia la tensión y presión que sufre esta normativa, la cual ha sufrido ya dos importantes modificaciones que han alterado de forma significativa algunos de los aspectos más innovadores de su contenido, planteando el marco para el debate por su implementación y futuro.

Palabras clave

Planificación urbana	Vivienda social
Desarrollo urbano	Gestión del suelo

Abstract

The Sustainable Urban Development Law (Law No. 31313), enacted in July 2021, constitutes the country's first nationwide legal framework to comprehensively address territorial and urban planning, land-use regulation and management, citizen participation, and social housing, within a framework oriented toward risk mitigation, social inclusion, and collective well-being. This article analyzes the evolution of this process, focusing on the law's structure, antecedents, and subsequent amendments and regulatory developments. The analysis is based on a documentary review, qualitative analysis, and interviews with key actors involved in the process. The findings indicate that the DUS Law emerged from a long trajectory of previous attempts and was the result of a specific techno-political convergence that enabled the incorporation of novel and significant elements into Peru's legal and urban framework. These elements have contributed to strengthening planning and land-use regulatory instruments, enhancing urban financing mechanisms, and promoting social housing, among other key developments. At the same time, the study reveals the tensions and pressures surrounding the law. Since its enactment, it has undergone two major amendments that have substantially modified some of its most innovative provisions, framing the ongoing debate over its implementation and future trajectory.

Keywords

Urban development	Social housing
Urban planning	Land management



1 UN CONTEXTO PARA LA LEY DE DESARROLLO URBANO

La República del Perú es un estado unitario, descentralizado y representativo, organizado bajo el principio de la separación de poderes en tres poderes autónomos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El poder Ejecutivo se organiza en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, siendo que cada uno tiene competencias distintas asociadas a la regulación, planificación, gestión, inversión, desarrollo y fiscalización del territorio.

El territorio peruano es amplio, diverso y complejo, marcado por la cordillera de los Andes y una vasta Amazonía poco habitada. La franja costera, que representa menos del 12% del territorio, concentra a casi el 60% de la población nacional, de la cual más del 50% vive en la capital, Lima Metropolitana, que alberga a cerca de 11 millones de habitantes. La población nacional es principalmente urbana (83%), siendo que los centros poblados se han desarrollado mayoritariamente de manera informal e ilegal. Este no es un problema reciente, en 1961 se publicó en Perú la primera ley que buscaba resolver la ocupación informal del territorio, asumiendo el Estado la responsabilidad de atender la demanda de vivienda (Ley N.º 13517, Ley de Barrios Marginales). Desde ese entonces, la tensión entre la necesidad de acceder a un techo, el oportunismo político, los mercados ilegales, el oportunismo inmobiliario y las políticas públicas se han ido reflejando en la ocupación informal del suelo como forma predominante, exhibiendo la limitada capacidad del Estado de planificar, gestionar y gobernar el territorio.

En este contexto, en el 2021 se promovieron dos importantes instrumentos políticos, uno de ellos

es la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, y el segundo es la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante ley DUS). Ambos fueron fruto de importantes debates previos que permitieron su rápida publicación. En el presente ensayo desarrollaremos el contexto y desarrollo de la ley DUS, y analizaremos su evolución e implementación.

Antes de continuar, es importante mencionar que la gobernanza política nacional en el Perú es particularmente inestable, con una alta rotación de ministros, altos funcionarios y presidentes. Ello dificulta la promoción de proyectos que demandan amplios consensos, como una ley de desarrollo urbano y, claro, su posterior implementación. De hecho, fue esa propia inestabilidad la que explica el espacio de oportunidad que permitió la aparición de la ley DUS. Luego de la vacancia del presidente y vicepresidente constitucionalmente electos en el 2016, el Congreso de la República designó a uno de sus miembros como presidente encargado, el Sr. Francisco Sagasti Hochhausler, el mismo que gobernó de noviembre de 2020 a julio del 2021. Dada la particular inestabilidad del momento, se optó por un profesional de amplia experiencia en políticas públicas y planificación estratégica, quien había sido consultor de diversos organismos internacionales y multilaterales, así como ocupado diversos cargos públicos. El presidente Sagasti pertenecía a la bancada del Partido Morado, una joven agrupación política limeña de centro, con un fuerte perfil técnico. Esto va a ser determinante para que propuestas como la Ley DUS haya sido aprobada en tan pocos meses. Sin embargo, como se evidencia a seguir, los antecedentes desarrollados durante los gobiernos anteriores explican su madurez técnica.

2 ANTECEDENTES DE LA LEY

La ley DUS, Ley N.º 31313 publicada en julio de 2021 no fue una propuesta aislada en un contexto singular, sino la decantación de años de trabajo, y de diversas propuestas legislativas y sectoriales que finalmente tuvieron una ventana de oportunidad política. Con la finalidad de comprender el contexto jurídico y urbanístico en el cual se promueve y publica la ley, revisaremos los reglamentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano previos, los proyectos de ley no aprobados que la antecedieron, y la política nacional de vivienda y urbanismo que la acompañó. Las normas expuestas a continuación, salvo mención expresa, derogaron a sus antecesoras y propusieron nuevos marcos regulatorios para la planificación territorial y urbana nacional.

2.1 Reglamentos de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

En 1993 el país vivió cambios importantes a partir de la publicación de la Constitución Política, que modificó aspectos fundamentales asociados a la estructura del estado, la gobernanza nacional, el régimen económico y el derecho a la vivienda.

Posteriormente, se publica en el 2003 el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante RATDU), instrumento de nivel nacional que reemplaza a su antecesor, publicado en 1985. Este reglamento se centró en la definición de las competencias de los gobiernos subnacionales en materia de planeamiento territorial y desarrollo urbano. Con su publicación se buscó garantizar “a. La ocupación racional y sostenible del territorio; b. La armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés social; c. La coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para facilitar la participación del sector privado; d. La distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo; y e. La seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria.” (artículo 1). Y, para ello estableció los instrumentos de planificación a ser elaborados por las municipalidades, con foco en la reglamentación de la zonificación, planteando diferentes tipologías y sus principales características. Así mismo, incorporó el instrumento de las Unidades de Gestión Urbanística, que tendrían como principal objetivo promover proyectos de renovación urbana, de urbanización y reurbanización, proyectos especiales y megaproyectos urbanos (artículo 40).

Con relación a la gestión del suelo, en el artículo 14 se indica de forma expresa que no se podrá disminuir el nivel de uso y aprovechamiento del suelo mediante cambios futuros de zonificación. Asimismo, en el artículo 29 se indica que la zonificación “regula el ejercicio del derecho de propiedad predial”, y que “ninguna norma puede establecer restricciones al uso del suelo no consideradas en la zonificación”. Es importante prestar atención a estos conceptos, pues veremos en los reglamentos sucesivos como cambia la óptica pública sobre el uso del suelo y el derecho a edificar, y como ello se refleja en los instrumentos de financiamiento urbano que se van sumando a las normas nacionales y también, como tales conceptos sembraron puntos de vista que siguen con fuerza en el medio urbanístico e impactan la implementación de la ley DUS.

En el 2011 se publica un nuevo reglamento que buscó adaptar el anterior (de 2003) al “Plan Nacional de Desarrollo Urbano - PERÚ: Territorio para Todos, Lineamientos de Política 2006 - 2015”, aprobado en 2006 por el Decreto Supremo N.º 018-2006-VIVIENDA. Dicho documento incluyó nuevos instrumentos de planificación como el Plan de Desarrollo Metropolitano, enfocado en la Metrópoli Nacional (Lima y el Callao) y ciudades de más de quinientos mil habitantes, y como componente esencial a la prevención y reducción de riesgos. Incorporó, además, la preocupación con la expansión urbana al incluir la clasificación del suelo como paso previo a la zonificación orientado a identificar y proteger las áreas rurales y a promover el uso intensivo del suelo consolidado o en proceso de consolidación, además de orientar el crecimiento de las ciudades y los centros poblados. Se determinan cuatro clases de suelo: área urbana, área de expansión urbana, área rural y área de protección.

Adicionalmente, incluyó cambios en el instrumento de zonificación, al relativizar la posición rígida del reglamento anterior sobre la inmovilidad de los derechos de edificación asignados mediante la zonificación (artículos 14 y 29 del RATDU), indicándose que este se puede disminuir por razones de riesgos físicos no mitigables. Esto es coherente con la incorporación del enfoque de mitigación de riesgos antes mencionado.

En 2016 se publica una nueva versión del reglamento, el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA. Entre sus aportes principales incluye la clasificación de los centros poblados según su población, jerarquía territorial y económica, para luego determinar los instrumentos de planificación que se debieran implementar en concordancia.

Se incorpora el Plan de Movilidad Urbana Sostenible como un instrumento de gestión que debiera ser elaborado por las municipalidades provinciales. Se introduce el concepto de gestión del desarrollo urbano Sostenible, a cargo de los tres niveles de gobierno junto con el sector privado y la sociedad civil. Se altera también la clasificación del suelo de 2011 dividiéndose ahora en tres: área urbana, área urbanizable y área no urbanizable. El área no urbanizable va a abarcar los suelos de protección, suelos de riesgo no mitigable, zonas agrícolas, ganaderas, forestales o similares.

Con respecto a la zonificación, se modifica la definición, incorporando criterios para su determinación: los objetivos de desarrollo sostenible, la capacidad de soporte del suelo y las normas pertinentes (art. 99). Como capacidad de soporte del suelo se señala que “implica la suficiente asignación de servicios públicos como agua, desagüe, electricidad, limpieza pública, vialidad, transporte y la suficiente dotación de equipamientos urbanos de educación, salud y de recreación, para la zonificación residencial, comercial e industrial”. Ya no se mencionan las restricciones asociadas a cambios de zonificación que disminuyan el aprovechamiento del suelo.

Finalmente, ese reglamento incorporó por primera vez en el país un capítulo de “Instrumentos de Financiamiento Urbano”, con dos mecanismos: los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles, y la Bonificación y Zonificación Inclusiva. Estos se suman a la Contribución Especial por Obra Pública que ya establecida en 1993 por el Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal.

Como se puede apreciar, los reglamentos expedidos por el nivel ejecutivo nacional fueron el mecanismo utilizado desde el inicio de este siglo para regular el proceso de urbanización en el país. A través de su sucesiva promulgación se observa una evolución en la comprensión del tema, y se van sentando las bases de lo que se entiende por gestión territorial y urbana. Se observa una interesante evolución desde un primer instrumento enfocado en la clasificación y reglamentación del uso del suelo, donde se prohibía expresamente la reducción de su aprovechamiento mediante cambios en la zonificación, posición que se va diluyendo. Un segundo reglamento en el que se incorpora la gestión de riesgos como un enfoque determinante de la planificación y uso del suelo, hasta el reglamento del 2016, donde se fortalece la autonomía municipal, se introducen criterios orientados a la toma de decisiones responsable en la zonificación y se plantea por primera vez un

capítulo sobre instrumentos de gestión del suelo. Como será evidenciado, 2016 fue un año especialmente relevante para la agenda política del desarrollo urbano en el país.

2.2 Proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano (2016)

En 2016 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) promueve un proyecto de Decreto Legislativo denominado “Ley General de Desarrollo Urbano”. Si bien está propuesta no llega a ser aprobada, la misma constituye un antecedente directo de la Ley de Desarrollo Sostenible (Ley DUS). Este proyecto es previo al Decreto Supremo N.º 022-2016-VIVIENDA, por lo que se puede inferir que sirvió de base para la elaboración de dicho reglamento, robusteciendo su enfoque y contenidos.

Los títulos más destacados son los siguientes: Título II – con normas sustantivas sobre el Ordenamiento Territorial Urbano para el país, aclarando la naturaleza del propio Ordenamiento Territorial Urbano y los Instrumentos para alcanzar tal objetivo y su delimitación territorial. Título III – contempla la noción de elementos de soporte urbano: Sistema de Espacios Públicos, Infraestructura, Equipamientos, Servicios, y Paisaje. Título IV: vuelve a la noción de gestión territorial urbana, definiéndola y precisando las competencias de las diferentes entidades involucradas, la prevención y reducción de riesgos en el ordenamiento urbano, la participación social y el financiamiento urbano.

Parte de estos temas, a pesar de su importancia y necesidad, no fueron incorporados o desarrollados en el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA, pero tienen una influencia clara en la posterior ley DUS. Se resalta la determinación y desarrollo de los elementos de soporte urbano, la inclusión de la participación social como condición esencial para la planificación territorial y urbana, y la incorporación del concepto de plusvalía urbana como mecanismo de financiamiento de las obras determinadas en la planificación.

En el capítulo sobre la Delimitación Territorial se clasifica el suelo en suelo urbano, urbanizable, rústico y de protección, regresando a la estructura del reglamento del 2011. Por suelo rústico se entienden suelos de uso agrícola, ganadero y similares, que no son aptos para el desarrollo urbano. El suelo de protección tiene diversas condiciones que restringen la edificación, ya sea por razones de riesgo no mitigable, protección

natural, paisajística o monumental. En este capítulo se desarrolla la Función Social de la Propiedad, indicándose que el uso del suelo debe estar asociado con el bien común e interés social. Se aclara de forma expresa que la asignación de zonificación no es constitutiva del derecho de propiedad del inmueble, con lo cual se entiende que lo establecido en la zonificación no es un derecho adquirido del particular, sino una posibilidad de aprovechamiento edificatorio de la propiedad definida por el estado en su potestad regulatoria de la planificación urbana, y por lo tanto, puede ser modificada por este sin previo aviso sin que implique afectación a derechos individuales. Este cambio en la comprensión sobre el alcance del derecho de propiedad y su relación con el potencial edificatorio es sumamente relevante, pues además de aclarar una interpretación confusa del pasado, abre paso a la implementación de los instrumentos de financiamiento urbano vinculados a la concesión onerosa de este potencial por el Estado a los particulares que se benefician.

2.3 Proyecto de Ley de Uso y Gestión del Suelo (2017)

El año siguiente que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve el Decreto Legislativo arriba comentado, la Congresista Marisa Glave Remy publica un proyecto de ley denominado “Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano” (Proyecto de Ley N.º 1797/2017-CR). El proyecto buscaba “establecer los principios y reglas generales que rigen el uso, gestión y acceso al suelo urbano y de expansión urbana, y su relación sobre el territorio nacional, para que se articulen eficazmente, se promueva el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, se propicie el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro, ambiente saludable y a la vivienda adecuada y digna.”

La propuesta enfatiza en los instrumentos para la planificación urbana, los mecanismos para la clasificación del suelo, y las implicancias del bien común vinculadas al derecho de propiedad del suelo. Su mayor aporte y desarrollo se observa en el capítulo de Instrumentos de Gestión del Suelo, conceptos novedosos para el urbanismo peruano, que también están en el decreto legislativo promovido por el Ministerio de Vivienda, y en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N.º 022-2016-VI-VIENDA). En la búsqueda de influencias sobre tales normativas, la abogada Virginia Meza Zambrano, funcionaria del ministerio de vivienda, participante del proceso y entrevistada para este proyecto,

indica que el Lincoln Institute of Land Policy tuvo un rol clave en la difusión y promoción de estos instrumentos, siendo que prestó capacitación tanto a los equipos del ministerio como a los congresistas de la república. Como veremos más adelante, el impacto de este apostolado se verá finalmente reflejado en la ley DUS.

2.4 Política Nacional de Vivienda y Urbanismo 2021 - 2030

Cinco años después, el tema volvió a ganar relevancia en la agenda nacional. Mientras el congreso aprobaba la ley DUS objeto de este trabajo, el ejecutivo en cabeza del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento elaboró la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo que se publicó en julio del 2021, y que tiene como antecedente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2006-2015. Este documento de política pública enmarca la Ley DUS y busca definir las prioridades y estrategias principales que orienten y articulen las acciones, esfuerzos y recursos en los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil en materia de vivienda y urbanismo, con horizonte 2030. La elaboración de dicha política estaba en la agenda ministerial desde años anteriores, pero fue durante la breve gestión de la Ministra Solangel Fernández (11/2020 - 07/2021) que se aprueba.

Sus objetivos prioritarios están orientados a garantizar el crecimiento y desarrollo sostenible a través de la planificación urbana y territorial, garantizar la sostenibilidad de las dinámicas de ocupación del suelo de las ciudades y centros poblados, incrementar el acceso a una vivienda adecuada priorizando a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, y mejorar las condiciones de habitabilidad externa en las ciudades y centros poblados del país. Sin duda, un documento claro para abordar los problemas cruciales de la urbanización del país, y establecer las prioridades de acción.

Dada la inestabilidad política del país de los últimos años, es difícil evaluar la implementación e incidencia de la política en las acciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Se podría suponer que su principal impacto sea en la orientación de los esfuerzos del sector en la reducción de la brecha de infraestructura de saneamiento y de acceso a la vivienda, pero ello ya era materia de trabajo de los viceministerios antes de su publicación. Por lo tanto, sería valioso que se realice una evaluación del cumplimiento de las metas planteadas en los horizontes propuestos.

3 LA LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE DE 2021

3.1 Contexto histórico y político

La Ley N.º 31313, promovida por Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se aprobó con 92 votos a favor y 9 abstenciones en el pleno del Congreso el 14 de julio de 2021 y se publicó el 25 del mismo mes, a tres días de la finalización del mandato del gobierno transitorio del presidente Francisco Sagasti; claramente fue resultado de una ventana específica de oportunidad política. Sagasti reemplazó a Manuel Merino en la Presidencia, quién había asumido el cargo luego de la vacancia por incapacidad moral del presidente Martín Vizcarra, quien había reemplazado al inicialmente electo Pedro Pablo Kuczynski. En suma, el congresista Sagasti fue el cuarto ocupante de la presidencia durante aquel período de gobierno conturbado, y fue elegido por la mayoría de sus pares para dirigir el país entre noviembre de 2020 y julio de 2021 cuando termina el mandato constitucional.

En ese contexto de fragilidad e inestabilidad institucional, era poco probable que el gobierno transitorio promueva proyectos o leyes que demanden consensos políticos. Adicionalmente, el país vivía el aislamiento social preventivo y obligatorio por la pandemia de la Covid-19 hacia ocho meses, lo que concentraba los esfuerzos del ejecutivo en la mejora del servicio de salud, la compra de vacunas y la posterior reactivación social y económica.

En ese contexto, el presidente toma una decisión estratégica, elige a la Sra. Solangel Fernández Huanqui como ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento, quien será la primera mujer arquitecta y urbanista en la historia del país en ocupar el cargo. La ministra contaba con importante experiencia en el área: Jefa de la Oficina de Planeamiento Urbano de la Municipalidad Distrital de San Isidro (Lima), Jefa de la Gerencia de Innovación Urbana en la Municipalidad Distrital de San Borja (Lima), y Coordinadora Técnica del Plan de Desarrollo Metropolitano del Callao al 2040, entre otros cargos relevantes. La Sra. Fernández convocó a un equipo de perfil técnico, y nombró Viceministra de Vivienda y Urbanismo a la arquitecta Elizabeth Añaños, profesional con amplia experiencia en el sector público a nivel de ministerios. Este grupo interdisciplinario (arquitectos, abogados, ingenieros y sociólogos especializados en urbanismo) estructuró en los pocos meses de gestión la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo y la ley DUS.

El perfil de la gestión ministerial se explica, a su vez, por el propio perfil del presidente encargado. El Sr. Sagasti contaba con una destacada trayectoria profesional, tanto en el ámbito público como en el internacional, con especialización en políticas públicas y planificación estratégica, además de experiencia como consultor de organismos internacionales y multilaterales. Asimismo, designó como presidenta del Consejo de Ministros a la Sra. Violeta Bermúdez Valdivia, reconocida abogada especializada en derechos humanos, género y descentralización, en sintonía con la entonces presidenta del Congreso, la Sra. Mirtha Vásquez Chuquilín, también abogada y política de reconocida trayectoria en derechos humanos y género.

Cabe señalar que, además del presidente, el país contó durante ese período de transición con un Congreso singular. En 2019, el entonces presidente, Sr. Martín Vizcarra, disolvió el Congreso de la República tras la doble negación de la cuestión de confianza a su gabinete y a sus propuestas legislativas. Dado que el Perú tenía un sistema unicameral, fue necesario convocar elecciones legislativas para completar el período en curso. Como la ley prohibía la reelección inmediata, los miembros del Congreso disuelto no podían postular, y quienes resultaran electos tampoco podrían presentarse en 2021. Esta coyuntura excepcional desplazó a políticos de carrera y abrió espacio a técnicos y profesionales interesados en la actividad pública, sin aspiraciones electorales inmediatas, con especial protagonismo de candidatos del Partido Morado.

Esta particular coyuntura fue fundamental para el rápido tratado del proyecto de ley en el ejecutivo, y su aprobación en el congreso. Al entrevistar a la exministra Sra. Fernández sobre la ley DUS comenta que el presidente Sagasti tuvo un rol activo en la revisión y promoción de la ley en el Consejo de Ministros, secundado por la presidenta del Congreso, quién además fue diligente en su tratativa junto con los congresistas de la Comisión de Vivienda y Construcción. Incluso, algunos artículos de la ley que habían sido modificados en el marco de la negociación con los diferentes sectores del ejecutivo fueron recuperados y ampliados a pedido de los congresistas. Fue el caso del condicionamiento de la inversión pública a los planes de desarrollo urbano, o la inclusión expresa del derecho a la ciudad y la mención a derechos fundamentales.

Al entrevistar al abogado José Carlos Fernández, en su momento Director de Urbanismo y Desarrollo Urbano en el Ministerio de Vivienda,

Construcción y Saneamiento, área a cargo de elaborar el proyecto de ley DUS, mencionó que así como fue clave el ejecutivo y algunas bancadas del legislativo, fue muy importante el apoyo de gremios y agrupaciones del sector privado como la Cámara Peruana de la Construcción, el Colegio de Arquitectos (Regional Lima) y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú (ADI), quienes valoraron la importancia de promover la planificación y desarrollo formal del suelo, el ordenamiento de las inversiones en infraestructura urbana, y la vivienda de interés social. Indicó también que la resistencia principal al proyecto provenía principalmente de actores que representaban intereses asociados a las economías informales (ocupación informal del suelo o incluso traficantes de terrenos), y a grupos que se beneficiaban con la baja regulación del suelo con fines de especulación, ya sea por la captación de plusvalías urbanas o por el aprovechamiento de las políticas orientadas a la vivienda de interés social (o una combinación de ambas). Cabe señalar que, en su momento, la mayor discusión territorial sobre la ley DUS se dio en 2021 en Lima Metropolitana y el Callao, donde se concentra más del 80% de la oferta formal de vivienda de interés social, y se visibiliza con mayor intensidad la especulación asociada a decisiones de uso del suelo, así como a cambios de clasificación y zonificación.

3.2 Justificación

El proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible se justificó en la necesidad de contar con una base con solidez normativa y rango de ley para encaminar el desarrollo de las ciudades. Su carencia impedía la articulación de los roles de los diferentes niveles de gobierno y la orientación de las inversiones privadas bajo un enfoque integral y territorial. Asimismo, la poca claridad en los conceptos básicos de la planificación urbana, la gestión del suelo, la participación ciudadana, la vivienda de interés social y los instrumentos de gestión y financiamiento urbano debilitaban la gobernanza territorial y restaban eficiencia a la inversión pública.

La exposición de motivos de la ley señala que el principal problema que se busca resolver son las inadecuadas condiciones de habitabilidad del país, cuyas causas directas son: el bajo impacto de la planificación territorial, la producción y ocupación ineficiente del suelo urbano, y el acceso limitado e inequitativo a soluciones habitacionales adecuadas.

El documento explica la profunda crisis del desarrollo urbano de las ciudades en la conjunción de

dos factores interconectados, la informalidad urbana generada por el déficit habitacional, y la especulación en el valor del suelo, que el Estado no ha sido capaz de afrontar. Por el contrario, ha dirigido sus esfuerzos a la regularización de las ocupaciones informales, y a la liberación de la ocupación del suelo con fines de vivienda, provocando expansión urbana acelerada, atendiendo intereses particulares, organizaciones criminales y traficantes de tierras. Así, ha neutralizado sus pocos esfuerzos de planificación urbana y territorial.

Menciona también la ausencia de una política nacional actualizada de vivienda y urbanismo, junto con normativa que defina y guíe claramente los objetivos para el desarrollo urbano. Esto lleva a que la planificación urbana haya devenido en una herramienta técnico-normativa carente de orientación política y de sentido práctico, que además es vista como un obstáculo para los agentes que se benefician de la liberación del suelo y de la regularización. Un claro síntoma de este problema es que sólo 220 de los 1655 gobiernos locales distritales cuenten con un plan urbano vigente, y que la metrópoli nacional no cuente con un plan actualizado.

El proyecto destaca como un problema central asociado a la gestión del suelo la especulación de su valor. Se señala que el valor de suelo está íntimamente relacionado a las acciones públicas (infraestructura urbana y de transporte, cambios de regulación, entre otras), y a acciones privadas (inversiones del sector privado), que lo impactan principalmente de forma positiva. Asimismo, el uso del suelo también puede generar externalidades negativas que impacten en su entorno, y que la ciudad como institución debe resolver, como la saturación de las vías y el excesivo incremento de demanda por servicios básicos.

Se señala que si bien las normas nacionales contemplan algunos mecanismos de compensación o participación por plusvalías, estos están limitados por la ausencia de un marco legal de mayor envergadura que refuerce su implementación. La especulación inmobiliaria hace que el suelo mejor atendido sea cada vez más costoso, beneficiando de forma extraordinaria a los propietarios, y afectando a la mayoría de las familias que buscan una vivienda en zonas accesibles.

En el documento se menciona que “La ausencia de políticas adecuadas para el suelo estuvo acompañada de mecanismos desarticulados de manejo del suelo que incentivaron la especulación urbana mediante, por ejemplo, la posibilidad de modificar la zonificación y con ello los

parámetros de edificabilidad. Contrario a cualquier entendimiento de la relación entre planificación y gestión urbana, la normatividad peruana permite que se modifique los parámetros de edificabilidad con prescindencia de la elaboración de planes urbanos y a solicitud del interesado.” (MVCS, 2021).

A partir de los problemas previamente identificados, el proyecto de ley establece un conjunto de objetivos prioritarios y lineamientos que se articulan directamente con el diagnóstico y constituyen los ejes centrales de la norma, conforme a lo señalado en la Exposición de Motivos (numeral IV. Necesidad de la Norma). En este marco, la ley define los principios que deben orientar el desarrollo urbano, regulando los derechos y deberes de la ciudadanía y las obligaciones del Estado en consonancia con los objetivos del desarrollo nacional; reconoce la función pública de la planificación urbana y la función social de la propiedad como fundamentos de la política urbana; y precisa el rol del Estado como regulador del desarrollo urbano, así como la participación de los distintos actores de la sociedad civil en su formulación. Asimismo, delimita las competencias de los distintos niveles de gobierno, estableciendo mecanismos de coordinación, un ente rector y procedimientos para la resolución de controversias, con el fin de fortalecer la gobernanza urbana. La norma también define el carácter de la sostenibilidad en el desarrollo urbano a partir de las condiciones ambientales, sociales y productivas de las ciudades y territorios peruanos; establece los mecanismos, procesos y tipos de planes que estructuran el desarrollo urbano y sus ámbitos de aplicación; y regula los instrumentos de gestión del suelo orientados al reparto equitativo de cargas y beneficios, la captura de plusvalías, el financiamiento de infraestructura y equipamiento urbano, la prevención del enriquecimiento sin causa y la promoción de vivienda asequible, como condiciones indispensables para un desarrollo urbano sostenible e inclusivo.

A continuación, veremos como estos ejes se ven reflejados en la estructura de la ley y sus contenidos.

3.3 Estructura de la ley DUS

Aprobada en sesión plena del Congreso con 92 votos a favor y 9 abstenciones el 14 de julio de 2021 y publicada en el diario El Peruano el 25 del mismo mes, la ley consta de ciento tres (103) artículos organizados en cinco secciones y cuatro títulos. Asimismo, cuenta con catorce disposiciones

complementarias finales, una disposición complementaria transitoria, y cinco disposiciones complementarias modificatorias. Su contenido está estructurado de la siguiente forma: Sección I. Trata de las disposiciones generales. Sección II. Establece la organización del desarrollo urbano, el catastro urbano y el Observatorio Urbano Nacional y Sistema de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP). Sección III. Define los derechos y deberes en el aprovechamiento de la propiedad predial. Sección IV. Aborda el Desarrollo Urbano Sostenible por medio de: (i) El acondicionamiento territorial y la planificación del desarrollo urbano sostenible; (ii) la gestión del suelo; (iii) la vivienda de Interés Social, Equipamiento Urbano y Espacios Públicos; y (iv) la Gestión del Riesgo de Desastres, concentrando la mayoría de los artículos de la ley (setenta y nueve). Sección V. Trata de la fiscalización y sanciones. Y se incluyen también disposiciones complementarias finales, transitorias y modificatorias.

Se subraya el artículo 4 por su importancia para el conjunto de la propuesta de la ley. Establece como principios rectores de la planificación urbana y territorial y sus instrumentos: igualdad, habitabilidad, equidad espacial y territorial, participación ciudadana efectiva, diversidad, sostenibilidad, resiliencia, gestión del riesgo de desastres, salvaguarda del patrimonio, movilidad sostenible, productividad y competitividad, cohesión social, accesibilidad, potencialidades y limitaciones, economía circular, y asequibilidad de la vivienda. Así mismo, la gobernanza urbana se propone esté sustentada por los siguientes principios: Función pública de la planificación urbana, coherencia y concordancia, integridad, sistematización, descentralización, y principio de predictibilidad.

En el mismo artículo se señalan los enfoques que guiarán el desarrollo urbano sostenible, estos son: enfoque ecosistémico, enfoque territorial, enfoque de derechos humanos, enfoque intergeneracional, perspectiva de discapacidad, enfoque intercultural, Mitigación y adaptación al cambio climático basada en la planificación urbana y territorial, y enfoque de género.

Sobre los antecedentes de esta estructura, vale la pena traer lo comentado por José Carlos Fernández, quién, como se mencionó, tuvo a su cargo la formulación de la ley DUS. Se destacan tres principales fuentes: La primera es el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo 022-2016-VI-VIENDA), que ya incorporaba instrumentos y mecanismos de gestión del suelo a nivel nacional.

La segunda son los aportes provenientes del Lincoln Institute of Land Policy, institución que venía apoyando hacia casi una década la promoción de los instrumentos de gestión del suelo para financiar el desarrollo urbano sostenible, con presencia en los dos proyectos de ley desarrollados en el 2016. La tercera fueron los debates e investigaciones académicas provenientes del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú (en adelante CONURB). Investigadores de este grupo se incorporaron al equipo directivo de la ministra Fernández, participando en proyectos y asesorando al personal del ministerio. Estos aportes incidieron especialmente en los principios, enfoques y directrices orientadores del Acondicionamiento Territorial, la Planificación Urbana y el Desarrollo Urbano Sostenible.

4 PRINCIPALES APORTES DE LA LEY DUS A LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA PERUANA

En 2021, a casi tres décadas de la constitución política (1993), ley DUS consolidó, reforzó y amplió los avances establecidos en los reglamentos de 2006 y 2016, además de apoyarse en los proyectos de ley desarrollados en el 2016 y 2017. Observar estas fuentes resultará fundamental para entender la propuesta y sus avances, y para anticipar temáticas y decisiones que serán objetos de nueva controversia en las reglamentaciones y modificaciones. Un primer aspecto, de gran importancia, es el afianzamiento de competencias en materia de urbanismo, desarrollo urbano, rural y territorial al el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

4.1 Bienestar social, derechos y deberes, y participación y acción ciudadana

La ley buscó que el planeamiento territorial y urbano priorice el bienestar social y el interés público, incluyendo un abordaje climático en un ambiente de predictibilidad y seguridad para la inversión. Los instrumentos se orientan hacia la consecución de centros poblados resilientes, seguros, accesibles, saludables y espacialmente equilibrados, donde sus habitantes puedan acceder a una vida digna sin importar la ubicación de su vivienda. Para ello incluyó la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones, la coproducción de los planes y la gestión urbana, y el reparto equitativo de las cargas y beneficios

urbanísticos como fuente relevante de financiamiento de las ciudades.

La participación ciudadana efectiva fue, además de una innovación en la legislación nacional, uno de los aspectos más polémicos de la ley. El artículo 11 incluyó la participación en las diferentes etapas del plan como parte del proceso de toma de decisiones, no solo de manera consultiva, sino principalmente propositiva. Adicionalmente, conminó a las municipalidades a su promoción en las actuaciones públicas, considerando la diversidad cultural y lingüística de las comunidades. Además de ello, se estableció como consecuencia a su inobservancia la nulidad de los actos del proceso de planificación urbana (previa opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento).

La ley estableció la posibilidad de que los ciudadanos, organismos e instituciones entablen acciones civiles de protección del desarrollo urbano sostenible, entendido como un interés difuso que puede ser protegido por este medio. Se señala que en el proceso de estas acciones se puede solicitar la paralización de los actos denunciados. Este artículo ya había sido incorporado en el proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano (2016).

La incorporación de este artículo se entiende en el marco del impulso de la participación ciudadana activa para el fortalecimiento de los instrumentos de planificación aprobados por los diferentes niveles de gobierno, así como para el involucramiento activo de la población en la protección de los suelos de protección y rurales determinados en el marco de la planificación, y de los derechos de los ciudadanos al desarrollo de una vida digna en el marco del derecho a la ciudad planteado en la ley DUS.

Otro aspecto de gran importancia, tanto por los antecedentes negativos como por necesario reconocimiento para establecer relaciones más equilibradas entre los intereses privados y las necesidades públicas, fue el de “Derechos y Deberes en el Aprovechamiento de la Propiedad Predial”. La sección III de la ley incorporó por primera vez un conjunto de artículos estableciendo derechos y deberes asociados a la planificación y gestión urbana, concentrándose en el derecho a la propiedad predial y el derecho a la ciudad. Con respecto al derecho de propiedad, la ley estableció una diferencia clara entre este y el derecho a edificar, aspecto de gran importancia por sus consecuencias en la práctica urbanística, la gestión del suelo y el financiamiento urbano. El artículo 16, establece que el derecho a la propiedad predial se

sujeta a las limitaciones urbanísticas planteadas en los planes de desarrollo, y se señala que el suelo, subsuelo y sobresuelo pueden pertenecer, parcial o totalmente, a distintos propietarios. Define también el derecho a edificar como la posibilidad de disponer del potencial edificatorio asociado a la propiedad predial que ha sido generado, regulado y limitado por la normativa urbanística y edificatoria, diferenciándolo del derecho de propiedad reconocido en la Constitución Política.

Por su parte, en el artículo 17 se establece el derecho a la ciudad, entendido como un derecho mayor que faculta el ejercicio de los diferentes derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política. Entiende los centros poblados como territorios donde el Estado puede desplegar de forma más eficiente las acciones orientadas a garantizar el desarrollo integral de sus ciudadanos. Una consecuencia práctica de gran importancia para la efectividad de los derechos y la implementación de los instrumentos es que el derecho a la ciudad incluye el derecho a exigir la implementación de los instrumentos de gestión del suelo, y a participar de su elaboración, para así garantizar el común acceso al hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada, y a los diferentes equipamientos y servicios que la ciudad ofrece para vivir con dignidad.

4.2 Más y mejores instrumentos para la planificación y gestión

Los instrumentos para la planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible ya habían sido planteados mayoritariamente en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible de 2016. La ley, en la sección IV, realiza un avance fundamental de precisión y clarificación de contenidos y niveles de actuación de acuerdo con las competencias de cada nivel de gobierno. Dos capítulos merecen destaque: instrumentos de gestión del suelo y la vivienda de interés social.

En los instrumentos de gestión del suelo, por primera vez en la legislación peruana se incorpora el concepto de participación en plusvalías, y se incluyen instrumentos que permiten el aprovechamiento del valor extraordinario que la planificación urbana y la obra pública le otorgan a la propiedad inmobiliaria en favor de propio estado. La legislación previa ya incorporaba instrumentos como los aportes gratuitos y obligatorios para los procesos de habilitación urbana (Ley N.º 29090 de 2007), la Contribución Especial por Obra Pública (Decreto Legislativo N.º 776 de 1993) y los

Derechos Adicionales de Edificación Transferibles (D.A. N.º 022-2016-VIVIENDA). Sin embargo, la ley DUS incorpora un significativo número de instrumentos clasificados en cuatro grupos (Artículo 42 y subsiguientes).

(i) Instrumentos de Reajuste Predial: Reajuste de suelo e integración inmobiliaria, que permite intervenir sobre un grupo de predios para poder establecer una nueva configuración y distribución de los lotes involucrados. (ii) Instrumentos de Regulación Urbana: Declaración de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), la Zonificación Inclusiva, el Valor de Anuncio de Proyectos Públicos, y la Carga de Conservación, orientados a evitar prácticas especulativas que distorsionan el valor del suelo, facilitan la adquisición de suelo público y privado con fines urbanísticos y sociales. (iii) Instrumentos de Financiamiento Urbano: Aprovechamiento del incremento del valor del suelo, los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles, las Bonificaciones por Finalidades de Interés Público, a Compensación de Potencial Edificatorio, y los Tributos, planeados para aportar al financiamiento del desarrollo urbano sostenible de los centros poblados, aprovechando las plusvalías generadas por las intervenciones del Estado en la gestión del suelo y la obra pública. (iv) Instrumentos Complementarios de Gestión: Programas de renovación o regeneración urbana, enfocados en priorizar la generación de equipamientos urbanos y vivienda de interés social. Estos programas demandan de un proceso de planificación y gestión específico para lo cual se pueden establecer Unidades de Gestión Urbanísticas en las cuales es posible proponer reconfiguración predial, proyectos de infraestructura, equipamientos, desarrollos inmobiliarios y comerciales.

Sobre esta profusa gama de instrumentos de gestión, José Carlos Fernández indicó que en el diseño de la ley se buscó incorporar todos los tipos de instrumentos conocidos y aplicables en el marco jurídico nacional, para no limitar al ministerio o a las municipalidades provinciales en su reglamentación y aplicación. Sin embargo, la futura y obligatoria reglamentación será una prueba de fuego para su efectiva implementación. Cabe mencionar que a más de cuatro años de publicada la ley, no se ha publicado dicho reglamento.

4.3 El conflicto alrededor de la vivienda de interés social

La Vivienda de Interés Social (VIS) es un tema que merece un análisis particular. Para el momento

de publicación de la ley DUS, había una intensa polémica en torno a este producto debido a la aplicación de reglamentos de alcance nacional promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que se sobreponían a los reglamentos específicos de zonificación dispuestos por las municipalidades provinciales en el marco de sus competencias. Esta particular situación se daba principalmente en los distritos consolidados de Lima Metropolitana, donde las normas urbanísticas limitan la densificación a través de la altura máxima permitida y el tamaño mínimo de departamentos, y que coinciden con ser los espacios de mayor interés para las empresas desarrolladoras inmobiliarias. Los reglamentos promovidos por el ministerio de vivienda permitían incrementar la altura máxima y reducir el tamaño de departamentos como incentivo para incorporar unidades inmobiliarias que sean promovidas mediante los productos financieros del Fondo MiVivienda (entidad adscrita al ministerio de vivienda que tiene como finalidad promover la VIS). La aplicación de los reglamentos ministeriales de incentivo a la oferta de vivienda subsidiada trajo como consecuencia una importante distorsión en la morfología urbana y la densidad, afectando la escala y calidad residencial de los distritos, incluyendo conos de alta renta. Por esta situación, algunos distritos y la Municipalidad Metropolitana de Lima denunciaron en febrero del 2021 al ministerio de vivienda ante el Tribunal Constitucional, aduciendo que la entidad había vulnerado sus competencias al promover normas que modificaban la zonificación y sus reglamentos. En medio de esta controversia se proyecta la ley, en la cual el ministerio plantea una posición sobre la materia.

La Ley DUS señala de forma expresa que “toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada” (artículo 81). Plantea que el Estado reconoce y garantiza este derecho. Este compromiso es sumamente relevante, pues desde la constitución del 1993 el Estado peruano había asumido el rol de promotor de la VIS por medio de mecanismos económicos y financieros para apalancar la demanda (beneficiarios de bajos recursos), pero sin hacer uso de la capacidad regulatoria para alcanzar este objetivo. La ley DUS enfatiza en el deber del Estado de priorizar la provisión de la VIS, emplazando a los diferentes niveles a emplear diversos mecanismos para promoverla y garantizar este derecho. Estos mecanismos incluyen instrumentos regulatorios y de gestión del suelo. En ese sentido, se señala que en los Planes de Desarrollo Urbano se deberá incluir una sección específica en la cual se describa la estrategia para la promoción de la VIS, quedando prohibida

su exclusión en las zonas con usos compatibles con la vivienda. Para los proyectos de renovación y regeneración urbana, se exige un mínimo del 20% de la superficie total intervenida para VIS. Finalmente indica que estas disposiciones deberán ser ampliadas y complementadas en un posterior reglamento.

A pesar de constituir un avance, José Carlos Fernández considera este capítulo como uno de los aspectos más críticos de la ley, pues se tuvo la oportunidad de plantear un articulado más amplio y robusto como se hizo con otros temas, como los Instrumentos de Gestión del Suelo. Sin embargo, esto se puede entender por las disputas competenciales presentes en aquel momento, el abordaje centrado en la visión del Fondo MiVivienda, y la presión ejercida por las agrupaciones de empresas inmobiliarias, todo ello en un contexto político muy particular.

Si bien la definición de la VIS no limita la política a la vivienda de propiedad, la redacción del artículo 81 se centra en mecanismos económicos y financieros asociados a la adquisición de viviendas nuevas orientado a Fondo MiVivienda. Esta situación se compensa en la undécima disposición complementaria, en la cual se conmina al Fondo MiVivienda a optimizar y diversificar sus productos económicos y financieros, incluyendo productos de adquisición, mejoramiento y alquiler. Finalmente, los reglamentos de la ley serían los instrumentos normativos en los cuales se podría precisar y ampliar el desarrollo de estos aspectos.

4.4 De la gestión del riesgo de desastres al enfoque climático

Como se mencionó, en el Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA se incorpora la noción de gestión de riesgos de desastres en la planificación urbana. El DS desarrolla el capítulo de riesgos orientándolo a la identificación de peligros y vulnerabilidades, y a la determinación de las acciones necesarias para prevenirlos y mitigarlos. Incluye el análisis de riesgos en los diferentes instrumentos de planificación, y señala su uso para clasificar los tipos de suelo, determinar los mecanismos de reubicación de viviendas en zonas de riesgo no mitigable, y proponer las normas y acciones prioritarias orientadas a su prevención y mitigación. Es importante mencionar que el proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano de 2016 que antecede al DS incorporaba la gestión de riesgos bajo el mismo enfoque, fortaleciendo las herramientas financieras asociadas a la prevención, reducción y mitigación de los

riesgos, así como la propuesta de un “bono de reasentamiento” para las personas que habitan en lugares declarados de riesgo no mitigable, o afectadas por eventos ambientales. Este bono es finalmente incorporado en la Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable, publicada en el 2012 (Ley N.º 29869), y su reglamento es publicado en julio del 2021, el mismo mes que se publicaron la ley DUS y la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo.

La Ley DUS amplía el enfoque incluyendo la adaptación al cambio climático y la asignación de facultades al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para desarrollar, aprobar y ejecutar planes de reasentamiento cuando los gobiernos subnacionales no lo hayan hecho, y que los predios declarados en abandono puedan ser revertidos al Estado para ser utilizados en el reasentamiento de las familias damnificadas.

4.5 El Operador Público de Suelo y la vivienda social

La ley contempla la figura del Operador Público de Suelo (OPS) como empresa pública de derecho privado encargada de la administración del suelo público con fines de urbanización y reurbanización, con facultades para adquirir suelo privado con fines sociales. Esta entidad está adscrita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, pudiendo también establecerse OPS municipales.

Dentro de las Disposiciones Complementarias Finales, la ley DUS determina que el Fondo MiVivienda S.A. (FMV), Sociedad Anónima encargada de promover la vivienda de interés social en el país, complementa sus funciones asumiendo las de un operador público de suelo, dándole un plazo de 30 días a la institución para actualizar sus estatutos. Este es otro de los temas que levantó polémica luego de la publicación de la Ley, puesto que se temió que dicha transformación afecte las funciones y programas del FMV, impactando en los productos inmobiliarios que se promueven al amparo de la institución.

En palabras de la ministra Fernández, la creación del Operador Público de Suelo es uno de los principales retos de la implementación de la ley DUS, pues permitirá gestionar, estructurar y promover el uso del suelo público para proyectos de vivienda de interés social y social prioritaria. Dada su importancia, se decidió que el FMV asuma ese rol para luego poder perfeccionarlo en una institución ad-hoc.

En esta propuesta también estaba implícita la discusión en torno al rol que debiera asumir el Estado en la promoción de la VIS, que tuvo un desarrollo importante en las primeras décadas del siglo XXI a través de la promoción de subsidios y de productos financieros para la adquisición de viviendas nuevas. Este modelo ya venía demostrando sus limitaciones a través del decrecimiento de los créditos respaldados por el FMV, y el permanente crecimiento del mercado informal del suelo y de la construcción. La inclusión del FMV como operador público de suelo indicaba un cambio de visión desde el ministerio hacia una empresa pública que gestione el suelo a nivel nacional, en coordinación con los posibles operadores provinciales, con la finalidad de promover grandes proyectos que permitan una mayor penetración de la producción formal de la vivienda, en sus diferentes modalidades.

5 LA VIDA DE LA LEY DUS: REGLAMENTACIÓN Y MODIFICACIONES

De acuerdo con la estructura jurídica peruana, las leyes son normas de obligatorio cumplimiento que se enmarcan en la Constitución Política y que prevalecen sobre cualquier norma de menor jerarquía. Son aprobadas por el poder legislativo, y pueden ser promovidas por dicho poder o por cualquier institución o ciudadano a través de iniciativas legislativas. Con la finalidad de que las leyes mantengan su enfoque nacional y vigencia a lo largo de los años, su redacción suele ser general y abstracta, delegándose su reglamentación al poder ejecutivo. Los reglamentos pueden ser modificados a lo largo de la aplicación de la ley, sin que ello implique una modificación a la misma.

En el caso de la ley DUS, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el ente encargado de reglamentar su aplicación. En ese sentido, desde su publicación se han reglamentado los instrumentos de planificación y lo relativo a la vivienda social.

5.1 Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible

Este reglamento conocido de forma abreviada como RATPUDUS, fue publicado por el Decreto Supremo No. 012-2022-VIVIENDA y desarrolla los instrumentos de planificación territorial y urbana a nivel nacional, incluyendo los Planes Específicos, los Planes Maestros y los Planeamientos

Integrales. El reglamento detalla los criterios y componentes mínimos a ser considerados para determinar la clasificación y calificación del suelo, y modifica los tipos de zonificación, pasando de un enfoque estático que segrega las actividades por usos preponderantes, a uno que parte del reconocimiento de los usos mixtos como base de las actividades urbanas.

El RATPUDUS toma como punto de partida otro reglamento anterior a la ley DUS, se trata del RATDUS (Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA), que ya incorporaba conceptos novedosos para el urbanismo peruano que habían sido desarrollados en el proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano (2016), y lo complementa con los nuevos conceptos planteados en la ley DUS. Sus principales aportes son el refuerzo de los instrumentos de planificación territorial y urbana y las competencias de los gobiernos provinciales para planificar y gestionar los usos del suelo, la adopción a un enfoque de gestión de riesgos y cambio climático para la clasificación del suelo, y la actualización de los tipos de zonificación bajo un enfoque de usos mixtos. Este reglamento incorpora un cuadro en el cual se determina las concordancias de los tipos de zonificación con la clasificación del suelo, que permite comprender mejor la naturaleza y restricciones de los usos asociados.

El reglamento establece que esta compatibilidad debe ser observada de forma obligatoria en los distintos instrumentos de planeación.

5.2 Reglamento de Vivienda de Interés Social

El Reglamento de Vivienda de Interés Social (VIS) ha tenido dos versiones producto de un contexto polémico asociado a los mecanismos de promoción de la VIS. El primer reglamento, Decreto Supremo N° 006-2023-VIVIENDA, se publica luego de la sentencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre la demanda competencial interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Barranco al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) por la expedición de normas en materia de VIS, sentencia N° 302/2023. Las municipalidades denunciaron al ministerio por haber interferido en sus competencias constitucionales al promover parámetros urbanos distintos a los publicados por las entidades con la finalidad de promover la VIS. El TC determinó que la definición de parámetros vinculados a la zonificación y su reglamentación corresponde de manera exclusiva a las municipalidades provinciales, y que

el MVCS carece de competencia para fijarlos. Si bien el Decreto Supremo N.º 006-2023-VIVIENDA no incorporó los parámetros expresamente cuestionados por el TC —como la zonificación y la altura edificatoria—, sí introdujo otros, tales como la densidad neta máxima y el coeficiente de edificabilidad, además de proponer que las municipalidades autoricen incrementos de altura a través de mecanismos de compensación económica. Frente a ello, las municipalidades de Lima y Barranco interpusieron una nueva denuncia ante el Tribunal Constitucional, el cual, mediante un Auto de Sentencia, declaró la nulidad de los artículos que modificaban parámetros urbanísticos. Como consecuencia, el MVCS derogó dicho reglamento.

En abril de 2025, el ministerio de vivienda aprobó un nuevo Reglamento de Vivienda de Interés Social mediante el Decreto Supremo N.º 005-2025-VIVIENDA. En este se enfatiza el respeto a las competencias de los gobiernos subnacionales y, en consecuencia, no se incorporan parámetros urbanísticos excepcionales. En su lugar, se desarrolla nuevas modalidades de VIS con alto potencial de implementación a escala nacional, entre las que destacan la vivienda progresiva —entendida como una versión formal de la autoconstrucción— y la vivienda en alquiler. En el caso de esta última, el reglamento introduce, por primera vez desde la Constitución de 1993, la posibilidad de que el Estado pueda disponer, a través del sector privado, infraestructura pública para la provisión de vivienda en alquiler como parte de la política habitacional nacional. El desarrollo de ambas modalidades plantea desafíos significativos para el Estado, dado que se insertan en ámbitos históricamente dominados por la informalidad y la ilegalidad, lo que explica, a su vez, su elevado potencial de desarrollo. Asimismo, estas modalidades permiten complementar la adquisición de vivienda nueva con productos habitacionales más flexibles y adaptables a la realidad socioeconómica de la población, ampliando la intervención estatal en un segmento que concentra más del 80% de las viviendas y representa aproximadamente el 60% del PBI del sector construcción (GRADE, 2024).

5.3 Iniciativas legislativas de modificación a la ley

Desde su aprobación, la ley DUS ha sido objeto de cuestionamientos en buena parte de sus innovaciones: la participación ciudadana, la autonomía de las municipalidades para determinar y modificar los parámetros urbanos, la vivienda de interés

social, los instrumentos de gestión del suelo, y la participación en plusvalías. A continuación se presentan tres propuestas legislativas de modificación, dos de las cuales tuvieron éxito y significaron modificaciones substanciales.

5.3.1 Proyecto de Ley N.º 3393/2022: Amplias modificaciones

En octubre del 2022 se publicó el proyecto de ley N.º 3393/2022-CR que proponía modificar la ley a fondo, alterando su enfoque y orientación. De forma sucinta se presentan los principales argumentos y propuestas:

En cuanto a la participación ciudadana activa, se propuso modificar el rol que la ciudadanía debería cumplir en los procesos de planificación, reduciendo su participación en la toma de decisiones, en la coproducción, aprobación e implementación de los instrumentos, por un rol de cooperación y acompañamiento. Estos cambios reducirían la participación de los vecinos en los procesos de planificación, aprobación e implementación de los planes, alejándoles de la toma efectiva de decisiones que impactan directamente en su calidad de vida, seguridad e integralidad del habitar.

Sobre la autonomía municipal en usos del suelo, la propuesta modificaba sustancialmente el artículo 40 de la ley, retirando la autonomía de las municipalidades para determinar y modificar los parámetros urbanos, y señalando que dichos parámetros son derechos adquiridos de los propietarios, por lo que no pueden ser modificados de manera que se reduzca el potencial edificatorio. Asimismo, planteaba que los parámetros urbanos deberían ser salvaguardados de manera excepcional sin la necesidad de un certificado de vigente. Esta propuesta afectaba drásticamente la autonomía de las municipalidades, pues limitaba sus competencias en materia de planificación urbana, y otorgaba derechos no amparados en la Constitución a los propietarios de predios. Asimismo, esta modificación habría afectado las competencias de las municipalidades señaladas en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972 de 2003), pues se estaría limitando su capacidad de “planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial” (art. 73). Por otro lado, hubiese generado complejas discusiones sobre la vigencia de los certificados de parámetros urbanos, creados en el marco de la Ley N.º 29090 de 2008, dado que estos documentos fueron diseñados para aportar seguridad jurídica a los propietarios e inversionistas. Los certificados son emitidos por las municipalidades distritales,

reflejan la zonificación y los reglamentos que se aplican para el aprovechamiento edificatorio del predio en consulta, y tienen una duración de treinta y seis meses.

Acerca de la vivienda de interés social, el proyecto pretendía modificar el artículo 40 de la ley relativizando la imposibilidad de restringir el desarrollo de VIS en zonas compatibles con usos residenciales.

Sobre los instrumentos de gestión del suelo y la participación en plusvalías, el proyecto planteaba diversas modificaciones a los instrumentos incorporados en la ley, limitando la capacidad de los gobiernos de exigir la participación en plusvalías mediante el anuncio de proyecto, y la imposición de cargas de conservación para bienes declarados patrimonio cultural de la nación. En específico, se buscaba derogar los artículos que desarrollaban los instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo, artículos 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 67, 68 y 69. Dentro de la argumentación, en la exposición de motivos se confunde la naturaleza jurídica de tributos como el impuesto predial y el impuesto a la renta con las plusvalías urbanas, señalando que el cobro por plusvalías estaría generando una doble tributación, perjudicando económicamente a los propietarios. Este debate ha sido ampliamente desarrollado en el contexto jurídico peruano, diferenciándose tributos como el Impuesto a la Renta, que grava la ganancia de capital obtenida sobre un activo inmobiliario, del cobro por plusvalías, que grava sobre las ganancias extraordinarias producidas por el accionar del Estado.

En el caso del Impuesto a la Renta, este se calcula sobre la diferencia entre el precio de compra (adquisición) y el precio de venta. Es un impuesto que recae sobre el mayor valor del inmueble por el simple transcurso del tiempo o por las inversiones realizadas en el activo por su propietario. Por lo contrario, el cobro por plusvalías urbanas se habilita cuando se puede demostrar que el incremento del valor de un inmueble ha sido producto del accionar del Estado, ya sea por la ejecución de obras públicas o por el mejoramiento del potencial edificatorio. Para habilitar el cobro por plusvalías es necesario que el ministerio de vivienda reglamente la metodología de evaluación y determinación. Es importante aclarar que, a diferencia de tributos como el impuesto a la renta, el cobro por plusvalías es recolectado y aprovechado por el gobierno subnacional correspondiente, debiendo utilizar dichos recursos para implementar mejoras en la infraestructura urbana o promover la vivienda de interés social prioritaria.

La Exposición de Motivos del proyecto de ley orientado a modificar la Ley DUS sostenía que el cobro por participación en plusvalías extraordinarias desincentiva la inversión del sector comercial e inmobiliario, al incidir en el costo del suelo. Sin embargo, dicha afirmación resulta conceptualmente incorrecta. Como es ampliamente reconocido en la economía urbana, el precio del suelo se determina por la interacción entre la oferta y la demanda, constituyendo el único componente flexible dentro del análisis de inversión inmobiliaria. A diferencia de otros insumos de la construcción —como los materiales o la mano de obra—, cuyo valor se encuentra asociado a costos de producción, el precio del suelo responde al grado de consolidación, centralidad y urbanidad de su entorno, así como a sus potencialidades de uso y aprovechamiento. Estas cualidades no derivan de la acción del propietario, sino de las inversiones públicas, las dinámicas colectivas y las decisiones regulatorias del Estado. En este contexto, el cobro de plusvalías extraordinarias cumple una función reguladora sobre el comportamiento del mercado del suelo, al moderar las expectativas de captación de rentas extraordinarias asociadas a prácticas especulativas. Lejos de afectar negativamente la inversión, este instrumento favorece a los desarrolladores comerciales e inmobiliarios, en la medida en que introduce mayores niveles de predictibilidad y estabilidad en el mercado, al tiempo que desalienta el acaparamiento especulativo de tierras.

Como se comentó, el proyecto de ley N.º 3393/2022-CR fue debatido en medios, y finalmente la propuesta no prosperó.

5.3.2 Decreto Legislativo N.º 1674 de 2024. Primera modificación.

En setiembre del 2024 el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo N.º 1674, que modificó cerca del 70% de los artículos de la ley DUS. Dicha publicación se dio en el marco de la Ley N.º 32089 de 2024, mediante la cual el Congreso delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

La justificación de esta amplia modificación fue la incorporación del ámbito rural a la ley DUS, sin embargo, debajo del paraguas de la “ruralidad” se introdujeron modificaciones significativas que alteran los procesos de participación ciudadana, limitan las competencias provinciales en planificación urbana y VIS, y debilitan la aplicación de los instrumentos de financiamiento urbano.

Algunos de estos temas son un eco del proyecto de ley comentado en el numeral anterior.

Es relevante enfocarnos en tres cambios que afectan la autonomía municipal y el desarrollo ordenado de las ciudades: (i) Se permite nuevamente a los gobiernos municipales realizar cambios de zonificación fuera de los procesos de planificación provinciales para determinar los aportes urbanos de las nuevas urbanizaciones, debiendo aplicarse de manera casi exclusiva lo que establece el Reglamento Nacional de Edificaciones; y (iii) Se introduce la posibilidad de que cualquier nivel de gobierno pueda emplear “los incentivos en parámetros urbanísticos y edificatorios [...] y otros mecanismos que sean diseñados” con la finalidad de “dotar de una vivienda digna, adecuada y segura a toda la ciudadanía” (artículo 82), cuando en la redacción previa del artículo se indicaba que solo las entidades públicas competentes podían hacerlo.

En cuanto a la zonificación, la ley DUS señalaba que los cambios específicos (en adelante CEZ) debían ser excepcionales, ya que su determinación es el resultado de un análisis integral de la ciudad. Sin embargo, el desinterés de las municipalidades provinciales en revisar de manera general, periódica y transparente la zonificación, ha hecho de los CEZ un procedimiento habitual. Esto ha generado un impacto negativo en el desarrollo urbano, pues los cambios no siempre responden a criterios técnicos ni consideran la opinión de los vecinos. La Ley DUS los había limitado a los procesos de actualización de los planes urbanos, pero el decreto legislativo los vuelve a habilitar de forma individual.

Respecto de los aportes urbanos, se limita las competencias de las municipalidades para determinar los aportes obligatorios en función a la realidad urbanística y socio-económica de sus centros poblados. Esto afecta gravemente el desarrollo urbano sostenible e inclusivo, pues se restringe la posibilidad de exigir a las nuevas urbanizaciones la entrega gratuita de suelo para el desarrollo de equipamientos como salud o educación, más allá de los porcentajes mínimos señalados en el Reglamento Nacional de Edificaciones.

Por último, llama la atención que, luego de la sentencia del Tribunal Constitucional, se insista con incentivar la producción de VIS mediante cambios en los parámetros urbanísticos a través de normas emitidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en conflicto con las competencias de las municipalidades provinciales.

5.3.3 Ley de Vivienda de Interés Social de 2025

En junio del 2025 el Congreso publicó la Ley N.º 32379, Ley de la Vivienda de Interés Social (VIS), que modifica y deroga diferentes artículos de la ley DUS, sobre todos los relacionados con dicha política pública.

La Ley VIS se enfoca casi exclusivamente en la modalidad de adquisición de vivienda nueva, dejando de lado dos opciones incluidas en el reglamento VIS publicado en el 2025, y ampliamente utilizadas en el mercado informal: la vivienda de arrendamiento y la vivienda progresiva. Estas modalidades son más flexibles y adecuadas para atender de forma más ágil parte de la población, en especial de menores ingresos.

En su contenido se han copiado casi literalmente diversos artículos de la ley DUS y del reglamento VIS, sin aportar un mayor desarrollo o robustecer la aplicación de los diversos mecanismos ya incorporados en las normas vigentes. Pero donde la Ley VIS se torna perjudicial es cuando se relativiza la obligación de las municipalidades de permitir y promover el desarrollo de la VIS en todas las zonas donde se puede desarrollar vivienda. Esto significa que nuevamente se abre la puerta a la aprobación de proyectos que excluyan la vivienda de interés social, manteniendo o reforzando la segregación social.

Por lo mencionado, sólo se puede interpretar esta ley como un acto populista, carente de contenidos que aporten a la política habitacional nacional, y como una maniobra política que, bajo el velo de la inclusión habitacional, esconde cambios que limitan considerablemente la capacidad del Estado para promover la VIS a través del ejercicio de la planeación y la regulación urbanística.

6 RETOS PARA LA LEY DUS

Como hemos podido apreciar a lo largo del desarrollo del presente ensayo, la ley de Desarrollo Urbano Sostenible apareció en un contexto político excepcional, caracterizado por una coincidencia poco frecuente: un Ejecutivo decidido a impulsarla y un Legislativo dispuesto a debatirla. El corto tiempo que tomó su elaboración se explica por la existencia de los proyectos de ley anteriores, que aportaban una estructura de base ya trabajada y debatida. Por su parte, el perfil técnico de la ministra Fernández fue determinante para convocar y conectar propuestas de avanzada

planteadas en proyectos promovidos por el ejecutivo, legislativo y la academia. El rol de la viceministra Añaños fue estratégico, pues convocó para ocupar puestos clave de la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo -entidad a cargo de la elaboración de la ley DUS- a miembros del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social de la Universidad Católica del Perú (en adelante CO-NURB). Asimismo, es importante destacar el rol que jugó el Lincoln Institute of Land Policy, a través de la divulgación y promoción de los instrumentos de gestión del suelo para el financiamiento del desarrollo urbano sostenible.

Sin embargo, esa misma singularidad constituye hoy su principal fragilidad. La inestabilidad política del Perú, particularmente crítica en los últimos cinco años, con una alta rotación de ministros y funcionarios con altos cargos jerárquicos, ha limitado severamente la continuidad de los equipos técnicos que impulsaron la norma y, con ello, la posibilidad de avanzar en su reglamentación e implementación. Como consecuencia, solo se han reglamentado los capítulos que ya contaban con desarrollos previos, mientras que los instrumentos de gestión del suelo, uno de los aportes más innovadores y transformadores de la ley, permanecen sin un reglamento nacional que oriente su aplicación.

Si bien es cierto que las municipalidades provinciales podrían desarrollar sus propias normas complementarias en materia de planificación y gestión del suelo, la ausencia de un marco nacional uniforme debilita la coherencia técnica, aumenta la discrecionalidad local y amplifica las resistencias políticas a nivel territorial, especialmente en ámbitos donde la presión económica sobre el suelo es más intensa.

En el terreno de la participación ciudadana activa, otro de los pilares de la ley DUS, la situación es igualmente compleja. A pesar de su aceptación general como principio deseable, persisten fuertes tensiones sobre su aplicación real, particularmente en un país donde la elaboración de planes urbanos exige grandes consensos políticos, así como capacidades técnicas y recursos económicos que no siempre están disponibles. En este contexto, procesos participativos robustos pueden ser percibidos como un obstáculo que retrasa decisiones, especialmente cuando los gobiernos locales —sin reelección inmediata— operan bajo horizontes políticos sumamente cortos. La consecuencia es un debilitamiento práctico de uno de los mecanismos llamados a democratizar la toma de decisiones urbanas y fortalecer el derecho a la ciudad.

El desafío más profundo, radica en la informalidad estructural que caracteriza la producción de suelo y vivienda en el Perú, siendo que más del 90% del suelo urbano producido en las últimas décadas, y del 70% de las viviendas, se han generado al margen de la formalidad y en una configuración urbana altamente segregada (FORT y ESPINOZA, 2020, 2024). Este fenómeno no es solo una falla estatal o un problema económico, es un régimen político que articula intereses locales, clientelas electorales, operadores informales de suelo y mafias de tráfico de tierras con autoridades municipales y nacionales que encuentran incentivos para sostenerlo. En este escenario, políticas que busquen ordenar la ocupación del territorio, regular el mercado del suelo o promover la vivienda en localizaciones adecuadas enfrentan resistencias tanto explícitas como tácitas.

Este entramado se complejiza aún más ante la presencia de grupos económicos formales con grandes reservas de suelo urbano y urbanizable, cuya valorización podría verse afectada por la aplicación rigurosa de instrumentos como la participación en plusvalías, la contribución especial por obra pública, la regulación de los cambios de zonificación o la delimitación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). La disputa por quién regula y captura el valor del suelo es, en última instancia, la discusión central que atraviesa la implementación de la ley.

En este punto, resulta evidente que los instrumentos más avanzados de la ley DUS —la función social de la propiedad, la diferenciación entre propiedad y derecho a edificar, la planificación vinculante, la participación en plusvalías, la zonificación inclusiva y la consolidación de un operador público de suelo— son justamente los que hoy enfrentan mayores resistencias políticas, institucionales y económicas. Las modificaciones introducidas mediante el Decreto Legislativo N.º

1674 (2024) y la Ley de Vivienda de Interés Social (2025) ilustran esta tensión: en lugar de fortalecer el marco aprobado en 2021, han debilitado la gestión y gobernanza del suelo, reabierto la puerta a cambios de zonificación discrecionales y relativizado la obligación de promover vivienda social en todas las zonas aptas, revirtiendo avances esenciales para la construcción de ciudades más inclusivas y sostenibles.

En ese sentido, la implementación de la ley DUS no es un desafío técnico, sino principalmente político. Su viabilidad depende de reconstruir condiciones de estabilidad institucional, fortalecer capacidades en los gobiernos subnacionales, asegurar continuidad técnica en el sector vivienda y, sobre todo, enfrentar con decisión la captura del territorio por intereses que se benefician de la desregulación, la informalidad, la ilegalidad y la especulación.

Lo que está verdaderamente en juego no es la reglamentación de una ley, sino el modelo de desarrollo urbano que prevalecerá en el Perú. O bien se avanza hacia un sistema formal basado en la planificación urbana estratégica y participativa como base para la determinación y financiamiento de la inversión pública, la urbanización equilibrada y sostenible del suelo, y la producción competitiva e inclusiva de la vivienda; o se consolida un modelo que reproduce y profundiza la marginalidad y la segregación espacial, la informalidad estructural, la opacidad en la toma de decisiones, la vulnerabilidad frente a riesgos y la captura privada del valor generado colectivamente. El futuro de la ley DUS —y con ella, de la política urbana peruana— dependerá de la capacidad del Estado y de la sociedad para sostener un proyecto de largo plazo, que trascienda coyunturas políticas y enfrente con claridad los intereses que históricamente han impedido un desarrollo urbano verdaderamente inclusivo, competitivo y sostenible.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ESPINOZA, Á. & CÁCERES, M. (2022): *Caracterización y cuantificación del proceso de autoconstrucción de viviendas en el Perú*, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- ESPINOZA, Á. & FORT, R. (2020): *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- FACHO DEDE, A. G. (2022): *Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N. ° 3393/2022-CR que modifica y deroga diversos artículos de la Ley N. ° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, Lima.
- FERNÁNDEZ, J. C. (2025): Entrevista personal, 23 de setiembre, Lima.
- FERNÁNDEZ HUANQUI, S. (2025): Entrevista personal, 24 de octubre, Lima.
- GLAVE REMY, M. (2017): *Proyecto de Ley de Uso y Gestión del Suelo Urbano 1797/2017-CR*, Congreso de la República, Lima.
- HABITAT PARA LA HUMANIDAD INTERNACIONAL (2024): *Impacto de la producción progresiva de vivienda en el Perú Urbano*, Centro Terwillinger de Innovación en Vivienda, Lima.
- MEZA ZAMBRANO, V. (2025): Entrevista personal, 24 de setiembre, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2003): *Decreto Supremo N. °027-2003-VIVIENDA. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2011): *Decreto Supremo N. °004-2011-VIVIENDA. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2016): *Proyecto de Ley General de Desarrollo Urbano*, MVCS, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2016): *Decreto Supremo N. ° 022-2016-VIVIENDA. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2018): *Decreto Supremo N. ° 010-2018-VIVIENDA. Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2021): *Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, MVCS, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2021): *Decreto Supremo N. ° 012-2021-VIVIENDA. Política Nacional de Vivienda y Urbanismo*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2021): *Decreto Supremo N. °012-2021-VIVIENDA. Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2023): *Decreto Supremo N. ° 006-2023-VIVIENDA. Reglamento de Vivienda de Interés Social*, El Peruano, Lima.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN & SANEAMIENTO (2025): *Decreto Supremo N. ° 005-2025-VIVIENDA. Reglamento de Vivienda de Interés Social*, El Peruano, Lima.
- PODER EJECUTIVO DEL PERÚ (2024): *Decreto Legislativo N. ° 1674*, El Peruano, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (1993): *Constitución Política del Perú*, Congreso Constituyente Democrático, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (1993): *Decreto Legislativo N. ° 776. Ley de Tributación Municipal*, El Peruano, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (2003): *Ley N. ° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades*, El Peruano, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (2007): *Ley N. ° 29090. Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificatorias*, El Peruano, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (2012): *Ley N. ° 29869. Ley de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable*, El Peruano, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (2021): *Ley N. ° 31313. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, El Peruano, Lima.
- REPÚBLICA DEL PERÚ (2025): *Ley N. ° 32379. Ley de Vivienda de Interés Social*, El Peruano, Lima.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2023): *Sentencia 302/2023 sobre los expedientes 00001-2021-PCC/TC y 00004-2021-PCC/TC*, TC, Lima.
- YARROW LUMBRERAS, N. (2022): *Proyecto de Ley que modifica y precisa diversos artículos de la Ley N. ° 31313*, Congreso de la República, Lima.

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ADI	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú
CEZ	Cambios Específicos de Zonificación
CONURB	Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social
DUS	Desarrollo Urbano Sostenible
FMV	Fondo Mivivienda
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OPS	Operador Público de Suelo
RATDU	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano
RATPUDUS	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible
SICCEP	Sistema de Ciudades y Centros Poblados
TC	Tribunal Constitucional
VIS	Vivienda de Interés Social
ZEIS	Zonas Especiales de Interés Social

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE
DE FINANCIACIÓN

El autor agradece a las personas que gentilmente aceptaron ser entrevistadas, cuyos aportes han sido de suma importancia para el desarrollo de la publicación. Asimismo, agradece el impulso y las sugerencias realizadas por la Dra. Marta Lora-Tamayo Vallvé, las críticas constructivas y las revisiones desarrolladas por la Dra. Claudia Marcela Acosta Mora, y las recomendaciones planteadas por las personas evaluadoras anónimas que revisaron el texto. El aporte de todos ha contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Financiamiento: Proyecto Brechas institucionales de las políticas de suelo, Cátedra UNED - Lincoln Institute of Land Policy, y sus coordinadoras, Dras. Marta Lora-Tamayo Vallvé y Claudia Marcela Acosta Mora.



070

**Medio Siglo de Política Habitacional
en Santiago de Chile: Acción estatal
y segregación residencial**

*Half a century of Housing Policy in Santiago de Chile:
State Action and Residential Segregation*

Marisol Brito-Doerr ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)
marisol.brito@autonoma.cat; <https://orcid.org/0000.0002.7721.9436>

Resumen

El artículo examina casi medio siglo de política habitacional chilena (1978-2024) y su impacto socioespacial en la Región Metropolitana de Santiago, llenando un vacío en la literatura al aportar un análisis temporal de largo recorrido que combina el estudio de las normativas habitacionales junto a la evolución socioespacial de la vivienda subsidiada. Desde una perspectiva histórica, analiza las continuidades y transformaciones en los programas habitacionales, así como las tendencias de localización de vivienda subsidiada en relación con la estructura metropolitana. El análisis se basa en cinco dimensiones: población destinataria, forma de tenencia, financiación, actores involucrados y producción y distribución espacial. Los resultados evidencian la persistencia de una lógica neoliberal que ha reforzado la segregación y las desigualdades territoriales en Santiago.

Abstract

The article examines nearly half a century of Chilean housing policy (1978-2024) and its socio-spatial impact on the Metropolitan Region of Santiago, filling a gap in the literature by providing a long-term temporal analysis that combines the study of housing regulations with the socio-spatial evolution of subsidized housing. From a historical perspective, it analyzes the continuities and transformations of housing programs, as well as the locational trends of subsidized housing in relation to the metropolitan structure. The analysis is based on five dimensions: target population, form of tenure, financing, actors involved, and production and spatial distribution. The results show the persistence of a neoliberal logic that has reinforced segregation and territorial inequalities in Santiago.

Palabras clave

Vivienda social	Política habitacional	
Subsidio habitacional	Privatización	Chile

Keywords

Social housing	Housing policy	
Housing subsidy	Privatization	Chile



RECIBIDO: 29.10.2025

REVISADO: 29.12.2025

1 INTRODUCCIÓN¹

Durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina experimentó un acusado proceso de transformación económica y urbana. La instauración de las dictaduras militares en la región y la implementación de reformas estructurales, reconfiguraron los patrones de acumulación de capital y redefinieron el rol del Estado (DE MATTOS, 2010). A lo largo de dicho proceso, la entrada de capitales financieros en el mercado inmobiliario, mediada por políticas estatales, generó importantes reconfiguraciones socioespaciales (ROLNIK, 2019; HIDALGO y ZUNINO, 2011; RASSE et al., 2021).

En este contexto, el caso chileno tiene un carácter paradigmático. El Estado chileno fue pionero en la implementación de políticas de privatización en el sector de la vivienda durante la dictadura (1975), anticipándose a la noción global de “mercados habilitantes” (*enabling markets*) promovida por agencias internacionales en la década de 1990. El aparente éxito cuantitativo del modelo chileno, basado en subsidios a la demanda, no solo lo legitimó, sino que también lo posicionó como un referente para las políticas habitacionales de otros países en desarrollo (GILBERT, 2002, 2004; CHAO y SCHNEIDER-SLIWA, 2021).

Abordando un vacío en la literatura, este trabajo tiene por objetivo ofrecer un acercamiento analítico y longitudinal de largo recorrido, que abarca casi medio siglo de política habitacional (1978-2024). El análisis de la política habitacional, desde la creación del sistema de subsidios hasta la actualidad, permite comprender las continuidades y transformaciones en el diseño de los programas habitacionales chilenos, así como la tendencia de localización de la vivienda subsidiada en relación

a la estructura socioespacial en la Región Metropolitana de Santiago (RMS).

La hipótesis de partida es que, pese a los cambios políticos e institucionales, las políticas estatales en Chile han supuesto la persistencia de una lógica estructural de carácter neoliberal, cuyo impacto acumulativo ha contribuido de manera decisiva a consolidar y ampliar los procesos de segregación residencial socioeconómica preexistentes.

Para contrastar dicha hipótesis, se emplea una metodología mixta basada en el análisis de la normativa y la evolución de los decretos de programas habitacionales y su sincronía con coyunturas políticas y económicas. Así, el análisis explora, para cada momento histórico, cinco dimensiones de la política habitacional chilena: población destinataria, forma de tenencia de la vivienda, financiación, actores involucrados en la gestión y construcción de viviendas subsidiadas y su distribución espacial en la RMS. Ello permite identificar, las continuidades y cambios de la política habitacional a lo largo de casi medio siglo.

El artículo se organiza en seis secciones, siendo la primera la introducción actual. La siguiente sección presenta el marco teórico de referencia. La metodología y fuentes se describen en la tercera sección, y los resultados se presentan en la cuarta y quinta sección. Finalmente, el artículo discute los resultados, concluyendo que la persistencia del enfoque neoliberal de la política habitacional chilena, pese a los cambios normativos y mecanismos de gestión, ha reforzado las dinámicas de segregación espacial, priorizando las lógicas de mercado sobre la función social de la vivienda.

¹ Este trabajo es parte de los resultados de una tesis doctoral en desarrollo.

2 NEOLIBERALISMO, CIUDAD Y SEGREGACIÓN EN EL CONTEXTO CHILENO

En la literatura académica, el neoliberalismo urbano ha sido ampliamente discutido como un proceso que transforma el espacio en una mercancía, reduciendo el papel del Estado a un facilitador del mercado y permitiendo que la lógica del capital redefina las dinámicas de las ciudades (HARVEY, 2002; 2007). Este enfoque, basado en lo que HARVEY (2007) denomina “acumulación por desposesión”, ha convertido a las ciudades en escenarios de especulación financiera e inmobiliaria, consolidando geografías marcadas por la exclusión y la desigualdad (DE MATTOS, 2010). En este contexto, el suelo urbano deja de ser concebido y tratado como un bien común para convertirse en un activo financiero, donde la rentabilidad prima sobre el bienestar social.

Siguiendo a HIDALGO y JANOSCHKA (2014), la ciudad neoliberal surge como consecuencia de la implantación, evolución y expansión del consenso neoliberal en las políticas económicas y la gestión de las ciudades, dando forma a lo que JANOSCHKA (2011) conceptualizó bajo el término de “geografías del neoliberalismo urbano”. Estas geografías, como señalan estos autores, se definen por profundas transformaciones institucionales en las políticas urbanas y habitacionales. Entre sus características centrales destacan dos aspectos: primero, la consolidación de redes empresariales administradas a través de colaboraciones público-privadas, y segundo, la puesta en marcha de programas comunitarios orientados a reducir la exclusión social. Esta perspectiva retoma y amplía el análisis de BRENNER y THEODORE (2002), quienes ya habían subrayado el vínculo entre las dinámicas neoliberales y la reconfiguración de los espacios urbanos.

En América Latina, tal como mostraron PRADILLA (2012) y LUNGO (2005), este fenómeno se ha expresado a través del desarrollo de grandes proyectos urbanos y en la expansión de periferias donde se localiza sobre todo la vivienda social. Países como Chile, México y Brasil, han seguido esa lógica, priorizando la preminencia del sector privado a la hora de definir las estrategias de desarrollo urbano, los ritmos de transformación de la ciudad y los usos del suelo (ROLNIK, 2019). Diversos autores han señalado que estas dinámicas han profundizado la fragmentación socioespacial, relegando a los grupos más vulnerables a áreas carentes de servicios y oportunidades (DUHAU, 2008).

En el caso de Chile, y en el ámbito específico de la vivienda, el neoliberalismo urbano se

consolidó durante la dictadura militar (1973-1990), con la implementación de un modelo de subsidio a la demanda que externalizó la producción de viviendas al sector privado y limitó al Estado a funciones regulatorias (RODRIGUEZ, 2016). Desde el inicio de la transición democrática en 1990, este modelo no solo se mantuvo, sino que se consolidó como el eje central de la política habitacional. Según MAYOL y AHUMADA (2015), la dinámica fue complementada con políticas de protección social, que, lejos de generar una mayor equidad, profundizaron las bases de un “crecimiento empobrecedor”, es decir, un modelo de acumulación de capital que requiere mantener la desigualdad para reproducirse.

Aunque el modelo chileno fue celebrado por ser eficiente en la producción cuantitativa de viviendas, también ha sido objeto de críticas por operar como un mecanismo de acumulación por desposesión, donde el Estado subsidia la demanda mientras el mercado inmobiliario captura rentas a través de la producción de viviendas subsidiadas en suelos periféricos de bajo valor (HARVEY, 2007; DE MATTOS, 2010). El resultado sería la consolidación de un patrón espacial que expulsa a los grupos vulnerables hacia las periferias, en conjuntos de vivienda caracterizados por la concentración de vulnerabilidades y la estigmatización territorial (TAPIA, 2011; SEPÚLVEDA, et al., 2009). Autores chilenos como DUCCI (1997) y HIDALGO (2004) han demostrado que esta localización periférica no es casual, sino el resultado de una alianza entre el Estado y el sector privado que maximizó las ganancias inmobiliarias a expensas de la calidad de vida de los sectores populares.

Estos procesos han tenido un impacto directo sobre la segregación residencial. Autores como WACQUANT (2008), NEL-LO y SABATINI (2021) y ALVAREZ DE ANDRÉS et al. (2019) han argumentado que la relación entre las políticas públicas y la distribución de desigualdades genera una dinámica compleja de alineaciones y desencuentros entre las acciones gubernamentales, sus destinatarios y los efectos que producen en la sociedad y el espacio urbano. Esta dinámica deriva en que la población más desfavorecida se concentre en aquellas partes de las áreas urbanas caracterizadas por una baja accesibilidad, déficit de servicios y una menor calidad urbana, conformando “territorios estigmatizados”, donde la pobreza se reproduce bajo lógicas de marginación avanzada. En este contexto, la forma urbana resultante refleja estos procesos, ya que la producción informal del hábitat tiende a localizarse en torno a conjuntos de vivienda social preexistentes, reforzando patrones de segregación socioespacial ya consolidados (ALEGRÍA, 2024).

Ello es relevante porque, la segregación residencial entendida como la separación espacial de grupos sociales según sus características socioeconómicas, ha sido definida como un fenómeno que no solo refleja la desigualdad, sino que también la reproduce (SABATINI y BRAIN, 2008; SOJA, 2013).

Así, estudios recientes llevados a cabo en Chile, han demostrado que la segregación no es solo un resultado pasivo del mercado, sino un proyecto político que perpetúa la exclusión tanto espacial como simbólica, profundizando las desigualdades urbanas (VERGARA PERUCICH et al., 2020; RASSE et al., 2021).

Para ROLNIK (2019), la política habitacional chilena se ha basado en esta paradoja: mientras ha promovido discursos de “integración social” y “vivienda digna”, ha delegado la producción de soluciones habitacionales al sector privado, confinando a los sectores más vulnerables a áreas marginadas. Esta contradicción evidencia un modelo que prioriza la cantidad sobre la justicia espacial, perpetuando estructuras de exclusión (DE MATTOS, 2010; VERGARA PERUCICH et al., 2020). Desde estas perspectivas críticas, la segregación ha sido justificada bajo narrativas que la presentan como un efecto “inevitable” de la libertad individual y las lógicas del mercado, omitiendo el papel activo del Estado en la consolidación de estructuras sociales y territoriales excluyentes (CAMPOS et al., 2018).

3 METODOLOGÍA Y FUENTES

En concordancia con los objetivos de este artículo, el periodo 1978-2024 se ha seleccionado por abarcar diversos hitos clave, desde el inicio del modelo subsidiario bajo la dictadura hasta la actualidad. Así mismo, la focalización en la Región Metropolitana de Santiago obedece a su rol a nivel nacional, como capital del país que concentra el 50% de la población, es decir, aproximadamente 7 500 000 habitantes según Censo 2024.

La investigación se desarrolla a través de la aplicación de tres estrategias metodológicas. En primer lugar, se realizó una selección y revisión exhaustiva de documentos normativos (decretos supremos, resoluciones ministeriales, manuales operativos y bases legales) que han regulado los programas de vivienda subsidiada en Chile durante el periodo de estudio. Este análisis permitió estudiar cada una de las disposiciones normativas atendiendo a las cinco dimensiones presentadas en la introducción y que se definen en la FIG. 1.

Los documentos normativos estudiados se obtuvieron de fuentes oficiales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Con el objetivo de identificar continuidades y rupturas de la política habitacional chilena, la codificación se realizó mediante matrices comparativas entre programas y una matriz longitudinal de los 46 años (periodo 1978-2024).

La segunda etapa consistió en la revisión de la literatura del contexto político-institucional y económico que permite enmarcar las políticas habitacionales. En particular, se ha estudiado la literatura académica y técnica relativa a los eventos críticos (e.g., reformas neoliberales de los 80, crisis económicas, eventos naturales, protestas sociales) y cambios en modelos de desarrollo (transición de un Estado proveedor a uno subsidiario).

En tercer lugar, se ha procedido a construir una base de datos georreferenciada a partir de los registros proporcionados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta reúne una parte significativa de proyectos de vivienda subsidiada, tanto en la modalidad de conjuntos habitacionales en altura como en la tipología de vivienda en extensión dirigida a sectores vulnerables, así como proyectos de integración social, ejecutados en la Región Metropolitana de Santiago de Chile durante el periodo de estudio.

A partir del análisis de la política habitacional chilena entre 1978 y 2024 se han definido

DIMENSIÓN	DEFINICIÓN
Población destinataria	Examina la priorización de los grupos que pueden optar a cada programa habitacional en función de variables socioeconómicas.
Forma de Tenencia de la vivienda subsidiada	Examina las modalidades de acceso a la vivienda, determinando si el apoyo estatal se orienta a la construcción, compra, arriendo u otras formas de tenencia.
Financiación: monto y composición	Examina la estructura financiera del subsidio, incluyendo el monto total de los recursos estatales asignados, los requisitos de ahorro previo y la articulación con otros instrumentos de financiación (crédito hipotecario, aportes privados, etc.).
Actores Responsables de la asistencia técnica, gestión y construcción	Examina los actores encargados de ejecutar y gestionar los programas, desde la gestión administrativa hasta la etapa de construcción.
Producción habitacional y distribución espacial	Examina la cantidad de viviendas subsidiadas construidas y su concentración geográfica

FIG. 1. Dimensiones de análisis la política habitacional chilena 1978 – 2024
Fuente: Elaboración propia a partir de los análisis de los decretos habitacionales

períodos relevantes mediante un análisis multi-dimensional. Estos cortes temporales, operaciona-
lizados como unidades de análisis, permiten
comprender el vínculo entre las transformacio-
nes en las políticas y sus efectos territoriales.

4 TRAYECTORIA, RUPTURAS Y PERSISTENCIAS DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA

El cruce de la integración de las capas de infor-
mación (normativa, espacial e histórica), per-
mite identificar cinco períodos delimitados por
diversos hitos históricos y políticos: 1978-1982:
1983-1989; 1990-2001; 2002-2011 y; 2012-2024. Es-
tos periodos se han identificado como unidades
de análisis temporal para vincular los cambios
en las políticas habitacionales, el contexto his-
tórico y su impacto espacial.

Las matrices longitudinales presentadas en este
estudio recopilan los programas habitaciona-
les implementados desde 1978 bajo el esquema
de subsidios. La política habitacional chilena se
estructura a partir de un marco normativo com-
puesto por decretos y resoluciones que definen
criterios de elegibilidad, procedimientos de pos-
tulación y asignación de beneficios. A ello se su-
man disposiciones complementarias que regulan
aspectos operativos, tales como la asistencia téc-
nica especializada y los estándares constructivos.
Su análisis pone en evidencia que la política ha-
bitacional chilena ha combinado dos tipos de inici-
ativas distribuidas respectivamente a los sectores
más vulnerables y a las capas medias de la pobla-
ción. Las FIGS. 2 y 3 muestran la evolución temporal
de dichas iniciativas.

La FIG. 2, muestra la sucesión de los programas des-
tinados a sectores vulnerables, trazando una línea

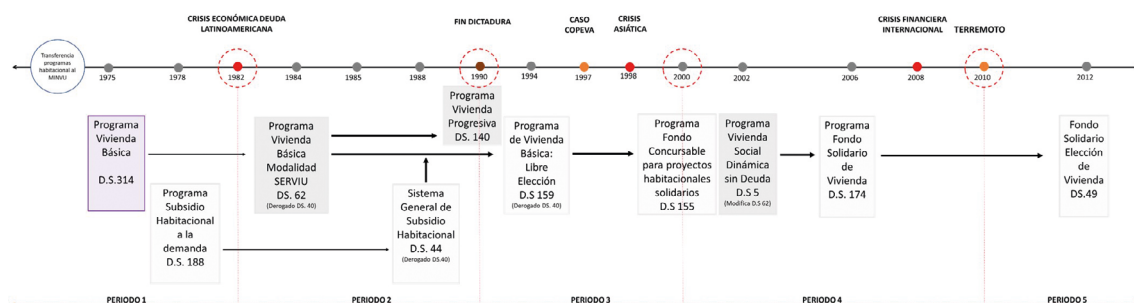


FIG. 2. Programas habitacionales con foco en sectores vulnerables
Fuente: Elaboración propia a partir de Brito Doerr, M. (2020)

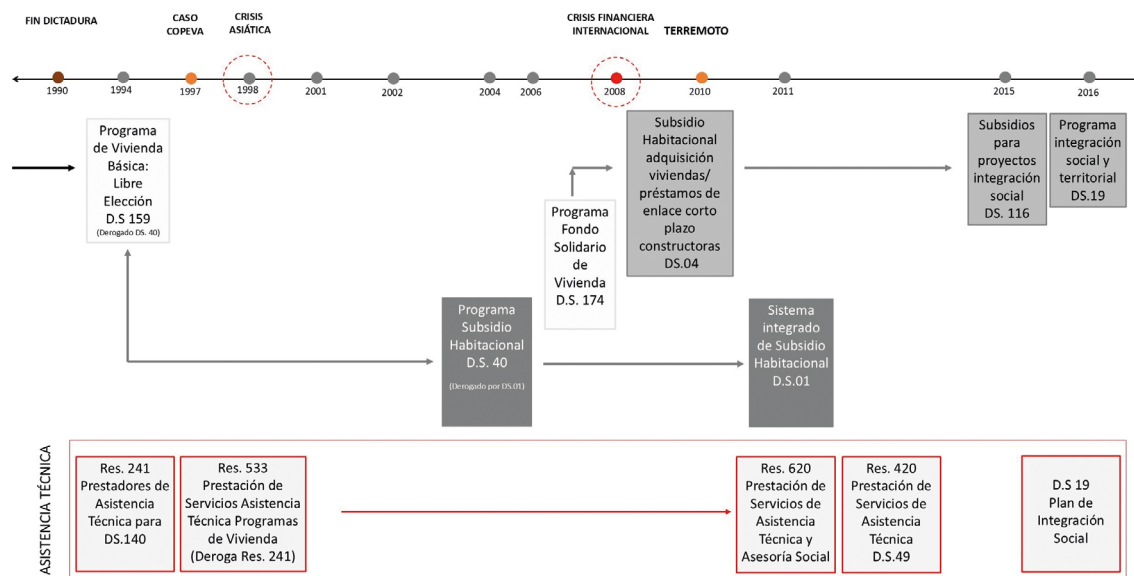


FIG. 3. Programas habitacionales con foco en sectores medios e integración social
Fuente: Elaboración propia a partir de Brito-Doerr (2020)

temporal que evidencia la continuidad del modelo neoliberal, desde el Programa de Subsidio Habitacional hasta el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda (2012). Incorpora hitos históricos determinantes, como coyunturas económicas, políticas y desastres socio-naturales que influyeron en la evolución de la política habitacional.

La FIG. 3, se centra en programas dirigidos a sectores medios y de integración social, surgidos desde 1990 a partir del Programa de Vivienda Básica Libre Elección (1994). Esta matriz incorpora la normativa que regula la Asistencia Técnica, que complementa todos los programas habitacionales, tanto los que están dirigidos a sectores vulnerables como los dirigidos a sectores medios e integración social.

Analizando la sucesión de estas normativas y la trayectoria política institucional chilena, la política habitacional se divide en los cinco periodos anteriormente mencionados.

4.1 Periodo 1978-1982: Dictadura militar e instauración del modelo de subsidio habitacional

Tras el golpe de estado de 1973, la dictadura militar inicio la aplicación de políticas neoliberales que reemplazaron la vivienda pública por un modelo subsidiario tripartito. Así, en el año 1978, se implementó el primer Programa de Subsidio Habitacional, estructurado por un subsidio estatal, ahorro familiar y crédito hipotecario, transformando la vivienda en un bien de mercado (RODRÍGUEZ y SUGRANYES, 2004). En 1979, se introdujo la Ficha de Caracterización Social (CAS), instrumento para clasificar familias por ingresos y priorizar a aquellas con menos recursos, mientras se reformuló la contratación estatal hacia pagos por avance de obra, abandonando el sistema “Llave en Mano” (MINVU, 2014).

Paralelamente, se llevaron a cabo políticas de erradicación de campamentos, por razones tanto económicas —recuperación de espacios de elevada renta urbana, como políticas y sociales— como de remoción de sectores populares de espacios centrales, estratégicos y representativos. Así se desplazaron 27 000 familias desde comunas caracterizadas por el alto valor del suelo a periferias sin servicios básicos y consolidando las desigualdades urbanas. La crisis económica de 1982 —con una morosidad del 32% en los créditos hipotecarios asumidos por las familias beneficiadas por

un subsidio habitacional y un déficit de 800 000 viviendas— obligó al régimen a mantener e impulsar los subsidios como política permanente para incentivar la economía, moderando su enfoque neoliberal, bajo la presión del Fondo Monetario Internacional (FMI) (DATTWYLER, 2003).

4.2 Periodo 1983-1990: Dictadura militar y consolidación del modelo de subsidio habitacional

El período de 1983-1990 se caracterizó por la profundización de las políticas neoliberales en el ámbito habitacional. Durante este período, el Estado continuó delegando la provisión de viviendas al mercado privado mediante subsidios directos a los beneficiarios, y el enfoque pasó a ser principalmente económico y de acceso al crédito (DATTWYLER, 2003).

En 1984, se reformula el Programa de Vivienda Básica creado en 1975, con el objetivo de mejorar el acceso a una vivienda a familias en situación de extrema marginalidad. En 1985, el Programa Especial de Trabajadores (PET) canalizó subsidios mediante gremios, definiendo la vivienda social como unidades de hasta 400 UF² (15 000€) y 36 m², consolidando el paradigma de “vivienda mínima”. La focalización se tecnificó sumando algunas otras variables de caracterización (Ficha CAS 2), se aumentó el monto de subsidio, la tenencia mantuvo la propiedad privada como norma.

Así, mediante estos tres programas —el Programa de Vivienda Básica (reformulado en 1984), el PET (1985) y el Sistema Unificado de Subsidio Habitacional (1988) — se consolidó un modelo de política habitacional orientado a distintos segmentos de la población: familias en extrema marginalidad; grupos vulnerables con acceso a créditos hipotecarios subsidiados; y trabajadores organizados en gremios. Durante el último año de dictadura militar la producción aumentó significativamente con el propósito de consolidar el sistema antes del retorno a la democracia (RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, 2009).

4.3 Periodo 1990-2001: Transición democrática – continuidad y ampliación del modelo de subsidio

La transición a la democracia en 1990 trajo consigo un ligero cambio en la orientación de las

2_ La Unidad de Fomento (UF), es una unidad de cuenta usada en Chile, que se reajusta diariamente de acuerdo a la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

políticas habitacionales, aunque la estructura del modelo neoliberal se mantuvo intacta. Así, durante esta etapa, la política habitacional continuó siendo dominada por el modelo de subsidios directos y el impulso al sector privado.

El Sistema Unificado de Subsidio se convirtió en la principal herramienta contra el déficit habitacional existente que alcanzaba a casi un millón de viviendas. En 1990, se creó el Programa de Vivienda Progresiva (construcción por etapas), pero la eliminación de la superficie mínima en 1992 redujo las viviendas a una media de 33 m², agravando el hacinamiento. En 1994, se externalizó la gestión mediante la creación de la figura de Prestadores de Asistencia Técnica (PSAT), entidades privadas que administraban postulaciones.

Entre 1990-1997, se construyeron 150 000 viviendas, pero el 40% se ubicó en periferias sin servicios, y la “Crisis COPEVA”³ de 1997, expuso la precariedad del modelo. Aunque se revisaron los programas, el período consolidó la dependencia del mercado y profundizó la segregación urbana.

Este periodo consolidó el modelo habitacional basado en los subsidios directos, pero también evidenció las profundas desigualdades urbanas y sociales que el sistema no logró resolver. A pesar de los esfuerzos por aumentar la focalización y mejorar el acceso a la vivienda, la calidad de las soluciones habitacionales siguió siendo deficiente, y la segregación espacial se profundizó, dejando una huella en la estructura urbana que continuaría siendo un desafío en los años posteriores (Ducci, 1997).

4.4 Periodo 2002-2011: Consolidación neoliberal

A partir del cambio de siglo, y bajo la presidencia de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, el modelo de subsidio habitacional experimentó una consolidación del enfoque neoliberal, con la externalización de la gestión y la promoción de viviendas subsidiadas a través de las Entidades de Gestión Inmobiliaria (EGIS) y el perfeccionamiento de la focalización con la introducción de la Ficha de Protección Social (FPS),

reemplazando la Ficha CAS. Esta nueva herramienta redefinió los criterios de focalización, incorporando no solo el nivel de ingresos, sino también indicadores de vulnerabilidad social. A partir de esta reforma, se incorporaron en los criterios de selección de beneficiarios, variables vinculadas a la composición del hogar, priorizando familias monoparentales encabezadas por mujeres.

La creación de la vivienda sin deuda (un subsidio que cubría el 100% del costo para el quintil con menos recursos) y el Subsidio a la Localización⁴ son hitos clave que respondieron a las demandas de los sectores más vulnerables, pero sin cuestionar la lógica del mercado como eje central de la provisión habitacional.

A pesar de estas reformas, la calidad de la producción habitacional siguió siendo insuficiente. Las viviendas rondaron los 45 m² de superficie media, muchos conjuntos presentaban carencias de espacios comunitarios adecuados y mayoritariamente los proyectos continuaron construyéndose en la periferia. A la par, los costos de construcción aumentaron a un ritmo superior al de los subsidios, encareciendo aún más las soluciones habitacionales.

Si bien las reformas introdujeron algunos avances en la inclusión de sectores vulnerables, la producción de viviendas mantuvo deficiencias significativas en cuanto a los servicios. El modelo de subsidios se fortaleció al ampliar la cobertura y flexibilizar el acceso a los recursos, pero la concentración de la producción habitacional en la periferia de la RMS y la falta de integración social evidencian las limitaciones del modelo (RASSE et al., 2021).

4.5 Periodo 2012-2024: Diversificación y segmentación del subsidio habitacional

En el período posterior al terremoto de 2010, se alternaron presidencias enfocadas en principio hacia políticas conservadoras, Sebastian Piñera (2010-2014) y (2018-2022), con otras de carácter progresista, segunda presidencia de M. Bachelet (2014-2018) y Gabriel Boric (desde 2022). Pese

3_El Caso COPEVA estalló en 1997 en Chile, cuando cientos de viviendas sociales construidas por la empresa del mismo nombre, presentaron graves filtraciones y problemas de habitabilidad tras fuertes lluvias. Esto reveló la baja calidad de la construcción de viviendas subsidiadas y la falta de fiscalización estatal en los programas habitacionales.

4_El Subsidio Diferenciado a la localización es un monto adicional al subsidio habitacional de hasta 200 UF (7500€), destinado a incentivar la localización de proyectos de vivienda subsidiada en áreas con mejores condiciones de emplazamiento urbano, como acceso a servicios, equipamientos, infraestructura y conectividad, con el fin de promover la integración social y territorial (MINVU).

a esta alternancia, el modelo de subsidio habitacional no se modificó en sus rasgos principales, sino que, se perfeccionó aún más, enfocándose en la segmentación de las ayudas mediante la implementación del Registro Social de Hogares (RSH), y diversificando los programas de subsidios en función de las necesidades específicas de los sectores más vulnerables, los sectores medios y los de integración social.

Los grandes hitos de este período fueron la creación del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional y el Fondo Solidario de Vivienda, que otorgaron mayor flexibilidad en la postulación y la asignación de recursos, permitiendo una mayor agilidad en el acceso a las viviendas. Además, la respuesta al terremoto del año 2010 aceleró la producción de viviendas, a menudo en zonas de riesgo, mientras que la reconstrucción subrayó la necesidad de ajustar las políticas habitacionales. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, la externalización de la gestión a través de las EGIS demostró sus limitaciones, lo que llevó a la creación de las Entidades Patrocinantes (EP) en 2014, pero sin una transformación estructural real.

Por otra parte, en el ámbito de la financiación, en este periodo se comenzaron a incluir préstamos de enlace directos a las empresas constructoras y subsidios complementarios para reforzar el subsidio base a la vivienda.

Paralelamente, la Política Nacional de Desarrollo Urbano establecida en 2014 impulsó programas de integración social, pero su impacto fue limitado ante la primacía del modelo subsidiario. Estos programas buscaban promover la cohesión comunitaria y el acceso equitativo a la ciudad, posicionándose como herramientas fundamentales para un desarrollo urbano inclusivo (RUIZ-TAGLE y ROMANO, 2019).

A partir de 2022, el MINVU está impulsando el Plan de Emergencia Habitacional para responder a una demanda proyectada de 643 000 viviendas al año 2026. Aunque el plan busca diversificar las formas de acceso a la vivienda, en la práctica, los programas implementados se han centrado principalmente en la propiedad para sectores vulnerables y proyectos de integración social. La paradoja, yace en el hecho de que, en lugar de fomentar una distribución más equitativa, las viviendas de integración social siguen ubicándose en las mismas zonas periféricas y periurbanas, donde ya residían los grupos sociales más vulnerables, reproduciendo así los patrones de segregación.

A pesar de los intentos de reorientar la política habitacional hacia criterios de integración social, la dinámica del mercado inmobiliario y la falta de regulación efectiva han limitado su efectividad. En términos de producción y distribución espacial, la persistencia de un modelo centrado en el subsidio individual ha perpetuado la segregación residencial y ha generado nuevas formas de exclusión habitacional, como el aumento de la precarización del arriendo, el hacinamiento y allegamiento en sectores populares y un aumento desbordado de familias viviendo en campamentos.

5 DIMENSIONES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA Y SU IMPACTO ACUMULATIVO EN LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

El análisis histórico de la evolución de la política de vivienda y la descripción de sus dimensiones principales posibilita la elaboración de una matriz multidimensional interpretativa. Esta permite estudiar para cada uno de los periodos identificados, cinco dimensiones que dan respuesta a: a) cómo los mecanismos de priorización de la población destinataria han definido los criterios de acceso a subsidios habitacionales; b) cuales son y que características tienen las formas de tenencia de vivienda a las que pueden optar las familias, incluyendo adquisición de vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio o subsidios para arriendo; c) como se configura el esquema de financiación del sistema; d) que rol juegan los actores estatales y privados en la gestión y construcción de viviendas subsidiadas y finalmente, e) cual ha sido la evolución de la producción habitacional y distribución espacial de la vivienda subsidiada. La FIG. 4 esquematiza los resultados de la investigación.

El análisis realizado permite alcanzar las siguientes conclusiones con relación a cada una de las dimensiones estudiadas:

5.1 Población destinataria: desde la segmentación a la vulnerabilidad social

La política habitacional chilena ha transitado desde criterios de focalización basados en ingresos hacia enfoques multidimensionales, sin abandonar su carácter neoliberal. Durante el periodo de la dictadura militar, la asignación de subsidios se realizó en función de los ingresos y la situación de marginalidad, priorizando

DIMENSIÓN/ PERIODOS	1978-1982 (DICTADURA MILITAR E INSTAURACIÓN MODELO DE SUBSIDIO)	1983-1989 (DICTADURA MILITAR Y CONSOLIDACIÓN MODELO DE SUBSIDIO)	1990-2001 (TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA – CONTINUIDAD Y AMPLIACIÓN DEL MODELO DE SUBSIDIO)	2002-2011 (CONSOLIDACIÓN NEOLIBERAL)	2012-ACTUALIDAD (DIVERSIFICACIÓN Y SEGMENTACIÓN DEL MODELO DE SUBSIDIO)
Población destinataria	Prioridad a “pobladores” sin techo Erradicación de campamentos hacia comunidades periféricas	Familias en situación de pobreza Familias en situación de marginalidad Implementación de la Ficha CAS 1. Instrumento de focalización para caracterizar la condición socioeconómica de la población, y mediante ello identificar a los beneficiarios de los programas sociales que ofrece el Est. 1987 modificación Ficha Cas 2	Se continúa utilizando la Ficha CAS para segmentar a los grupos por pobreza Allegados y familias en extrema marginalidad Familias en situación de pobreza	Familias en situación de vulnerabilidad Sectores medios Introducción de subsidios diferenciados (localización) 2007 –Ficha de Protección Social – Instrumento autodeclarado (El concepto de vulnerabilidad incorpora a los hogares e individuos que incluso sin estar en situación de pobreza, tienen una elevada probabilidad de caer en ella)	Familias vulnerables Sectores Medios Integración Social Registro Social de Hogares (estiman un ingreso per cápita del hogar corregido por necesidades) Criterios de “vulnerabilidad territorial” (ej: campamentos)
Forma de tenencia de la vivienda	Adquisición de Viviendas Construcción de Vivienda nueva	Adquisición de Viviendas Construcción de Vivienda nueva	Adquisición de Viviendas Construcción de vivienda nueva por etapas (Vivienda Progresiva) Construcción de Vivienda nueva	Adquisición de Viviendas Construcción de Vivienda nueva	Adquisición de Viviendas Construcción de Vivienda nueva Subsidios de Arriendo
Financiación	Subsidio a la demanda (Subsidio (de hasta 75%) + Ahorro previo (mínimo 10%) + Crédito Hipotecario)	Subsidio estatal (hasta el 90%) + Ahorro previo (mínimo 10%) + Crédito Hipotecario	Subsidio estatal (hasta el 90%) + Ahorro previo (mínimo 10%) + Créditos hipotecarios con tasas subsidiadas	Subsidio estatal (hasta 90%) Ahorro previo (mínimo 10%) + Créditos hipotecarios (solo para sectores medios) Subsidios complementarios (localización + espacios públicos) Subsidios decrecientes según ingresos	Subsidio estatal (hasta 90%) + Ahorro previo (mínimo 10%) + Créditos hipotecarios (solo para sectores medios) Subsidios complementarios (localización + espacios públicos y otros) Subsidios decrecientes según ingresos
Actores Involucrados	Servicios de Urbanización Licitación: Constructoras	Servicios de Urbanización Licitación: Constructoras	Servicios de Urbanización Prestadores de Asistencia Técnica Constructoras	Entidades de Gestión Inmobiliaria Social + Constructoras	Entidades Patrocinantes + Constructoras Entidades Desarrolladoras
Producción de vivienda subsidiada	Aprox. 30 000 viviendas	Aprox. 90 000 viviendas	Aprox. 145 000 viviendas	Aprox. 50 000 viviendas	Aprox. 135 000 viviendas

FIG. 4. Matriz de evolución multidimensional de la política habitacional chilena
Fuente: Elaboración propia

la erradicación de campamentos mediante traslados forzados a las periferias metropolitanas. Para ello, en el año 1983, se implementó la Ficha CAS, que, pese a su carácter auto-declarativo, operó como mecanismo de selección para los subsidios, reforzando la visión de la vivienda como bien de mercado.

Con el retorno a la democracia, el objetivo principal de la política habitacional estuvo centrado en la atención de los grupos vulnerables, manteniendo la focalización económica, especialmente en aquellas familias en extrema marginalidad y familias allegadas.

A partir del cambio de siglo, la regulación avanzó hacia una segmentación de la población según la clasificación por quintiles de las familias postulantes. Para ello, la Ficha CAS fue reemplazada por la Ficha de Protección Social (FPS). La FPS redefinió los criterios de selección, no solo

considerando los ingresos, sino también la vulnerabilidad social. Además, incorporó variables relacionadas con la estructura familiar, priorizando a los hogares monoparentales liderados por mujeres.

La FPS fue sustituida por el Registro Social de Hogares (RSH) en el año 2012, introduciendo un enfoque más dinámico basado en la combinación de datos administrativos y autodeclarados. Es en esta década es cuando los programas amplían el rango de beneficiarios incorporando programas especiales para sectores medios y programas de integración social.

5.2 Forma de tenencia de la vivienda: La hegemonía de la propiedad privada

El estudio de los diferentes periodos identificados evidencia que el modelo chileno ha

consagrado la propiedad privada como única vía legítima de acceso a la vivienda, replicando lógicas de mercantilización del suelo. De este modo, el parque residencial construido con la contribución de los poderes públicos puede revertir al mercado privado prácticamente sin cortapisas. Esto comporta dos efectos: por una parte, la falta de constitución de un parque de vivienda social, de titularidad pública y de precio regulado, a través de la cual se pueda incidir en la garantía del derecho a la vivienda y la evolución del mercado; por otra, la posibilidad de apropiación de las plusvalías generadas a través de la financiación pública por quienes han accedido a una vivienda en propiedad.

La continuidad de la política habitacional no permite identificar rasgos específicos relevantes para cada periodo. Únicamente en la década de 2010 se incorporan programas de arriendo con subsidio por un periodo limitado. Aunque, la falta de regulación efectiva ha limitado el impacto de estas alternativas, manteniendo la compra o construcción de vivienda nueva o usada como la opción predominante.

5.3 Financiación: Continuidad estructural y adaptación neoliberal

El esquema de financiación de la política habitacional chilena ha evolucionado de un esquema tripartito (Subsidio estatal, ahorro y crédito hipotecario), hacia un sistema basado en subsidios estatales sin retorno para los sectores más vulnerables. Sin embargo, también ha sido necesario crear subsidios adicionales (localización, equipamiento, etc.) y préstamos de enlace directo a las empresas, para enfrentar el aumento significativo del precio del suelo y de los materiales. Con todo y pese a los diferentes ajustes del modelo de financiación, la estructura central se ha mantenido, reflejando una continuidad adaptativa a crisis económicas y brechas de acceso.

Durante la dictadura militar, se crea el esquema de financiación que ha sido la columna vertebral del modelo habitacional chileno. En sus inicios (1978), como se ha indicado, se basó en un sistema tripartito de: subsidio estatal (75%) + ahorro familiar (10%) + crédito hipotecario (15%). Sin embargo, la crisis de 1982 reveló que los créditos eran inaccesibles para los sectores con menos recursos, lo que llevó a reducir el componente crediticio del modelo y a aumentar el monto de subsidio en este periodo con el fin de reactivar la economía y consolidar el modelo.

Con la llegada a la democracia, se observa una tendencia hacia el aumento progresivo de los montos de subsidio. El acceso a la vivienda queda determinado por la combinación tradicional de subsidios estatales, ahorro familiar y crédito hipotecario. En algunos programas, la financiación ha dependido exclusivamente del subsidio estatal, mientras que en otros se ha exigido la complementariedad con ahorro previo y crédito. En consecuencia, los beneficiarios han debido asumir una mayor carga de financiación privada, lo que ha incrementado los niveles de endeudamiento en los sectores más vulnerables.

Paralelamente, por una parte, la política habitacional se ha visto forzada a generar subsidios complementarios para paliar el aumento del precio del suelo y materiales, lo que ha determinado un aumento persistente de los montos de subsidios. Y, por otra parte, para incentivar la construcción de vivienda, se han generado préstamos de enlace directos a las empresas constructoras, con una serie de beneficios con respecto los préstamos privados de la banca.

5.4 Actores: Externalización progresiva

La externalización progresiva de la gestión habitacional ha sido clave en la consolidación del modelo neoliberal. A lo largo de los periodos analizados, se mantiene inalterado el núcleo del esquema: el Estado financia, mientras las empresas privadas gestionan, construyen y promueven las viviendas sociales, consolidando una dependencia estructural del sector privado en la provisión habitacional.

Durante la dictadura, el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) lideró la construcción de viviendas, aunque con estándares mínimos y localización periférica. Con el retorno a la democracia, se consolidó un modelo en que la gestión, promoción y construcción de vivienda se transfirió a agentes privados. La creación de las EGIS en 2004 marcó un hito: estas entidades privadas asumieron la gestión integral de proyectos (desde el diseño hasta la construcción), reduciendo al Estado a un mero asignador de subsidios.

A partir de la crisis económica del año 2008 y el terremoto del año 2010, las EGIS evidenciaron limitaciones técnicas y financieras, por lo que el año 2014 se reemplazaron por las EP, con el objetivo de mejorar los estándares técnicos y administrativos, ampliar las responsabilidades de las entidades y establecer mayores exigencias de acreditación y control. Este cambio unificó

y reorganizó las figuras preexistentes, como los Prestadores de Asistencia Técnica (PSAT), orientados a programas de mejoramiento y ampliación de viviendas, y las EGIS, vinculadas a la gestión de viviendas nuevas, reforzando el énfasis en la gestión técnica y social de los proyectos. Sin embargo, esta transformación no significó un cambio sustantivo en la lógica del modelo habitacional, sino más bien una reconfiguración administrativa del sistema de subsidios, que profundizó la externalización de la gestión y la construcción de vivienda subsidiada, al ampliar la alianza entre entidades gestoras y empresas constructoras.

En este marco, se incorpora la posibilidad de que cooperativas de vivienda participen como EP, lo que constituye un avance relevante al reconocer la experiencia de la autogestión y organizaciones colectivas. No obstante, su desarrollo ha sido limitado.

5.5 Producción de vivienda y su distribución espacial: Impacto acumulativo y consolidación de la segregación residencial

De acuerdo con la información entregada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y a partir del análisis de los proyectos de vivienda subsidiada, correspondientes a las tipologías mencionadas, desarrollados entre 1978 y 2024 en la RMS que cuentan con información espacial susceptible de ser georreferenciada, se estima que la producción habitacional de vivienda subsidiada en dicho periodo alcanza aproximadamente 450 000 unidades. En contraste con el parque total de viviendas particulares registradas por el Censo 2024, estimado en cerca de 2 800 000

unidades, esta producción representa al menos el 16% del total regional, sin considerar la totalidad de modalidades de subsidio existentes.

Esta magnitud de intervención evidencia el impacto estructural de la política habitacional sobre el parque residencial chileno, configurando un logro cuantitativo significativo, pero también un proceso con relevantes implicaciones socioespaciales.

Los datos de la FIG. 5, muestran la evolución de la producción de vivienda subsidiada a lo largo del periodo en estudio. Durante la dictadura (1978-1989), el modelo subsidiario arrancó con un crecimiento inicial significativo (10 460 viviendas en 1981), una caída por la crisis de 1982 y un repunte hacia 1989 (16 637 viviendas), para consolidarse antes del regreso a la democracia. En la transición a la democracia (1990-2001), destacó el auge de 1991 (19 982 viviendas) en respuesta al elevado déficit habitacional, aunque con problemas de calidad y periferización, seguido de un declive por la Crisis COPEVA (1997). Entre 2002-2014, hubo volatilidad extrema, con mínimos históricos (926 viviendas en 2002) y un colapso post-2010. A partir de 2015, la producción se reactivó (22 750 viviendas en 2024) impulsada por el déficit acumulado, la implementación del plan de emergencia habitacional y la presión social. Sin embargo, se identifica la persistencia de tres principales desafíos estructurales: dependencia del mercado, creciente segregación urbana y estándares de vida reducidos. Ello, evidencia que el modelo, pese a los ajustes, prioriza cantidad sobre calidad y equidad territorial.

En cuanto a la distribución espacial de la vivienda subsidiada, las mayores concentraciones registradas entre 1978 y 2024 se localizan en

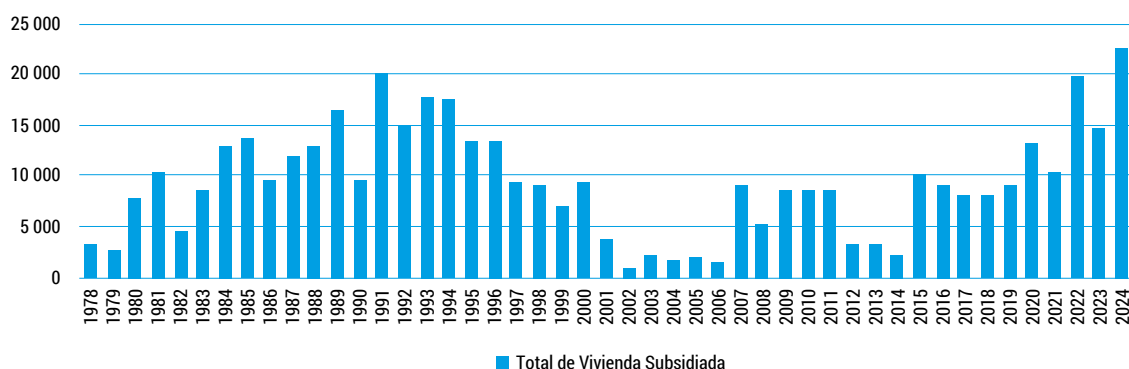


FIG. 5. Producción de vivienda subsidiada periodo 1978 – 2024

Fuente: Elaboración propia

comunas situadas al sur y al oriente del área periférica o perirurbana de la ciudad. La comuna de Puente Alto destaca como la principal receptora de este tipo de vivienda, concentrando el 11% del total de vivienda subsidiada construida en el periodo analizado, lo que equivale a cerca

de 50 000 unidades. Esta cifra representa alrededor del 26% del parque habitacional total de la comuna. Le siguen las comunas de San Bernardo y La Pintana, que en conjunto concentran aproximadamente el 16% del total de la vivienda subsidiada construida en el periodo.

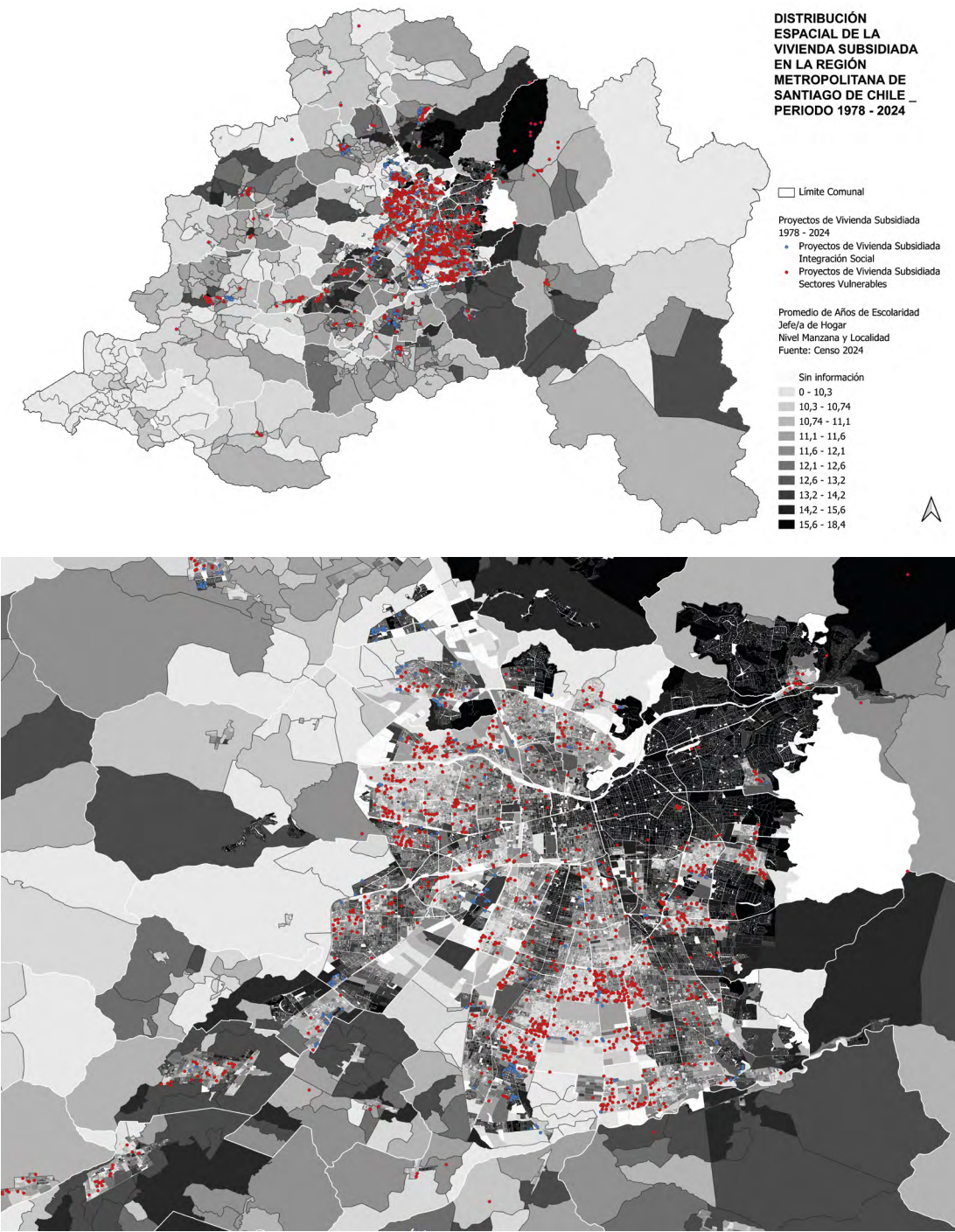


FIG. 6. Producción de vivienda subsidiada periodo 1978 – 2024 en la Región Metropolitana de Santiago y en el Gran Santiago
Fuente: Elaboración propia en base a información MINVU

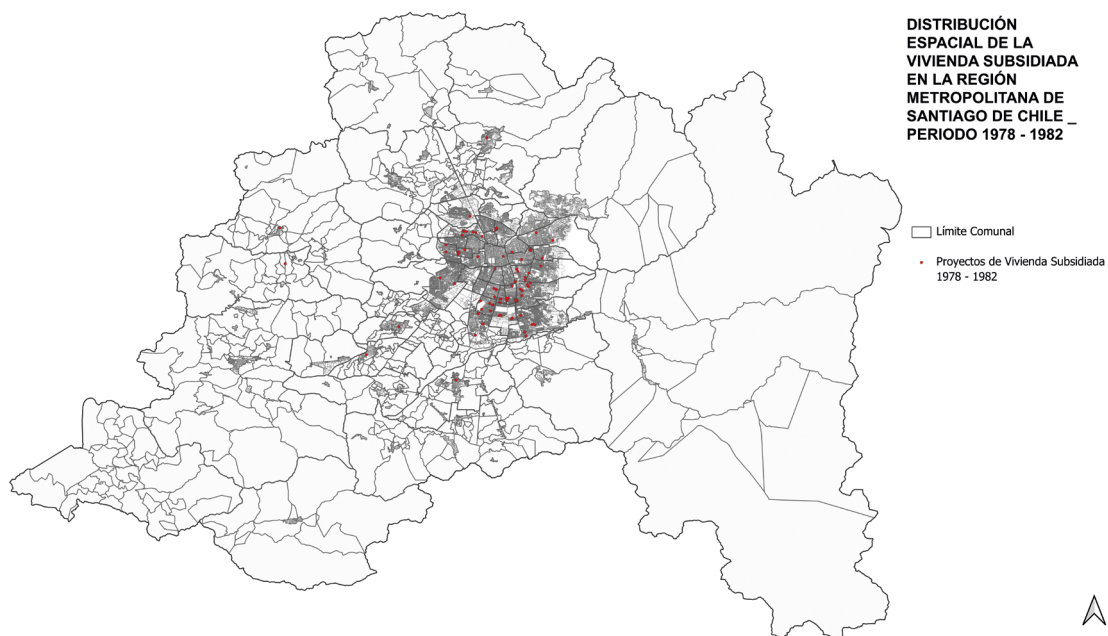


FIG. 7. Producción de vivienda subsidiada periodo 1978 – 1982
Fuente: Elaboración propia en base a información MINVU

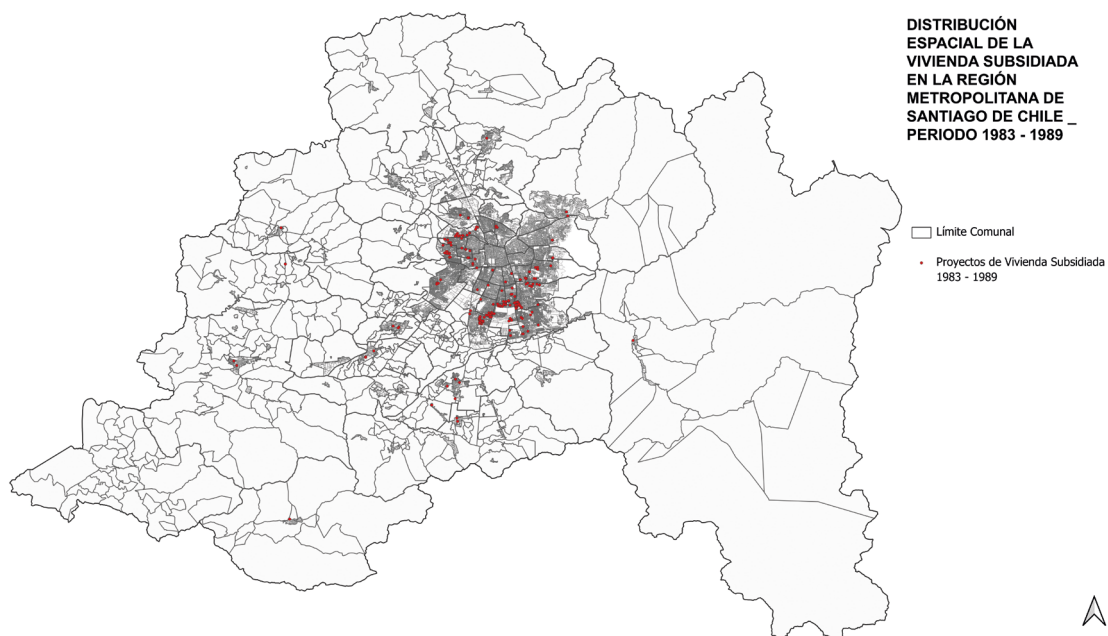


FIG. 8. Producción de vivienda subsidiada periodo 1983-1989
Fuente: Elaboración propia en base a información MINVU

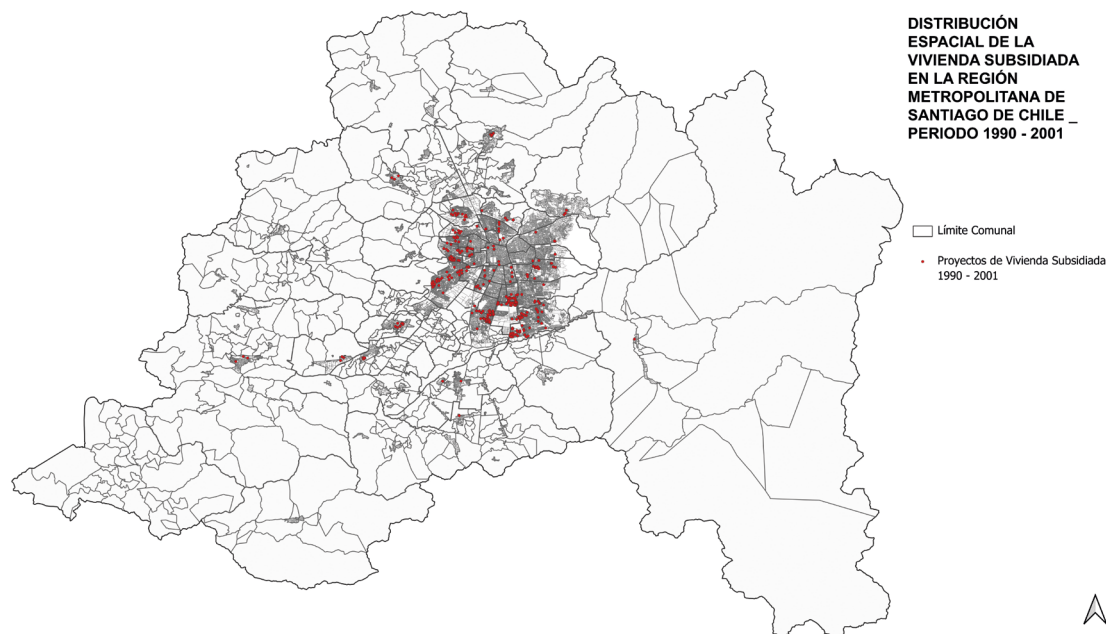


FIG. 9. Producción de vivienda subsidiada periodo 1990 – 2001
Fuente: Elaboración propia en base a información MINVU

La FIG. 6 presenta la distribución espacial de la vivienda subsidiada en la RMS entre 1978 y 2024, contrastada con el mapa del promedio de años de escolaridad⁵ a nivel de manzana y localidad (CENSO 2024). Esta comparación permite examinar la relación espacial entre la localización y concentración de la vivienda subsidiada y las diferencias en el nivel educativo en el territorio metropolitano.

La distribución espacial de la vivienda subsidiada construida para cada uno de los cinco periodos se ilustra en las FIGS. 7-11.

Periodo 1978-1982: Durante el período de la dictadura militar (1975-1989), se construyeron cerca de 30 000 viviendas en un contexto de políticas centralizadas y enfoques asistencialistas. Este período sentó las bases de la política habitacional, aunque con una producción irregular y limitada en comparación con el déficit que se presentaba en el periodo. Las comunas con mayor concentración del periodo fueron La Pintana, La Granja y La Florida, con casi el 40% del total de las viviendas subsidiadas.

Periodo 1983-1989: Durante este periodo, se construyeron casi 90 000 viviendas. El 20% se construyó durante el último año de la dictadura militar. Las comunas de La Florida, La Pintana y Puente Alto, concentraron nuevamente casi el 40% de la producción de viviendas del periodo.

Periodo 1990-2001: Con el retorno a la democracia en 1990, se inició una fase de expansión significativa. Entre 1990 y 1997, antes de la crisis habitacional de 1998, se construyeron alrededor de 145 000 viviendas, casi un 30% más de lo producido durante los 14 años de dictadura. Estas medidas buscaron responder al déficit habitacional, que superaba el millón de unidades, aunque también generaron críticas por la calidad de las viviendas y su impacto en la segregación urbana. Las comunas de Puente Alto, Maipú y San Bernardo concentraron casi el 42% de la producción de viviendas del periodo.

Periodo 2002-2011: La crisis COPEVA (1997) marcó un punto de inflexión en la política habitacional chilena. Esto derivó en una caída drástica de la producción entre los años 1997 y 2003, obligando al Estado a reformular el modelo.

⁵En Chile, la información de años de escolaridad del jefe/a de Hogar, levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se utiliza frecuentemente como un indicador de aproximación a nivel socioeconómico. La literatura muestra que la educación es un factor clave en la distribución del ingreso y en la reproducción de desigualdades sociales y territoriales. (CONTRERAS, 1999; TAMMARU et al., 2021; VAN HAM et al., 2024).

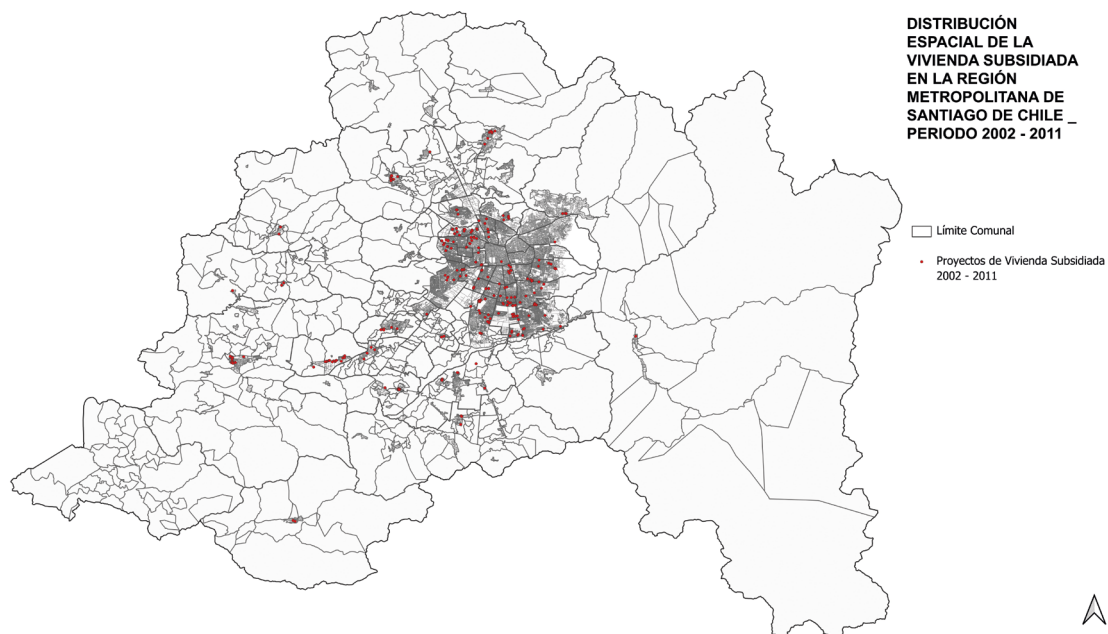


FIG. 10. Producción de vivienda subsidiada periodo 2002 – 2011
Fuente: Elaboración propia en base a información MINVU

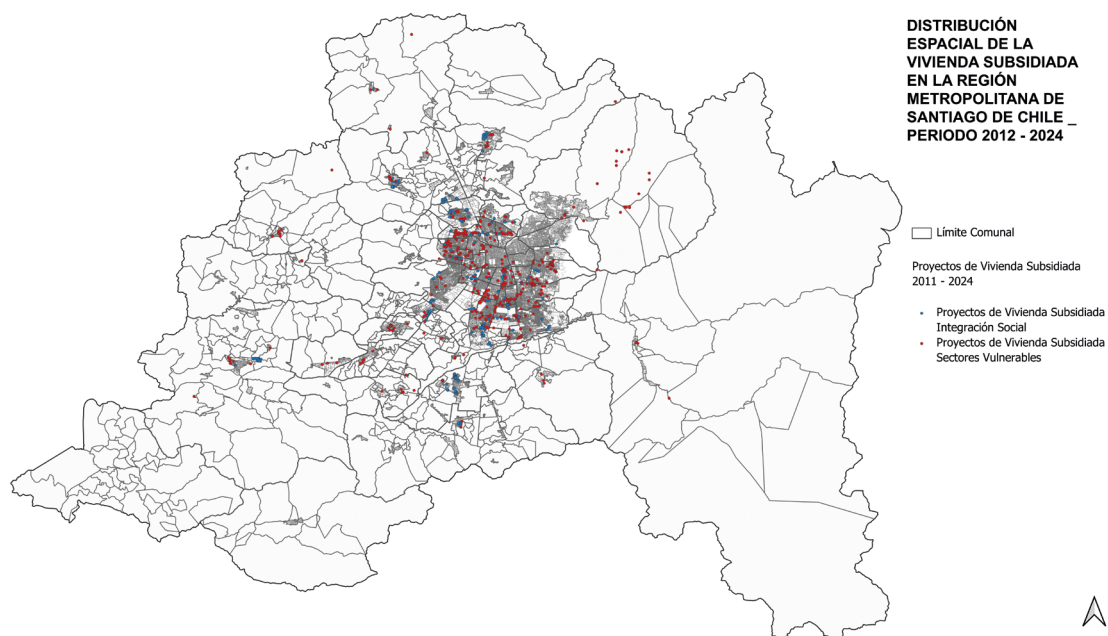


FIG. 11. Producción de vivienda subsidiada periodo 2012 – 2024
Fuente: Elaboración propia en base a información MINVU

Este colapso obligó a replantear las políticas y a implementar nuevos programas a partir del año 2004. En este periodo la producción cayó a cerca de 48 000 viviendas. Las comunas que concentraron la mayor cantidad (21%) de viviendas fueron Melipilla, Cerro Navia y Puente Alto.

Periodo 2012 – 2024: El período post-2001, con cerca de 135 000 viviendas construidas hasta 2024, muestra un cambio de rumbo en la política habitacional. Durante este período, la producción se caracterizó por proyectos más pequeños y descentralizados, en contraste con la escala de los conjuntos de los años noventa. Sin embargo, el Plan de Emergencia Habitacional ha impulsado desde el año 2022 hasta el 2024, la construcción masiva de viviendas. Durante estos 3 años, se construyeron casi 60 000 viviendas. Las comunas que concentran mayor cantidad de vivienda subsidiada orientada a sectores vulnerables son San Bernardo, Cerrillos, Lampa, La Pintana y Quilicura con casi el 40% de la producción total, es decir alrededor de 50 000 viviendas.

6 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este artículo hemos mostrado cómo, pese a los cambios discursivos e institucionales que han caracterizado las diferentes etapas de la política habitacional en Chile, su estructura fundamental ha permanecido anclada a una lógica neoliberal. Este modelo ha privilegiado la intervención estatal a través de subsidios y la participación predominante del sector privado en la producción de vivienda, lo que ha consolidado y profundizado procesos de segregación residencial en el tiempo.

El objetivo de esta contribución ha sido analizar casi medio siglo de política habitacional en la metrópolis de Santiago de Chile, con el objetivo de comprender a partir de un abordaje longitudinal las continuidades y transformaciones en el diseño de los programas habitacionales, así como la tendencia de localización de la vivienda subsidiada en relación con la estructura socioespacial en la Región Metropolitana de Santiago.

Los resultados obtenidos permiten constatar, a través de las cinco dimensiones analizadas, población destinataria, forma de tenencia de la vivienda subsidiada, financiación, actores involucrados y producción/distribución espacial de viviendas subsidiadas, como, pese a los ajustes

técnicos y discursivos implementados, el modelo ha mantenido sus fundamentos estructurales desde su creación en los tiempos de la dictadura militar hasta el presente.

Se revela la permanencia de un modelo que, si bien ha evolucionado en algunos aspectos, sigue presentando falencias estructurales en términos de equidad, calidad y sostenibilidad. A través del estudio de las distintas dimensiones de la política habitacional en los cinco periodos históricos identificados, se observa que la continuidad del modelo de subsidios ha determinado la lógica de producción y acceso a la vivienda, generando efectos diferenciados según el contexto socioeconómico y político de cada etapa.

El análisis multidimensional por dimensiones y periodos evidencia que la política habitacional ha mantenido un modelo de intervención que, aunque ha variado en su implementación, no ha logrado transformar las condiciones estructurales que generan, por un lado, la persistencia de las lógicas de segregación residencial y, por otro lado, desigualdad en el acceso a la vivienda. La focalización de los subsidios, la preeminencia del sector privado en la producción habitacional y la débil regulación estatal han sido constantes a lo largo de los últimos 46 años, limitando la posibilidad de alcanzar una política habitacional equitativa y sostenible.

Si bien las desigualdades socioeconómicas subyacen como factor explicativo de la segregación, los resultados indican que la política habitacional ha operado como un mecanismo que refuerza y reproduce estas desigualdades, en lugar de mitigarlas. La focalización y segmentación de los subsidios, la escasa planificación urbana y la ausencia de regulación efectiva del mercado inmobiliario han propiciado un patrón de localización periférica de las viviendas subsidiadas, restringiendo el acceso a oportunidades económicas, educativas y sociales para los sectores más vulnerables. En este sentido, el impacto acumulativo de este modelo ha permitido ciertamente acceder a una vivienda a amplios sectores de la población vulnerable, pero al mismo tiempo, ha contribuido al afianzamiento de la exclusión territorial, convirtiendo a la segregación residencial en una característica estructural del desarrollo urbano en Chile.

A lo largo del período analizado (1978-2024), el modelo de subsidio habitacional en Chile ha demostrado una notable continuidad, trascendiendo los distintos contextos políticos y regímenes de gobierno. Desde la dictadura militar hasta la transición temprana y los sucesivos gobiernos

democráticos —ya sean de orientación conservadora o progresista—, las transformaciones estructurales del sistema han sido mínimas. En lugar de reformas profundas, se observa un proceso de perfeccionamiento técnico, caracterizado por la segmentación de las ayudas y la diversificación de programas según las necesidades de grupos específicos. Esta persistencia refleja un consenso tácito en torno a los fundamentos del modelo, independientemente de las ideologías de los sucesivos gobiernos, lo que sugiere la existencia de condicionantes institucionales y económicas que limitan la capacidad de cambio sustantivo en la política habitacional chilena.

Este estudio abre líneas de investigación orientadas a profundizar en los vínculos entre política habitacional, segregación urbana y exclusión social, particularmente en el contexto del Plan de Emergencia Habitacional (2022-2026), que ha intensificado la producción de vivienda social en Chile. Resulta especialmente relevante analizar los efectos territoriales de dicho plan y explorar, mediante correlaciones simples y análisis espaciales, la relación entre niveles de vulnerabilidad socioeconómica, concentración de vivienda subsidiada y patrones de segregación residencial en la Región Metropolitana de Santiago.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRIA-CORONA, V. (2024). Morfologías urbanas de la ciudad informal: lógicas y patrones espaciales en las áreas metropolitanas chilenas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Volumen 56(219), pp. 225-242.
- ALVAREZ-DE-ANDRÉS, E. & SMITH, H. (2019): La lucha por la vivienda en España (2009-2019): desde la calle a las instituciones. *Revista INVI*, Volumen 34. Santiago, Chile.
- BRITO-DOERR, M. (2020): *Participación del sector privado en la producción de vivienda subsidiada en la Región Metropolitana entre los años 1978 y 2018*. [Tesis de Magister, Universidad de Chile]. Repositorio Académico Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178060>
- CAMPOS-MEDINA, L., SUAZO-PEREDA, V. & CARDENAS-PIÑERO, A. (2018): Aceleración, desplazamiento, relegación. Aportes para comprender el capitalismo chileno post-desastre. *Bitácora Urbano Territorial*, Volumen 28.
- CHAO, R. & SCHNEIDER-SLIWA, R. (2022): Housing provision structures and the changing roles of actors in urban China since 1949. *International Journal of Housing Policy*, Volumen 22(4), pp. 578-594.
- CONTRERAS, D. (1999): Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos. *Perspectivas*, Volumen 2(2), pp. 311-332.
- DATTWYLER, R.H. (2003): La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias espaciales. *Santiago de Chile, Ediciones SUR*.
- DE MATTOS, C. (2010): Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, Volumen 47, pp. 81-104.
- DUCCI, M.E. (1997): Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, Volumen 23 (69).
- DUHAU, E. (2008): División social del espacio y exclusión social. En R. KURI, *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 199-211). México, Siglo XXI.
- GILBERT, A. (2002): Housing policy and legal entitlements: survival strategies of the urban poor. En C. ABEL & C. LEWIS (Eds.), *Exclusion and engagement: social policy in Latin America*. London, Institute of Latin American Studies.
- GILBERT, A. (2004): Learning from others: the spread of capital housing subsidies. *International Planning Studies*, Volumen 9(2-3), pp.197-216.
- HARVEY, D. (2002): *Spaces of capital: towards a critical geography*. London, Routledge.
- HARVEY, D. & MATEOS, A.V. (2007): *Breve historia del neoliberalismo* (Vol. 49). Madrid, Akal.
- HIDALGO, R. (2004): De los pequeños condominios a la ciudad vallada: Las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1900 – 2000). *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, Volumen 30(91), pp. 29-52.
- HIDALGO, R. & JANOSCHKA, M. (Eds.) (2014): *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago, Chile. Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka.
- HIDALGO, R. & ZUNINO, H.M. (2011): La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socio-residencial. *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, Volumen 37(111), pp.79-105.
- JANOSCHKA, M. (2011): Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas*, Volumen 76, pp. 118-132.
- LUNGO, M. (2005): Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana. *ECA: Estudios Centro-americanos*, Volumen 60(678), pp. 367-378.
- MAYOL, A. & AHUMADA, J.M. (2015): Santiago. *Personas y Sociedad*, Universidad Alberto Hurtado, Volumen XXIX (2), pp.129-133.
- NEL-LO, O. (2021): *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- NEL-LO, O. & SABATINI, F. (2022): Segregació residencial i polítiques urbanes: convergències i contrastos entre Barcelona i Santiago de Xile. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, Volumen 68(3), pp. 533-552.
- PRADILLA-COBOS, E. (2012): Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina. *XII Seminario Internacional de la RII*, Belo Horizonte.
- RASSE-FIGUEROA, A., ROBLES, M.S., SABATINI-DOWNEY, F., CÁCERES-QUIERO, G. & TREBILCOCK, M.P. (2021): Desde la segregación a la exclusión residencial. *Revista de Urbanismo*, Volumen 44, pp. 39-59.
- RODRÍGUEZ, P. (2016): El debilitamiento de lo urbano en Santiago, Chile. *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, Volumen 42(125), pp.61-79.
- RODRÍGUEZ, A. & RODRÍGUEZ, P. (Eds.) (2009): *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito, OLACCHI.
- RODRÍGUEZ, A. & SUGRANYES, A. (2004): El problema de la vivienda de los con techo. *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, 20(91), pp. 53-65
- ROLNIK, R. (2019): *La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago, LOM Ediciones.
- RUIZ-TAGLE, J. & ROMANO, S. (2019): Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. *Revista INVI*, Volumen 34(95), pp. 45-69.
- SABATINI, F. & BRAIN, I. (2008): La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Revista de Estudios Urbano-Regionales EURE*, Volumen 34(103), pp. 5-26.
- SEPÚLVEDA-OCAMPO, R., LARENAS-SALAS, J., PRADO-BARROSO, V., PRAT-WALDRON, B. & ÁLVAREZ-GONZÁLEZ, J. (2009): Bicentenario: oportunidad de repensar las políticas urbano-habitacionales en Chile. *Revista INVI*, Volumen 24(67), pp. 21-67.
- SOJA, E.W. (2013): *Seeking spatial justice* (Vol. 16). Minneapolis, University of Minnesota Press.
- TAMMARU, T., KNAPP, D., SILM, S., VAN-HAM, M. & WITLOX, F. (2021). Spatial underpinnings of social inequalities: A vicious circle of segregation approach. *Social Inclusion*, Volumen 9(2), pp. 65-76.
- TAPIA, R. (2011): Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional (1980-2002). *Revista INVI*, Volumen 26(3), pp. 105-131.
- THEODORE, N., PECK, J. & BRENNER, N. (2009): Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, Volumen 66(10), pp. 1-12.
- VAN-HAM, M., MANLEY, D. & TAMMARU, T. (2024). Geographies of socio-economic inequality. *Oxford Open Economics*, 3(Supplement_1), pp. i634-i641.
- VERGARA-PERUCICH, J.F., ENCINAS, F., AGUIRRE-NÚÑEZ, C., TRUFFELLO, R. & LADRÓN-DE-GUEVARA, F. (2020): *Contribución a la economía política de la vivienda en Chile*. Santiago, RIL Editores.
- WACQUANT, L. (2008): *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge, Polity.

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

EGIS	Entidades de Gestión Inmobiliaria
EP	Entidades Patrocinantes
CAS	Ficha de Caracterización Social
FPS	Ficha de Protección Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
PSAT	Prestadores de Asistencia Técnica
PET	Programa Especial de Trabajadores
RMS	Región Metropolitana de Santiago
RSH	Registro Social de Hogares
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

La autora agradece las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The background of the entire page is a light blue architectural floor plan of a housing complex. It shows various rectangular building footprints, courtyards, and internal courtyards. Some areas are filled with diagonal hatching. The plan is detailed with lines representing walls, doors, and furniture like beds and tables in some rooms. The overall layout is a grid-like structure with irregular building footprints.

090

Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: balance sobre cambios y transformaciones socio-territoriales, 2010 – 2019

*Venezuela's Grand Housing Missions: an assessment of
socio-territorial changes and transformations, 2010 – 2019*

Carola Herrera-Napoleón ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Arquitecta. Dra. en Urbanismo, Profesora Titular, Jefa del Departamento de Investigación y Extensión, Instituto de Urbanismo (IU), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Central de Venezuela (UCV)
arq_carolahn@yahoo.es; <https://orcid.org/0009-0005-2646-2582>

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar el impacto de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela como políticas públicas 2010-2019, conforme con los procesos históricos para descifrar y comprender los cambios en los significados y transformaciones socio-territoriales. Basada en la teoría crítica, autorreflexiva, la investigación se estructura en tres apartados: 1. La vivienda: detonante de la transformación socio-territorial; 2. Balance 2010-2014: la satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y a la ciudad y la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad; 3. Balance 2015-2019: nuevas circunstancias, nuevas estrategias de acción, ¿la continuidad de una política? Se concluye que las políticas públicas estudiadas dejan varias tareas pendientes para arraigar el derecho de la vivienda al hábitat y consolidar la inclusión y justicia socio-territorial.

Abstract

The objective of this research is to analyze the impact of Venezuela's Great Housing Missions as public policies from 2010 to 2019, in line with historical processes, to decipher and understand the changes in meanings and socio-territorial transformations. Based on critical, self-reflective theory, the research is structured in three parts: 1. Housing: trigger of the socio-territorial transformation; 2. Assessment 2010-2014: progressive satisfaction of the material right to housing and the city, and the reduction of structural poverty and inequality; 3. Assessment 2015-2019: new circumstances, new strategies of action, the continuity of a policy? It concludes that the studied public policies leave several tasks pending to anchor the right to housing and habitat and consolidate inclusion and socio-territorial justice.

Palabras clave

Venezuela Política de vivienda
Proceso de transformación socio-territorial
Pobreza estructural Desigualdad social

Keywords

Venezuela Housing policy
Socio-territorial Transformation process
Structural poverty Social inequality



RECIBIDO: 13.08.2024

REVISADO: 01.09.2025

1 INTRODUCCIÓN: GRANDES MISIONES HABITACIONALES DE VENEZUELA, 2010 – 2019

Revertir los niveles de pobreza y desigualdad, en beneficio de las clases menos favorecidas, constituye uno de los desafíos del Gobierno Bolivariano de Venezuela (desde 1999) para construir una nueva sociedad de incluidos. Por ello, a partir de 2003 inicia la creación del Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones, orientada a concentrar las acciones políticas desde una perspectiva integral. Plantea la necesidad de reconstruir el territorio mediante la identificación de los sectores de pobreza y actualizar las zonas de desarrollo, buscando contrarrestar las desigualdades territoriales y las injusticias sociales con una propuesta alternativa.

Para atender las necesidades de los sectores de población más desfavorecidos, el Ejecutivo Nacional ha destinado de manera sostenida una parte significativa del presupuesto público a las Misiones y Grandes Misiones entre 2010 y 2019. En promedio, asigna 50,7% del presupuesto público anual a estos programas sociales, superando incluso el 70% desde 2015 y alcanzando un máximo de 75,2% en 2019¹ (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2021). Este esfuerzo es respaldado principalmente por ingresos petroleros, cuyo peso sobre los ingresos fiscales totales oscila entre 80 y 96% en ese período (HERRERA, 2017).

Estas iniciativas, más allá de cumplir con su función específica, se consolidan como el principal referente de la política social durante este

período. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micromisiones, G.O. N.º 6154 (ASAMBLEA NACIONAL, 2014, p. 9),

se entiende por Misión:

a la política pública destinada a materializar de forma masiva, acelerada y progresiva las condiciones para el efectivo ejercicio y disfrute universal de uno o más derechos sociales de personas o grupos de personas, que conjuga la agilización de los procesos estatales con la participación directa del pueblo en su gestión, en favor de la erradicación de la pobreza y la conquista popular de los derechos sociales consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Y se entiende por Gran Misión,

Al conjunto concentrado de políticas públicas y recursos destinados a la resolución masiva, acelerada y progresiva de problemas estructurales que limitan o impiden el ejercicio de derechos sociales de toda o parte de la población, los cuales requieren un tratamiento y resolución intersectorial.

Conforme con lo expuesto, las Misiones y Grandes Misiones plantean con fuerza la ruptura con las políticas sociales del neoliberalismo. Se constituyen como un conjunto integrado de políticas, normas y programas que materializan los derechos y garantías sociales y de justicia. Bajo la lógica del principio de la *economía de las equivalencias*²,

1_En 2019, aunque el porcentaje de inversión social llega al 75,2 % del presupuesto público, el volumen total del presupuesto era menor, debido a la crisis económica, la caída de los precios del petróleo y las sanciones internacionales. Si bien la inversión relativa aumenta, el monto real disminuye significativamente.

2_ La *economía de equivalencias* es un principio utilizado para estructurar el proceso de toma de decisiones al proporcionar un marco comparativo entre diferentes valores. Desde esta perspectiva, se analizan las desigualdades económicas y sus efectos en los diferentes grupos sociales para ajustar las políticas y prácticas económicas y promover mayor equidad y justicia social. Su aplicación implica que, cada uno aporta de acuerdo con su capacidad y recibe, directa o indirectamente, en relación con su necesidad.

gestionan los déficits para proveer a los ciudadanos de bienestar social de carácter habitacional, educativo, cultural, recreativo, sanitario, deportivo, de abastecimiento alimentario, socio-productivo, de protección social, seguridad y defensa o cualquier otro programa con la intención de corregir los desequilibrios socio-territoriales y dar respuesta a los problemas y necesidades sensibles de la población, enfatizando la satisfacción de las necesidades colectivas sobre la maximización de ganancias individuales. Su duración se prevé limitada, hasta que los derechos sociales básicos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, G.O. N.º 5453 (ASAMBLEA NACIONAL, 2000), estén garantizados. Estas acciones suponen explícitas aplicaciones socialmente diferenciadas para la inclusión e integración de las comunidades vulnerables. Se enfatizan los esfuerzos en los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema³, con una localización geográfica y social marginal, así como en los requerimientos del Poder Popular (pueblo organizado). Más adelante, en el texto, se detallan los resultados y las cifras desagregadas de pobreza, empleando indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Las Misiones y Grandes Misiones son coordinadas por el Ejecutivo Nacional, a través de los ministerios relacionados con las áreas de atención, en co-gestión con el Poder Popular, fortaleciendo la participación comprometida del pueblo organizado y creando fuertes vínculos políticos con las comunidades. La efectividad de su ejecución y atención va a depender, en buena parte, de la capacidad organizativa de las comunidades (HERRERA, 2015; 2017).

Las más de 40 Misiones y Grandes Misiones, creadas desde 2003, persiguen el ideal social de superación de la exclusión y de la desigualdad, adoptando el criterio de acceso universal a la atención y dando paso a una sociedad más igualitaria y justa. Con las Misiones y Grandes Misiones, el gobierno trata de dar respuesta a la deuda social acumulada (Petróleos de Venezuela, S.A., PDVSA, 2012; MINCI, 2007; APONTE, 2012; D'ELIA, 2010; QUIROZ, 2010).

La vivienda es uno de los grandes desafíos sociales para amplios sectores de la población y, a su

vez, una de las principales fuentes de beneficios especulativos. Según el artículo 82, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (ASAMBLEA NACIONAL, 2000):

Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

En el marco de este derecho constitucional, el Gobierno Bolivariano formula en 2004 la Misión Hábitat, G.O. N.º 38 027 (ASAMBLEA NACIONAL, 2004), concebida para generar soluciones habitacionales inmediatas mediante la articulación con los gobiernos locales y las instituciones previamente activas en el sector. Esta iniciativa es sustituida en 2007 por la Misión Villanueva, G.O. N.º 38 647 (ASAMBLEA NACIONAL, 2007), con el propósito de promover una redistribución voluntaria de la población, fomentando el arraigo en nuevas urbanizaciones planificadas en zonas subutilizadas del país. Este proceso no implicó desplazamientos forzados, sino una oferta de vivienda adecuada, en muchos casos gratuita o a bajo costo, como incentivo para la reubicación de familias provenientes de casas precarias, ranchos⁴ o zonas de alto riesgo.

La redistribución de la población en el espacio no alude a mecanismos coercitivos ni a traslados obligatorios, sino a un enfoque territorial orientado a desconcentrar zonas urbanas colapsadas y ocupar de manera más equilibrada y eficiente el territorio nacional, mediante proyectos de vivienda que ofrecieran condiciones materiales superiores y una mejor calidad de vida. Sin una formulación clara de sus políticas, entre ambas misiones se construyeron 593 912 viviendas entre 2004 y 2010 (MINHVI, 2022a).

Tras las fuertes lluvias registradas a finales de 2010, que dejan sin vivienda a más de treinta y cinco mil familias, sobre todo en Distrito Capital y los estados Miranda y Vargas (actual estado La Guaira), el Ejecutivo Nacional propone una nueva política de vivienda, orientada a: atacar el déficit, saldar la nueva deuda habitacional adquirida y dar

3_La población *pobre* incluye a quienes viven con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Dentro de esta, la población en *pobreza extrema* es una condición más severa con graves privaciones y alta vulnerabilidad, donde las personas no pueden siquiera satisfacer sus necesidades esenciales.

4_Autoconstrucción fabricada en zinc, cartón y/o materiales de poca durabilidad, sin control urbanístico, hecha por personas con limitados recursos económicos.

respuesta a la demanda de viviendas establecida en el artículo 82 de la Constitución vigente, que alcanza en ese momento las 2 725 650 de viviendas, dando, a su vez, cabida al derecho de vivir dignamente en la ciudad. Este dato se refiere únicamente a las viviendas nuevas, sin contemplar las viviendas que deben ser reparadas (643 596) o ampliadas (311 613), ni los problemas urbanos o de hábitat que deben ser atendidos (33 840).

En estas circunstancias, se concreta la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), G.O. N.º 6021 (ASAMBLEA NACIONAL, 2011), adscrita al actual Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Su objetivo era construir tres millones de nuevas viviendas en las ciudades de todo el país, entre 2011 y 2019, posteriormente revisado a cinco millones de viviendas hasta el 2025, dentro de una oferta alternativa de suelo, incorporando a la sociedad en el proceso de construcción de las viviendas.

Como complemento, en 2013 se concreta la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor (GMBNBT), G.O. N.º 40 299 (ASAMBLEA NACIONAL, 2013), devenida de un Plan Piloto en 2009, bajo la responsabilidad del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda durante parte del período de estudio. Su objetivo era elaborar y ejecutar una política y un plan estratégico de organización del pueblo para gestionar, directamente, desde la comunidad, el proceso social del trabajo para la transformación integral de los asentamientos populares del país, generando espacios para vivir, rehabilitando las viviendas autoconstruidas en los sectores deprimidos de la ciudad y dotándolas de equipamientos y servicios básicos. No obstante, ello queda reducido por el mismo Ejecutivo Nacional al acondicionamiento de un millón de viviendas existentes y la reurbanización de los sectores deprimidos del país hasta 2014 y de tres millones de viviendas reparadas/ampliadas para 2025.

La GMVV y la GMBNBT implementan su accionar a través de cinco vértices similares, que en esencia apuestan a lo mismo: la inclusión y la integración socio-territorial. En el primer caso, fundamentado en la adquisición de una vivienda nueva en áreas privilegiadas de la ciudad, conforme con los requerimientos de la unidad familiar, los vértices son: 1) pueblo organizado, 2) terrenos, 3) materiales, 4) ejecutores y 5) financiamiento. En el segundo caso, fundamentado en la organización comunitaria para la reparación o ampliación de viviendas existentes en sectores populares de la ciudad y consolidación de hábitats desde la autogestión colectiva, los vértices son: 1) organización popular para la construcción de las comunas, 2) planificación territorial, 3) logística y

recursos, 4) seguridad y defensa integral y 5) producción comunal.

La aplicación de estas Grandes Misiones habitacionales muestra su efectividad en la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas hasta el año 2014, cuando baja hasta un 70% el precio internacional del petróleo, incidiendo directamente en los ingresos del país y provocando una disminución sensible de la disponibilidad financiera del Estado para atender las necesidades más urgentes de la población (SUTHERLAND, 2019). Además, el bloqueo económico-financiero impuesto por el Gobierno Federal de los EE. UU., sobre todo a la empresa estatal petrolera PDVSA y las constantes agresiones y amenazas para desestabilizar al legítimo Gobierno de Venezuela, tras el popularizado Decreto Obama, Orden Ejecutiva N.º 13 692 actualmente vigente (ARCHIVOS FEDERALES DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, 2015), impactan con múltiples efectos negativos a la población (GONZÁLEZ, 2020). Para atender esta situación, el Ejecutivo Nacional revisa los programas sociales y redirecciona los esfuerzos para evitar mayores impactos sobre la población, tratando de *hacer más y mejor con menos*.

El objetivo de esta investigación es analizar, desde la teoría crítica, el impacto de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela (GMVV y GMBNBT) como políticas públicas entre 2010 y 2019, conforme con los procesos históricos que distorsionan los significados de las disposiciones urbanas contemporáneas para descifrar y comprender los cambios y transformaciones socio-territoriales generados. La investigación se estructura en tres partes: 1) La vivienda: detonante de la transformación socio-territorial; 2) Balance 2010-2014. La satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y a la ciudad y la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad; 3) Balance 2015-2019. Nuevas circunstancias, nuevas estrategias de acción, ¿la continuidad de una política? Finalmente, se concluye que, las políticas públicas estudiadas dejan varias tareas pendientes para arraigar el derecho de la vivienda al hábitat y consolidar la inclusión y justicia socio-territorial.

2 METODOLOGÍA: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA CRÍTICA: HACIENDO VISIBLE LO QUE PARECE INVISIBLE

Conscientes del potencial transformador por parte del pueblo organizado (Poder Popular) y las fuerzas motrices (económicas, político-jurídicas

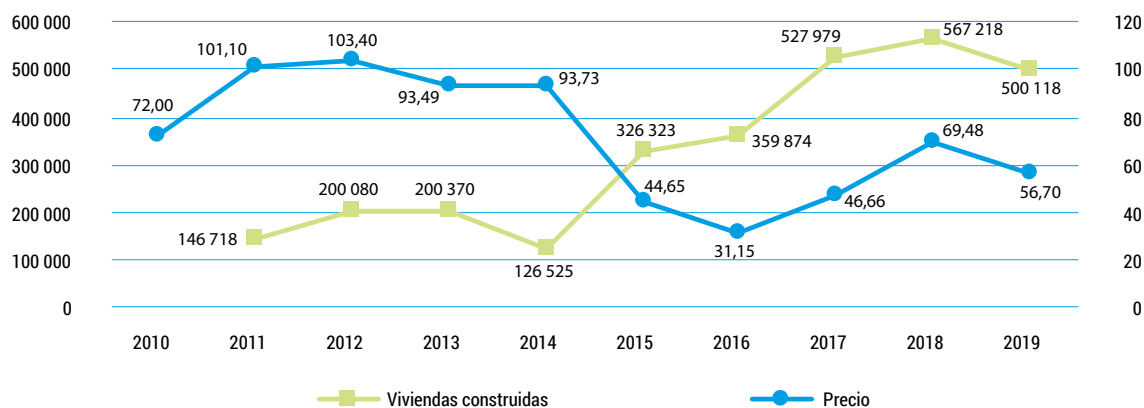


FIG. 1. Venezuela. Precios promedio (en US\$) del barril de petróleo. Producción de viviendas GMVV y GMBNBT. Período 2010-2019
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINHVI (2022a)

e ideológicas-culturales) que inciden en las formas sociales del territorio, esta investigación se sustenta en la teoría crítica o la filosofía de la praxis. Desde su énfasis autorreflexivo, dicha corriente considera la relación teoría-práctica mediante un proceso continuo de construcción y reconstrucción.

La relación teoría-práctica amerita la revisión y el análisis de la información documental existente sobre la GMVV y la GMBNBT y su contrastación crítica con la práctica concreta entre 2010 y 2019. Se analizan los cinco vértices de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: 1) pueblo organizado/organización popular para la construcción de las comunas, 2) terrenos/planificación territorial, 3) materiales/logística y recursos, 4) ejecutores/seguridad y defensa integral y 5) financiamiento/producción comunal. A modo comparativo, esta investigación se presenta en dos periodos históricos, determinados por las variaciones de la coyuntura económica y geopolítica del país, para definir los ajustes e impacto, tras el redireccionamiento de los programas:

- Balance 2010-2014. Este primer período coincide con años de *bonanza económica*, cuando el precio promedio del barril de petróleo pasa de 72 US\$ en 2010 a 93,73 US\$ en 2014, alcanzando en 2012 su mejor precio de 103,4 US\$ por barril. Durante este lustro, la GMVV construye 673 693 viviendas nuevas a nivel nacional (MINHVI, 2022a) y la GMBNBT repara o amplía 189 517 viviendas (MINISTERIO DEL PODER

POPULAR PARA VIVIENDA, HÁBITAT Y ECOSOCIALISMO, 2014) en los sectores populares del país, organizados en 76 *corredores*⁵, delimitados para humanizar a las comunidades con menos recursos (FIG. 1).

- Balance 2015-2019. Este segundo período se relaciona con años de *depresión económica*, cuando el precio promedio del barril de petróleo se desploma en 2015, a 44,65 US\$; continúa su bajada en 2016, hasta alcanzar el precio de 31,15 US\$ y recuperar ligeramente el precio a 56,70 US\$ en 2019. En estos años, la GMVV y la GMBNBT aúnan esfuerzos y construyen, reparan/amplían 2 281 512 viviendas a nivel nacional (MINHVI, 2022a), sobre todo en los sectores populares del país, ahora distribuidos en 251 *corredores*, definidos para erradicar la pobreza estructural extrema (FIG. 1).

Dada la importancia que suele tener el Producto Interno Bruto (PIB) como referente macroeconómico para evaluar políticas públicas, podría esperarse su uso como base de comparación en esta investigación. Sin embargo, desde 2015 el Banco Central de Venezuela (BCV) ha dejado de publicar series consistentes y completas sobre este indicador, debido a las distorsiones provocadas por la hiperinflación. Esta discontinuidad metodológica impide utilizar el PIB como variable fiable para medir el esfuerzo económico destinado a la producción masiva de viviendas. En consecuencia, se opta por fundamentar el análisis en resultados físicos verificables como el número de viviendas construidas en relación con la población

5_Los *corredores de GMBNBT* son áreas prioritarias y continuas de intervención dentro de los barrios populares para transformar el hábitat y el tejido social de manera integral, generando sinergias entre infraestructuras, viviendas y comunidades.

nacional, lo que permite dimensionar el impacto social del programa y establecer comparaciones con otros países latinoamericanos.

Según se muestra en el presente artículo, en el caso venezolano, entre 2010 y 2019 se entregan aproximadamente 3 144 722 viviendas a través de la *Gran Misión Vivienda Venezuela*, lo que representa un 10,9% de la población total del país para ese período (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, 2021). Esta proporción supera ampliamente la cobertura alcanzada por otros programas habitacionales desarrollados en América Latina en las últimas décadas. En Brasil, por ejemplo, el programa *Minha Casa Minha Vida*, implementado entre 2009 y 2018, benefició a cerca de 6 millones de personas, equivalentes al 2,8% de su población (FERREIRA et al., 2021). En México, el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (2023), creado en 1972 y aún en funcionamiento, ha otorgado más de 12 millones de créditos desde su fundación, cubriendo aproximadamente un 9,2% de la población nacional. Por su parte, en Colombia, el programa de las *100 000 Viviendas Gratuitas*, ejecutado entre 2012 y 2014, alcanzó al 0,19% de la población (MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, 2014). Estas cifras permiten situar la magnitud del esfuerzo habitacional venezolano en un contexto regional, evidenciando su relevancia como mecanismo de redistribución social y como expresión concreta de una política pública orientada a reducir la pobreza y la desigualdad mediante la inversión sostenida de recursos petroleros (HERRERA, 2017).

La FIG. 1 sintetiza la relación entre los precios del petróleo y la producción de la GMVV y la GMB-NBT. Sorprende que entre 2015 y 2019, de *depresión económica*, se construyen/reparan/amplían mayor cantidad de viviendas que entre 2010 y 2014, cuando dominaba la *bonanza económica*. Para explicar estas variaciones y sus efectos

socio-territoriales se emplean dos indicadores complementarios: el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el coeficiente de Gini⁶.

Cabe destacar que, existen distintos métodos para medir la pobreza, avalados por organismos internacionales expertos en la materia, ya sea que se trate de *pobreza coyuntural* o *estructural*. La *pobreza coyuntural* se refiere a una situación temporal que surge debido a circunstancias excepcionales y transitorias, por lo que puede superarse cuando las condiciones adversas cambien o mejoren. Basado en el método de análisis coyuntural, el Banco Mundial utiliza el nivel de ingreso o Línea de Pobreza (LP) y considera *pobre* a la población que tiene un ingreso mínimo de 2 US\$ por día y en *pobreza extrema* a la que vive con menos de 1 US\$ por día. La *pobreza estructural* se refiere a la situación persistente a largo plazo, debido a factores profundamente arraigados en la estructura económica, social y política de la sociedad, por lo que requiere de cambios sistémicos para ser abordada de manera efectiva. Fundamentado en el método de análisis de la *pobreza estructural*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001), agencia de la Organización de las Naciones Unidas, aplica el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), a través de cinco indicadores asociados al hogar y los tres primeros directamente a la vivienda: hacinamiento crítico⁷, condiciones de la vivienda⁸, acceso a servicios básicos⁹, alta dependencia económica¹⁰ y el número de niños de 7 a 12 años que no asisten a la escuela¹¹. La CEPAL considera a un hogar *pobre*, si presenta al menos uno de los cinco indicadores asociados a carencias y *pobre extremo*, si presenta dos o más necesidades básicas insatisfechas.

Coherente con este estudio sobre la vivienda, se utiliza el método NBI. No obstante, usualmente para caracterizar a la población venezolana, tras

6_El coeficiente de Gini mide la desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares. Un Gini próximo al valor “0” significa una distribución igualitaria del ingreso y un valor próximo a “1” significa una distribución muy desigual.

7_El hacinamiento mide el número de personas que viven en una vivienda en relación con el número de habitaciones disponibles (excluyendo cocina, baño y garaje). Se considera crítico cuando hay más de tres personas por habitación.

8_Las condiciones de la vivienda consideran los aspectos estructurales y la calidad de los materiales de construcción en techos y paredes. Viviendas construidas con materiales precarios pueden ser un indicador de condiciones de vida inadecuadas.

9_Acceso a los servicios básicos, refiere a la disponibilidad y calidad de servicios esenciales como agua potable, saneamiento (los sistemas de eliminación de excretas dentro de la vivienda o fuera de ella), electricidad y otras infraestructuras básicas.

10_Alta dependencia económica, es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se refiere a los hogares en los cuales hay más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga como máximo dos años de educación primaria aprobada.

11_Número de niños de 7 a 12 años que no asisten a la escuela es un indicador que mide el porcentaje de niños en edad escolar primaria que no reciben educación formal por hogar.

el ahogo económico y geopolítico del país, ciertos análisis suelen utilizar el método de la *pobreza coyuntural*, arrojando resultados críticos en el corto plazo, condicionados por las circunstancias, pero también, convenientes para enmascarar o invisibilizar otros datos significativos de logros estructurales en el largo plazo. Por ello, nos abocaremos a lo que ORTEGA-Y-GASSET (1914) llamaba “mundo” visible y también el “trasmundo” en que se arma, de fundamentos menos evidentes sin los que no se explica la apariencia. Así, a propósito de esta investigación, se intenta esclarecer las relaciones entre las políticas públicas para la construcción/repación/ampliación de viviendas y sus fuerzas generadoras para hacer visible lo que parece invisible.

3 DESARROLLO

3.1 La vivienda: detonante de la transformación socio-territorial

La vivienda es uno de los desafíos sociales para amplios sectores de la población y, a su vez, una de las principales fuentes de beneficios especulativos. Para hacer frente a la crisis de vivienda que afecta al país, debido al modelo capitalista excluyente, el Ejecutivo Nacional propone la GMVV y la GMBNBT como políticas de vivienda, orientadas a saldar la deuda adquirida con las personas de bajos ingresos que autoconstruyeron gran parte de las ciudades. En ambos programas, la vivienda constituye el elemento activador del proceso de transformación socio-territorial, enerrando, en sí misma, la organización social y la participación protagónica del Poder Popular; el derecho a la propiedad del suelo y la producción del hábitat.

El Estado venezolano, entre 1999 y 2019, intenta contrarrestar el proceso de lucha por el derecho a la ciudad y la calidad social entre los históricamente excluidos y las fuerzas de los promotores inmobiliarios. En atención a esos venezolanos excluidos económica, social y territorialmente, desde hace un poco más de una década, el Ejecutivo Nacional interviene en la construcción de un tejido social organizado; en la regularización de las tierras para otorgarle seguridad jurídica a sus

habitantes, en cuanto a una distribución más equitativa del suelo, la vivienda y los servicios urbanos y; en el desarrollo humano mediante programas para el bienestar social (HERRERA, 2014; 2017).

A diferencia de las políticas sociales de períodos anteriores, el Estado asume como imperativo trabajar a favor de la construcción de una amplia organización y cohesión social para que los sectores pobres puedan tener acceso a la ciudad de la que durante tanto tiempo han estado excluidos y participar en la institución de nuevos modos de urbanización. Con la creación de nuevas figuras participativas como los *consejos comunales*¹² y las *comunas*¹³ y la ampliación de los mecanismos de cooperación propuestos en la Constitución de 1999 y en la Ley Orgánica del Poder Popular, G.O. N.º 6011 (ASAMBLEA NACIONAL, 2010), el Estado intenta empoderar a la población como fuerza colectiva en el territorio, refuerza el arraigo de sus habitantes a vivir en comunidad, los compromete en la solución de sus problemas y los incorpora a ocuparse del espacio común. Al mes de octubre de 2019, se configuran 47 884 *consejos comunales* y registran 3089 *comunas* a escala nacional (MPPCMS, 2019) como actores sociales con una identidad conjunta. A partir de la organización del tejido social, el Estado consolida a las comunidades sobre el territorio nacional.

En relación con el acceso al suelo, la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos, G.O. N.º 39 668 (ASAMBLEA NACIONAL, 2011b), establece que el Estado venezolano busca garantizar, de forma progresiva, el derecho a la tierra, a una vivienda digna y a un hábitat sustentable, así como promover una distribución más equilibrada de la población en el territorio. Bajo este marco legal y desde una perspectiva de inclusión, se impulsa la democratización del acceso a la propiedad del suelo urbano, tanto público como privado, como base fundamental para el ejercicio de otros derechos. La propiedad de la tierra se concibe no solo como un fin en sí misma, sino como una condición habilitante para la seguridad jurídica de los habitantes y su integración plena al derecho a la ciudad.

La adjudicación de títulos de propiedad, en este contexto, se presenta como una estrategia para

12_Sujetos protagónicos para la planificación y gestión de recursos destinados al mejoramiento de sus territorios comunales y como instrumentos para la construcción del Poder Popular dentro de un modelo más socialista.

13_Unidad territorial y base fundamental en los métodos de gestión y ejecución de los planes, con una base poblacional que depende de la articulación de dos o más *consejos comunales* y una configuración mínima de 300 familias en el ámbito urbano, 40 familias en el rural y 20 familias en el indígena.

reducir el riesgo de desalojo, especialmente en zonas de reciente ocupación o de alto valor comercial. El acceso a la propiedad formal permite además a las familias acceder a mecanismos de financiamiento para la construcción, ampliación o rehabilitación de sus viviendas, como los créditos hipotecarios tradicionales o los fondos de ahorro habitacional (HERRERA, 2014; 2017). Sin embargo, este proceso no está exento de tensiones ni contradicciones.

La política estatal está orientada a la regularización del suelo, por lo que parte del reconocimiento de la titularidad original de la propiedad. Antes de intervenir en un terreno, la Administración está obligada a consultar los registros públicos a fin de identificar a los propietarios, sean personas naturales, jurídicas o agrarias, y a evaluar su idoneidad para fines habitacionales. Si el terreno resulta viable, se privilegia la vía de la negociación, mediante la oferta de compra directa a precios sociales. Solo en ausencia de acuerdo, se recurre a la expropiación. En este caso, el Ejecutivo puede declarar el suelo como de utilidad pública y dictar un decreto de expropiación de emergencia. El precio “justo” se fija conforme a las tasas establecidas legalmente y se deposita ante el juez contencioso-administrativo, quien emite la sentencia expropiatoria y transfiere la titularidad al Estado, liberando el inmueble de cargas legales. El propietario original conserva el derecho a impugnar el monto o el procedimiento, aunque ello no detiene la ejecución. Si posteriormente el terreno se considera inviable para el proyecto, se restituye al propietario y se compensan los daños.

Una vez que el terreno pasa a dominio del Estado, sea por compraventa o expropiación, los títulos de propiedad se adjudican a las comunidades organizadas. Esto disipa el riesgo de desalojo, permite el acceso a financiamiento formal y habilita el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad por parte de los nuevos titulares. Así, se plantea un delicado equilibrio entre el respeto a los derechos de los propietarios originales y la necesidad de garantizar justicia espacial para las mayorías históricamente excluidas.

Ahora bien, para que este proceso sea viable, el Estado y el pueblo organizado proceden a lo interno de la ciudad, calificando los suelos aptos de dos maneras. Por un lado, se busca generar una oferta de suelo urbanizado de bajo costo que compita con el mercado informal, mediante instrumentos de anticipación a la ocupación irregular. Por el otro, se identifican, regularizan y urbanizan los asentamientos espontáneos o barrios populares existentes, para lo cual institucionaliza e impulsa un modelo regulado de urbanización popular.

En respuesta a la primera línea de acción, la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, G.O. N.º 6018 (ASAMBLEA NACIONAL, 2011a) establece mecanismos para crear *Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia* (AVIVIR), con el objetivo de rescatar terrenos urbanos ociosos, subutilizados o abandonados, ya sean públicos o privados, y destinarlos a la construcción de viviendas unifamiliares o multifamiliares, en sectores urbanos existentes o nuevas ciudades. Esta política busca aumentar la oferta de suelo urbanizado para que cumpla una función social con la construcción de viviendas destinadas a familias en riesgo, alquiladas, alojadas temporalmente en viviendas de terceros, así como a las parejas que fundan nuevas familias, a los fines de su poblamiento y habitabilidad. Esto implica la reforma de la legislación parcelaria, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias con la idea de disminuir los costos y hacerlo accesible a los sectores populares, en un intento por ofrecer una alternativa real frente a la urbanización.

En cuanto a la segunda línea de acción, se ratifica la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos (ASAMBLEA NACIONAL, 2011b) con la intención de reconocer los sectores no formales como parte integral de la ciudad, incorporar a sus habitantes a la trama urbana y establecer mecanismos para la regularización de la propiedad de la tierra. Al revertir la ilegalidad de la posesión del suelo de los barrios populares, asentados en su mayoría sobre terrenos privados o pertenecientes al Estado, se elimina uno de los signos de exclusión urbana. Al respecto, entre 2011 y 2019 se adjudican, a través de los Comités de Tierra Urbana (CTU), 1 084 461 títulos de propiedad a nivel nacional (MINHVI, 2022a).

Sin embargo, aunque estas leyes y mecanismos legales configuran un marco jurídico ambicioso y progresista, su aplicación ha enfrentado múltiples desafíos prácticos, entre ellos la resistencia de ciertos sectores privados, la fragmentación institucional y limitaciones presupuestarias y técnicas. De allí que, el proceso de democratización del suelo urbano deba entenderse como un campo en disputa, atravesado por intereses diversos, donde la política pública debe garantizar derechos, pero también gestionar conflictos y asegurar la sostenibilidad de las transformaciones urbanas a largo plazo.

La regularización de la propiedad (individual o colectiva) se apoya en la definición de planes de ordenamiento urbano. Cabe destacar que, la mayoría de los barrios populares carece de instrumentos urbanísticos que regulen y definan el uso



FIG. 2. Elaboración de la Carta del Barrio por parte del sector Los Erasos, Caracas
Fuente: Equipo de Comunicación Comunitaria /Alcaldía de Caracas/Fundacaracas (2014)

del suelo, quedando fuera del ordenamiento formal de la ciudad. Ello, en teoría, impide que se ejecuten proyectos de mejora y dotación de infraestructura. Sin embargo, este déficit se solventa con la llamada *Carta del Barrio*, la cual se erige como un esquema de ordenamiento primario, validándolo como una forma de ordenación urbana fáctica del barrio popular.

La *Carta del Barrio*, reconocida y requerida por las autoridades municipales, es el instrumento fundacional y el plan de ordenación urbana básico, que sirve de marco para la elaboración de la ordenanza, vinculando el asentamiento humano con su centro poblado. Este texto, hecho y aprobado por la comunidad en asamblea, acredita el origen del barrio y recoge referencias históricas. Describe, a modo de diagnóstico, sus rasgos económicos, sociales, políticos, ambientales, urbanísticos y culturales. En la *Carta del Barrio* se delimita geográficamente y divide el territorio en sectores; se caracteriza cada espacio (viviendas, áreas comunes, sitios patrimoniales, culturales, deportivos, recreativos y de servicios) y se identifican las zonas de riesgo. Sobre esta base, se propone un plan de transformación integral para: mejorar infraestructuras; dotar de servicios y equipamientos; impulsar el desarrollo socioeconómico, educativo y ambiental; crear áreas

verdes y espacios comunitarios, planteando las demandas del barrio popular en relación con el resto de la ciudad. Asimismo, se incluyen las normas de convivencia que regulan la gobernanza de los espacios comunes, la cooperación solidaria y la conservación del entorno¹⁴ (FIG. 2).

En relación con la producción social del hábitat, el Estado estima que la regularización de la propiedad de la tierra y el otorgamiento de viviendas en suelos alternativos son procedimientos que conducen al comienzo del proceso de transformación socio-territorial. Según las discusiones públicas sobre el proyecto de Ley Orgánica sobre el Derecho a la Ciudad (ASAMBLEA NACIONAL, 2021), las viviendas de la GMVV deben ser proyectadas a modo de injertos urbanos con acciones progresivas para adaptar las características socio-espaciales del entorno donde se insertan estas viviendas como nuevas centralidades e impulsar reordenamiento de la ciudad, reestructurando el trazado vial, la infraestructura de servicios, la zonificación y normas de usos y actividades del suelo e incorporando un conjunto de espacios y equipamientos para el bienestar social y colectivo.

Conforme con el debate actual, la producción social del hábitat se debe proyectar en sintonía con la estrategia de planificación *punto y círculo* —un

14. Según la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. G.O. N°. 38 480 (ASAMBLEA NACIONAL, 2006), una vez aprobada en asamblea con *quórum* mínimo del 51% de las familias e inscrita en el Registro Inmobiliario, la *Carta del Barrio* habilita la parcelación y se convierte en plan de ordenamiento urbano básico. De este modo, cualquier modificación que afecte a más del 20% del territorio requiere la aprobación comunitaria, garantizando la participación y el control social en la transformación urbana de los barrios populares.

modelo que define un *punto* o núcleo de desarrollo (la vivienda) y un *círculo* o área de influencia inmediata donde se irradian servicios, empleo y equipamientos—, para establecer una relación hogar-empleo. Visto de este modo, las viviendas de la GMVV harían las veces de núcleo (*punto*) que se vincularía con las comunidades aledañas como centralidades urbanas (*círculo*), superando la intervención aislada por espacios e intereses plurales con una visión de producción colectiva. De esta manera, se espera generar sinergias entre lo nuevo y lo existente para que los nuevos habitantes se integren y participen plenamente en la vida económica, política, social, espacial y cultural del contexto urbano en el que se insertan, impulsando la inclusión y cohesión social. Sin embargo, la conformación de hábitats inclusivos sigue siendo una tarea pendiente.

3.2 Balance 2010-2014. La satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y a la ciudad y la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad

Según datos del Ministerio del Poder Popular para Vivienda, Hábitat y Ecosocialismo (2014), durante el período 2010-2014, la GMVV construye 673 693 viviendas nuevas a nivel nacional y la GMBNBT repara/amplía 189 517 viviendas en los sectores populares del país, favoreciendo entre ambos 863 210 hogares, que representan aproximadamente 2 934 914 beneficiarios (Ver arriba FIG. 1). A continuación, se muestra la localización de las intervenciones de la GMVV y los corredores de la GMBNBT en el territorio nacional (FIGS. 3 Y 4).

Tal como se observa en las FIGS. 3 Y 4, si bien se identifican intervenciones habitacionales en todos los estados del país, es en la región norte costera donde se concentran los mayores esfuerzos de construcción de viviendas nuevas, sobre todo en los estados Zulia, Miranda y Distrito Capital. Para comprender los logros en materia de vivienda, se revisan los vértices de acción:

3.2.1 Pueblo organizado/ organización popular para la construcción de las comunas

Durante este período, resalta el sentido de corresponsabilidad entre el Ejecutivo Nacional y el Poder Popular para la satisfacción progresiva del derecho material a la vivienda y el hábitat. Se fundamenta en una estrategia combinada, de gestión bidireccional, que centraliza en el Ejecutivo la planificación y coordinación de directrices generales de la política habitacional, con base a lo particular de la escala comunitaria, desde arriba

hacia abajo, y descentraliza en el pueblo organizado la identificación de terrenos aptos para la construcción/repación/ampliación de viviendas, con un carácter más específico, desde abajo hacia arriba. La escasa formación técnica que caracteriza a los trabajadores de la construcción constituye una seria limitación para el desarrollo de los planes previstos en las dos Grandes Misiones habitacionales, por lo que entre 2010 y 2014 se contempla la creación del programa Obra-Escuela, concebido como plan de formación técnica para los trabajadores de la construcción.

3.2.2 Terrenos/ planificación territorial

Frente a la escasa disposición de tierras urbanizadas y la necesidad de combatir la mercantilización de la vivienda y la especulación del suelo por parte del mercado inmobiliario, resalta la voluntad política del Ejecutivo Nacional al declarar de utilidad pública, interés social e importancia estratégica a los terrenos urbanos ociosos, subutilizados o sobre los que existiera un uso inadecuado a los fines del buen vivir de la población o que calificaran como necesarios para la ejecución de proyectos habitacionales (ASAMBLEA NACIONAL, 2011a).

Para las viviendas nuevas de GMVV, el Estado recupera y asigna terrenos urbanizados en áreas centrales de la ciudad con acceso a servicios para construir y entregar viviendas subsidiadas a grupos familiares que se encuentren en riesgo vital, de escasos recursos, que no posean vivienda propia, o que sean parejas jóvenes que estén fundando una familia. Según el Ejecutivo Nacional, las expropiaciones relacionadas con la GMVV son parte integral del esfuerzo para abordar la crisis habitacional en el país y están legalmente respaldadas mediante leyes y decretos. Sin embargo, estas expropiaciones han sido objeto de críticas y debates sobre la legalidad, justicia y efectividad del proceso. Asimismo, éstas han sido cuestionadas por falta de transparencia y adecuación en el valor de las compensaciones ofrecidas a los propietarios, sobre todo por parte del sector privado, que dejaba terrenos ociosos en áreas centrales de las ciudades para el engorde de provechos especulativos, propios de la planificación convencional.

Bajo estas circunstancias, se implantan nuevas viviendas sobre terrenos, abarcando: a.- lotes unifamiliares vacíos o subutilizados céntricos de las ciudades, en zonas residenciales de sectores medios y en zonas populares colindantes con barrios, fueran éstos de propiedad pública o privada, para la construcción de edificios únicos (ej., los edificios de viviendas en las Av. Bolívar y Libertador, del Distrito Capital); b.- poligonales

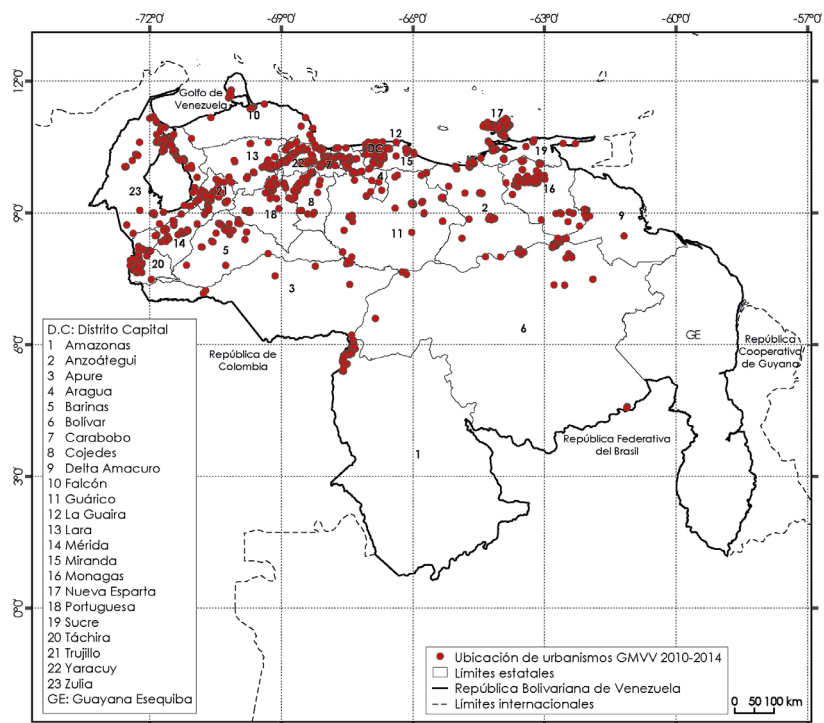


FIG. 3. Venezuela. Localización de los proyectos de la GMVV (2010-2014)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINVHI (2022)

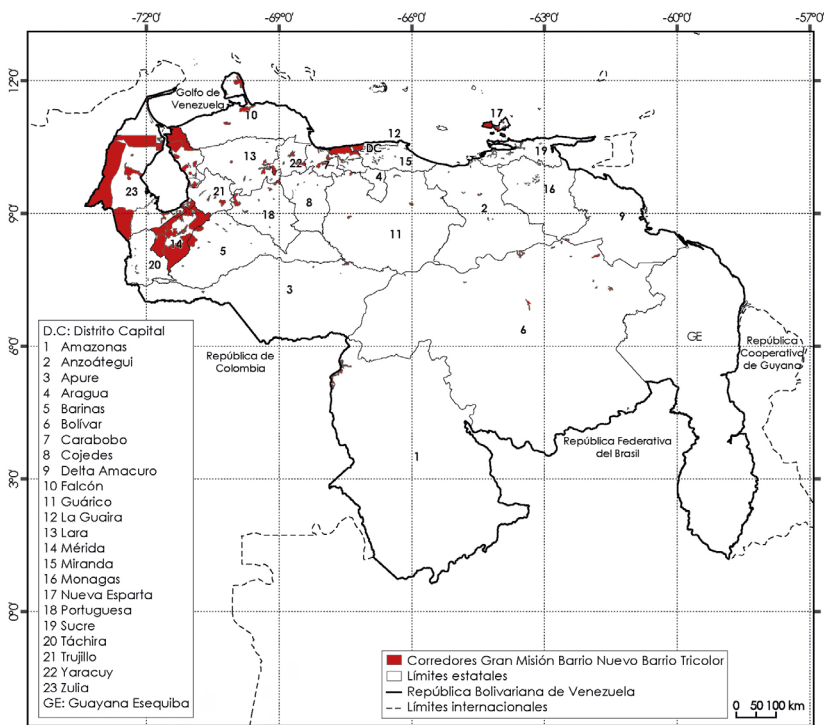


FIG. 4. Venezuela. Localización de corredores de la GMBNBT (2010-2014)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINVHI (2022)

urbanas para la construcción de conjuntos de edificios (conocidos como urbanismos) separadas del entorno urbano circundante por diferentes componentes urbanos, sea en áreas de expansión de las ciudades existentes (ej. La Limonera, en el Municipio Baruta del estado Miranda, Ciudad Tiuna en Distrito Capital,); o en zonas donde se creen nuevos centros poblados, vinculados a proyectos estructurantes (ej. Ciudad Caribia entre el estado La Guaira y Distrito Capital en Distrito Capital, Ciudad Zamora en Valles del Tuy).

Para las viviendas reparadas/ampliadas de GMB-NBT, los CTU juegan un rol protagónico en el levantamiento catastral de los asentamientos espontáneos, en la definición y validación de la titularidad del suelo/ tierra y en la elaboración de la *Carta del Barrio* como instrumento de reconocimiento del barrio popular suscrito en forma colectiva por los vecinos.

3.2.3 Materiales/ logística y recursos

Entre 2010 y 2014, la capacidad constructiva del país es de aproximadamente 200 000 viviendas nuevas anuales. Para fortalecer el crecimiento económico del país, generar empleos directos y elevar la construcción de viviendas hasta alcanzar las metas establecidas, se prevé como estrategia la industrialización del sector construcción a los fines de reducir los tiempos y costos de producción. Ello contempla: 1.- la instalación y puesta en marcha de varias unidades de producción para independizar y apalancar la industria de la construcción, así como complementar las cadenas productivas existentes; 2.- la tipificación de modelos constructivos y la producción de los materiales y componentes modulares que permitan, por un lado, su producción masiva de forma industrializada, y por otro, su ensamblaje de forma variada, componiendo edificaciones no repetitivas que se adaptan las características propias de los lugares donde se implantan.

La empresa Construpatria se configura como una red de encadenamiento industrial público y privado que, a través de procuras programadas, garantiza los insumos para la ejecución de las obras de la GMVV y GMBNBT. Esta red permite centralizar la adquisición, a bajo costo, de materiales e insumos (algunos de ellos importados) y su

distribución, asegurando la economía de escala y coadyuvando a la sistematización de los procesos de producción del hábitat.

3.2.4 Ejecutores/ seguridad y defensa integral

Según datos del MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA VIVIENDA, HÁBITAT Y ECOSOCIALISMO (2014), del total de viviendas construidas en el marco de la Gran Misión Vivienda Venezuela hasta el 2014 a nivel nacional, 25% son ejecutadas por el Ministerio responsable, a través de sus diferentes instancias ejecutoras directas (Instituto Nacional de la Vivienda, Fundación Misión Hábitat, Promotora de Desarrollo Urbano de la Región Zuliana, entre otras); 33% son ejecutadas por organismos públicos (Gobierno del Distrito Capital, Alcaldía Libertador, Metro de Caracas, Corpozulia, Metrozulia, Ducolsa, OPPPE (Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales), entre otros) y convenios internacionales, a través de empresas de construcción¹⁵ (Bielorrusia, China, Irán, Rusia, Portugal, España, Turquía, Uruguay, Cuba, etc.) y 42% son gestionadas y ejecutadas directamente por las diversas expresiones del Poder Popular (consejos comunales, brigadas de construcción de la Misión Ribas, CTU, brigadas de trabajadores y voluntarios, Movimiento de Pobladores, Campamento de Pioneros, etc.). A modo de ejemplo, de las 146 718 viviendas construidas en 2011, 87 234 fueron ejecutadas por entes del Estado, instituciones privadas y convenios internacionales, y 59 484 por el Poder Popular, en una relación de 59,46%-40,54% (FIGS. 5, 6, 7).

3.2.5 Financiamiento/ producción comunal

Durante este período, el financiamiento y la producción comunal se fundamentan en la economía de equivalencias, según la cual cada uno aporta de acuerdo con su capacidad y recibe, directa o indirectamente, en relación con su necesidad. De esta manera, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, en el caso de la GMVV, analiza las condiciones socioeconómicas de las familias censadas necesitadas de una vivienda y les define un precio justo para su adquisición, pudiendo exonerar entre 40% y 100% del costo total de la vivienda, según la capacidad de pago familiar. Por su parte, en el caso de la GMBNBT, los materiales e insumos invertidos por el Ejecutivo Nacional son restituidos

15. La GMVV incorporó empresas de construcción internacionales para ejecutar proyectos habitacionales de gran escala. Destacan BZS Belzarubezhstroy (Bielorrusia), CITIC International Contracting (China), Kayson Company (Irán), una constructora estatal rusa, Grupo Lena (Portugal), Essentium (España), SUMMA (Turquía), Umissa (Uruguay), Constructora Alba Bolivariana (Cuba-Venezuela), entre otras. Estas firmas levantaron complejos como Ciudad Tiuna y Ciudad Caribia, así como desarrollos en Valles del Tuy, La Guaira y otras zonas, mediante convenios que en varios casos contemplaron transferencia tecnológica y suministro de materiales prefabricados.



FIG. 5. Edificios de la GMVV en Ciudad Tiuna. Convenio internacional con la empresa de construcción China *International Trust and Investment Corporation (Citic) Group*
Fuente: Citic Construction Co., Ltd (s.f., p.18)



FIG. 6. Edificios de la GMVV en Ciudad Caribia. Convenio internacional con la empresa mixta Alba Bolivariana. (Cuba- Venezuela)
Fuente: Fotografía del archivo del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, 2013, autorizada el 15 de agosto de 2025

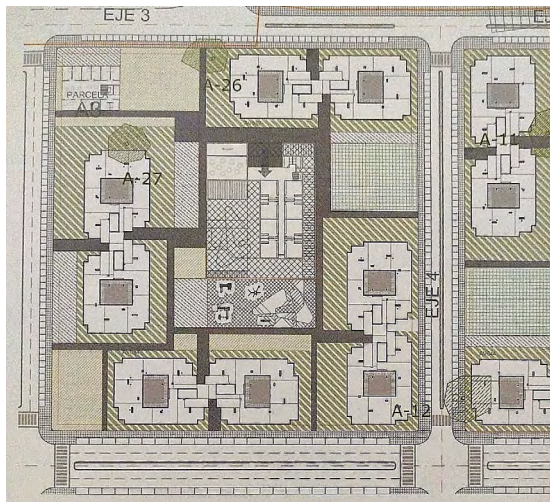


FIG. 7. Edificios de la GMVV en Ciudad Bicentennial, Santa Teresa del Tuy, Miranda. Plano del sector. Convenio internacional con la empresa española *Essentium Grupo Venezuela C.A.*
Fuente: GMVV y Essentium Grupo Venezuela (2014, pp. 26, 30)

con determinadas contribuciones acumulativas y obligatorias de horas de trabajo. Así, se intenta trocar las estructuras capitalistas anteriores por unas más justas e inclusivas, que sirvan a las necesidades más urgentes de la sociedad.

Con la aplicación de estas políticas inclusivas y de protección para el pueblo y la inversión en el territorio nacional, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2021), el porcentaje de hogares en hacinamiento crítico pasa de 11,2% en 2010 a 9,1% en 2014; el porcentaje de viviendas inadecuadas (ranchos) en 2010 es de 6,6% y para el 2014 baja a 4,2%; el porcentaje de viviendas sin servicios básicos estrenando la segunda década del siglo XXI es de 11,6% y en 2014 es de 10,4%; el acceso al agua potable se mantiene sin cambios,

en 95%; el acceso a aguas servidas pasa de 83% en 2010 a 84% en 2014; el porcentaje de hogares con dependencia económica es en 2010 de 3,7% y en 2014 es de 3,1% y; finalmente, el índice de hogares con niños de 7 a 12 años que no asisten a las escuelas es en 2010 de 0,8% y en 2014 de 0,6% (Fig. 8).

La pobreza y la pobreza extrema en Venezuela, medidas estructuralmente por el método NBI, tienen una disminución progresiva entre 2010 y 2014. Según la Encuesta de Hogares por Muestreo del INE, para 2010 la pobreza extrema se ubica en 7,7%, y en 2014, se reduce a 5,4%; y la pobreza pasa de 23,5% en 2010 a 20,4% en 2014. Ello es posible, sobre todo, por los efectos de la GMVV, la GMBNBT, la dotación de servicios básicos y equipamientos como las bases de misiones en los sectores más necesitados y

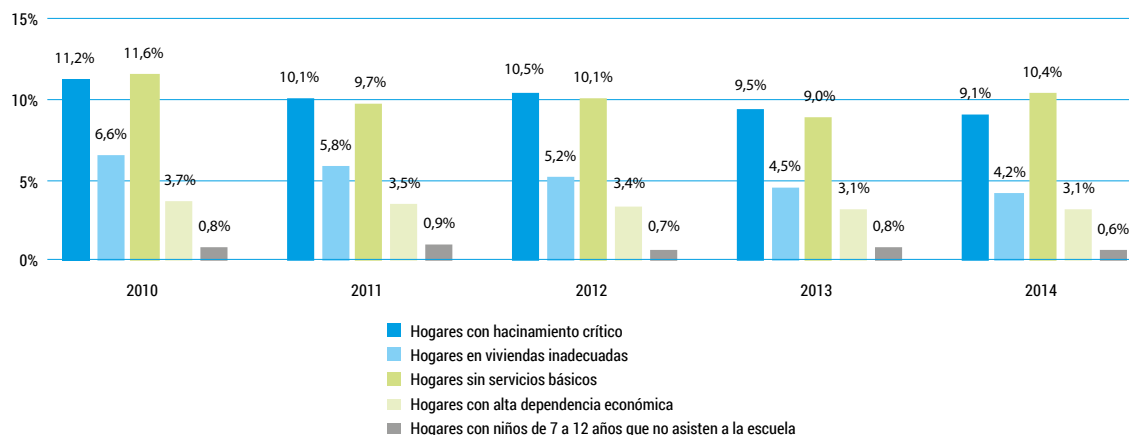


FIG. 8. Venezuela. Porcentaje de hogares por variables de NBI. Período 2010-2014
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

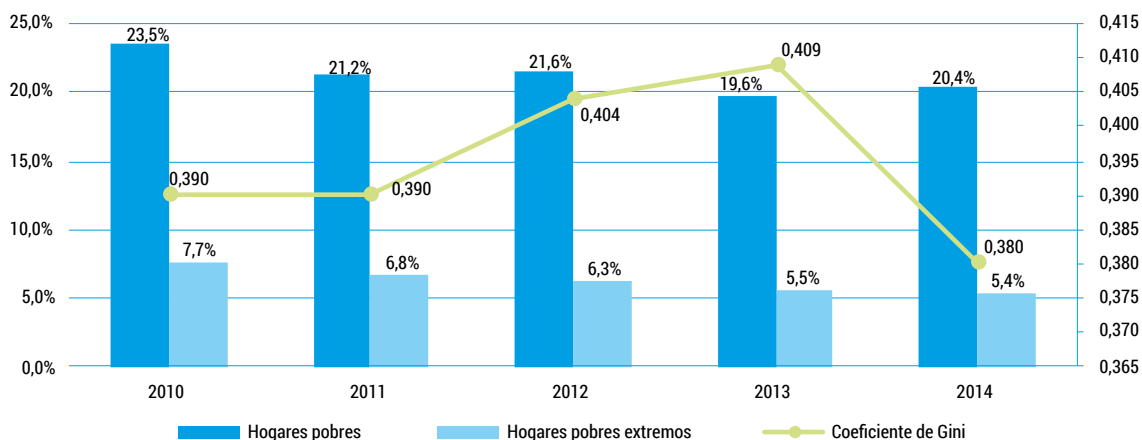


FIG. 9. Venezuela. Porcentaje de hogares pobres y pobres extremos según NBI y Coeficiente de Gini. Período 2010-2014
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

la participación protagónica del Poder Popular. Asimismo, con la aplicación de estas políticas inclusivas, Venezuela logra reducir el índice de desigualdad, pasando el Coeficiente de Gini de 0,39 en 2010 a 0,38 en 2014, posicionándose como el país menos desigual de Latinoamérica (INE, 2021) (Fig. 9).

A través del acceso a la vivienda, se accede a los recursos del territorio urbano. Más allá de las ganancias materiales alcanzadas por los beneficiarios de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela, éstas transforman la sociedad, cambiando el territorio. De esta manera, se alcanza la promesa del derecho a la ciudad, en tanto se entrelaza indisolublemente tres dinámicas fundamentales orientadas a la inclusión y equidad socio-espacial: el derecho de las masas a los bienes y servicios, que hasta entonces eran privilegio de unos pocos; el derecho a la participación activa y protagónica en los asuntos públicos para resolver de forma directa los problemas cotidianos en comunión; y el derecho al desarrollo y transformación del territorio y la sociedad, trascendiendo de la materialidad de la forma física a la transformación de la sociedad.

3.3 Balance 2015-2019. Nuevas circunstancias, nuevas estrategias de acción, ¿la continuidad de las políticas?

Durante el período 2015-2019, determinado por la estrepitosa caída de los precios del barril de petróleo y la crisis económica y geopolítica del país, la construcción/reparación/ampliación de viviendas, para asombro de muchos, se incrementa según datos oficiales del Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda. Conforme con los registros de la nueva gestión ministerial, responsable de la GMVV y la GMBNBT, en este período

se entregan 2 281 512 viviendas (MINHVI, 2022a), favoreciendo aproximadamente a 7,8 millones de habitantes (Ver Fig. 1).

En algunas ocasiones, el incremento cuantitativo de la entrega de viviendas nuevas que sostenidamente hace el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, genera desconfianza a la población venezolana, cuando grandes proyectos habitacionales, ejecutados por los convenios internacionales, se observan inconclusos, con las grúas detenidas en el tiempo por falta de divisas para darle continuidad a los compromisos adquiridos y sin mayores impactos en la ocupación territorial. Se entiende que la situación económica y geopolítica del país, obliga al redireccionamiento de las estrategias de implementación, conforme con los recursos económicos y logísticos disponibles. Para comprender los ajustes a los programas conforme con las nuevas circunstancias y descifrar estos datos, se revisan sus cinco vértices:

3.3.1 Pueblo organizado/ organización popular para la construcción de las comunas

Si bien en el quinquenio anterior, el Poder Popular participa activamente en la identificación de terrenos aptos para la construcción/reparación/ampliación de viviendas, durante este período de adversidades, el pueblo organizado, consciente de sus capacidades constructivas, se afianza para la producción social de viviendas. El Poder Popular se fortalece e incrementa su registro en el Instituto de Tierras Urbanas, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda, bajo las figuras de AVV (Asambleas de Viviendo Venezuela), Campamentos de Pioneros, Comités Multifamiliares de Gestión de Ocupantes e Inquilinos y CTU como actores colectivos. El pueblo organizado

interviene y trabaja activamente en el diseño y construcción de sus propias viviendas en conjunto con los entes ministeriales del Ejecutivo Nacional. Dentro de este método corresponsable para la autoconstrucción de viviendas, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda en alianza con el Ministerio del Poder Popular para la Educación, a través de la Misión Ribas, impulsa un programa de capacitación, a través de la Escuela de la Construcción Popular Aristóbulo Isturiz, bajo el precepto de aprender haciendo, como un mecanismo educativo para que el pueblo organizado afronte la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas directamente.

3.3.2 Terrenos/ planificación territorial

Al final de 2015, la disponibilidad de terrenos aptos para la construcción de viviendas nuevas en áreas privilegiadas de las ciudades disminuye, al ser ocupados rápidamente entre 2010 y 2014 por las intervenciones de la GMVV. Si bien el Ministerio responsable tenía proyectado intervenir en grandes proyectos de renovación urbana para la densificación de las ciudades y relocalización y distribución de los habitantes en el territorio, la crisis económica y geopolítica del país lo conduce a redireccionar los recursos y contemplar propuestas menos costosas, sobre todo en terrenos de propiedad única del beneficiario. En estas condiciones, los AVV, los Campamentos de Pioneros, los Comités Multifamiliares de Gestión de Ocupantes e Inquilinos y los CTU se activan en la identificación de terrenos vacíos propios o terrenos cuyas construcciones ameritan una reparación/ampliación de viviendas, sobre todo en sectores populares, dentro de las ciudades existentes. De ahí que, el impacto territorial de la GMVV sobre una oferta alternativa de suelos como había ocurrido en el lustro anterior, conforme con las políticas establecidas, queda atomizada a viviendas nuevas aisladas en terrenos unifamiliares y/ o reparadas/ ampliadas sobre todo en terrenos regularizados de los sectores populares, por lo que sus intervenciones se mimetizan con las de la GMBNBT, que en ese momento comparten la misma adscripción ministerial.

3.3.3 Materiales/ logística y recursos

Si bien en el lustro anterior se contemplaba como estrategia prioritaria la industrialización del sector construcción, la situación económica y geopolítica del país en este período, limita la disponibilidad

de divisas para la importación materiales e insumos para la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas de la GMVV y la GMBNBT, y con ello, el aumento de capacidad constructiva de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela. Por ello, este período se caracteriza por la sustitución de importaciones y la generación de nuevas cadenas productivas de valor, involucrando constructoras medianas y proyectos emergentes, comunales y privados nacionales y priorizando la producción de polímeros sintéticos o plásticos, derivados del petróleo, para avanzar con la construcción y reparación de techos, puertas, ventanas y barras de acero corrugado, conforme con lo previsto en la Agenda Económica Bolivariana¹⁶. Asimismo, se prevé la creación de una Empresa Nacional de Agregados para superar las constantes fallas en el suministro de minerales no metálicos (agregados), así como sus constantes incrementos de costos por parte del sector privado, de manera de garantizar al menos el 50% de materiales indispensables para la construcción/ reparación/ ampliación de viviendas programadas. De este modo, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda logra que los futuros habitantes adquieran los materiales disponibles, con compras programadas, generando una economía de escala para producir los componentes y materiales, sobre todo, para la reparación/ampliación de viviendas y reduciendo un 37% los costos del mercado (MINHVI, 2022a).

3.3.4 Ejecutores/ seguridad y defensa integral

Las dificultades económicas del país y la falta de divisas internacionales para cancelar a los ejecutores internacionales los compromisos adquiridos en los convenios con la GMVV, hace que los proyectos de vivienda multifamiliares, de mayor impacto territorial y visual en el país, en grandes poligonales urbanas dentro o en las periferias de las ciudades, se detengan inconclusos en el tiempo. Para darle continuidad a las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela, el pueblo organizado, consciente de su capacidad constructiva, asume, dentro de sus limitaciones, el liderazgo en la ejecución de las viviendas aisladas unifamiliares. En consecuencia, a pesar de la cantidad de viviendas nuevas construidas/reparadas/ampliadas, éstas dejan de ser apreciadas, fundamentalmente por su escala, comparativamente menor que las construidas por los ejecutores internacionales y nacionales del sector público y privado del país. En estas circunstancias, las viviendas aisladas unifamiliares

16. La Agenda Económica Bolivariana es un conjunto de 15 motores productivos que buscan romper con el *rentismo* petrolero y construir una nueva economía, fundamentada en la articulación de empresas del sector público y privado del país, para satisfacer las necesidades materiales y sociales de la población.



FIG. 10. AVV 4F construye en Acarigua, estado Portuguesa: Urbanismo Boca de Monte
Fuente: MINHVI (2022b, p.152)

autoconstruidas quedan atomizadas por el territorio, emulando los lineamientos de la GMBNBT, por lo que se terminan contabilizando como viviendas nuevas, aquellas que son reparadas por el Poder Popular. A diferencia del lustro anterior, la ejecución de las viviendas se revierte y para 2019, de las 500 118 viviendas construidas/reparadas/ampliadas, 79 443 son ejecutadas por instituciones públicas y privadas, mientras que 420 675 por el pueblo organizado, en una relación 15,88%-84,12% respectivamente (Fig. 10).

3.3.5 Financiamiento/ producción comunal

A diferencia del período anterior, los recursos invertidos por el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda deben ser restituidos en ambos programas habitacionales con contribuciones acumulativas y obligatorias de horas de trabajo y dinero para lograr la adjudicación/reparación/ampliación de viviendas. Los demás entes del Poder Público, con recursos extrapresupuestarios, participan con la dotación de equipamientos y programas sociales.

El redireccionamiento de los escasos recursos económicos en aspectos clave del proceso de construcción/reparación/ampliación de viviendas y la acción participativa y protagónica del Poder Popular permiten darles continuidad a ambos programas habitacionales. Con la aplicación de estas políticas inclusivas y de protección al pueblo, según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2021), el porcentaje de hogares en hacinamiento crítico pasa de 8,3% en 2015 a 4,4% en 2019; el porcentaje de viviendas inadecuadas (ranchos) en 2015 es de 3,9% y para el 2019 baja a 3,2%; el porcentaje de viviendas sin servicios básicos en 2015 es de 10,2% y en 2019 se eleva a 11,4%; con una tendencia al alza, por lo que el acceso a los servicios pasa a convertirse en uno de los mayores desafíos del Ejecutivo Nacional desde 2019. Al respecto, el acceso al agua

potable pasa de 94,12% en 2015 a 95,85% en 2019. Si bien la infraestructura de agua muestra un cambio en cuanto a la conexión de acueductos como instalaciones dominantes, la frecuencia de servicio y la disponibilidad de recursos esenciales para el mantenimiento de las infraestructuras se ven afectadas en indicadores de coyuntura, que miden los problemas emergentes en circunstancias específicas. La agresión económica perjudica la disponibilidad de repuestos y procuras para el sistema de servicios públicos, y los encarece como consecuencia de la persecución económica. Por su parte, el acceso a aguas servidas pasa de 84% en 2015 a 87,8% en 2019, denotando un evidente proceso de urbanización asociado a la GMVV y a la GMBNBT. Por otra parte, el porcentaje de hogares con dependencia económica es en 2015 de 3,1% y en 2019 es de 2,6%; y finalmente, el índice de hogares con niños de 7 a 12 años que no asisten a las escuelas es en 2015 de 0,6%, dato que se mantiene sin mayores cambios en 2019 (Fig. 11).

Conforme con estos datos determinados a través del método del NBI, la pobreza y la pobreza extrema estructural en Venezuela tienen una disminución progresiva durante el período 2015-2019. Según la Encuesta de Hogares por Muestreo del INE (2021), para 2015 la pobreza extrema se ubica en 4,9% y un lustro después, se reduce a 4,0% del total de la población; y la pobreza pasa de 19,7% en 2015 a 17,0% en 2019. Asimismo, con la aplicación de estas políticas inclusivas, Venezuela logra reducir el índice de desigualdad, pasando, de acuerdo con el Coeficiente de Gini, de 0,381 en 2015 a 0,380 en 2019 (Fig. 12).

A pesar de la grave situación que atraviesa el país, continúa la construcción/reparación/ampliación de viviendas por parte del Poder Público-Poder Popular, ajustada a las limitaciones presupuestarias y capacidades productivas de la nación. En el redireccionamiento de los recursos económicos,

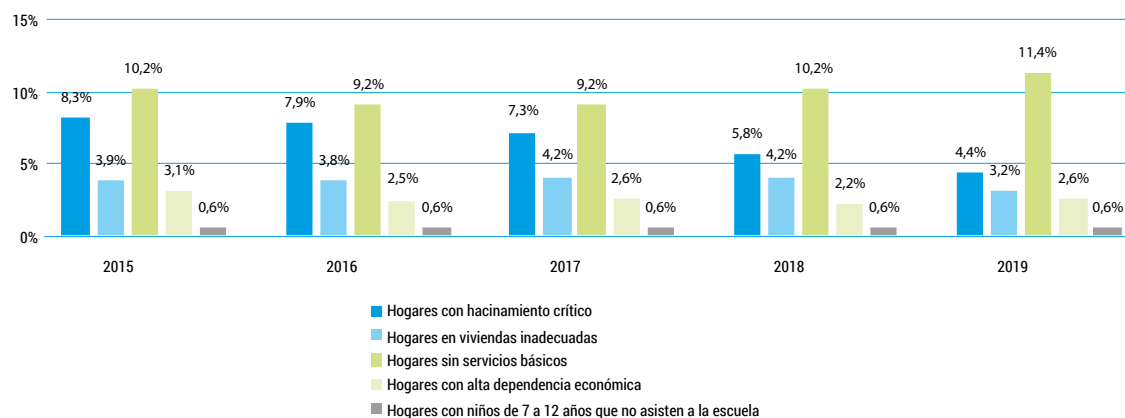


FIG. 11. Venezuela. Porcentaje de hogares por variables de NBI. Período 2015-2019
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

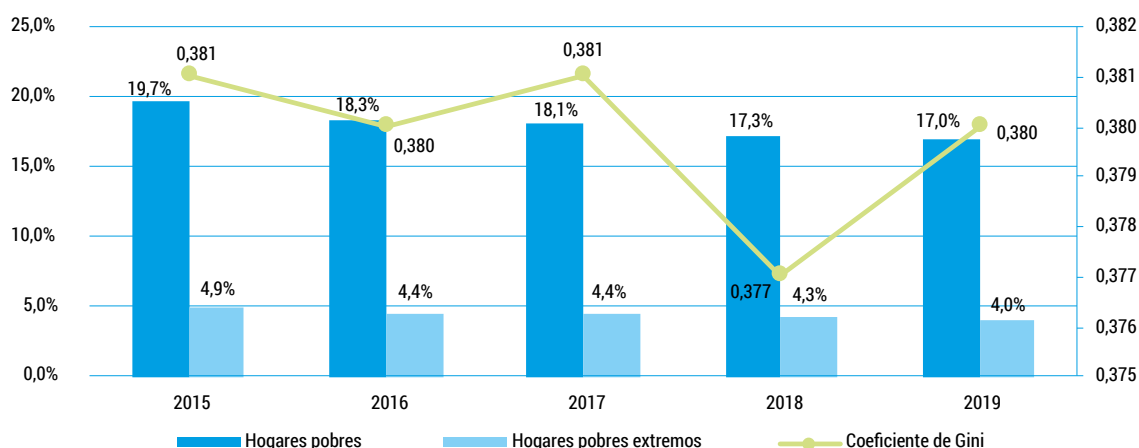


FIG. 12. Venezuela. Porcentaje de hogares pobres y pobres extremos según NBI y Coeficiente de Gini. Período 2015-2019
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2021)

se concentran los esfuerzos en la culminación de viviendas unifamiliares, reparación y ampliación de existentes por parte del Poder Popular y en la dotación de algún equipamiento por parte del Poder Público. La GMVV cierra la gestión de una década con la entrega de 3 144 722 viviendas nuevas/reparadas/mejoradas.

Ahora bien, justificadamente o no, entre 2015 y 2019, la GMVV reajusta los planteamientos iniciales de los vértices de acción, para continuar dando respuesta al pueblo en materia de vivienda, integrando a su balance las intervenciones de la GMBNBT, con el agravante de contabilizar como viviendas nuevas aquellas que fueron reparadas o ampliadas por el pueblo organizado. Esta práctica, aunque políticamente entendible en un contexto de crisis, supone un giro metodológico que desdibuja la frontera entre vivienda nueva y mejorada, sin que se explicite

públicamente el grado de intervención o los criterios de clasificación.

Tras la revisión exhaustiva de los datos emanados del ente ministerial responsable, se registra que la reparación y/o ampliación de viviendas bajo la GMBNBT asciende a 1 402 072 unidades durante el período 2015-2019, lo que nos lleva a estimar, por sustracción, que la GMVV construye aproximadamente 879 440 viviendas nuevas en ese mismo período, es decir, un promedio de 175 000 por año. Esta cifra sigue siendo relevante, pero debe ser analizada críticamente, diferenciando en el discurso oficial entre la producción de nuevas unidades de vivienda y la rehabilitación del parque construido existente.

La experiencia y el aprendizaje, adquiridos durante el período 2010-2014, sientan las bases para redirigir los limitados recursos disponibles de manera eficiente y, a pesar de las circunstancias, lograr el

objetivo de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela: reducir la pobreza estructural y la desigualdad socio-territorial.

4 CONCLUSIONES: DE LA VIVIENDA AL HÁBITAT COMO DERECHO: TAREAS PENDIENTES

Desde sus inicios, las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela –GMVV y GMBNBT– se embarcaron en un modelo casi exclusivamente cuantitativo de construcción/ reparación/ ampliación de viviendas, que si bien han sido un componente clave en la reducción de la pobreza estructural y la desigualdad socio-territorial, no han producido los efectos sinérgicos esperados, dando lugar a la formación de nuevas territorialidades, marcadas por las diferencias socio-económicas y culturales existentes entre convivientes y afectando de manera recurrente las tramas de vida de los beneficiarios y vecinos de los programas. Tal como se han implementado hasta hoy, los programas GMVV y GMBNBT han dejado de lado las dimensiones cualitativas del desafío, decayendo en una suerte de *viendismo* al considerar a la vivienda como el fin último, y no como el detonante de un proceso mayor de transformación socio-territorial colectivo.

Resulta necesario salir de la visión concentrada en la vivienda como objeto, en favor del hábitat como sujeto, desde una perspectiva más integral e inclusiva. Los proyectos de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela debieran avanzar en la satisfacción progresiva de la vivienda al hábitat hasta consolidar su carácter indivisible, al comprenderlos en su conjunto como principios de la vida colectiva.

La satisfacción progresiva de la vivienda al hábitat como un derecho se refiere a un proceso de transformación que evoluciona en el tiempo según las dinámicas emergentes, considerando sus posibilidades y limitaciones concretas. La condición progresiva le permite avanzar en la superación de las necesidades humanas más sensibles de la población, desde un techo para refugiarse hasta alcanzar la transformación de los sistemas de vida de grupos específicos, de acuerdo con sus modos de habitar, prácticas productivas, sociales y culturales en el espacio. A medida que la vivienda deja de ser una necesidad emergente y una política social prioritaria, se generan nuevas condiciones y compromisos, orientados a impulsar el desarrollo humano, la protección social y la democracia urbana, fundamentales para la configuración de hábitats más inclusivos.

Las ganancias materiales vinculadas a la vivienda de los nuevos pobladores en áreas privilegiadas de

la ciudad o en poligonales urbanas periféricas resultan insuficientes cuando carecen de programas de inclusión socioeconómica y cultural que faciliten la integración de los beneficiarios en el nuevo o reconstituido territorio. En estas circunstancias, el hábitat como noción se ha dejado corroer por un uso generalizado asimilable a la vivienda, desconociendo su significado más profundo de capacidad transformadora de los territorios y la sociedad.

El derecho a la vivienda y al hábitat se concreta como una propuesta más incluyente que el derecho a la ciudad, en tanto que, lejos de diferenciar los derechos humanos según el ámbito urbano, bajo una condición de exclusividad, abarca ampliamente los derechos de los habitantes de cualquier asentamiento humano donde se desarrolle la vida en comunidad. Propone el bienestar común, reconociendo las particularidades del ámbito geohistórico, bajo el principio de la unidad en la diversidad. Pasa del enfoque individual que sugiere el derecho a la ciudad a la consideración de las relaciones del sujeto y su entorno desde lo colectivo. Trasciende de los aspectos meramente físicos, que garantizan un reparto equitativo de los beneficios materiales del territorio, para abarcar las prácticas y relaciones comunitarias como soportes para la transformación de una sociedad, que participa activamente en la producción y gestión de su propio destino.

Hoy, en momentos en que se abre en Venezuela nuevamente la discusión sobre este derecho constitucional, es conveniente posicionar el carácter indivisible de la vivienda y el hábitat desde un enfoque holístico y cualitativo. Tras la experiencia adquirida con los proyectos de las Grandes Misiones habitacionales de Venezuela en una década, ofrecemos tres aspectos generales para mejorar los programas, intentando fortalecer y arraigar la inclusión socio-territorial. Éstos son:

1. Empleos glocalizados y redes de servicio para el desarrollo económico del país

Generar empleos con arraigo territorial, que aprovechen los saberes, recursos y potencialidades locales, articulados con cadenas productivas de alcance regional, nacional o global. Estos empleos denominados *glocalizados* combinan el aprovechamiento de capacidades locales con una inserción estratégica en dinámicas económicas más amplias, lo que permite diversificar la economía desde los territorios.

Este enfoque promueve un modelo productivo acorde con la vocación específica y las ventajas comparativas de cada hábitat, integrando de forma coherente los distintos eslabones de la cadena

productiva desde la escala comunal hasta la nacional. Para su viabilidad, se requiere revisar, reorganizar y fortalecer las redes de infraestructura y servicios básicos, a fin de garantizar la continuidad de los proyectos, así como las condiciones de vida y laborales adecuadas para la población involucrada.

2. Espacios públicos y equipamientos como instrumentos para la integración socio-territorial

Reforzar el sistema de espacios y equipamientos públicos y programas sociales en el territorio que provean a los habitantes de bienestar de carácter educativo, sanitario, deportivo, alimentario y cualquier otra dotación, con la intención de corregir los desequilibrios sociales y contribuir a la construcción y fortalecimiento de la vida colectiva. Para ello, los espacios y equipamientos públicos deben ser diseñados, no solo como lugares que prestan servicios de cobertura colectiva, sino como lugares que propician encuentros, promuevan el uso adecuado del tiempo libre y generen sentido de pertenencia mediante su funcionalidad e imagen estética.

3. Promoción de programas de formación para impulsar la convivencia colectiva

Contribuir con programas de formación que impulsen la convivencia colectiva —no conflictiva— y faciliten las relaciones sociales con valores cívicos y estrategias de integración como mecanismos de coexistencia, para que los beneficiarios se relacionen con sus nuevos vecinos y compartan espacios comunes, respetando las normas ciudadanas que regulan el trato mutuo.

A pesar de los grandes retos económicos y políticos que atraviesa el país, esto es posible.

5 BIBLIOGRAFÍA

APONTE, C. (2012): La situación social de Venezuela: balance y desafíos, *Revista del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*, octubre de 2012, 1-24.

ARCHIVOS FEDERALES DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2015): *Executive Order 13692. Blocking property and suspending the entry of certain persons contributing to the situation in Venezuela. Federal Register*, 80(47). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201500159/pdf/DCPD-201500159.pdf>

ASAMBLEA NACIONAL (2000): Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 5 453 Extraordinario, 24 de marzo, Año CXXVII, Mes VI, Caracas, Venezuela, 1-45. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-5453-2000-03-24>

ASAMBLEA NACIONAL (2004): Decreto N.º 3126, mediante el cual se dispone que el Ministro de Estado para la Vivienda y Hábitat es el asesor del Presidente de la República en lo

relativo a la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de vivienda, así como en la coordinación de los créditos suministrados por el Estado para el financiamiento de la vivienda y hábitat, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 38027, 21 de septiembre, Año CXXXI, Mes XII, Caracas, Venezuela, 335.033-335.034. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-38027-2004-09-21>

ASAMBLEA NACIONAL (2006): Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 38 480, 17 de julio, Año CXXXIII, Mes X, Caracas, Venezuela, 347.659-347.707. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-38480-2006-07-17>

ASAMBLEA NACIONAL (2007): Decreto N.º 5243, mediante el cual se crea la Misión Villanueva, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 38647, 19 de marzo, Año CXXXIV, Mes VI, Caracas, Venezuela, 353359-353.362. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-38647-2007-03-19>

ASAMBLEA NACIONAL (2010): Ley Orgánica del Poder Popular, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6 011 Extraordinario, 21 de diciembre, Año CXXXVIII, Mes III, 1-5. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6011-2010-12-21>

ASAMBLEA NACIONAL (2011): Decreto N.º 8143, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6.021 Extraordinario, 06 de abril, Año CXXXVIII, Mes VI, Caracas, Venezuela, 1-8. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6021-2011-04-06>

ASAMBLEA NACIONAL (2011a): Decreto N.º 8005, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6018 Extraordinario, 29 de enero, Año CXXXVIII, Mes I, Caracas, Venezuela, 1-16. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6018-2011-01-29>

ASAMBLEA NACIONAL (2011b): Decreto N.º 8.198, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 39 668, 6 de mayo, Año CXXXVIII, Mes VII, Caracas, Venezuela, 385.151-385.231. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6018-2011-01-29>

ASAMBLEA NACIONAL (2013): Decreto N.º 603, mediante el cual se crea la Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 40299, 21 de noviembre, Año CXLI, Mes II, Caracas, Venezuela, 407.201-407.205. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-40299-2013-11-21>

ASAMBLEA NACIONAL (2014): Decreto N.º 1394, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N.º 6154 Extraordinario, 19 de noviembre, Año CXLII, Mes II, Caracas, Venezuela, 8-16. <https://www.gacetaoficial.io/venezuela/gaceta-oficial-6154-2014-11-19>

ASAMBLEA NACIONAL (2021): Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Ciudad. Aprobada en primera discusión, 18 de julio de 2021, Caracas. <https://www.asambleanacional.gob.ve/leves/proyecto/proyecto-de-ley-organica-sobre-el-derecho-a-la-ciudad>

- CITIC CONSTRUCTION CO., LTD. (s.f.): *CITIC Construction* [Brochure]. <https://www.construction.citic/uploads/2025-03-03/58705a1b-0566-45e6-8d8f-e58997960a881740962894226.pdf>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001): *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*, Serie Estudios estadísticos y prospectivos, Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4784>
- D'ELIA, Y. & QUIROZ, C. (2010): *Las misiones sociales en Venezuela: ¿Una alternativa para superar la pobreza?*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- FERREIRA, A. J. F., PESCARINI, J., SÁNCHEZ, M., FLORESORTIZ, R. J., TEIXEIRA, C. S., FIACONE, R., ICHIHARA, M. Y., OLIVEIRA, R., AQUINO, E. M. L., SMEETH, L., CRAIG, P., ALI, S., LEYLAND, A. H., & BARRETO, M. L. (2021): Evaluating the health effect of a social housing programme, *Minha Casa Minha Vida*, using the 100 million Brazilian Cohort: a natural experiment study protocol. *BMJ Open*, 11(3), e041722. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-041722>
- EQUIPO DE COMUNICACIÓN COMUNITARIA /ALCALDÍA DE CARACAS/FUNDACARACAS (2014, MAYO 20): *Carta del barrio es prioridad para el barrio nuevo tricolor. Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor*. <https://www.tumblr.com/bnbt-caracas/86324822163/carta-del-barrio-es-prioridad-para-el-barrio-nuevo>
- GMVV & ESSENTIUM GRUPO VENEZUELA (2014): *Ciudad Bicentenario. Viviendas con Manos de Mujer*. Caracas: GMVV & Grupo Essentium.
- GONZÁLEZ, C. (2020): El ensañamiento contra Venezuela en medio de la pandemia, *Venezuela: la joya de la corona. Entre la pandemia y la amenaza de guerra*, Fundación Programa de Investigación y Estudios Estratégicos Latinoamericanos (Pinves), No. 1, Caracas, 9-47.
- HERRERA, C. (2014): Entre lo formal y lo informal, ¿nuevos espacios sin nombre? *Memorias de la Trienal de Investigación FAU 2014. Área temática: Ciudad y sociedad. CyS-01*. <https://trienal.fau.ucv.ve/2014/cd/PDF/cys/CS-01.pdf>
- HERRERA, C. (2015): Del capitalismo global al socialismo del siglo XXI sobre el territorio urbano caraqueño: claves para la definición de un nuevo ordenamiento socioespacial, *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Año VII, No. 13, CLACSO, Buenos Aires, 181-202. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10180760>
- HERRERA, C. (2017): *En busca de conceptos híbridos: entre la ciudad formal y la ciudad informal* (Tesis doctoral). Universidad Central de Venezuela. Recuperada de <http://saber.ucv.ve/handle/10872/21746>
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (2023): *Informe anual 2022*. Ciudad de México: INFONAVIT. <https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/1dae6778-8136-45d0-badf-4055118f123a/InformeAnualdeActividades.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ovvupOa>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2011): *Datos estadísticos de Venezuela 2011 y XIV Censo de Población y Vivienda*, disponible en <https://ine.gob.ve/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2015): *Encuesta de Hogares por Muestreo*. [Mimeo]. Caracas.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2021): *Encuesta de Hogares por Muestreo*. [Mimeo]. Caracas.
- MINCI (MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN) (2007): *Misiones Bolivarianas*, Colección Temas de Hoy; MINCI, Caracas.
- MINHVI (2022a): *Gran Misión Vivienda Venezuela (2013-2022)*. Producir y construir para vencer. Tomo 2, Conatel, Caracas. <https://drive.google.com/file/d/1wrZxeKcpL8-4npbG3biPgNLitiOYMFXS/view>
- MINHVI (2022b): *Gran Misión Vivienda Venezuela (2013-2022)*. Producir y construir para vencer. Tomo 2 Atlas, Conatel, Caracas. <https://drive.google.com/file/d/1GWxYWi7CEG-JUOn6-9cKP4wjZ8ldR4TL/view>
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA HÁBITAT Y VIVIENDA (2013): *Gran Misión Vivienda Venezuela: años 2011 y 2012*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA VIVIENDA, HÁBITAT Y ECOSOCIALISMO (2014): *Plan Sectorial de Vivienda y Hábitat, 2013-2019*. [Mimeo]. Caracas
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (2014, 10 de junio): *Más del 72 % de los beneficiarios del programa de las 100 000 viviendas gratis son desplazados* [Comunicado de prensa]. <https://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/mas-del-72-de-los-beneficiarios-del-programa-de-las-100000-viviendas-gratis-son-desplazados-minvivienda>
- MPPCMS (2019): *Consulta. Código Situr*. <http://consulta.mpcmunas.gob.ve>
- ORTEGA Y GASSET, J. (1914): *Meditaciones del Quijote*, Publicaciones de las Residencias de Estudiantes, Serie II, Volumen I, Madrid.
- PDVSA (2012): *Petróleo y Otros Datos Estadísticos* (53.ª ed.), Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, Caracas.
- SUTHERLAND, M. (2019): *Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. Crisis económica y social. Causas y consecuencias*. Provea.

6 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

AVIVIR	Áreas Vitales de Vivienda y de Residencia
AVV	Asambleas de Viviendo Venezuela
BCV	Banco Central de Venezuela
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CTU	Comités de Tierra Urbana
GMBNBT	Gran Misión Barrio Nuevo Barrio Tricolor
GMVV	Gran Misión Vivienda Venezuela
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LP	Línea de Pobreza
MINCI	Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información
MINHVI	Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda
MPPCMS	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.
PIB	Producto Interno Bruto

7 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

La autora agradece las sugerencias realizadas por las personas evaluadoras anónimas, consideradas en la versión final del manuscrito.

112



Dilemas, desafíos y perspectivas de la regeneración urbana en la ciudad global latinoamericana

*Dilemmas, challenges, and perspectives of urban
regeneration in the Latin American global city*

Luisa Botero-Arbeláez ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Doctoranda en Programa de Doctorado Transversal en Arquitectura y Urbanismo. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM). Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
LuisaFernanda.botero@alumnos.upm.es; <https://orcid.org/0000-0001-6845-0575>

Resumen

En este artículo se identifican desafíos y perspectivas de la doble agenda de la ciudad global latinoamericana concentrada en atender las demandas de la globalización y en reducir la brecha social. Paralelo a la regeneración urbana integrada que avanza en el Norte global frente a los retos de la ciudad neoliberal, en América Latina se consolidan grandes actuaciones urbanas en los barrios informales. Algunas intervenciones son los proyectos urbanos integrales en Colombia, de renovación urbana en Chile, consolidación de barrios en Brasil y de regeneración y desarrollo comunitario en México. Con una metodología basada en la inspección documental y el estudio de cuatro experiencias, se exponen sus impactos y se analizan los aportes en una mayor cohesión social, justicia territorial y seguridad, considerando disyuntivas y perspectivas en concordancia con la casuística de la región.

Abstract

In this article, the challenges and prospects of the dual agenda of the Latin American global city are identified, focusing on addressing the demands of globalization and reducing the social gap. Parallel to the integrated urban regeneration advancing in the global North in the face of the challenges of the neoliberal city, large-scale urban interventions are being consolidated in informal neighborhoods in Latin America. Some interventions are comprehensive integral urban projects in Colombia, urban renewal in Chile, consolidation of neighborhoods in Brazil and community regeneration and development projects in Mexico. Using a methodology based on documentary inspection and the study of four experiences, their impacts are presented and contributions to greater social cohesion, territorial justice, and security are analyzed, considering dilemmas and perspectives in accordance with the region's casuistry.

Palabras clave

Ciudad global latinoamericana	Ciudad informal
Regeneración urbana integrada	
Actuaciones urbanas integrales	

Keywords

Latin American global city	Informal city
Integrated urban regeneration	
Comprehensive urban interventions	



RECIBIDO: 21.03.2024

REVISADO: 03.07.2024

1 INTRODUCCIÓN

La estandarización de la cultura urbana y de las identidades sociales, así como la transformación del espacio público en productos comercializables, son algunos de los efectos de la ciudad neoliberal (BORJA, 2011; HARVEY, 2011; MONTANER y MUXI, 2020; SMITH, 2005). Como respuesta aparecen idearios que invitan a crear nuevas estéticas (ÁBALOS, 2009), también acciones y prácticas emergentes que proponen otras éticas, estrategias como la naturalización de las ciudades (CLÉMENT, 2007), las acciones *bottom-up*, el urbanismo táctico y con enfoque de género (MONTANER y MUXI, 2020). Incluso aparecen publicaciones que invitan a diseñar el desorden (SENDRA y SENNETT, 2020) y otras que reconocen en los movimientos sociales (STAVRIDES, 2020) dispositivos idóneos para la producción de alternativas frente al urbanismo neoliberal.

En este contexto, emergen preguntas sobre la perspectiva de la ciudad global latinoamericana y sus desafíos específicos, como las desigualdades regionales, la brecha en el acceso a los servicios urbanos, la segregación social, la fragmentación y la violencia territorializada (PRADILLA-COBOS, 2018). Para abordar estos interrogantes se destacan tres características que delinear la cultura urbana en la región. La representatividad, marcada por una geografía extraordinaria (YORY, 2021), y “el problema de la identidad territorial que viene de la mano con el del mestizaje” (33). El conflicto social, palpable en los millares de vendedores ambulantes, habitantes de calle y en la inseguridad persistente (PRADILLA-COBOS, 2018). La adaptabilidad, manifiesta en la pluralización de la identidad en el mercado de lo global (GONZÁLEZ-ESCOBAR, 2021).

En este artículo¹ son revisados cuatro actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica. Se trata de robustas operaciones territoriales ejecutadas principalmente en la ciudad informal. Las zonas de informalidad obedecen a las conformadas a partir de procesos de invasión y mediante la autoconstrucción, como resultado de la violencia y la crisis social de la región (PRADILLA-COBOS, 2018). Las intervenciones estudiadas han sido lideradas por el Estado y se caracterizan por su multidimensionalidad, multi-escalaridad y multi-institucionalidad. Estas corresponden a los PROYECTOS URBANOS INTEGRALES (PUI) de la política del Urbanismo social en Medellín; Quiero mi barrio, de Recuperación de barrios en Chile; Favela Bairro, de Consolidación de barrios informales en la ciudad de Rio de Janeiro; y Hábitat, de Regeneración urbana y desarrollo comunitario, en México.

Estas experiencias, iniciadas en la última década del siglo anterior, algunas de las cuales aún continúan, han sido consideradas una evolución de los procesos de Mejoramiento integral de barrios en América Latina iniciados en los años 70 (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020). Del análisis realizado de estas cuatro experiencias, se puede confirmar que a lo largo de casi tres décadas de implementación han tenido gran impacto en el hábitat popular, mejorando la calidad de vida de los habitantes, creando una agenda de intervención continua y desarrollando herramientas metodológicas articuladas. Desde la perspectiva de los grandes proyectos urbanos, por su escala, los casos estudiados podrían ser equiparados con los de urbanismo regenerativo del siglo XX en los países del Norte Global (ibid.), pero

1_Este artículo es producto de la investigación de una tesis doctoral.

con importantes diferencias, concentradas en sus motivaciones de índole social y sus costos económicos financiados con fondos públicos (PAQUETTE-VASSALLI, 2020).

Con una metodología basada en el análisis documental, el reconocimiento empírico y la observación directa, son analizadas estas experiencias a partir de su motivación, estrategias e impactos documentados. Se parte de una fundamentación teórica que permite lograr el objetivo general basado en el reconocimiento de los desafíos del urbanismo en la ciudad global latinoamericana, seguida de una evaluación y valoración concluyente. Como objetivos específicos se clasifican las motivaciones, estrategias e impactos de los casos estudiados; se detecta su operatividad como un método de estructuración urbana en entornos informales y precarios; se destacan sus aportes en temas de cohesión social, identidad compartida y respeto a la diversidad; se identifica la transformación de la percepción de seguridad e incidencias en la disminución de la criminalidad; y por último, se visibilizan dilemas, desafíos y perspectivas de estas actuaciones en un contexto global desde una mirada local.

Lo anterior es desarrollado en cuatro partes. La primera, plantea un análisis crítico de la ciudad global y reivindica el derecho a la ciudad a partir de una participación inclusiva en los procesos de urbanización (HARVEY, 2011 y 2013). La segunda parte, revisa los planteamientos del nuevo urbanismo regenerativo de tipo integral (PRESIDENCIA ESPAÑOLA, 2010). El tercer apartado pone el foco en la casuística de la ciudad global latinoamericana, visibilizando los dilemas particulares de la región que no están conceptualizados ni divulgados en el ideario de la fenomenología urbana contemporánea (PRADILLA-COBOS, 2018). En la cuarta parte, se revisan cuatro experiencias de actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica, clasificando su operatividad y detectando sus aportes en la estructuración urbana de la ciudad informal, la cohesión social y la seguridad, aspectos fundamentales para alcanzar una justicia territorial históricamente ausente en las grandes extensiones de informalidad y pobreza de la región (PRADILLA-COBOS, 2018; YORY, 2007). Finalmente, en el quinto aparte se realiza una valoración de los interrogantes, retos y oportunidades surgidos de las cuatro experiencias estudiadas, y se presentan algunas consideraciones para avanzar en la creación de una ruta de acciones locales, en el marco de una agenda global, frente al cambio climático y las acciones inclusivas, diversas y autónomas.

2 MARCO TEÓRICO: CIUDADES GLOBALES Y URBANISMO REGENERATIVO

2.1 Ciudades globales y derecho a la ciudad

Habitamos ciudades en un mundo globalizado entre los mercados internacionales, el acceso e intercambio de información, la conectividad física y digital, la promesa de la multiculturalidad. A la vez, enfrentamos las identidades homogéneas, la segregación socioespacial y la mercantilización de la cultura (BORJA, 2011; MONTANER y MUXI, 2020). Paradojas que parecen consustanciales a la ciudad global (HARVEY, 2011; SMITH, 2005). Si durante la primera mitad del siglo XX hasta las décadas de la posguerra era el Estado quien reglamentaba y lideraba la planificación de las ciudades, con la expansión neoliberal se crearon nuevos sistemas de gobernanza, integrando a los intereses de las instituciones públicas los de las corporaciones, en una hibridación casi indistinguible (ibid.). Las ciudades globales, afirma NEIL (2005), aparecieron en los años setenta, al pasar de una predominancia del capital destinado a la extracción primaria para moverse en mercados de finanzas y servicios altamente especializados, convirtiendo a las ciudades en “incubadoras destacadas de la economía planetaria, progenitoras de nuevas formas, procesos e identidades de lo urbano” (p. 70). La consolidación de las nuevas identidades se desplaza de los estados-nación, para instalarte en los nexos móviles entre lo global y local (SMITH, 2005).

La consolidación de la dupla entre la urbanización y el uso del excedente financiero de los mercados traza muchas de las figuraciones actuales de las ciudades, en buena parte debido a que “mediante el uso del poder del dinero, han asegurado que la utilización del excedente a través de la Administración pública favorezca al capital corporativo y a las clases dominantes a la hora de conformar el proceso urbano” (HARVEY, 2011, p. 37). Lo anterior ayuda a entender los actuales fenómenos de la vida urbana y sus maneras específicas y genéricas de ocio, consumo cultural, turismo global y gentrificación (MONTANER y MUXI, 2020; YORY, 2021).

Las investigaciones de Neil y Harvey sobre la relación de codependencia del proceso de urbanización y la economía neoliberal, así como el enfoque que desarrolla HARVEY sobre el derecho a la ciudad (2011), aclaran la crucial necesidad de someter a los Estados a un “mayor control democrático sobre la producción y utilización del excedente” (p. 37), así como de influenciar los

procesos de urbanización. Si el tipo de ciudad deseado incluye la calidad de las interacciones sociales, la oportunidad de los intercambios, la relación con la naturaleza, los estilos de vida diversos, la vitalidad urbana, el uso de las tecnologías y los valores estéticos (DELGADO, 2011; JACOBS, 2011; LEFEBVRE, 2013), lograrlo es consustancial al modelo de urbanización que se promueve, se gestiona y se consolida (HARVEY, 2011).

Los diversos análisis críticos de la ciudad global señalan la obtención de las máximas ganancias económico-financieras, como su principal fundamento (HARVEY, 2011; MONTANER y MUXI, 2020; SMITH, 2005). A la vez, listan una serie de consecuencias en los que germinan algunos de los dilemas de la cultura urbana de la ciudad global: las ciudades patrimoniales convertidas en parques temáticos para atender las demandas de los visitantes (AMARO-GARCÍA et al., 2021). La segregación social por el aislamiento de las clases altas en fraccionamientos cerrados, la exclusión de los pobres y el deterioro de sus entornos, y la privatización del espacio público (BORJA, 2011). El pequeño comercio que anima y trae vitalidad urbana a las calles es fagocitado por los grandes centros comerciales, con políticas de derecho de admisión (MONTANER y MUXI, 2020). Zonas marginadas o en sentido opuesto que “se gentrifican y excluyen a los sectores populares, primero como residentes y luego como usuarios” (BORJA, 2011, p. 40). La generación de riqueza y la desregularización de los mercados (re)productores de desigualdades y exclusión social (COLIN et al., 2023). La identidad universal que conlleva la pérdida de sentido de comunidad y al desarraigo (LUQUE-RODRIGO, 2019). El empobrecimiento de las identidades en un espacio público en que se fortalecen “experiencias de ciudad contenidas en la esfera privada a través de dinámicas de consumo y seguridad” (BUENO-CARVAJAL, 2021, p. 161).

En este contexto, se han emprendido diversas alternativas al urbanismo tradicional, posible de ser inscritas bajo diversas nominaciones como ecodependientes, ecofeministas, disruptivas, emergentes, lugarizadas. Estas propuestas forman parte de lo que Harvey define como acciones en manos de los movimientos sociales para “superar el aislamiento y remodelar la ciudad de acuerdo con una imagen diferente de la promovida por los promotores inmobiliarios” (HARVEY, 2011, p. 32). También se alinean con el ideario propuesto por Borda para promover “la polivalencia de espacios abiertos o cerrados susceptibles de usos colectivos diversos, conquistar espacios vacantes para usos efímeros o como espacios de transición entre lo público y lo privado” (BORJA,

2011, p. 46). Asimismo, podrían ser consideradas dentro del marco del urbanismo regenerativo integrado (PRESIDENCIA ESPAÑOLA, 2010) que en su polisemia admite una multiplicidad de enfoques (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020).

2.2 Urbanismo regenerativo integrado

Frente a la pérdida de potencial de un lugar, sobresale el dilema por “los procesos que llevan a situaciones irreversibles... los que cierran caminos futuros e hipotecan el catálogo de posibilidades para un lugar” (GALÍ-IZARD, 2009, p. 230). Ante esta contingencia sobresale el conjunto de alternativas inscritas en el rearme operativo del urbanismo regenerativo del siglo XXI como las establecidas por la UNIÓN EUROPEA (2010), o las implementadas en los proyectos urbanos de Paisaje Transversal (2023).

En el siglo XX, el urbanismo regenerativo instalado principalmente en el Norte global concentró una serie de intervenciones territoriales, movilizadas por inversiones privadas que pugnaban por la redensificación de áreas intraurbanas, generalmente en desuso (PAQUETTE-VASSALLI, 2020). Estas se centraron en el “desarrollo y el cambio radical de usos del suelo: donde antes había industrias, almacenes o infraestructuras surgen otros usos susceptibles de generar una mayor renta” (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020, p. 4). Algunos ejemplos corresponden a los Docklands en Londres, la Zona Franca de Barcelona, el High Line en Nueva York, el HafenCity en Hamburgo, o el Darling Harbour en Sidney. En América Latina, la versión más representativa de este tipo de operaciones obedece a la renovación de Puerto Madero en Buenos Aires (PAQUETTE-VASSALLI, 2020).

En el año 2010 la UNIÓN EUROPEA señaló el potencial estratégico de la regeneración urbana integrada. La concibió como un proceso de planificación destinado a superar las aproximaciones parciales y tradicionales empleadas, con el objetivo de “desarrollar plenamente y de equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor ecoeficiencia ambiental” (PRESIDENCIA ESPAÑOLA, 2010, p. 7). Una concepción funcional “que ha ido extendiendo su significado hasta identificarse prácticamente con cualquier tipo de intervención sobre áreas urbanas existentes” (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020, p. 1).

En lo proyectivo, sobresale los procesos de regeneración urbana de Paisaje Transversal en el barrio de Benicalap en la ciudad de Valencia y el de

Santander Hábitat Futuro. En este último son declarados parte del urbanismo regenerativo la perspectiva sistémica, las prácticas que incluyen la resiliencia como proceso, la redefinición de la relación entre naturaleza y ciudad, la incertidumbre como posibilidad de cambio, la construcción participativa de conocimiento y los saberes desde una perspectiva cualitativa (PAISAJE TRANSVERSAL, 2023). Un ideario ambicioso y provocador tan polisémico y funcional como el de regeneración urbana integrada declarado por la UNIÓN EUROPEA (2010).

En lo corrido del siglo, las alternativas frente a la ciudad global se han rearmado bajo una variedad de proposiciones alineadas con la actualización polisémica de la regeneración urbana (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020). Como las que esta investigación encuentra en las de MONTANER y MUXI (2020) y sus planteamientos por un urbanismo de lo común y ecofeminista, a manera de un nuevo contrato social planetario en el que sobresalen las acciones *bottom-up*, el ejercicio político como gestión del tiempo colectivo y la cultura de la rehabilitación de los barrios. Las de la ciudad feminista de KERN (2021) y su defensa por la ciudad de las madres, de las amigas, y del espacio personal y seguro para la mujer sin levantar otras maneras de segregación como moneda de cambio. O las del diseño del medio de EASTERLING (2021) entendido como la facultad de fomentar la interdependencia a través de la interactividad, posibilitando la creación de nuevos protocolos tácticos, éticos y estéticos con mayores variables.

Por su parte, el análisis crítico académico resalta el urbanismo regenerativo con perspectiva sistémica como alternativa sobresaliente ante los efectos del urbanismo neoliberal. El pensamiento sistémico, consustancial a la cohesión territorial y a la construcción de identidades, se aparta de la promoción de sistemas urbanos excluyentes (MORALES-BARRAGÁN, 2020). Posibilita una mayor comprensión de los territorios urbanos y rurales como sistemas complejos y adaptativos, reconociendo las determinaciones que configuran y denotan la interacción y sus topologías, y advirtiendo las influencias a causa de dispositivos socioeconómicos, ecológicos y tecnológicos (SCHUEFTAN, 2023). Se enuncia como alternativa a las prácticas de planificación excluyentes “que crean y fijan preceptos estéticos que camuflan la desigual acción del urbanismo neoliberal” (MARTÍNEZ-SIERRA, 2022, p. 18).

También, se exponen las posibilidades que ofrece la regeneración urbana con enfoque sistémico para alumbrar oportunidades que han estado

ocultas en los “conocimientos lugarizados y vernáculos de las culturas que se rehúsan a rendirse al mundo globalizado” (LARES, 2023, p. 181).

Lo anterior confirma las concepciones del urbanismo regenerativo desde un pensamiento funcional y positivista por las orillas académicas, estatales y proyectistas. Es importante resaltar que las actuaciones emprendidas bajo estas concepciones no están despolitizadas (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020), por lo que es necesario plantearse preguntas sobre sus motivaciones, estrategias y actuaciones particulares en cada territorio. En este contexto, la revisión de las cuatro experiencias identificadas en Latinoamérica, donde se tienen grandes retos a causa de “la concentración de la pobreza, el desequilibrio socioespacial, la injusticia social y el deterioro ambiental” (YORY, 2007, p. 48), sumados a los de la globalización, se centra en analizar cómo han impactado las condiciones iniciales que motivaron la actuación.

3 METODOLOGÍA

La metodología utilizada en la investigación doctoral a partir de la cual se concibe este artículo es de tipo cualitativo. Consta del estudio documental, reconocimiento empírico, observación directa in situ y la evaluación y valoración concluyente. Para esto se han desarrollado cuatro etapas. En la primera se lleva a cabo la indagación de las concepciones de la ciudad genérica, el urbanismo neoliberal y la ciudad global, y posteriormente las del urbanismo regenerativo y sus aplicaciones. Esta es realizada a partir de la exploración y análisis de libros y artículos especializados, mediante los cuales se concretan los fundamentos conceptuales y el análisis crítico presentado.

La segunda parte pone el foco en la ciudad latinoamericana reconociendo especificidades de sus configuraciones territoriales, dilemas y retos, e incluye el análisis de cuatro grandes actuaciones urbanas integrales analizando su operatividad e impactos documentados. Esta fue llevada a cabo por medio de la revisión bibliográfica de libros y artículos de autores de la región. Para la clasificación de los casos, se llevó a cabo la inspección, selección y comparación de reportes hallados en páginas web oficiales del gobierno, investigaciones académicas, artículos científicos, noticias y blogs.

La tercera etapa comprende los aportes de las experiencias estudiadas en el contexto de los retos

de la ciudad latinoamericana respecto a su propia casuística y a las paradojas de la ciudad global. Fue construida con base en el análisis de los impactos identificados en el aparte anterior, y la valoración de estos contrastados con el análisis crítico que fundamenta esta investigación.

La cuarta etapa visibiliza los dilemas, desafíos y perspectivas para avanzar en la construcción de espacios públicos diversos, vitales e inclusivos. Esta, es llevada a cabo a través de la comparación entre los impactos documentados, los aportes detectados y la observación in situ frente a las concepciones teóricas y argumentos conceptuales que constituyen el marco teórico presentado.

4 RESULTADOS

4.1 Desafíos de la ciudad global latinoamericana

Las ciudades latinoamericanas también han vivido grandes transformaciones en su estructura y funcionamiento después de la segunda mitad del siglo XX, iniciadas por el “abandono del patrón intervencionista después de la segunda guerra, la desindustrialización de las zonas urbanas, y la irrupción neoliberal en las últimas décadas del mismo siglo” (PRADILLA-COBOS, 2018, p. 650). Adicionalmente, señala PRADILLA, que en lo transcurrido del siglo XXI “la desindustrialización ha estado dialécticamente articulada a la reprimarización de las economías latinoamericanas” (p. 652) agudizando la inestabilidad laboral en la región. Para el 2021 en Latinoamérica y el Caribe un 21% de la población habitaba en condiciones de informalidad (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2021), y para el 2023 un 48% de la población económicamente activa laboraba en actividades informales OIT (OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2023). Situaciones que generan una desigualdad multiforme en el desarrollo económico nacional, regional y urbano (PRADILLA-COBOS, 2018).

El análisis de las lógicas de organización urbana evidencia cómo la ciudad se constituye a través de experiencias y hábitos que se territorializan (ibid.). Es el caso de muchas ciudades latinoamericanas, en las que la esfera armada altera los hábitos, las relaciones socioespaciales, los ritmos cotidianos y los imaginarios (ECHEVERRÍA y RINCÓN, 2000). Situación que persiste, alentando el fraccionamiento mediante urbanizaciones cerradas y conjuntos de vivienda de interés social en terrenos aislados, irregularmente ocupados y viviendas

autoconstruidas (PRADILLA-COBOS, 2018), creando formas de ocupación no planificadas ni reguladas. Son estos, comúnmente, “territorios disputados y controlados por las bandas criminales que se multiplican en nuestras ciudades” (PRADILLA-COBOS, 2018, p. 659). En este contexto, la comprensión de los procesos socioculturales de las ciudades inscritas en los procesos de globalización en la región está condicionada por la crisis socioeconómica, el conflicto armado y la violencia intraurbana.

Si bien la desindustrialización y la tercerización iniciada desde los años 80, traen para algunos sectores un tránsito positivo “liberando grandes superficies de terrenos urbanos ocupados antes por la industria, y ahora por megaproyectos terciarios y de vivienda de lujo” (PRADILLA-COBOS, 2018, p. 656), para el contexto latinoamericano una fracción sustancial del desarrollo de actividades terciarias urbanas está representada en “prácticas precarias de subsistencia (informales). En particular el comercio en la vía pública, el sexo servicio, los choferes y guardaespaldas, el servicio personal de transporte y la mendicidad” (p. 656), a lo cual se suma “otra parte creciente de la superpoblación relativa que ha tomado el camino de la delincuencia individual, en pequeñas bandas o como sicarios de grandes organizaciones delictivas” (p. 656).

A las discordancias generalizadas respecto a la expulsión de áreas urbanas bien localizadas de algunos sectores de la población, por el incremento de las rentas del suelo, impuestos territoriales y el alza en el costo de arriendo de las viviendas, se suma la dispersión periférica (PRADILLA-COBOS, 2018). Las disparidades socioeconómicas fomentan el declive de determinados entornos urbanos y afectan el espacio público debido a disputas y conflictos irreconciliables, marcados por el miedo, la desconfianza y la estigmatización (RAMÍREZ-KURI, 2015). También, el espacio público en la región sobresale como lugar de trabajo para una gran parte de la población. Quienes están en situación de vulnerabilidad o exclusión de la esfera laboral comúnmente optan por incorporarse al mercado informal usando el espacio público como medio de subsistencia (ibid.), otros acuden a la mendicidad, y tantos más a la delincuencia organizada (PRADILLA-COBOS, 2018). Son estas, algunas de las transformaciones, en las prácticas de socialización y en el urbanismo de las ciudades, derivadas de la crisis económica y de la precariedad de la correlación entre un gran sector de la sociedad y el proyecto social.

En este escenario, los gobiernos latinoamericanos se continúan enfrentando a la dificultad de compatibilizar la competitividad que exige la

globalización con las prioridades del proyecto social (ECHEVERRÍA y RINCÓN, 2000). Incluso después de la crisis económica del Norte global en el 2008 y los estallidos sociales en diversos países de Europa, en Estados Unidos y los más recientes en América Latina, continúan los dilemas entre la homogeneizante bandera del consumo y los valores y significados impuestos por el orden hegemónico y “la necesidad local de establecer una clara diferenciación que dé cuenta de tal o cual forma de identidad territorial” (YORY, 2021, p. 15). En un mundo donde la globalización apela a la heterogeneidad para convertirla en aspectos competitivos a rentabilizar (GONZÁLEZ-ESCOBAR, 2021; YORY, 2021), subyace la paradoja de las diferencias culturales en Latinoamérica que hoy hermanan la región entre lo sacro y lo profano, lo racional y lo mágico, lo aventurero y lo sedentario a lo cual se le saca el brillo del pasado aborígen y colonial, para atraer al turista (YORY, 2021). En este sentido, salta a la vista la contradicción entre establecer un orden dominante a nivel mundial y destacar de manera superficial las diferencias particulares.

En este contexto, se mantiene vigente continuar buscando alternativas por el lugar de la identidad territorial desde el cual rearmar la identidad cultural latinoamericana, más allá de la “saturación mediática..., formas rentables de cultura y conquistas del mercado” (GONZÁLEZ-ESCOBAR, 2021, p. 116-119). Plantear caminos que conduzcan a ello, en palabras de YORY (2021), conlleva actuar desde un pensamiento situado que posibilita establecer referentes como puntos de partida de un contexto. Aunque los problemas sean homologables en un sistema global, “las respuestas deben darse de manera

local, contextual y diferenciada” (p. 30). Es preciso apelar a la “autodeterminación de los pueblos” (p. 39) alumbrando las diferencias de los territorios por su heterogeneidad geográfica y sociocultural, sin convertirlos en ventajas comparativas o aspectos competitivos que los hagan entrar en valor como dinamizadores del capital (YORY, 2021). En su lugar, optar por integrar valores y símbolos entre lo local y global, en beneficio de contribuir con soluciones locales a los desafíos globales como son la sostenibilidad social, territorial y ambiental.

4.2 Cuatro casos de actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica

En América Latina se han desarrollado importantes procesos urbanos que concentran retos comunes a los del urbanismo regenerativo integral (PRESIDENCIA ESPAÑOLA, 2010), incluyendo aspectos sociales, físico-espaciales, ambientales y lo económicos. Sobresalen por su capacidad de configurar un instrumento propio y original de regeneración urbana cuatro (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020; PAQUETTE-VASSALLI, 2020). Estos han sido seleccionados en esta investigación debido a su capacidad de atender muchos de los retos que motivaron su implementación, por su continuidad en el tiempo y su integralidad operativa.

En los primeros datos presentados en la FIG. 1. se destaca la iniciativa y liderazgo por parte del Estado, la permanencia de las actuaciones en el tiempo incorporadas como política pública, y su intervención predominantemente en la ciudad informal.

CASOS	FUENTES	TIPO	AÑO	ACTOR RESPONSABLE	POBLACIÓNIMPACTADA	MORFOLOGÍA URBANA	ZONAS DE INTERVENCIÓN
Favela Barrio (Río de Janeiro, Brasil)	(Andreatta, 2005; Libertun-de-Duren y Osorio, 2020; Bate, 2017; Red de desarrollo urbano sustentable de Latinoamérica y el Caribe, S.F.)	Consolidación urbana de asentamientos informales	1993 - 2008	Gobierno local	Más de un 1 000 000 de habitantes	Irregular (ciudad informal)	169 favelas
Quiero mi Barrio (Chile)	(Ministerio de vivienda y urbanismo - Gobierno de Chile, s.f.; Olave, et al., 2023; Ulriksen, 2019)	Recuperación de barrios / Regeneración y renovación urbana	2006 – hoy	Gobierno nacional	335 155 viviendas, 1 300 000 habitantes	Ortogonwal e irregular (ciudad formal e informal)	610 barrios en las 16 regiones del país
Hábitat (México)	(Banco Interamericano de Desarrollo, 2014; Corona, Jardón y Macías, 2011; Ordóñez, Alegría, Mcintosh, y Zenteno, 2013; Secretaría de Desarrollo agrario, territorial y urbano - Gobierno de México, 2014)	Regeneración urbana y desarrollo comunitario	2003 - 2015	Gobierno nacional	4 millones de familias	Ortogonal e irregular (ciudad formal e informal)	1400 barrios en 350 municipios
Proyectos Urbanos Integrales (Medellín, Colombia)	(Artega, 2016) (Universidad Eafit, Empresa de desarrollo urbano, Alcaldía de Medellín y Agencia Francesa de Desarrollo, 2013; Isaza, 2020; Toro-Ortiz, 2017)	Urbanismo social	2004 - hoy	Gobierno local	Más de un 1 000 000 de habitantes	Irregular (ciudad informal)	5 PUI con 163 barrios de los 275 de la ciudad

FIG. 1. Cuatro casos de actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica
Fuente: Elaboración propia

CASOS	MOTIVACIÓN	ESTRATEGIA	ACTUACIONES
Favela Bairro (Río de Janeiro, Brasil)	Regularizar la tenencia de tierra y mejorar el hábitat de las favelas debido a: -Baja calidad urbana -Falta de servicios básicos -Deficiente infraestructura urbana -Problemas de basuras -Criminalidad	*Mantenimiento de las viviendas existentes *Proceso participativo *Articulación institucional estatal *Configuración de una estructura urbana *Programas sociales para prevenir el crimen *Replicabilidad	*Regularización de la tenencia de tierra *Estabilización de laderas y reforestación *Más de 500 000m ² de áreas de ocio *Apertura de calles, parques y espacios públicos *Dotación de equipamientos comunitarios *Provisión de servicios básicos: retiro de basura, energía eléctrica, alumbrado público y suministro de agua potable *Capacitación para la conformación de cooperativas de trabajadores locales y microempresas *Pavimentación de vías
Quiero mi Barrio (Chile)	Mejorar la calidad de vida de los residentes de barrios debido a: -Deterioro urbano -Deterioro habitacional -Vulnerabilidad social -Segregación	*Formulación del Plan maestro por barrio para identificar, priorizar y gestionar los proyectos *Principios: Interescalaridad, integralidad, participación y sostenibilidad *Ejes transversales: Identidad, seguridad, medioambiente e inclusión *Participación deliberativa e informada	*Intervención en infraestructura y espacio público consolidando más de 2200 proyectos urbanos terminados *138 ha de áreas verdes consolidadas *820 proyectos de equipamientos ejecutados *Más de 220 centros deportivos *Promoción de huertos y viveros urbanos *Contrato de barrio y conformación del Consejo vecinal para garantizar el cumplimiento de obligaciones por parte de gobierno y comunidad
Hábitat (México)	Mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares debido a: -Pobreza -Rezagos en infraestructura, servicios y equipamiento urbano -Condiciones sociales que ameritan la intervención preventiva	*Introducción o mejoramiento de servicios urbanos básicos *Consolidación de Centros de Desarrollo Comunitario *Ordenamiento del paisaje urbano *Preservación, conservación y revitalización de centros históricos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO *Programas para elevar la percepción de seguridad *Prevención social de la violencia y delincuencia situacional	*Regularización de la tenencia de la tierra *Infraestructura en servicios públicos consolidando 25 millones de metros de redes de agua potable, drenaje y electrificación *45 millones de metros de pavimento para andenes y obras viales *Construcción de equipamientos sobresaliendo 1800 centros de desarrollo comunitario *Alumbrado público *Recuperación de espacio público con centenares de parques y plazas intervenidas *Cada año se promueven 7000 actividades sociales, recreativas y educativas *Procesos de planeación y promoción de la organización colectiva *Programas para el fortalecimiento de las capacidades individuales, promoción de la equidad de género, organización y participación comunitaria
Proyectos Urbanos Integrales - PUI- (Medellín, Colombia)	Solucionar problemas en las zonas más deficitarias debido a: -Índices altos de pobreza -Bajos índices de desarrollo humano	*Articulación estatal *Atención simultánea en 3 dimensiones: física, social e institucional *Adecuación y construcción de espacio público y	*Nuevos parques y paseos urbanos *Consolidación de centralidades urbanas *Medios alternativos de movilidad en ladera: líneas de metro cable, viaducto peatonal y escaleras eléctricas
	-Desarrollo urbano de tipo informal -Problemas de movilidad -Déficit de vivienda formal -Condiciones precarias y bajos estándares del espacio público -Deterioro del medio ambiente -Violencia	equipamientos *Mejoramiento en la movilidad peatonal y vehicular *Programas habitacionales *Participación ciudadana en todas las etapas	*Un centenar de nuevos equipamientos comunitarios entre parques biblioteca, colegios, centros de salud, unidades deportivas, centros de atención a la primera infancia, casas de la justicia, casas de cultura y centros de desarrollo empresarial *Reasentamiento de habitantes en zonas de riesgo en vivienda nueva propia *Obras de mitigación en zonas de riesgo *Cientos de programas sociales y talleres de imaginarios con la comunidad *Prácticas artísticas urbanas a través del grafiti y el hip-hop

FIG. 2. Operatividad en las actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas en la FIG. 1

En la síntesis presentada en la FIG. 2. prevalece la precariedad de la infraestructura urbana, la pobreza, vulnerabilidad social y criminalidad, como condiciones comunes en las zonas a intervenir. En las estrategias resalta en los cuatro casos, la articulación estatal, la apuesta por la introducción de infraestructura cualificada y la planificación participativa. Los programas para prevenir la violencia y el crimen hacen parte de tres de las cuatro actuaciones. Debido a la marcada historia de violencia en Medellín, resalta la ausencia de programas específicos y explícitos al interior de las estrategias de los PUI, para su disminución. Sin embargo, la política del Urbanismo social se ha enfocado en el mejoramiento del hábitat urbano como una herramienta de justicia territorial, la cual aportó a los periodos de pacificación que ha vivido la ciudad. Cabe señalar que la muerte en 1993 de Pablo Escobar, máximo líder del Cartel del narcotráfico de Medellín marcó “el fin de un periodo sangriento y convulsionado, y el inicio de un tercer periodo, caracterizado

por la expansión del fenómeno paramilitar y el crecimiento de las milicias guerrilleras en la ciudad” (VerdadAbierta.com, 2017). Posteriormente la desmovilización de los paramilitares entre el 2004 y 2006, los diálogos de paz con las FARC iniciados en el 2011 y la firma del Acuerdo en el 2016, conllevaron periodos de transición donde aumentó la percepción de seguridad. No obstante, Medellín y en general Colombia ha sido testigo en las últimas dos décadas del reacomodo de organizaciones criminales que se reciclan una y otra vez (ibid.).

Respecto a las acciones sobresale la regulación de la propiedad de tierras, el énfasis en la creación y recuperación del espacio público y la consolidación de infraestructura de servicios básicos y comunitarios. Como actuaciones puntuales son destacables el programa para la promoción de equidad de género en Hábitat México y el contrato de barrio y consejo vecinal, como dispositivos de seguimiento y corresponsabilidad en Quiero mi barrio Chile.

Favela Barrio (Río de Janeiro, Brasil)	Económico	*Valorización de las propiedades
	Político	*Avance significativo en las políticas públicas
	Ambiental	*Aumento de la seguridad en la ocupación de la ladera
	Socio cultural	*Reconocimiento del derecho en la ocupación del suelo *Fortalecimiento y madurez política de las asociaciones de vecinos para ejercer el liderazgo *Conciencia ciudadana en el cuidado del espacio público preservándolo de futuras invasiones
	Físico espacial	*Mejor conectividad por mejoras en el transporte público y vías *Deterioro en la conservación de las infraestructuras en las zonas de pendientes *Degradación de parte de la infraestructura por falta de mantenimiento, seguimiento y vandalismo *Desbordamiento de aguas residuales por el continuo crecimiento de la población en las favelas
	Seguridad	*Percepción de inseguridad por fallas en la electricidad y de alumbrado público *Daño en el alumbrado público por parte de las pandillas para facilitar acciones delictivas *Daño en las vías por parte de las pandillas para dificultar la entrada de la policía a las favelas
Quiero mi Barrio (Chile)	Económico	*Valorización de las propiedades *Especulación de la vivienda social como negocio para constructoras
	Político	*Fortalecimiento de equipos multidisciplinarios en los niveles local, regional y nacional *Consolidación de metodologías de intervención territorial *Aumento del capital político
	Ambiental	*Avances en la gestión de residuos
	Socio cultural	*Promoción de nuevos liderazgos vecinales y madurez para la participación deliberativa *Aumento de la autoestima de la comunidad *Desarrollo e intercambio de herramientas metodológicas que promuevan la participación e inclusión *Descontento por imprecisión en los diagnósticos y falta de seguimiento a los programas
	Físico espacial	*Nuevos parques, zonas de juegos, circuitos peatonales y ciclovías aumentando el disfrute del espacio público *Las calles pavimentadas mejoraron la movilidad y seguridad al caminar
	Seguridad	*Aumento de la percepción de seguridad
Hábitat (México)	Económico	*Se valorizaron más las propiedades y se otorgaron títulos de propiedad
	Político	*Falta seguimiento, mantenimiento y evaluación del programa
	Ambiental	*Ampliación en la cobertura de servicios básicos
	Socio cultural	*Fortalecimiento de los liderazgos a través del seguimiento a los programas *Aumento en la confianza entre vecinos *Sentido de pertenencia *Descontento por falta de programas con acciones concretas para los problemas sociales
	Físico espacial	*Consolidación de las viviendas con mejores materiales *Mejoramiento de calles y aceras y mayor uso del espacio público *Centros comunitarios mejorados que aumentan la participación ciudadana
	Seguridad	*Aumento en la percepción de seguridad la cual disminuye con el tiempo
Proyectos Urbanos Integrales -PUI- (Medellín, Colombia)	Económico	*Generación de más de tres mil empleos durante la ejecución de las obras *Aumento de ingresos en las familias por los nuevos emprendimientos para atender la afluencia turística
	Político	*Mejoras en la relación entre el Estado y la comunidad *Creación de una marca de ciudad *Captación de capital político a nivel nacional e internacional *Alto reconocimiento a nivel internacional
	Ambiental	*Incremento de la arborización y la percepción de bienestar ambiental *Mejoramiento de los entornos de quebradas mediante parques lineales *Generación excesiva de residuos por las nuevas actividades económicas
	Socio cultural	*Fortalecimiento de los líderes sociales y las acciones comunales *Aumento de pertenencia liderada por los habitantes que participaron en la ejecución de las obras *Reconocimiento de las áreas de intervención en el contexto nacional e internacional *Crecimiento turístico nacional e internacional *Descontento en el proceso de concertación entre los deseos de la comunidad y los criterios técnicos *Frustración en algunos habitantes por no haber sido contratados en la ejecución de los proyectos *Sobrecarga del territorio debido al turismo incontrolado
	Físico espacial	*Mejoramiento en la accesibilidad y conectividad con la ciudad formal y al interior de la zona *Ordenamiento de la estructura urbana de territorios informales Equipamientos con arquitectura de calidad generando orgullo, reconocimiento y pertenencia Algunos PUI triplican los m2 de espacio público y duplican el indicador por habitante *Saturación de vendedores ambulantes en algunas zonas debido al turismo
	Seguridad	*Disminución de los homicidios *Reaparecen conflictos internos por control territorial

FIG. 3. Matriz multidimensional de impactos en actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas en la FIG. 1

De la matriz de impactos en la FIG. 3. es posible destacar elementos singulares y comunes vinculados a la atención de las deficiencias en el territorio que motivaron las actuaciones. Los impactos reseñados recogen y sintetizan las declaraciones identificadas, las que fueron clasificadas en seis dimensiones. El análisis realizado, es llevado a cabo a través de tres ideas principales asociadas a la introducción de una estructura urbana en la ciudad informal, la cohesión social y la seguridad.

Es importante destacar que los cuatro casos estudiados denotan un trabajo articulado, multiescalar y continuo en el tiempo, lo cual ha posibilitado consolidar estas experiencias como herramientas metodológicas de alto valor instrumental. Así mismo, avanzan en una planificación territorial inclusiva, que ofrece a las comunidades más vulnerables mayor acceso a servicios, recursos y herramientas del Estado en los procesos de urbanización, lo que a su vez ayuda a reparar la confianza en la administración pública. No obstante, se puede poner en duda algunas de las contribuciones en la atención de las motivaciones iniciales reseñadas. Es posible que este tipo de actuaciones urbanas, a pesar de su enfoque multidimensional, sean insuficientes para atender la pobreza urbana integral de territorios informales y marginados.

4.2.1 Impactos en la estructura urbana, cohesión social y seguridad

La introducción de valores urbanísticos propios de la ciudad formal, en los cuatro casos estudiados, cualifica la estructura urbana con infraestructuras permanentes y regulaciones de construcción, ordenan la distribución espacial y reducen la brecha con la ciudad formal. Asimismo, incrementan el sentido de valía de la comunidad y favorecen la promoción de nuevos tipos de vida social asociados al uso del espacio público y a la confianza en la vida comunitaria (GONZÁLEZ-ALCOCER et al., 2010).

Ante los retos de la agenda global, sobresale el inexistente énfasis frente al cambio climático. No obstante, en las zonas informales y autoconstruidas en altas pendientes en Medellín y Río de Janeiro, se llevaron a cabo obras de estabilización en laderas, consolidación de parque lineales de quebrada, reforestación y realojo de población en riesgo. Lo anterior refleja la urgencia de abordar las amenazas inminentes derivadas de la geomorfología del territorio, en contraste con la falta de planificación, más, no obedece a una agenda de trabajo territorial multifactorial y preventiva frente a la crisis ambiental.

En todos los casos se implementaron herramientas y metodologías para la participación e inclusión social, contribuyendo a la interacción y al diálogo abierto y efectivo entre habitantes y actores. Aspectos que han contribuido a reparar los lazos de confianza y solidaridad entre vecinos, han fortalecido el tejido social, y han beneficiado la discusión de las diferencias en un ambiente positivo. Adicionalmente, se ha favorecido la construcción de una identidad compartida alrededor de las necesidades e intereses comunes.

Es importante señalar que en estos territorios se manifiesta la paradoja de la solidaridad vecinal que emerge con las dificultades compartidas creando redes de apoyo en contextos precisos (SCHLACK y KATHYA, 2022), situación que coexiste con las fronteras invisibles por la disputa del territorio por parte de la delincuencia organizada (PRADILLA-COBOS, 2018). Condición que connota los procesos deliberativos entre la comunidad y de esta con actores externos, siendo la naturalización del conflicto y el silencio algunas de las maneras en que la comunidad gestiona la problemática social y se construye una identidad común, frente a otros sectores de la sociedad, entre la resiliencia y la delincuencia naturalizada. Adicionalmente la falta de acompañamiento y seguimiento por parte del Estado, posterior a las actuaciones, conlleva dificultades en el mantenimiento de las obras y en la preservación de los acuerdos. En este contexto, es necesario mantener procesos continuos de diálogo, reivindicación de acuerdos, sensibilización y capacitación para la resolución de conflictos, actividades formativas y pedagógicas que pongan en marcha una variedad de herramientas para la abordar los desafíos y las barreras socioculturales.

En las cuatro experiencias estudiadas, la pobreza, la criminalidad, la segregación y la vulnerabilidad social conformaron las motivaciones de la intervención. En torno a la pobreza, los impactos muestran bajos aportes para superarla, excepto por algunos programas para incentivar emprendimientos económicos. En el caso de Medellín sobresale la generación de unos cuantos miles de empleos durante la construcción de las obras, y la oportunidad de emprendimientos alrededor de los nuevos espacios públicos y del turismo globalizado, lo que a su vez satura el espacio público y excluye a los habitantes de disfrutar de las nuevas calles y parques (MOLINA, 2019). Para los tres casos restantes, lo económico se concentra en la mayor valorización de las viviendas después de las obras.

En lo relacionado con la delincuencia en el caso de Medellín hay una disminución sustancial de la criminalidad, vinculada a la desmovilización del

paramilitarismo entre el 2004 y 2006 y las negociaciones de paz con el grupo guerrillero FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONADAS DE COLOMBIA (FARC), entre el 2011 y 2016. En tres de los cuatro casos hubo declaraciones de un aumento de la percepción de seguridad la cual no se mantuvo. En Río de Janeiro los habitantes denunciaron el retorno de las bandas obstruyendo vías y alumbrado público, en México se advierte como la percepción de mayor seguridad fue algo transitorio, y para el caso de Medellín, en algunas de las zonas de los PUI ha regresado el control territorial por parte de las bandas, cuidando que no sea advertido por los turistas (ibid.).

4.2.2 Dilemas, desafíos y perspectivas en el contexto de estas experiencias

La continuidad de los cuatro casos estudiados permite analizar su evolución, pudiendo abordarlos desde una perspectiva positiva por su operatividad, replicabilidad y permanencia en el tiempo. También, con mirada crítica, debido a los alcances y expectativas no cumplidas con relación a muchas de las problemáticas sociales que motivaron su implementación. La pertinencia de las actuaciones revisadas es innegable. No obstante, los dilemas no son menores, como se ha dicho, la ciudad global latinoamericana debe compaginar la agenda internacional de la globalización con las deudas sociales y la informalidad territorial la cual a su vez se agudiza con las tendencias negativas del urbanismo neoliberal (PRADILLA-COBOS, 2018; YORY, 2021).

Ante esta paradoja es ilustrador presentar la crítica a la agenda del Urbanismo social en Medellín, la cual es denunciada como una estrategia para la localización de corporaciones multinacionales y la rentabilidad inmobiliaria. Estas acusaciones señalan que la política del Urbanismo social “No responde a objetivos centrados exclusivamente en lo social, como se predica, sino que están también

dirigidas a cambiar la imagen de la ciudad, para hacerla un destino competitivo para inversionistas y turistas” (MONTROYA-RESTREPO, 2014, p. 205). Declaración que pone en evidencia algunos de las disyuntivas en la región, en torno a la agenda de la globalización y la atención del desajuste social, ya mencionadas.

Un análisis crítico desde una perspectiva dialógica más que una binaria, posibilitaría salir de la dicotomía excluyente entre la reparación de una deuda histórica en los sectores de pobreza urbana y la intención de mejorar la proyección de las ciudades en la escena internacional. Probablemente, sea necesario admitir las diferencias de intereses y aceptar la precariedad de algunas de las estrategias como soluciones cerradas y definitivas frente a las situaciones de hecho, la subjetividad estética y los dilemas éticos (ALLOCHIS, 2019). Se evidencia así, la necesidad de llevar a cabo análisis críticos desde las diferentes esferas de la sociedad donde se revelen los retos, las contradicciones y los solapamientos a los que se ve abocado el proyecto social y territorial de las ciudades latinoamericanas, esclareciendo los alcances de una determinada actuación, así como sus limitaciones. Según las declaraciones registradas, la estructuración urbana de zonas informales con infraestructura desarrollada y regulada no es una herramienta suficiente para combatir la delincuencia organizada y armada en las ciudades latinoamericanas, debido a su entramado multifactorial (PRADILLA-COBOS, 2018).

Los aciertos de la inclusión de infraestructura urbana cualificada y la planificación inclusiva y participativa, en los cuatro casos estudiados, han impactado la disminución de las brechas sociales, la mayor equidad en el acceso a servicios, la creación de nuevos y mejores hábitos de vida, la cohesión social y la reparación de la confianza entre actores (GONZÁLEZ-ALCOCER,

ACTUACIÓN	DURACIÓN	SÍNTESIS DE LA PROBLEMÁTICA	COMPENDIO DE ACTUACIONES
Favela Barrio (Río de Janeiro, Brasil)	1993 - 2008	1. Baja calidad urbana 2. Falta de servicios básicos 3. Criminalidad	1. Regulación de la tenencia de la tierra 2. Provisión de servicios básicos 3. Estabilización de laderas y reforestación
Quiero mi Barrio (Chile)	2006 - hoy	1. Deterioro urbano 2. Deterioro habitacional 3. Segregación	1. Formulación del Plan maestro 2. Intervención en infraestructura y espacio público 3. Contrato de barrio y conformación del Consejo vecinal
Hábitat (México)	2003 - 2015	1. Rezagos en infraestructura, servicios y equipamiento urbano 2. Pobreza	1. Consolidación de Centros de desarrollo comunitario 2. Actividades sociales, recreativas y educativas anuales 3. Programas para el fortalecimiento de las capacidades individuales, promoción de la equidad de género y organización comunitaria
Proyectos Urbanos Integrales (Medellín, Colombia)	2004 - hoy	1. Índices altos de pobreza 2. Infraestructura pública precaria e insuficiente 3. Violencia	1. Atención articulada y simultánea en las dimensiones: física, social e institucional 2. Medios alternativos de movilidad en ladera 3. Espacio público y equipamientos con diseños de calidad físico-espacial

FIG. 4. Síntesis de aspectos destacados en cuatro actuaciones urbanas integrales en Latinoamérica
Fuente: Elaboración propia

et al., 2010; MONTANER y MUXI, 2020). Seguir avanzando en estos logros es un reto para toda la región, en beneficio de consolidar y madurar las herramientas y metodologías empujadas y así lograr diagnósticos más asertivos, ejecuciones efectivas y acompañamientos corresponsables.

Para sintetizar se presenta en la FIG. 4, algunos de los aspectos más destacables de las experiencias estudiadas. Las actuaciones listadas en la columna derecha corresponden a acciones diferenciadas entre los casos. A partir del análisis realizado son presentadas como un ideario de instrumentos eficaces para continuar siendo empleados de forma estructural y continua en las ciudades latinoamericanas. No obstante, su replicabilidad debe ser parte de una perspectiva crítica, reflexiva y situada que conlleve a una evolución operativa integral, eficaz y positiva.

5 CONCLUSIONES

Frente a los retos de la ciudad global latinoamericana se ha expuesto la doble agenda que deben atender los gobernantes para conjugar asuntos imperativos de la globalización con las disparidades sociales, la informalidad y la delincuencia armada. En este contexto sobresalen dos estrategias que atienden demandas específicas de la informalidad. De un lado la regulación de la tenencia de la vivienda y de otro la ejecución de importantes infraestructuras de movilidad, servicios básicos y comunitarios planificadas, permanentes y reguladas. Ambas actuaciones validan el derecho a una vivienda digna y cualifican hábitats precarios y vulnerables. No obstante, se mantiene el reto de los gobiernos por controlar el crecimiento de la ciudad informal generado por el desplazamiento, la pobreza y el desempleo, aunado al control territorial de las organizaciones armadas, lo cual debe ser abordado a través de medidas políticas, económicas y sociales multiescalares desde lo local, regional e internacional.

Se ha expuesto como las cuatro iniciativas en cabeza del Estado implementaron herramientas de planificación territorial inclusiva. La naturaleza de estas actuaciones urbanas que buscan remediar la pobreza urbana, rehabilitar el hábitat en zonas precarias y vulnerables, persiguen la rentabilidad del patrimonio económico particular. En estas operaciones el patrimonio es la vida de las personas, su derecho como ciudadanos a tener una vivienda digna y segura, infraestructuras básicas y comunitarias y un

hábitat integrado, diverso y seguro. No obstante, prevalecen los desafíos frente al cambio climático, la equidad en la oportunidad de empleo y la exclusión y segregación socioeconómica. Ante esta situación, convendría contemplar una agenda territorial multiactoral con la inclusión de la academia, actores privados, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, para abordar con mayor eficacia la educación ambiental, la inserción laboral, el seguimiento y evolución de las transformaciones socioespaciales y combatir el control del territorio por parte de grupos armados.

Finalmente, sobresalen las acciones dirigidas para la creación de mayor espacio público y las oportunidades que se generan a partir de su apropiación por parte de los habitantes. Emprendimientos comerciales, huertas y viveros urbanos, expresiones artísticas y activación del tejido social, son algunos de los nuevos hábitos y dinámicas. Siendo el espacio público el lugar donde se “expresa la democracia en su dimensión territorial... se construye la memoria colectiva y se manifiestan las identidades múltiples” (BORJA, 2011, p. 39), a partir de las experiencias estudiadas se puede indicar un grupo de recomendaciones dirigidas a promover procesos comunitarios que favorezcan las interacciones, la diversidad cultural y la seguridad en el espacio público.

Algunas de las recomendaciones giran en torno a: diseñar una agenda de actividades en el espacio público que despliegue su uso y apropiación comunitaria aumentando el sentido de pertenencia, fortaleciendo el tejido social y ayudando a evitar su dominio por grupos sectarios. Crear un observatorio que haga seguimiento y genere reflexión sobre los nuevos hábitos para dar acompañamiento, de manera oportuna, a las demandas y dilemas que puedan emerger. Desarrollar programas pedagógicos en temas de agroecología urbana para incentivar usos alternativos de las zonas verdes que impacten positivamente la creación de hábitos saludables. Apoyar las prácticas artísticas en el espacio público puesto favorecen la inclusión de las identidades diversas y la creación de la memoria colectiva. Dar apoyo a iniciativas creativas y experimentales que busquen alternativas económicas como son los bazares de comercio justo, trueques solidarios, festivales de arte y cocinas colectivas. Por último, es necesario destacar que una ocupación constante, activa, recreativa y comunitaria del espacio público contribuye a la seguridad, un aspecto especialmente frágil en la ciudad latinoamericana.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ÁBALOS, I. (Ed) (2009): *Naturaleza y artificio. El ideal pintoresco en la arquitectura y el paisajismo contemporáneo*. Barcelona, España, Gustavo Gili.
- ALOCHIS, E. (2019): Disenso. Ensayos sobre estética y política. *Páginas de Filosofía*, 22(25), pp. 138-144. https://www.academia.edu/92415710/Ranci%C3%A8re_Jacques_2019_Disenso_Ensayos_sobre_est%C3%A9tica_y_pol%C3%ADtica
- AMARO GARCÍA, A., GOYCOOLEA PRADO, R. & ZAMUDIO VEGA, L. S. (2021): Morir de éxito. Conflictos socioespaciales del turismo globalizado en ciudades. En *Identidad territorial, globalización y patrimonio*, de C. MARIO YORY, (pp. 43-68). Bogotá, Colombia, Editorial Universidad Católica de Colombia.
- ANDREATTA, V. (2005): Favela Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. *Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo humano*. 3, pp.1-8. <https://upcommons.upc.edu/entities/publication/c9805936-153b-4af7-bdb9-5880fa-fe365b>
- ARTEAGA, A. (2016): *Medellín: Espacio público re-potenciado. Caso de estudio: Proyecto urbano integral -PUI-Nororiental (2004-2007)* [Tesis de doctorado, Programa de Doctorado en urbanismo, Universidad Politécnica de Cataluña]. <http://hdl.handle.net/10803/394060>
- BATE, P. (2017): El renacer de las favelas. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/noticias/el-renacer-de-las-favelas>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2014): *Panorama de la efectividad en el desarrollo*. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-de-la-Efectividad-en-el-Desarrollo-\(DEO\)-2014.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-de-la-Efectividad-en-el-Desarrollo-(DEO)-2014.pdf)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2021): *Informando lo informal. Estrategias para generar información en asentamientos precarios*. (P. Acevedo, P. Mariana, F. Vera, & P. Zambrano-Barragan, Edits.) BID. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Informando-lo-informal-estrategias-para-generar-informacion-en-asentamientos-precarios.pdf>
- BORJA, J. (2011): Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento sur*, 116(1), pp. 39-49. https://cdn.vientosur.info/VScompletos/VSI16_Borja_EspacioPublico.pdf
- BUENO-CARVAJAL, J. M. (2021): Espacio público e identidad. Tres escenarios de interpretación en la ciudad contemporánea. *Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 10(19), pp. 161-169. <https://doi.org/10.18537/est.v010.n019.a14>
- BUSTOS-PEÑAFIEL, M. & CASTRILLO-ROMÓN, M. (2020): Luces y sombras de la regeneración urbana: perspectivas cruzadas desde Latinoamérica y Europa. *INVI*, 35(100), pp. 1-19. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63425>
- CLÉMENT, G. (2007): *El manifiesto del tercer paisaje*. Barcelona, España, Gustavo Gili.
- COLIN, C., PINTO-BALEISAN, C. & NÚÑEZ CARRASCO, L. (2023): La ciudad neoliberal y sus pasados presentes: Un diálogo Sur- Sur. *INVI*, 38(108), pp. 1-14. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2023.71504>
- CORONA, R., JARDÓN, A. & MACÍAS, G. (2011): El Programa Hábitat: un análisis de su cobertura, operación e impactos en zonas de atención prioritaria intervenidas. *Revista Cofactor, Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social*, pp. 41- 60.
- DELGADO, M. (2007): *Sociedades movedizas pasos hacia un antropología de las calles*. Barcelona, España. Anagrama.
- DELGADO, M. (2011): *El espacio público como ideología*. Barcelona, España, CATARATA.
- EASTERLING, K. (2021): *Diseño del medio. Saber cómo trabajar el mundo*. Madrid, España, Bartlebooth.
- ECHEVERRÍA, M. & RINCÓN P., A. (2000): *Ciudad de territorialidades. Polémicas de Medellín*. Medellín, Colombia, Centro de Estudios del Hábitat Popular.
- GALÍ-IZARD, T. (2009): El aprendizaje de lo imprevisible. En I. ÁBALOS, *Naturaleza y artificio. El ideal pintoresco en la arquitectura y el paisajismo contemporáneo*, (pp. 223-236). Barcelona, España, Gustavo Gili.
- GÓMEZ-VILLANUEVA, A. J., ROLONG-OJITO, G., & THERÁN-NIETO, K. R. (2021): Procesos de regeneración urbana en asentamientos humanos informales. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/cytet.2021.209.09>
- GONZÁLEZ-ALCOCER, M. E., COHEN, M., OLIVEIRA, C. B., SANTOS, B. A., ALVARADO, N., PALENQUE, P., & ABIZANDA, B. (Enero de 2010): Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. *Monografía del BID*. (E. ROJAS, Ed.) Washington D.C. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Construir-ciudades-Mejoramiento-de-barrios-y-calidad-de-vida-urbana.pdf>
- GONZÁLEZ-ESCOBAR, L. (2021): Tensiones y dilemas de la identidad y el patrimonio en tiempos de globalización. En C. M. YORY, *Identidad territorial, globalización y patrimonio*, (pp. 109-130). Bogotá, Colombia, Universidad Católica de Colombia.
- HARVEY, D. (2011): El derecho a la ciudad. Obtenido de <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- HARVEY, D. (2013): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España, Akal.
- ISAZA, M. (2020): El plan que todavía pretende cambiar la cara de la comuna 13. *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/el-plan-que-todavia-pretende-cambiar-la-cara-de-la-comuna-13-ND12554768>
- JACOBS, J. (2011): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid, España, Capitán Swing Libros.
- KERN, L. (2021): *Ciudad feminista. La lucha por el espacio en un mundo diseñado por hombres*. Barcelona, España, Bellaterra.
- LARES, L. (2023): Configuración morfológica y funcional del territorio, a partir de un enfoque de diseño regenerativo multiescalar. *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación* (185), pp. 181-192. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8936045>
- LEFEBVRE, H. (2013): *La producción del espacio público*. Madrid, España, Capitán Swing Libros.
- LIBERTUN DE DUREN, N. & OSORIO, R. (2020): Bairro 10 años después. *Monografía del BID*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Bairro-Diez-anos-despues.pdf>
- LUQUE-RODRIGO, L. (2019): Identidad e imagen de la ciudad contemporánea: los museos de arte urbano. *Geo-conservación*, 16, pp. 176-185. <https://revista.ge-iic.com/index.php/revista/article/view/706/919>
- MARTÍNEZ-SIERRA, U. (2022): Las dinámicas urbanas de Bogotá en el contexto de globalización neoliberal. *Revista de Geografía Norte Grande* (85), pp. 1-23. <https://ojs.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/28429>
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - GOBIERNO DE CHILE (s.f.): *Quiero Mi Barrio*. <https://minvu.citizenlab.co/es-CL/projects/que-es-el-programa-quiero-mi-barrio>

- MOLINA, M. (13 de 10 de 2019): Arte contra la maldición en la Comuna 13 de Medellín. *La Vanguardia*. <https://www.la-vanguardia.com/cultura/20191013/47929404434/medellin-violencia-arte-comuna13-graffiti-reggaeton.html>
- MONTANER, J. M. & MUXI, Z. (2020): *Política y arquitectura. Por un urbanismo de lo común y ecofeminista*. Barcelona, España, Gustavo Gili.
- MONTOYA-RESTREPO, N. (2014): Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. *Estudios Políticos* (45), pp. 205-222. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672014000200011
- MORALES-BARRAGÁN, F. (2020): El territorio como construcción social y el pensamiento sistémico: aportes al debate sobre la cohesión territorial. *Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros.*, pp. 21-36. <http://ru.iiiec.unam.mx/5040/>
- OIT OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2023): *Panorama Laboral 2023*. Perú: Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_906617.pdf
- OLAVE, P., LÓPEZ, N., ÁLVAREZ, P., JIRÓN, P., BASS DEL CAMPO, C. & BURGOS DE LA VEGA, S. (2023): Consideraciones para una perspectiva de salud urbana en Chile desde el programa “Quiero mi barrio”. *Revista de Saúde Pública*, 57(1). doi: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2023057004264>
- ORDÓÑEZ-BARBA, G., ALEGRIA-OLAZÁBAL, T., MCINTOSH, C. & ZENTENO QUINTERO, R. (2013): Alcances e impactos del Programa Hábitat en comunidades pobres urbanas de México. *Publicación Papeles de población*, 19(77), pp. 231-267. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252013000300013
- PAISAJE TRANSVERSAL, L. (2023): *Urbanismo Regenerativo. Santander, Hábitat Futuro*. Barcelona, España, Actar.
- PAQUETTE-VASSALLI, C. (2020): Regeneración urbana: un panorama latinoamericano. *INVI*, 35(100), pp. 38-57. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582020000300038>
- PRADILLA-COBOS, E. (2018): Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 20, pp. 649-672. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4302>
- PRESIDENCIA ESPAÑOLA (2010): *Reunión informal de ministros de desarrollo urbano: declaración*. Toledo 22 de Junio de 2010. Comisión Europea. https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/8343F582-2844-4F9C-BDEF-4C2E2AFC547C/111530/6_declaracion_Toledo.pdf
- RAMÍREZ-KURI, P. (2015): La ciudad desde el espacio público y las prácticas ciudadanas. *Teorías sobre la ciudad en América Latina* de E. Pradilla, & B. Ramírez, (pp. 617-649). Ciudad de México, México, Universidad Autónoma Metropolitana. https://www.relateur.org/sites/default/files/2022-11/14_ramirez_kuri_vf.pdf
- RED DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE. (s.f.). *Programa Favela Barrio*. REDEUSLAC: <https://redeus.org/plataforma-idus-2-programa-favela-barrio/>
- SCHLACK, E. & KATHYA, A. (2022): Espacio público: registros alternativos para pensar y construir el espacio público en ciudades de Latinoamérica. *Revista Invi*, 37, 1-23. <http://dx.doi.org/10.5354/0718-8358.2022.68886>
- SCHUEFTAN H. A. (2023): Una mirada sistémica desde la arquitectura y el urbanismo. *AUS*, 01(33). doi: <https://doi.org/10.4206/aus.2023.n33-01>
- SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO - GOBIERNO DE MÉXICO (2014): *Hábitat, Programa que promueve la regeneración urbana y el desarrollo comunitario*. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/habitat-programa-que-promueve-la-regeneracion-urbana-y-el-desarrollo-comunitario>
- SENDRA, P. & SENNETT, R. (2020): *Diseñar el desorden. Experimentos y disrupciones en la ciudad*. Madrid, España, Alianza.
- SEVILLA-BUITRAGO, Á. (2023): Fetichismo morfológico: informalidad y estigmatización en la historia del urbanismo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(215), 7-26. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.215.1>
- SMITH, N. (2005): El redimensionamiento de las ciudades: la globalización y el urbanismo neoliberal. *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, pp. 58-78. <https://img.macba.cat/public/uploads/publicacions/contratextos/capital financiero/Capital financiero neilSmith.pdf>
- STAVRIDES, S. (2020): *Hacia la ciudad de umbrales*. Madrid, España. Akal.
- TORO-ORTIZ, D. (2017): *Urbanismo social y justicia espacial: análisis de los Proyectos Urbanos Integrales de Medellín en relación con el “Modelo Barcelonés”* [Trabajo de grado, Programa Máster en planificación territorial y gestión ambiental, Universidad de Barcelona]. <https://hdl.handle.net/2445/118802>
- ULRIKSEN, C. (2019): Genealogía de “Quiero mi barrio”, el primer programa de revitalización barrial chileno durante su periodo inicial de operación 2006-2010. *Revista INVI*, 34 (96). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582019000200009>
- UNIVERSIDAD EAFIT, EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, ALCALDÍA DE MEDELLÍN Y AGENCIA FRANCESA DE DESARROLLO (2013): *Medellín, Modelo de transformación urbana - Proyecto urbano integral -PUI- en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la Quebrada Juan Bobo*. <https://es.scribd.com/document/375850803/Modelo-de-Transformacion-Urbana-Proyecto-Urbano-Integral>
- YORY, C. (2007): Del espacio ocupado al lugar habitado: una aproximación al concepto de topofilia. *Barrio Taller*, 12, pp. 47-64. https://www.academia.edu/42872187/DEL_ESPACIO_OCUPADO_AL_LUGAR_HABITADO_Una_aproximacion_al_concepto_de_topofilia
- YORY, C. (2021): Identidad territorial y globalización: Pensar en red. Un reto y un compromiso. En C. M. YORY *Identidad territorial, globalización y patrimonio*, (pp 25-41). Bogotá, Colombia, Universidad Católica de Colombia.

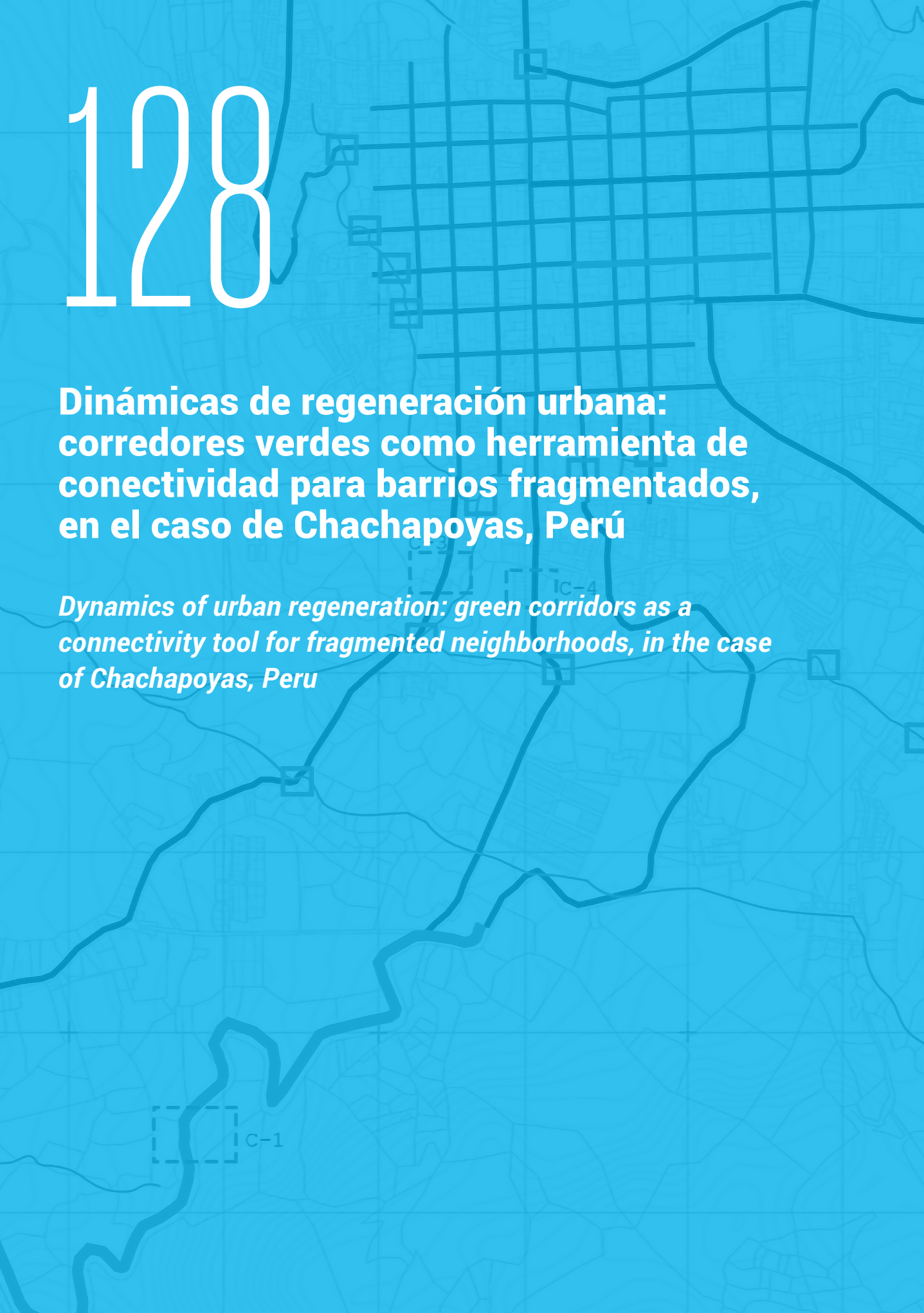
7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

FARC	Fuerzas Armadas Revolucionadas de Colombia
PUI	Proyectos Urbanos Integrales

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

La autora agradece las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

128



Dinámicas de regeneración urbana: corredores verdes como herramienta de conectividad para barrios fragmentados, en el caso de Chachapoyas, Perú

*Dynamics of urban regeneration: green corridors as a
connectivity tool for fragmented neighborhoods, in the case
of Chachapoyas, Peru*

Diana Esthefany Celis-Trigoso ⁽¹⁾ Gonzalo Mauricio Echeandia-Vanderghem ⁽²⁾

⁽¹⁾ Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (USAT), Chiclayo (Perú)
75961081@usat.pe; <https://orcid.org/0009-0005-3858-9230>

⁽²⁾ Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (USAT), Chiclayo (Perú)
gecheandia@usat.edu.pe; <https://orcid.org/0000-0003-0568-1127>

Resumen

El artículo se centra en examinar la fragmentación urbana en barrios afectados por el crecimiento descontrolado y la falta de planificación urbana. Tomando como muestra de estudio a dos sectores de la ciudad de Chachapoyas, Perú, con el objetivo de determinar los factores que originan la fragmentación, desde su estructuración físico-espacial, evolución histórica, social-urbana y medio ambiental, para luego analizar las estrategias de regeneración. El enfoque adoptado considera tanto el contexto a nivel macro como local, abarcando indicadores como la viabilidad, el uso de suelo, la evolución demográfica, la comparativa entre el PDU y la actualidad, los riesgos naturales y antrópicos. Asimismo, este trabajo propone y fundamenta estrategias de regeneración urbana mediante corredores verdes, orientados a promover la integración y la resiliencia en sectores urbanos segregados.

Abstract

The article focuses on examining urban fragmentation in neighborhoods affected by uncontrolled growth and lack of urban planning. Taking as a study sample two sectors of the city of Chachapoyas, Peru, with the aim of determining the factors that cause fragmentation, from its physical-spatial structure, historical, social-urban and environmental evolution, to then analyze the regeneration strategies. The approach adopted considers both the context at the macro and local levels, covering indicators such as feasibility, land use, demographic evolution, the comparison between the PDU and the present, natural and anthropic risks. Likewise, this work proposes and bases urban regeneration strategies through green corridors, aimed at promoting integration and resilience in segregated urban sectors.

Palabras clave

Regeneración urbana	Fragmentación urbana
Corredores verdes	Barrios fragmentados

Keywords

Urban regeneration	Urban fragmentation
Green corridors	Fragmented neighborhoods



RECIBIDO: 13.11.2024

REVISADO: 18.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

La fragmentación urbana es un fenómeno crítico, característica notoria de la realidad de muchas ciudades y ocasionada por la segregación socioespacial, la desarticulación de territorios y sus recursos naturales, que limitan el acceso equitativo a recursos y oportunidades. Esta problemática es aún más marcada en ciudades con procesos acelerados de urbanización, lo que es especialmente común en países en desarrollo (GUZMÁN et al., 2021). En este sentido, se prevé que para el año 2050 el 68% de la población mundial residirá en áreas urbanas, lo que supone un crecimiento notable del 55% actual. Este cambio, impulsado por la migración de zonas rurales y el crecimiento demográfico, estimula la consolidación acelerada de pequeñas ciudades que jugarán un rol crucial en todo este proceso (ONU-HÁBITAT, 2022).

En América Latina, la metropolización ha transformado la estructura urbana generando patrones de segregación. Es el caso de determinados sectores de la ciudad de Medellín, donde el crecimiento desmedido ha originado entornos desconectados y vulnerables (GÓMEZ, 2021). Una problemática que se observa también en Perú, donde la falta de planificación urbana adecuada ha generado la creación de territorios fragmentados y desigualdad social (ZEBALLOS-VELARDE et al., 2022).

A partir de este punto, la fragmentación urbana se ve arraigada históricamente en la división social del uso del suelo, que actualmente se estudia desde dos enfoques principales: desigualdad social y la existencia de barreras físicas o simbólicas. Se trata de un fenómeno que se refleja en modelos urbanos como la “ciudad en red”, los “barrios privados” y los “archipiélagos urbanos”, todos ellos con un denominador común: la privatización del espacio y la exclusión de ciertos grupos sociales (GUZMÁN et al., 2021). Sin embargo, en el proceso de planificación

urbana aún persiste un vacío en la inserción de estrategias de regeneración urbana específicas. La escasez de estudios revela incluso la existencia de una ruptura en la continuidad urbana y la desconexión entre barrios, lo que lleva a una deficiente integración entre lo natural y lo construido, especialmente en aquellos sectores vulnerables.

Frente a este panorama, la regeneración urbana se define como una estrategia integral capaz de contrarrestar los efectos de la fragmentación. De hecho, lo que busca es precisamente recuperar la cohesión espacial y social mediante acciones planificadas que respondan a las condiciones actuales y particulares del territorio en estudio. En este contexto, conceptos como la “acupuntura urbana” y la “catálisis urbana” se destacan como enfoques innovadores que buscan revitalizar áreas marginadas mediante la participación comunitaria, la integración de infraestructuras y áreas verdes (GAJA-DÍAZ, 2015). En definitiva, la regeneración urbana desempeña un papel importante en las ciudades no solo en mejora del entorno físico y lo urbano, sino también en el fortalecimiento del tejido social y la resiliencia comunitaria.

En el caso de este estudio, la ciudad de Chachapoyas presenta una estructura urbana fragmentada, con una débil articulación entre el sector sur y el centro histórico, la discontinuidad del tejido urbano entre ambos sectores, la existencia de riesgos ambientales y riesgos antrópicos, que actualmente funcionan como límites físicos y simbólicos. Asimismo, la deficiencia en la conectividad entre barrios y los espacios públicos articuladores aumentan la degradación del territorio, todo lo cual evidencia una fragmentación multifactorial en la ciudad que no puede resolverse únicamente mediante infraestructuras duras tradicionales.

Uno de los propósitos de la estrategia de regeneración es fomentar el desarrollo de la infraestructura verde, planteada como una herramienta que permite integrar ecológicamente el territorio al conectar sectores urbanos y potenciar la resiliencia urbana. Además, parte de la teoría de integración responde a una visión de los corredores verdes como actores fundamentales, que favorecen la continuidad del tejido urbano en red, la preservación de especies, la revitalización de vacíos poco utilizados y la conexión de los espacios periurbanos no urbanizables (ONU-HÁBITAT, 2022). Esta propuesta se sustenta en el marco teórico que reconoce a la regeneración urbana como un proceso integral que abarca tres dimensiones interrelacionadas: la dimensión espacial (trama urbana, espacio público y conectividad), la dimensión social (acceso, inclusión y participación) y la dimensión ambiental (sostenibilidad, paisaje y ecología urbana). La aplicación de la infraestructura verde no solo aborda el problema físico de la fragmentación, sino que también incorpora criterios innovadores de equidad social y sostenibilidad.

2 MARCO TEÓRICO. DE LA FRAGMENTACIÓN A LA CONECTIVIDAD, REPENSANDO LA REGENERACIÓN DE BARRIOS VULNERABLES

La fragmentación urbana ha sido la parte inicial del desarrollo de las ciudades desde tiempos antiguos, reflejada en la segregación social y el uso diferenciado del suelo. En la actualidad, se analiza bajo dos perspectivas principales: la desigualdad social y las barreras, sean estas físicas o simbólicas. Así, la ciudad moderna ha dado lugar a ciertos modelos urbanos que manifiestan dichas tensiones, como la “ciudad en red”, marcada por una fuerte polarización social; la proliferación de “barrios cerrados” como resultado de la precarización de la clase media; y los “archipiélagos urbanos”, que agrupan espacios socio-espaciales desconectados (GUZMÁN et al., 2021).

A lo largo de la historia, el crecimiento urbano desordenado ha llevado a muchas ciudades a consolidar zonas marginadas y precarias. Frente a lo cual la regeneración urbana representa una estrategia de reacondicionamiento territorial, enfocada en el bienestar ciudadano a través de una planificación sostenible y socialmente inclusiva (MURILLO-DELGADO et al., 2023). En efecto las intervenciones que plantea esta estrategia deben ser, además de inclusivas, también equitativas considerando las realidades sociales y económicas de los habitantes. Lo

que implica no solo transformar el entorno físico, sino también abordar las dinámicas sociales que origina la segregación (BUSTOS-PEÑAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020).

De ahí que en este estudio términos como “infraestructura verde”, “espacios verdes” y “corredores ecológicos” no corresponden a una teoría consolidada, sino que forman parte de enfoques actuales utilizados en la planificación urbana sostenible. Estos conceptos son en realidad herramientas que favorecen la conexión territorial y la mejora del entorno urbano en áreas fragmentadas.

2.1 La Regeneración urbana como respuesta a la fragmentación urbana

La fragmentación urbana constituye una problemática estructural caracterizada por la división territorial en sectores inconexos o islas, donde se acentúan las desigualdades sociales, físicas y ambientales. Esta condición surge, en gran parte, por la ausencia de una planificación urbana adecuada, lo que genera dispersión, segregación y deterioro de ciertas zonas de la ciudad ocasionando desventajas en términos de infraestructura y calidad ambiental (GONZALES-PÉREZ et al., 2023). A partir de este punto, diversos autores sostienen que esta realidad intensifica la desconexión entre sectores urbanos y consolida patrones de exclusión, como puede constarse en la proliferación de barrios cerrados que dividen el tejido urbano (GUZMÁN et al., 2021). Por tanto, esta expansión descontrolada reconfigura el tejido urbano, provocando dispersión, pérdida de cohesión social y degradación ambiental (LEMOINE-RODRÍGUEZ et al., 2020). El crecimiento precipitado en las ciudades ha generado el surgimiento de múltiples centralidades desconectadas, contribuyendo a la estructura fragmentada de las ciudades (ORELLANA, 2020).

Para entender la complejidad de esta problemática, (GUZMÁN et al., 2021) se identifican tres tipos de fragmentación: la Fragmentación Socio-Espacial, que separa a la ciudad en zonas homogéneas desde el punto de vista socioeconómico, la Fragmentación Psico-Ambiental, que se relaciona con la percepción de exclusión o inseguridad en determinados espacios urbanos; y la Fragmentación Morfo-Espacial, que compromete a la continuidad física y visual del entorno urbano.

La desigualdad urbana genera una diferenciación en el acceso de bienes y servicios, lo que, a su vez, crea disfuncionalidades y refuerza la

segregación. Ante este escenario, la regeneración urbana se presenta como una solución para recuperar la conexión social y espacial en las ciudades (AGUIRRE, 2024). A diferencia de la renovación urbana, que se limita a reemplazar áreas deterioradas, la regeneración urbana propone conservar, mejorar y revalorizar el tejido urbano existente (DELGADILLO, 2020). Además, aborda los problemas físicos, sociales y económicos de las zonas obsoletas, priorizando el bienestar de los habitantes y reduciendo desigualdades a través de un diseño urbano inclusivo y eficiente (GARCÍA-PÉREZ, 2018).

Cabe resaltar que regenerar no implica crear algo nuevo, sino renovar las funciones de los espacios existentes para adaptarlos a las necesidades contemporáneas, mejorando la habitabilidad y sostenibilidad (PEREMIQUÉLLUNCH, 2020). Sus resultados, por tanto, producen también una resiliencia a los cambios sociales y económicos, así como implementan estrategias que promuevan la cohesión y el acceso equitativo en estas áreas (JAYAPRAKASH y SWAMY, 2023). Por lo demás, la integración de herramientas urbanísticas y políticas sectoriales en la regeneración urbana asegura un proceso de intervención continuo y eficiente capaz de abordar los desafíos urbanos (RODRÍGUEZ-SUAREZ et al., 2023).

2.2 Fragmentación urbana: desafíos y causas en el contexto Latinoamericano

La fragmentación urbana en América Latina es el resultado de una variedad de factores que se interrelacionan entre sí. Entre sus principales causas se identifican la desigualdad estructural, las políticas neoliberales y los procesos de segregación socioespacial derivados de la concentración de servicios y oportunidades en determinados sectores urbanos determinando, con ello, una diferenciación de accesibilidad que refuerzan a la exclusión territorial y social (GUZMÁN et al., 2021). La fragmentación es evidente en ciudades intermedias de América Latina, que crecen de manera dispersa y enfrentan una baja cohesión social, lo cual disminuye la efectividad de los servicios públicos y genera aislamiento social en áreas urbanas (MARCHANT et al., 2023). Ponce Herrero identifica la expansión y la fragmentación como tendencias que configuran el paisaje urbano contemporáneo en América Latina. Según este autor, la fragmentación territorial transforma las ciudades en áreas cada vez más dispersas y desiguales, lejos de un modelo cohesivo y compacto. Un cambio, que deja a la vista la necesidad de estrategias de planificación que contribuyen a

la sostenibilidad y la integración en las ciudades fragmentadas (SERRANO-MARTÍNEZ, 2008).

Asimismo, la ineficiencia en las políticas ambientales y la expansión urbana desorganizada incrementan la fragmentación. En Lima, la rápida urbanización afecta la calidad del aire y expone a la población a riesgos sanitarios, puesto que no cuenta con una regulación ambiental que mitigue los impactos negativos de esta expansión (MORETTI-VILLEGAS y TAFUR-ANZUALDO, 2023). La fragmentación también puede ser entendida como la desconexión de las infraestructuras urbanas, reflejada en redes desagregadas (telecomunicaciones, agua potable y transporte) que dificultan la integración de áreas periféricas. Al mismo tiempo, el proceso de globalización intensifica esta problemática al promover zonas excluidas y marginadas (KOZAK, 2018). Desde otra perspectiva, por último, es importante reconocer que el uso desigual del suelo incrementa también la segregación en el espacio urbano. Aunque los grupos sociales puedan coexistir en una misma ciudad, sus diferencias en cuanto a accesibilidad y servicios acentúan muchas desigualdades (CONTRERAS-JUÁREZ et al., 2018).

2.3 Dimensiones de la Regeneración urbana

La regeneración urbana explora una transformación inclusiva y sostenible de los espacios degradados, abordando tres dimensiones esenciales: social, cultural y funcional. Dichas dimensiones no solo permiten entender la complejidad de los entornos vulnerables, sino también a situar las estrategias que integren enfoques como la infraestructura verde, comprendida como una red de espacios naturales y seminaturales que contribuye al tejido territorial.

Dimensión Social

La regeneración se orienta hacia la inclusión y el bienestar social en áreas vulnerables. Los riesgos de gentrificación determinan la importancia de integrar a los residentes en el desarrollo urbano (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020). Visto como un mecanismo que resuelve desigualdades, la regeneración urbana promueve la participación comunitaria con el fin de reforzar la conexión social y el sentido de pertenencia (GARCÍA-PÉREZ, 2018). De tal modo que la infraestructura verde, implementada por medio de corredores, permite articular distintos usos del suelo aprovechando áreas productivas y zonas de

conservación pasiva. Es conveniente añadir que, por todo lo anterior, esta estrategia no solo contribuye a la protección ambiental, sino que también genera espacios públicos que suscitan el encuentro social y la cohesión comunitaria y refuerzan la seguridad barrial. Al vincularse con prácticas sostenibles, activa territorios subutilizados y economías locales, así como pone en valor del paisaje, el patrimonio y las identidades culturales del territorio (SUCCO-VALLE et al., 2020).

Dimensión Cultural

Destaca la preservación del patrimonio y la cohesión social como elementos clave. En este aspecto se proponen tres enfoques de la cultura como patrimonio, cohesión social y motor económico, que revitaliza zonas degradadas mediante distritos culturales (ZARLENGA, 2022). Al respecto, algunos autores coinciden en advertir que la regeneración debe ir más allá de los fines turísticos, involucrando a la comunidad en la revalorización cultural con el fin de asegurar un impacto duradero y positivo (PAQUETTE, 2020 y BALAREZO-ALBERCA, 2020). La infraestructura verde debe entenderse como una red planificada de espacios naturales y seminaturales que cumplen funciones ecológicas, sociales, económicas y paisajísticas dentro de la planificación urbana. Esta estrategia promueve la mejora de la calidad de vida y el equilibrio ambiental y se basa en principios de conectividad y diversidad, integrando elementos a distintas escalas del territorio, desde calles arboladas y plazas barriales hasta corredores verdes. En los barrios con valor histórico, estas intervenciones no solo fortalecen la dinámica ecológica urbana, sino que también contribuyen a revalorizar el paisaje (SEGARRA-MORALES et al., 2021).

Dimensión Funcional

Apunta a optimizar la accesibilidad y el diseño urbano para favorecer la integración y el uso eficiente del espacio por medio de un diseño urbano inclusivo (GARCÍA-PÉREZ, 2018). Otros autores destacan que la funcionalidad debe responder a las complejas realidades sociales, impulsando intervenciones que atiendan a necesidades físicas y sociales (BUSTOS-PENAFIEL y CASTRILLO-ROMÓN, 2020). En este marco, los corredores verdes urbanos son parte del enfoque de infraestructura verde y representan una estrategia clave para reconectar áreas fragmentadas de la ciudad a través de una red integrada de espacios públicos, ciclovías y calles peatonales. Una articulación que, además, favorece la movilidad activa, mejora la accesibilidad y ofrece servicios

ecosistémicos que elevan la calidad de vida urbana (MORENO et al., 2024).

2.4 Estrategias de Regeneración urbana aplicadas: Lecciones para Chachapoyas

El estudio de diversas propuestas de regeneración urbana en América Latina, ofrece lecciones valiosas para el caso de Chachapoyas. En ese sentido, es importante entender que la regeneración ha sido históricamente influenciada por proyectos de revitalización del patrimonio y la infraestructura que, pese a su necesidad, a menudo no abordan de manera integral las dinámicas sociales subyacentes (PAQUETTE, 2020). Una investigación (ESCALANTE-LEIVA y DIAZ-GARCIA, 2024) realizada sobre la comunidad “El Gigante” muestra cómo las intervenciones logran mejorar el acceso a servicios básicos y fomentan la participación comunitaria. Estas experiencias pueden guiar el proceso de regeneración en Chachapoyas, asegurando que las intervenciones no solo transformen el entorno físico, sino que también fortalezcan el tejido social.

2.5 Conectividad y Cohesión: el rol de la Infraestructura verde

La infraestructura verde, juega un papel fundamental en la regeneración urbana al mejorar la conectividad y la cohesión de las áreas urbanas. El urbanismo regenerativo se enfoca en una planificación que reconoce y trabaja dentro de los límites naturales, y las oportunidades específicas de cada lugar (PAISAJE TRANSVERSAL, 2023). Según GARCÍA-PÉREZ (2018), el diseño urbano debe atender las necesidades de accesibilidad y funcionalidad, garantizando que todos los grupos sociales se beneficien. En este sentido, la infraestructura verde es vista como un enfoque estratégico que integra conceptos de sostenibilidad, resiliencia y equidad urbana, gracias al diseño de elementos diversos como parques, corredores verdes y redes de movilidad. Por tanto, la implementación de los corredores verdes en Chachapoyas puede ser una estrategia eficaz para enfrentar la fragmentación urbana que promueva, al mismo tiempo, la integración y el acceso equitativo a los recursos urbanos.

3 ESTUDIO DE CASO

La ciudad de Chachapoyas, capital de la región Amazonas-Perú, enfrenta actualmente un crecimiento urbano desorganizado y sin

planificación que ha dificultado la integración continua entre sus distintos sectores. Un fenómeno agravado por su compleja topografía caracterizada, en primer lugar, por la presencia de quebradas mal utilizadas que fragmentan el territorio y generan sectores aislados; y, en segundo lugar, por la presencia de zonas verdes de alta densidad y diversidad de vegetación que se encuentran desaprovechadas, así como por una desconexión de las áreas urbanas consolidadas (PDU, 2013). Chachapoyas cumple un rol fundamental en la región al ser un núcleo de desarrollo en que convergen importantes equipamientos como universidades, hospitales, mercados, infraestructura turística y servicios administrativos. Esta condición ha favorecido el aumento de su población al impulsar la migración de una población que proviene de zonas rurales y busca mejores oportunidades económicas y sociales. INEI (Instituto Nacional de Estadística Informática) señala que esta expansión urbana se intensificó a partir del siglo XXI, motivada por la construcción de nuevas vías de acceso y la ampliación de servicios básicos. Sin embargo, la ausencia de un marco regulador y de planificación urbana ha fomentado la ocupación informal del suelo. Según el PDU (2013)

se hallan identificadas cuatro direcciones de crecimiento: norte, este, sur y oeste. Entre estas, el sector sur, especialmente en las zonas de Santo Domingo y El Molino, evidencia la expansión más acelerada y carente de planificación, consolidándose como un espacio con alta vulnerabilidad.

El tejido urbano de Chachapoyas presenta una clara diferencia entre el centro y la periferia. En el centro histórico predomina una trama urbana regular, con una organización clara de espacios y funciones. Sin embargo, a medida que se avanza hacia la periferia la trama se vuelve irregular, con pendientes pronunciadas y un desarrollo espontáneo. El comercio también se distribuye de manera diferenciada: el comercio central se concentra en la Plaza de Armas; el comercio intensivo en los mercados locales; y el especializado se ubica principalmente en la Avenida Salamanca. No obstante, no existen muchos espacios públicos y los existentes carecen de tratamiento adecuado.

El sector sur, objeto de este estudio, evidencia una alta vulnerabilidad física y social. Las quebradas que cruzan su territorio se activan en

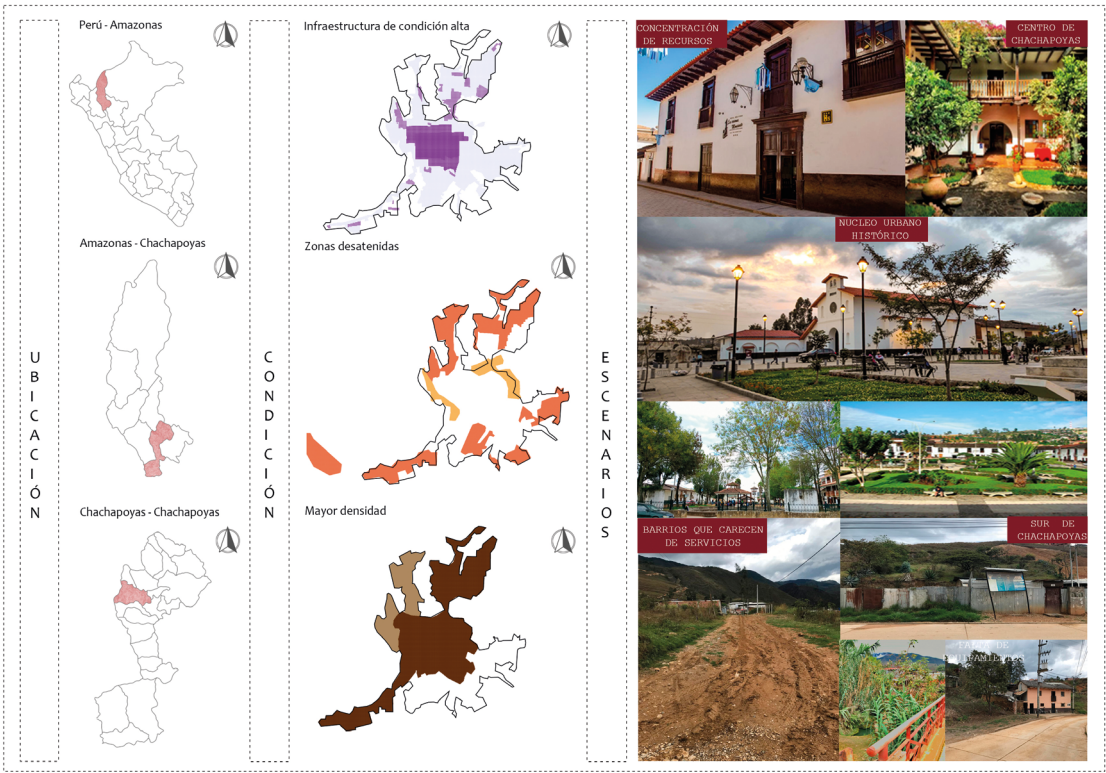


FIG. 1. Ubicación y contexto actual de Chachapoyas
Fuente: Elaboración propia

épocas de lluvias, generando riesgos naturales. Además, en esta zona se han establecido numerosos asentamientos humanos informales (AA. HH.) que carecen de servicios básicos, además de presentar una serie de vacíos urbanos y ecológicos que dificultan la implementación de espacios públicos y áreas verdes, generando una percepción de abandono e inseguridad. A esto se suma la carencia de equipamientos educativos y de salud en el sector, obligando a sus residentes a trasladarse hacia el centro de la ciudad, en detrimento de la estrategia de la ciudad de los 15 minutos, lo que sin duda genera una segregación territorial y social. Chachapoyas es una ciudad con un fuerte potencial de desarrollo regional, pero enfrenta importantes desafíos en cuanto a su planificación urbana. Por ello se plantea como caso de estudio la relación entre estos dos sectores (centro y sur), con el propósito de identificar estrategias que permitan su integración y contribuyan a una ciudad más cohesionada y equitativa.

Así, los procesos de regeneración de los asentamientos informales deben estar arraigados en una transformación integrada y sostenible encaminada a comprender las dinámicas sociales, urbanas y económicas, así como los problemas de precariedad, exclusión y marginalidad que definen, originan y refuerzan la informalidad urbana en muchas ciudades latinoamericanas (GÓMEZ-VILLANUEVA et al., 2021).

4 METODOLOGÍA

4.1 Objetivos y antecedentes del procedimiento

En este punto se exponen la importancia de los objetivos del estudio y la metodología empleada. El objetivo investigativo es determinar las causas y factores de la fragmentación urbana con el fin de analizar, posteriormente, las estrategias de regeneración urbana basadas en corredores verdes, tomando como muestra los sectores sur y centro, que representan áreas fragmentadas de Chachapoyas. Asimismo, se documentan las condiciones actuales de la ciudad, se exploran las causas y, finalmente, se propone el diseño de redes de conectividad a través de los corredores verdes destinados a mejorar la cohesión urbana. La investigación se apoya en el marco teórico de la regeneración urbana y la conectividad de zonas fragmentadas. Para ello se estudian casos similares en

otros contextos urbanos considerando el enfoque conceptual de integración de corredores verdes en ciudades, entendido como una estrategia para mejorar la conectividad y sostenibilidad urbana en la propuesta planteada para Chachapoyas.

4.2 Enfoque metodológico

La presente investigación adopta un enfoque mixto que implica la integración de técnicas cualitativas y cuantitativas dentro de un mismo estudio (HERNÁNDEZ-SAMPIERI et al., 2014). En primera instancia, la investigación se centrará en determinar las causas que generan la fragmentación en Chachapoyas, para luego analizar las estrategias adaptables de regeneración urbana que posibiliten una integración que solucione, finalmente, la fragmentación de los barrios. La naturaleza del estudio es de carácter aplicado, ya que fundamenta la interrelación entre el descubrimiento tecnológico y los conocimientos derivados de la investigación básica. Este enfoque permite abordar de manera directa el problema específico de la fragmentación urbana, contrastando la teoría con la realidad concreta (LOZADA, 2014).

La investigación explicativa causal, se enfoca en el porqué del problema mediante las variables independiente y dependiente. Para ello, se realizaron visitas de campo en las que se utilizaron fichas de observación para recolectar información verídica sobre los dos sectores (FIDIAS, 2021).

4.3 Documentación de los procedimientos

Selección de muestra

El área de análisis es la ciudad de Chachapoyas. Se seleccionaron como muestras los sectores sur y centro teniendo en cuenta su fragmentación urbana y su representatividad de problemática de conectividad. Como base de documentación se llevaron a cabo las visitas sistemáticas a campo para observar y documentar las condiciones urbanas y el uso de los espacios en degradación. Asimismo, cada visita fue registrada en fichas de observación detalladas que describían cada uno de los aspectos de la ciudad. De acuerdo al análisis cualitativo, se emplearon fuentes secundarias (censos, datos municipales y estadísticos); y en cuanto al análisis cualitativo, se realizaron pequeñas entrevistas sistemáticas a expertos locales, autoridades municipales y a miembros de la

comunidad. Para el procesamiento de la base de datos se consideraron diversos instrumentos de investigación, como el uso de Google Earth, AutoCAD para el dibujo y Photoshop para el procesamiento de las cartografías.

4.4 Fases de la investigación

Fase 1: Análisis de la estructuración actual de la ciudad: Como primera instancia, se determinan las causas y los factores que generan la fragmentación urbana en los dos sectores muestra de Chachapoyas, mediante técnicas de análisis documental y de observación directa. Estos datos serán procesados en cartografías y mapeos para comprender mejor las variables relacionadas con la fragmentación urbana y regeneración urbana, contemplando la evolución, la red vial y los cambios morfológicos de la ciudad, elementos que permiten identificar cómo se ha configurado el espacio territorial.

Fase 2: Documentación y evaluación comparativa de referentes: Se estudian y analizan comparativamente los casos de estudios bajo los principios teóricos de distintos autores. Las variables evaluadas en estos referentes incluyen estrategias de conectividad, integración social y sostenibilidad ambiental, con el propósito de identificar estrategias efectivas para enfrentar la problemática de fragmentación urbana en contextos similares.

Fase 3: Propuesta de red de corredores verdes para la regeneración urbana: Finalmente, a partir del análisis previo y sobre la base de los resultados de las variables y los principios teóricos, se seleccionan y adaptan las estrategias más adecuadas para diseñar una propuesta de red de corredores verdes que fomente la conectividad y la regeneración urbana en los sectores sur y centro de Chachapoyas.

4.5 Análisis de Datos

Se realizó una base de datos secundarios que incluyó variables cuantitativas y cualitativas para la contextualización de la realidad actual de la ciudad. Para ello se determinó primero la variable de la fragmentación urbana y sus causas, utilizando datos estadísticos e informes técnicos que fundamentan el estudio. Posteriormente, se analizaron las estrategias y proyectos de regeneración urbana existentes con el propósito de vincular esta información con la propuesta de corredores verdes. Los datos empleados

incluyen estadísticas institucionales y estudios urbanos, explorando los siguientes recursos:

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): Para los indicadores demográficos y poblacionales de Chachapoyas, se utilizó el censo más actualizado, que fue realizado en 2017. Esta información permite analizar indicadores como densidad poblacional y su distribución espacial.

Plan de Desarrollo Urbano (PDU) de Chachapoyas 2013: Que proporcionó información sobre indicadores como la zonificación y la planificación urbana de la ciudad. Este documento fue clave para comprender la estructura urbana actual y las áreas de intervención prioritarias.

Municipalidad Provincial de Chachapoyas (MPCH): Se consultaron informes sobre la fragmentación urbana y el desarrollo de infraestructuras, así como proyectos actuales de regeneración urbana en la ciudad.

5 RESULTADOS Y DISCUSIONES

5.1 Evolución y Caracterización: el caso de la ciudad de Chachapoyas

La ciudad de Chachapoyas presenta un panorama urbano dinámico, ya que a lo largo del tiempo ha experimentado cambios significativos en la expansión y la estructuración de su tejido urbano. Para este estudio se tomó como muestra dos sectores representativos de la ciudad: el sur y el centro, en los cuales se hace un análisis comparativo de las características y desafíos que enfrenta Chachapoyas. Con ese fin se emplearon métodos de recolección de datos y análisis documental, con el apoyo de herramientas diversas como mapeos detallados, cartografías y registro fotográfico. Este enfoque permitió identificar las causas estructurales de la fragmentación, tales como la expansión urbana desordenada, la carencia de infraestructura y la segregación, tal como señalan autores como Lefebvre mencionado por (BARINGO-EZQUERRA, 2014). A partir de este proceso, se obtuvieron los siguientes resultados:

5.1.1 Evolución histórica

Desde sus orígenes en el siglo XVIII, según PDU (2013), Chachapoyas ha enfrentado diversas fases de desarrollo urbano que han influido

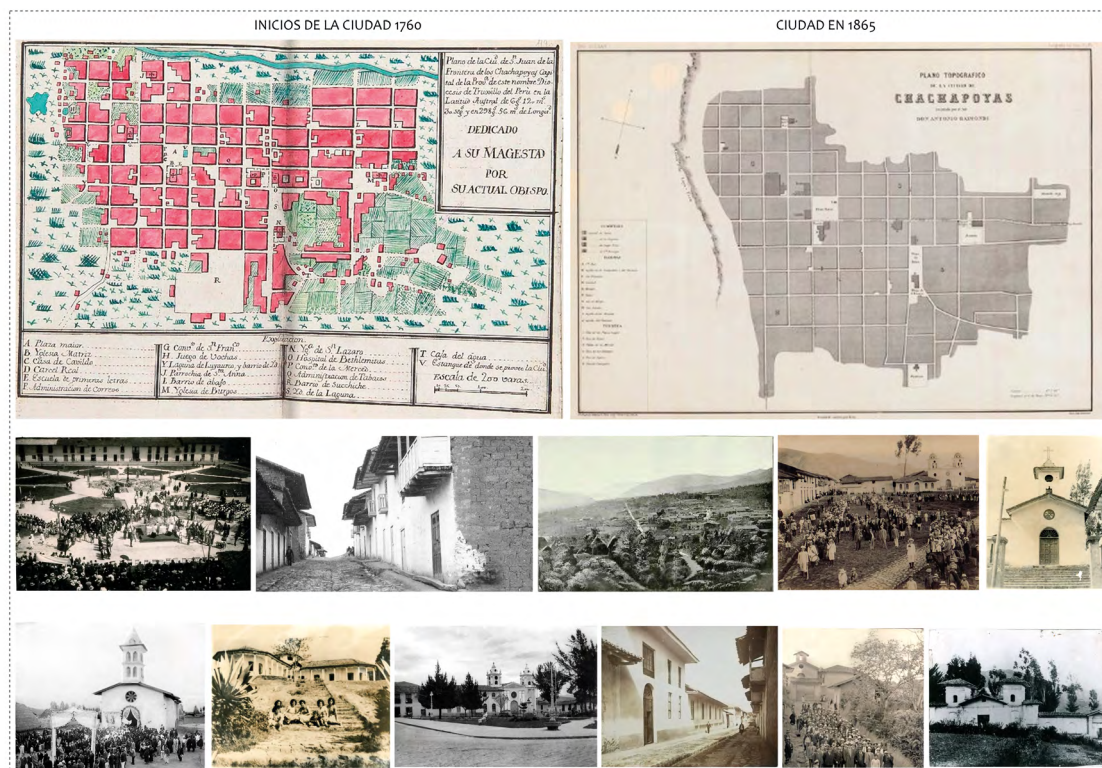


FIG. 2. Plano de Chachapoyas 1760 y 1865

Fuente: Plano de la ciudad 1760 (Martínez-Compañón, 1737-1790); Plano de la ciudad 1865 (Paz, 1865); imágenes inferiores obtenidas por la Municipalidad Provincial de Chachapoyas

directamente en la configuración actual de su tejido urbano. Los planos de 1760 (FIG. 2) muestran una estructura básica concebida como una trama reticulada, con calles principales que delimitan un núcleo urbano y áreas circundantes que se destinan mayormente a la agricultura. En 1865 (FIG. 2) la ciudad comienza a experimentar un proceso de expansión territorial que se extiende hasta 1990. Durante este periodo, la configuración urbana se vuelve más compacta, destacándose un trazado ortogonal que facilita la movilidad y la organización funcional del espacio y la distribución de sus equipamientos. Este crecimiento relativamente controlado permitió la consolidación de un núcleo urbano coherente, limitando la dispersión de las zonas urbanizadas, tal como indican autores como (HARVEY, 2008).

Sin embargo, a partir de 2002 se evidencia una fase marcada por el crecimiento desordenado y la expansión no planificada de la red vial, fenómeno asociado a factores demográficos y económicos y a la ausencia de políticas urbanas efectivas; con el resultado en la fragmentación espacial y una irregularidad del tejido urbano. Se trata de un proceso que dificulta la conectividad

entre los distintos barrios, generando discontinuidades que impactan negativamente en la cohesión urbana. Para 2023, Chachapoyas presenta un panorama caracterizado por una ciudad desorganizada y dividida en fragmentos o islas que separan la continuidad fluida del tejido urbano. Este crecimiento disperso ha llevado a una falta de cohesión en el desarrollo urbano. Y a la ausencia de un plan maestro coherente que oriente la expansión territorial (FIG. 3).

El crecimiento poblacional ha sido un elemento determinante en las transformaciones de la planificación urbana de la ciudad. A lo largo del tiempo las ciudades han experimentado un cambio significativo en su estructura urbana, pasando de una ciudad con características coloniales a un entorno urbano fragmentado; un proceso en el cual la ocupación desigual de las zonas periféricas ha sido particularmente notable. Todo ello ha contribuido a la creación de barrios aislados y a una infraestructura urbana deficiente (SAMADA-GRASST, 2023). Este fenómeno se relaciona con dinámicas de segregación socioespacial y precariedad urbana descritas por HARVEY (2008) y BARINGO-EZQUERRA (2014).

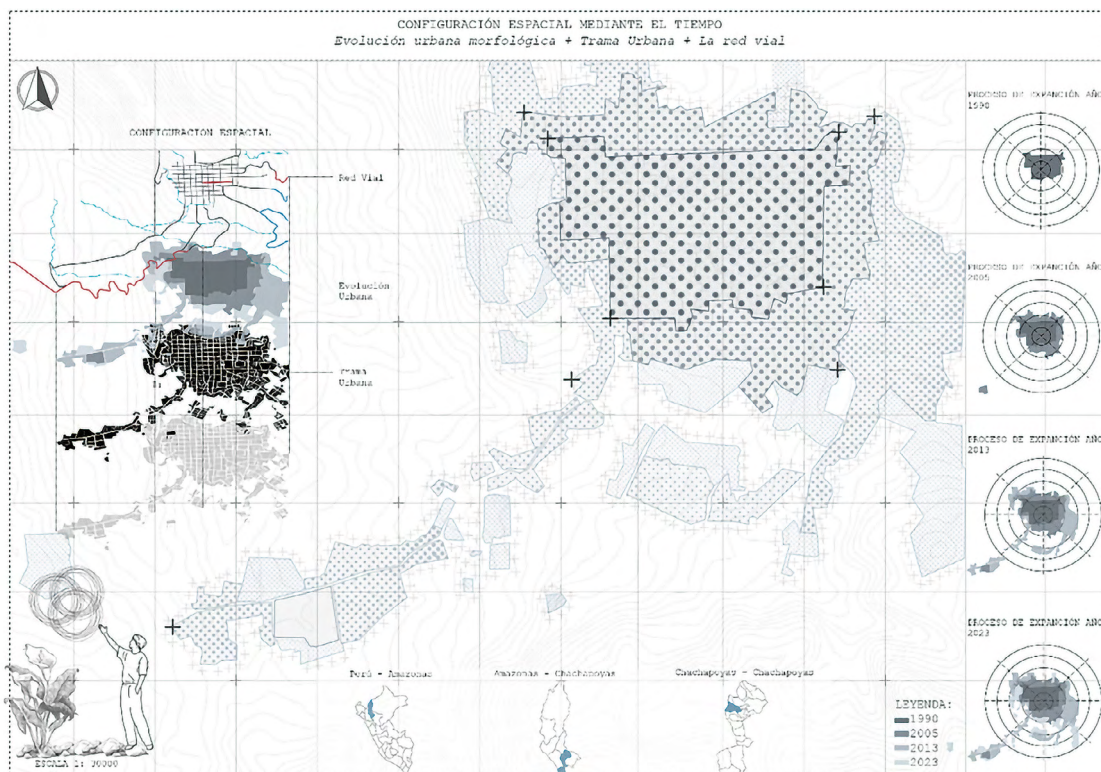


FIG. 3. Plano de evolución urbana 1990 - 2023

Fuente: Elaboración propia consultando en el (PDU, 2013) y cartografías obtenidas por Google Earth

5.2 Análisis de la Fragmentación Urbana en Chachapoyas

En el caso de Chachapoyas, los sectores reflejan las distintas dinámicas urbanas de la ciudad: el centro histórico y el sector sur, caracterizado por su expansión (PDU, 2013). Ahora bien, el centro de Chachapoyas se configura como un núcleo de actividad económica y social, donde la centralización promueve una dinámica de interacción constante (INEI). Esta área, caracterizada por su alta densidad, alberga múltiples equipamientos urbanos. Sin embargo, la alta concurrencia genera desafíos, ya que las vías principales, con un gran flujo de personas y vehículos, presentan un estado de superficie intermedio. Por otro lado el sector sur, un área en desarrollo de expansión urbana, enfrenta ciertas limitaciones significativas. Su infraestructura vial es deficiente, especialmente en las vías locales que conectan con las áreas residenciales, limita la movilidad y genera un entorno poco accesible. Esta situación se vincula directamente con procesos de fragmentación urbana descritos por (RODRÍGUEZ-SUAREZ et al., 2023), quienes señalan que la expansión no planificada genera

barreras físicas y sociales que dificultan la integración territorial.

5.2.1 Análisis del nivel de accesibilidad vial

El análisis del nivel de accesibilidad vial revela las importantes diferencias entre estos sectores. En el sector centro se destaca un grado de accesibilidad superior, facilitado por la concentración de actividades comerciales y educativas en dos ejes viales principales: la Avenida Libertad y el Jr. Salamanca. A pesar de la alta afluencia de tránsito, la superficie de estas vías se encuentra en un estado intermedio. La centralidad de espacios públicos como parques, plazuelas y equipamientos deportivos y de salud favorece la conectividad del sector, que cuenta con una vía peatonal muy utilizada. Sin embargo, la accesibilidad hacia el parque infantil Belén y la Plazuela de Burgos se ve obstaculizada por el mal estado de las vías adyacentes, y el hospital regional Virgen de Fátima también presenta deficiencias en su acceso, limitando el tránsito en la zona (Fig. 4).

La accesibilidad es un elemento fundamental para el desarrollo funcional de las áreas urbanas,

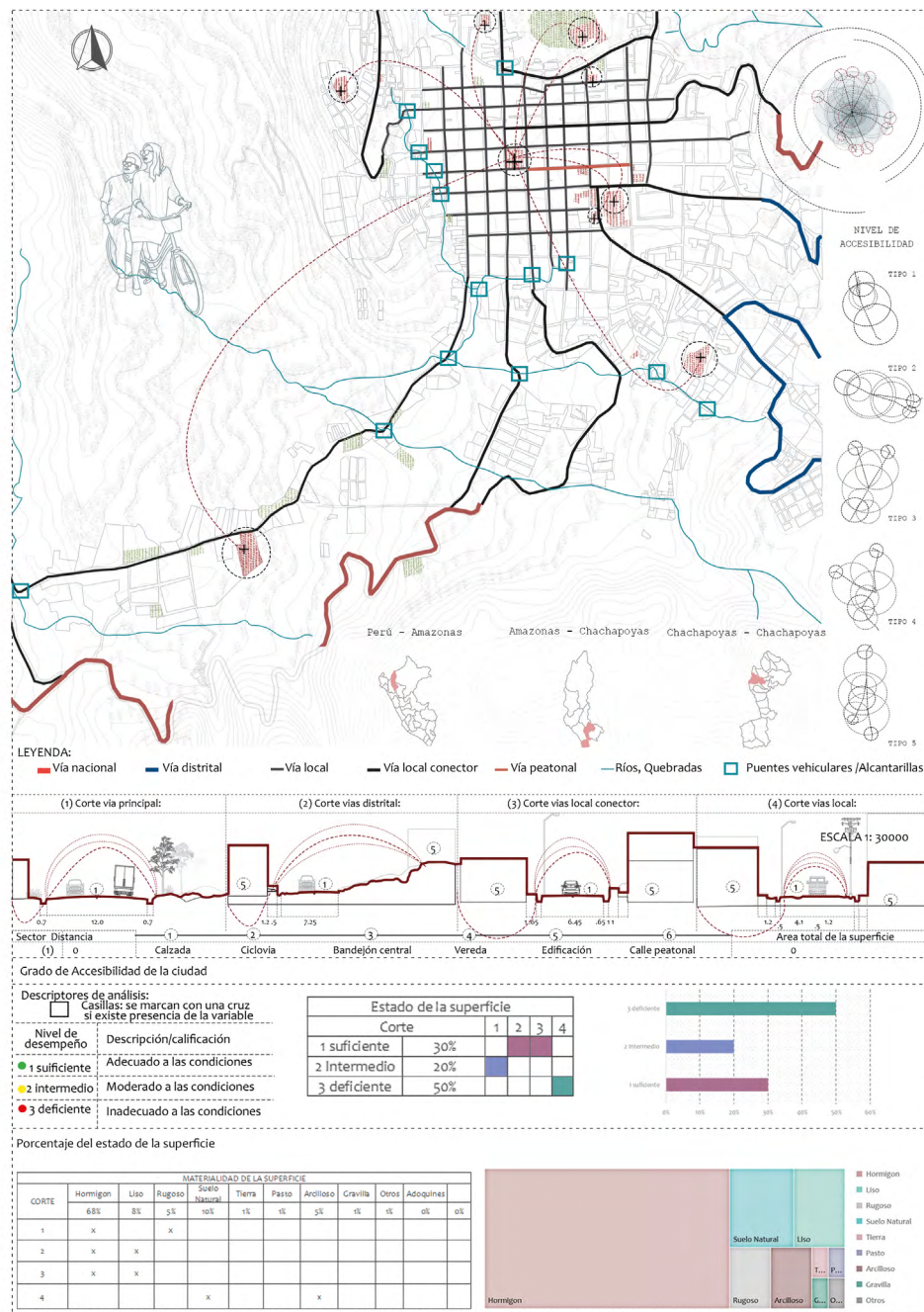


FIG. 4. Plano de estructura vial
Fuente: Elaboración propia

debido a que facilita la interconexión entre diversos puntos de productividad y convivencia (MEJÍA-FRANCO et al., 2023). Sin embargo, en las ciudades fragmentadas los desplazamientos de la población tienden a establecerse en un único centro donde se concentran la mayoría de los servicios y actividades productivas, generando congestión y limitaciones en la movilidad

urbana (GARCÍA-PÉREZ, 2018); (SARMIENTO-PIETO et al., 2020). Por lo tanto, las infraestructuras viales no deben considerarse únicamente como los medios para facilitar el desplazamiento físico, sino como elementos estratégicos para mejorar la accesibilidad integral de la ciudad, impactando en la equidad social y la sostenibilidad urbana (MONTOTOYA et al., 2020).

5.2.2 Análisis del PDU y su variación con la actualidad

El análisis comparativo entre el PLAN DE DESARROLLO URBANO (PDU, 2013) y la situación actual revela discrepancias significativas en la zonificación. Esto se debe a que, en el sector centro, la zonificación se ha mantenido relativamente alineada con las proyecciones originales, priorizando el desarrollo comercial y educativo, lo que impulsa a una dinámica urbana más consolidada y funcional. No obstante, en el sector sur, el crecimiento residencial ha superado lo planificado inicialmente. La misma presenta una carencia de equipamientos públicos adecuados, como escuelas y centros de salud. Dicha situación, genera una brecha entre lo proyectado y la realidad, intensificando la fragmentación urbana. Además, la mayoría de las áreas recreativas son privadas, lo que restringe el acceso a la comunidad y limita las oportunidades de interacción social y cohesión barrial (Fig. 5).

Estos hallazgos enfatizan en la débil planificación urbana y el aumento de la fragmentación en ciudades latinoamericanas. Un análisis realizado por (MONTÓYA et al., 2020) documenta cómo la evolución del desarrollo urbano desde 2001 hasta 2019

mostró un cambio de un enfoque normativo y racional a una planificación fragmentada “por sectores y excepciones”, que debilitó la coherencia territorial y propició la fragmentación del espacio urbano. De manera similar, (AGUIRRE, 2024) resalta que las limitaciones institucionales y la falta de equipamientos públicos en áreas de expansión residencial generan brechas significativas en la accesibilidad y cohesión social, factores claves en la fragmentación urbana. Por tanto, la revisión del PDU en el caso de Chachapoyas evidencia cómo las discrepancias entre planificación y realidad, en confluencia con la insuficiencia de servicios e infraestructuras, limitan la funcionalidad y la integración social del territorio.

5.2.3 Análisis de la vulnerabilidad urbana a través de la habitabilidad de los sectores

En la evaluación de la vulnerabilidad urbana en Chachapoyas se advierten profundas desigualdades territoriales y sociales que explican las causas de la división territorial. Factores como la seguridad ciudadana, el uso del suelo y el acceso a servicios básicos, ponen en manifiesto las desigualdades entre los barrios de estudio. Mientras que el centro ofrece una red vial eficiente

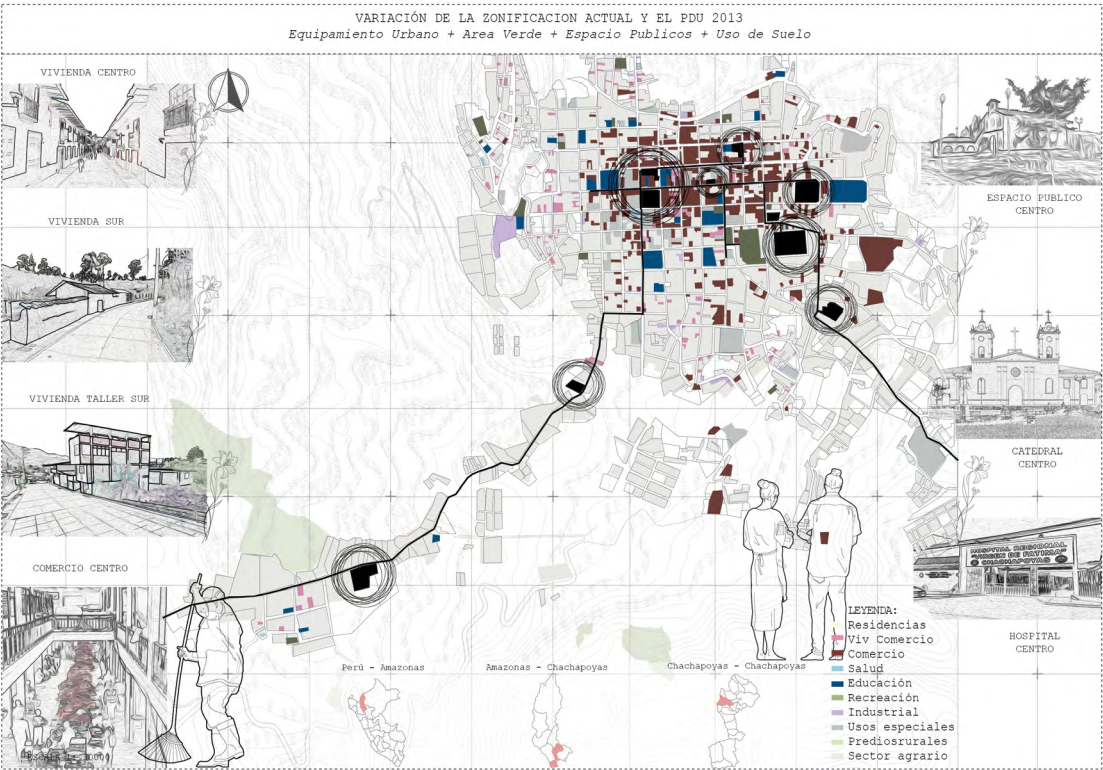


FIG. 5. Plano de uso de suelo
Fuente: Elaboración propia

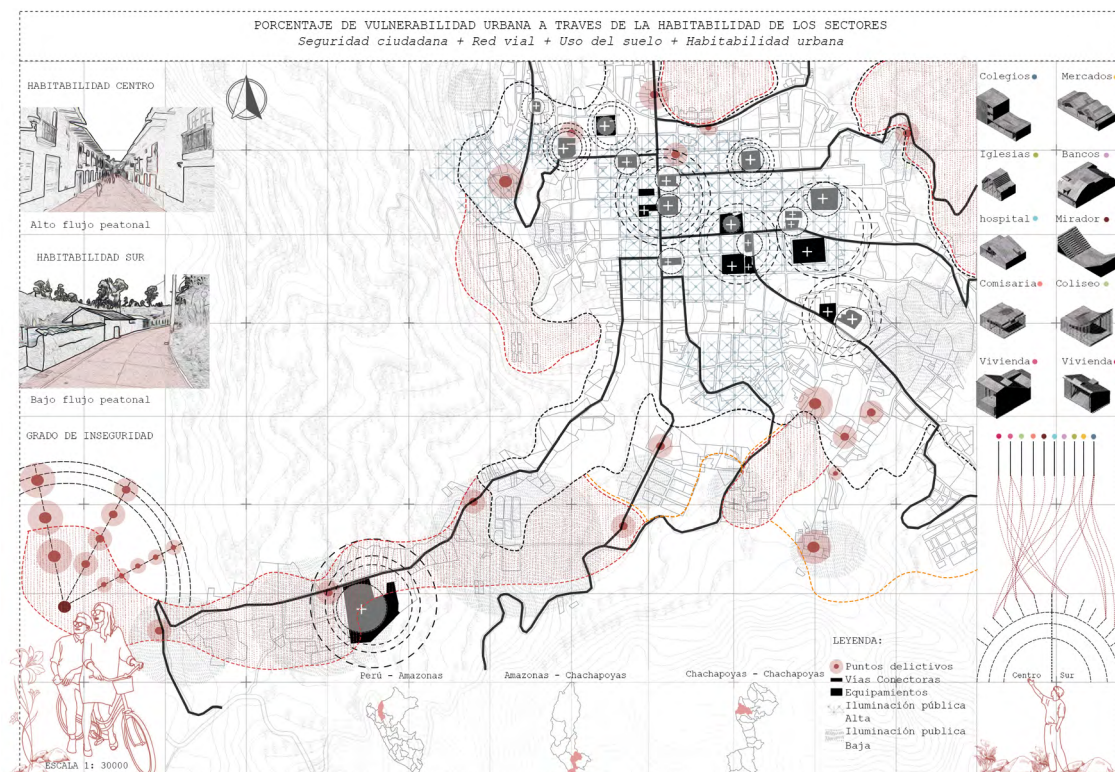


Fig. 6. Plano de formas de habitar
Fuente: Elaboración propia

y una variedad de servicios, su infraestructura de seguridad es insuficiente, con solo dos comisarías y una estación de bomberos para atender toda la población, lo que limita la capacidad de respuesta ante emergencias. Por el contrario, el sector sur presenta una mayor vulnerabilidad debido a la deficiencia en la iluminación pública y a la escasez de espacios públicos y equipamientos recreativos. Esta falta de infraestructura no solo incrementa los índices delictivos, sino que también afecta negativamente la habitabilidad, especialmente en áreas como H.U. El Molino, AA.HH. Virgen Asunta y Fundo Santa Isabel, donde el acceso a servicios básicos es limitado (Fig. 6).

Las ciudades mal planificadas se caracterizan por la ausencia de centralidades culturales y recreativas a nivel barrial, lo que fomenta un patrón de urbanización centrado donde predomina la vivienda sin la garantía del acceso adecuado a espacios públicos. En consecuencia, el acceso a infraestructuras y servicios se convierte en un punto de conflicto en el enfoque analizado. De modo que proporcionar viviendas adecuadas no es suficiente y, por ello, resulta esencial promover entornos que sean funcionalmente diversos

y complejos (SEGUEL y VILLARROEL, 2020). Además, autores como RODRÍGUEZ-SUAREZ et al., 2023, destacan la precariedad en infraestructura urbana y servicios básicos en zonas periféricas como una condición que genera un aumento en la vulnerabilidad y contribuye a la segregación. En consecuencia, el acceso desigual a infraestructuras y servicios urbanos se convierte en un factor clave que profundiza la fragmentación, frente a lo cual resulta importante integrar los sectores con el fin de lograr un flujo barrial óptimo.

5.3 Estrategias de Regeneración urbana

En este apartado se analizarán las estrategias de regeneración, aplicados bajo los principios teóricos de distintos autores que abordan casos que presentan similitudes con el caso de estudio. Igualmente se analizan los principales factores de la problemática y la importancia de la aplicación en la ciudad. En Chachapoyas, la fragmentación urbana se origina en el crecimiento desordenado, la falta de planificación integral y las carencias en infraestructura pública. Como señalan GUZMÁN y HERNÁNDEZ, 2013, esta situación se ve agravada por la expansión

residencial sin equipamientos adecuados y la limitada conectividad entre barrios. Frente a ello la implementación de estrategias de regeneración urbana resulta importante para revertir esta problemática. Según GARCÍA-PÉREZ, 2018; SARMIENTO-PRieto et al., 2020, medidas como la revitalización de espacios públicos, la creación de corredores verdes y la mejora de la infraestructura vial pueden fomentar la cohesión social, fortalecer la conectividad urbana y promover la sostenibilidad.

5.3.1 Los principales factores e importancia de la regeneración

La fragmentación urbana en el caso de Chachapoyas, en los sectores sur y centro, ha identificado dinámicas que afectan la interacción y conectividad del tejido urbano. A través de técnicas de recolección de datos, como mapeos y registros fotográficos, se logró un diagnóstico comprensivo de la problemática actual.

A) Nivel de interacción del tejido urbano

Este análisis reveló diferencias significativas entre los sectores. El sector centro,

caracterizado por su alta concurrencia, presenta un elevado flujo de personas y vehículos, que incluye paseos peatonales y plazas públicas. Elementos como semáforos y pasos de peatones facilitan una alta conectividad, favoreciendo la interacción social y la movilidad dentro de la ciudad. Sin embargo, el sector sur muestra un bajo nivel de interacción urbana, con barreras físicas que limitan la comunicación, y también conjuntos residenciales cerrados y una escasez de espacios públicos, además de una infraestructura vial deficiente que reduce la circulación y dificulta la conexión con el centro de la ciudad (FIG. 7).

Las dinámicas urbanas en las ciudades se ven marcadas por su localización geográfica y los retos asociados al crecimiento urbano. La ciudad en desarrollo, mayormente ubicada lejos de grandes centros urbanos, va creando una interacción limitada con estos. De modo que las nuevas ciudades en crecimiento comienzan a mostrar indicios de expansión vertical en áreas específicas. Para ello se proponen mecanismos de control y planificación urbana con la idea de mitigar los efectos de la metropolización desorganizada, evitando que se profundicen las desigualdades y las barreras

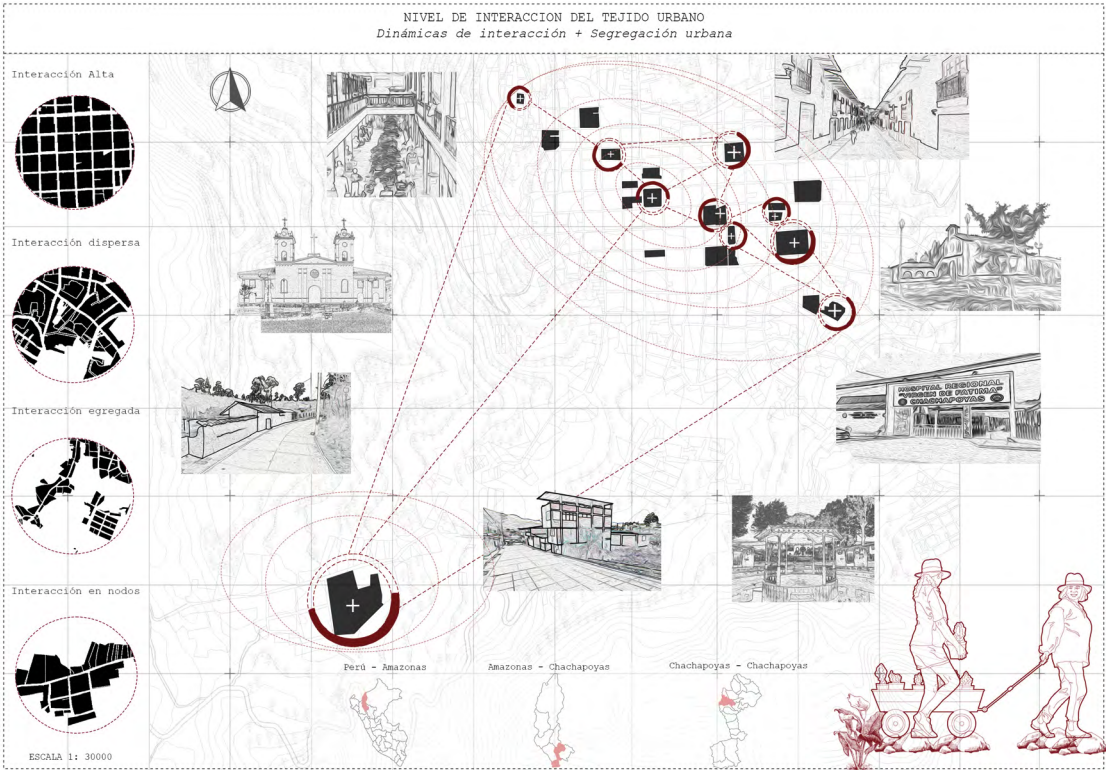


FIG. 7. Plano de dinámicas urbanas
Fuente: Elaboración propia

sociales dentro del espacio urbano (Maturana et al., 2019).

B) Grado de vulnerabilidad por riesgo ambiental

El análisis de la vulnerabilidad en ambos sectores revela que se halla relacionada con factores físicos y antrópicos. En el sector centro se identificó una alta vulnerabilidad, especialmente en áreas con vías deficientes. Asimismo, la quebrada Santa Lucía enfrenta riesgos hidrológicos y contaminación. Por otro lado, el sector sur presenta vulnerabilidades asociadas a su topografía y tipo de suelo. El terreno es de roca basamento arenisca, menos resistente a la erosión, lo que incrementa los riesgos geológicos y compromete la estabilidad de algunas áreas. En particular, el AA.HH. Virgen Asunta enfrenta un alto riesgo debido a pendientes pronunciadas y suelos inestables (Fig. 8).

La segregación urbana no solo está relacionada con factores socioeconómicos, sino también con los riesgos ambientales y sociales que afectan de manera diferenciada a la población. Por lo que se demuestran que las áreas de mayor ingreso disfrutan de mejores condiciones de

seguridad y calidad ambiental. En cambio, los sectores más vulnerables, generalmente aquellos con menor poder adquisitivo, se ubican en zonas expuestas a estos riesgos ambientales, sobre terrenos expuestos a deslizamientos o áreas con menor infraestructura para mitigar el impacto de desastres naturales. De tal manera que la segregación territorial tiene como consecuencia la falta de integración entre las áreas centrales y las periferias, lo que finalmente perpetúa la exclusión social de los habitantes de los barrios más vulnerables (Romero et al., 2011).

5.3.2 Estudio de casos de las estrategias de regeneración

El apartado de este estudio se centra en analizar las estrategias de regeneración urbana aplicadas en contextos urbanos de fragmentación, con el objetivo de identificar los enfoques que puedan ser relevantes para la situación actual del caso de estudio de Chachapoyas. En este contexto, se seleccionaron cuatro ciudades como referentes de estudio: Santander (España), Arequipa (Perú), Bogotá (Colombia) y San José Río Hondo (México). A continuación, se presentan las estrategias observadas en cada

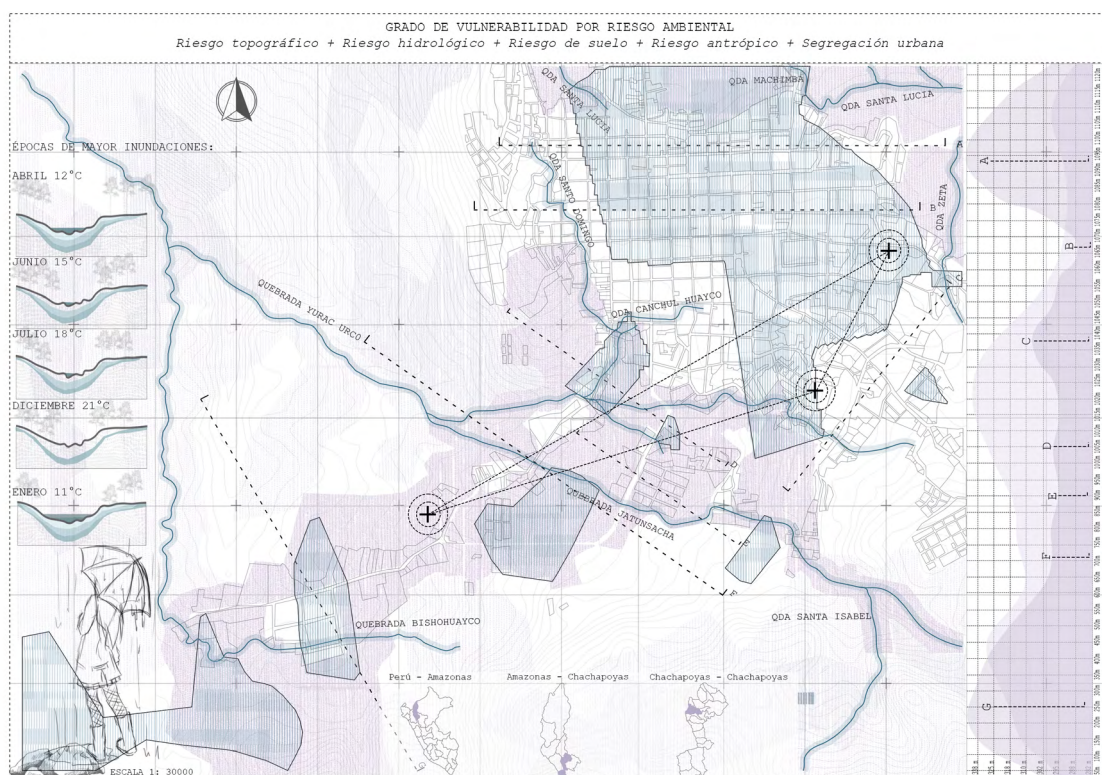


FIG. 8. Plano de Riesgos Ambientales

Fuente: Elaboración propia

A) Caso 1

Resultados Observados:

La mejora en la cohesión urbana, a través de la reconfiguración de espacios públicos y privados ha permitido una mayor integración entre diferentes sectores de la ciudad, fortaleciendo la cohesión social. La sostenibilidad ambiental, gracias al establecimiento de áreas verdes que conectan espacios dispares y fomentan la biodiversidad y la resiliencia ecológica.

B) Caso 2

Arequipa y Bogotá, “Acupuntura Urbana en Bordes de Ciudad: Ejercicios en Arequipa y Bogotá” (ZEBALLOS-VELARDE et al., 2022). Ambas ciudades enfrentan desafíos similares de crecimiento desordenado. En Arequipa, se aplica la metodología



FIG. 9. Cuadro de análisis de referentes
Fuente: Elaboración propia

de catálisis urbana que dirige el crecimiento hacia centralidades predefinidas y protege áreas agrícolas. Por otro lado, en Bogotá se propone la formalización de zonas informalmente ocupadas, así como la implementación de proyectos agro-productivos. Ambas estrategias enfatizan la importancia de mejorar la conectividad y cohesión a través de intervenciones urbanas bien planificadas.

Resultados Observados:

En ambas ciudades han mejorado la conectividad entre zonas centrales y periféricas, y la accesibilidad a recursos y servicios. También mejorando la cohesión social debido a que los proyectos implementados han promovido, a su vez, la inclusión social, fortaleciendo la identidad comunitaria y logrando una mejora en la comodidad de sus residentes.

c) Caso 3

San José Río Hondo, “Regeneración de la Fragmentación de la Forma Urbana” (CARDONA y CARDONA, 2017). Esta ciudad también enfrenta un problema de fragmentación urbana, y la renovación de la trama urbana ha sido decisiva para evitar la desconexión entre áreas nuevas y antiguas. Las propuestas incluyen una planificación cuidadosa de la infraestructura vial y un enfoque en la creación de una conexión de áreas verdes que fomente la convivencia y la accesibilidad. Este referente destaca la jerarquía de integración en el diseño urbano con el medio metropolitano.

Resultados Observados:

La implementación de áreas públicas irá creando entornos más habitables y accesibles. Del mismo modo la integración metropolitana ha logrado una mejor conexión con el entorno metropolitano, aumentando las oportunidades económicas y sociales.

5.4 Regeneración Urbana: intervención en redes

En el caso de Chachapoyas, la regeneración se desarrolla mediante una perspectiva integral que utiliza corredores verdes como solución estructural y ecológica destinada reconectar los barrios fragmentados. Dichos corredores se definen como sistemas lineales multifuncionales que integran dimensiones ambientales, sociales y de movilidad sostenible, adaptados a la topografía y a preexistencias de la ciudad. Para su

implementación se plantea el manejo de intervenciones en redes que incluyen: la infraestructura vial, espacios públicos, la movilidad sostenible, áreas verdes y participación comunitaria. Dichos elementos se organizan en fases con la finalidad de articular el centro con las periferias, respetando el trazado existente y aprovechando zonas subutilizadas como las márgenes de quebradas (FIG. 10).

5.4.1 Red de conectividad urbana y áreas verdes

Dentro de esta estrategia se plantea la creación de un sistema de corredores verdes tipo lineal y ecológico, así como se busca la reestructuración e integración vial de Chachapoyas, articulando una red de corredores verdes que conecten a los barrios fragmentados (centro y sur). La propuesta se materializa en un parque lineal que sigue el trazado natural de las quebradas Santa Lucía y Bisho-huayco, funcionando como eje estructurante del sistema. Estos espacios no solo recuperan el valor ambiental del paisaje, sino que también reducen la exposición a riesgos hidrológicos. Los corredores incluyen franjas arboladas, senderos peatonales y zonas de amortiguamiento natural, fomentando la biodiversidad y un entorno seguro y agradable. Además, los corredores se integran con equipamientos urbanos y servicios básicos. Estos ejes estructurantes se complementarán con la renovación de las avenidas principales como la Av. Libertad y el Jr. Salamanca, fortaleciendo así la continuidad del tejido urbano.

5.4.2 Red de Espacios Públicos

La integración de los espacios públicos se estructura mediante la estrategia de “*acupuntura urbana*”, en la cual se utilizan los corredores verdes como ejes articuladores del sistema. Esta estrategia identifica los puntos importantes dentro del tejido urbano a fin de generar impactos positivos a menor escala, entre ellos la activación y mejora de los parques y plazas ya existentes. Asimismo, dentro de esta red se proponen rutas peatonales y ciclovías que promuevan la sostenibilidad y el confort climático. Estas rutas refuerzan la conexión y el confort, a la vez que promueven el uso activo de los espacios urbanos. Para lograr esta estructuración, se recuperan los terrenos baldíos y se revitalizan los espacios existentes como el parque infantil Belén y la Plazuela de Burgos, con el propósito de fomentar la cohesión social, la recreación y la integración e interacción de los barrios desconectados.

5.4.3 Red de movilidad sostenible

En esta estrategia se plantea una red de movilidad que permita un flujo continuo entre los barrios. Para ello se conectarán mediante corredores verdes que enlacen a los sectores claves de la ciudad con el objetivo de mejorar su accesibilidad y el tránsito. La propuesta considera un sistema multimodal que combina rutas peatonales, ciclovías segregadas y corredores de transporte público en áreas verdes integradas. Esta configuración facilita el acceso equitativo a la ciudad priorizando modos no motorizados así como mejorar la accesibilidad a servicios. Por tanto, se plantea la creación de rutas en zonas verdes que conecten

equipamientos críticos como el del Hospital Virgen de Fátima, instituciones educativas y centros de abastecimiento.

5.4.4 Fortalecimiento de la cohesión comunitaria

Finalmente, la cohesión y la participación comunitaria apoyan en la implementación de corredores verdes como espacios sociales de encuentro, a través de pequeñas intervenciones específicas como jardines comunitarios, módulos de juegos infantiles, pequeños anfiteatros barriales, huertos urbanos y zonas de talleres al aire libre. Estas intervenciones están orientadas a fortalecer

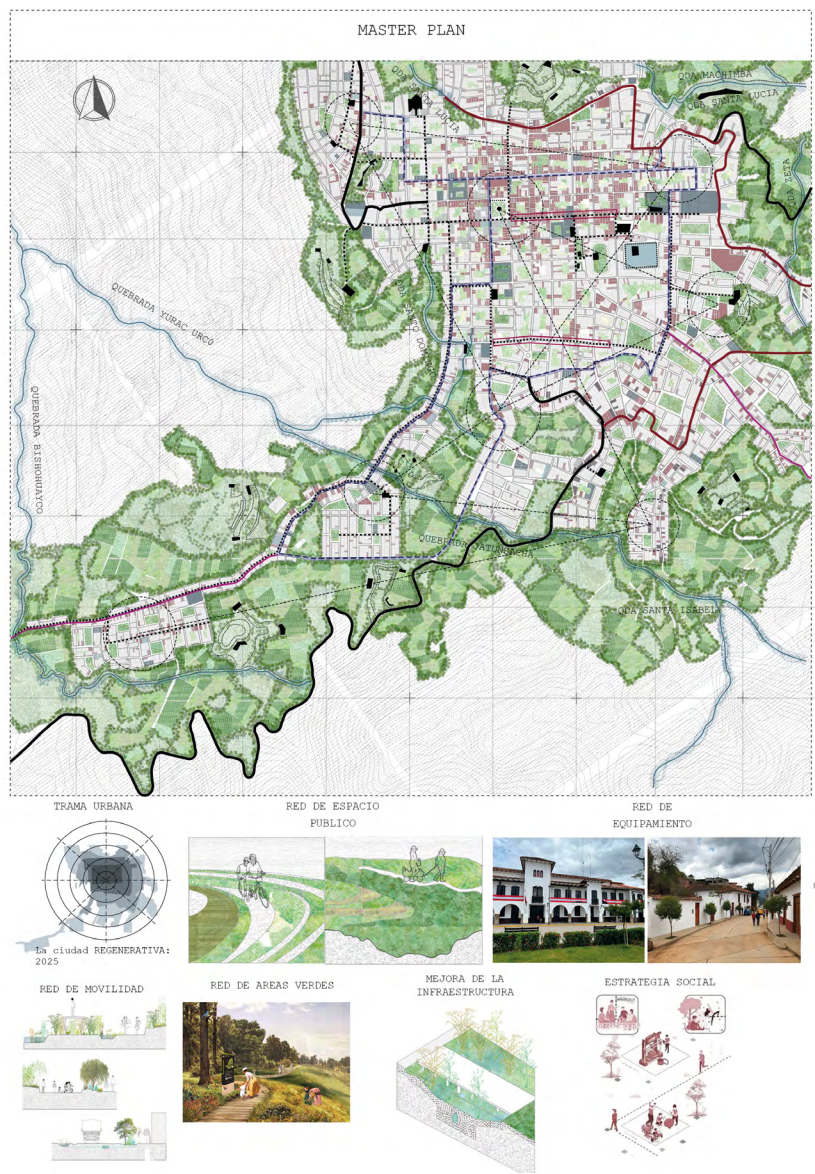


FIG. 10. Plano de intervención en redes (Master plan)
Fuente: Elaboración propia

el vínculo entre los residentes y su entorno urbano, aumentando el sentido de pertenencia. Asimismo, se promoverán procesos participativos en el diseño de la configuración del territorio. La incorporación de mobiliario urbano inclusivo, iluminación adecuada y equipamiento multifuncional, contribuyen a mejorar la seguridad, la apropiación del espacio y la cohesión entre los sectores centro y sur.

6 DISCUSIÓN FINAL Y CONCLUSIONES

La investigación presentada se ha centrado en el análisis de la fragmentación urbana en el caso de estudio en la ciudad de Chachapoyas, así como en la propuesta de dinámicas de regeneración urbana que pueden ser utilizadas con el fin de contribuir en la integración y sostenibilidad de la ciudad.

En primer lugar, es importante destacar cómo la evolución histórica y el crecimiento urbano no planificado han generado una configuración desigual del tejido urbano, con notorias deficiencias en las infraestructuras y los servicios básicos particularmente en el sector sur. Un escenario complejo que explica la necesidad de implementar dinámicas de regeneración que no solo mejoren la conectividad, sino que también fomenten el sentido de pertenencia.

Asimismo, se ha comprobado que la fragmentación urbana en Chachapoyas no es solo un problema físico, sino también social y ambiental. Por ejemplo, la existencia de barreras naturales, como las pendientes pronunciadas, se superpone a la existencia de brechas sociales, todo lo cual intensifica los procesos de segregación. Las estrategias propuestas incluyen la reestructuración e integración, por medio de la implementación de los corredores verdes y la accesibilidad a espacios públicos. Dichas estrategias fueron diseñadas con un enfoque multiescalar e interdisciplinario con la finalidad de abordar estos desafíos de manera articulada.

En ese sentido, la colaboración entre el área administrativa con la comunidad representa un punto decisivo para el desarrollo óptimo de las ciudades, ya que al fomentar la participación comunitaria no solo se fortalece el sentido de pertenencia, sino que genera resiliencia entre las redes de conectividad y la comunidad. La estructuración de los corredores verdes como estrategia de conectividad en barrios fragmentados debe ser un potencial que contribuya a mejorar el tejido

urbano. Este estudio evidenció que, al diseñarse de forma adaptable al contexto topográfico y sociocultural local, los corredores no solo permiten mejorar la movilidad peatonal y ecológica, sino que también se convierten en catalizadores de cohesión social y activación urbana, promoviendo, además, un desarrollo inclusivo y sostenible que combine la rehabilitación física de áreas degradadas. Para lograr todo ello es conveniente identificar las estrategias que se van a utilizar en las realidades locales con el propósito de crear un entorno que favorezca la interacción y el bienestar de todos.

Para finalizar, esta investigación se ha centrado en la ciudad de Chachapoyas, tomando como áreas de estudio dos sectores fragmentados (centro y sur). A pesar de que muchas de las características y las dinámicas de regeneración urbana, en este caso los corredores verdes como estrategia, han sido propuestas de manera específica para Chachapoyas, algunos de estos enfoques pueden servir como referencia para otras ciudades con problemáticas similares, especialmente en contextos urbanos fragmentados. Por ello, se recomienda adaptar y aplicar estas estrategias en función de las particularidades locales, entendiendo la regeneración urbana como un proceso flexible y contextualizado que responda a las necesidades específicas de cada territorio. Esta investigación busca, en última instancia, contribuir al desarrollo de ciudades más conectadas, inclusivas y sostenibles.

7 BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, F. (2024): *Sobre el sistema-ciudad o la (im) posibilidad de su fragmentación. On the city-system or the (im) possibility of its fragmentation*. 30(1), 1-13.
- BALAREZO-ALBERCA, G. (2020): The Socio-Cultural Component in Sustainable Regeneration of Military Heritage Sites. a Case Study of Rafael Hoyos Rubio Fort in Rimac, From the Perspective of Its Local Actors. *Devenir (Peru)*, 7(13), 153-176. <https://doi.org/10.21754/devenir.v7i13.767>
- BARINGO-EZQUERRA, D. (2014): La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16. Revista Del Área de Estudios Urbanos*, 0(3), 119-135.
- BUSTOS-PEÑAFIEL, M. & CASTRILLO ROMÓN, M. (2020): Lights and shadows of urban regeneration: Crossed perspectives from latin America and Europe. *Revista INVI*, 35(100), 1-19. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300001>
- CARDONA, C. & CARDONA, M. C. (2017): *Regeneración de la fragmentación de la forma urbana forma urbana*.
- CONTRERAS-JUÁREZ, Y., CASTILLO-PAVÓN, O. & SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, A. (2018): Manifestaciones de Fragmentación Urbana vinculadas a Urbanizaciones Cerradas: el caso del

- Municipio Metropolitano de Zinacantepec, Estado de México, 1990-2012. *Revista de Urbanismo*, 39, 1. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.51288>
- DELGADILLO, V. (2020): Urban regeneration in Mexico city: Polysemy of conceptions and public actions. *Revista INVI*, 35(100), 20-37. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300020>
- ESCALANTE-LEIVA, R. & DIAZ-GARCIA, I. (2024): *Propuesta de regeneración urbana participativa para la comunidad "El Gigante", ciudad de Santa Clara Participatory Urban Regeneration Proposal for the Community "El Gigante", City of Santa Clara.*
- FIDIAS, A. (2021): El Proyecto De Investigación 6a Edición. In *El Proyecto De Investigación* (Issue July 2012). <https://doi.org/10.29327/527957>
- GAJA-DIAZ, F. (2015): La regeneración urbana en el encrucijada. *ACE: Architecture, City and Environment*, 9(27), 11-26. <https://doi.org/10.5821/ace.9.27.2803>
- GARCÍA-PÉREZ, S. (2018): Urban design and public space in integrated urban regeneration contexts: Concepts, institutional framework, and recent experiences. *Zarch*, 8, 214-227. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.201782157
- GÓMEZ, J. (2021): Urban fragmentation and metropolitanization of southern Medellín. The case of La Estrella. *Bitacora Urbano Territorial*, 31(3), 153-169. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87753>
- GÓMEZ-VILLANUEVA, A. J., ROLONG-OJITO, G., & THERÁN-NIETO, K. R. (2021). Urban regeneration processes in informal human settlements in Latin America. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209), 759-776. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.09>
- GONZALES-PÉREZ, J., CASTELLANO-PARREÑO, J. & SÁNCHEZ-AGUILERA, D. (2023): Geografía: cambios, retos y adaptación. *Geografía: Cambios, Retos y Adaptación*, 820, 811-820. <https://doi.org/10.21138/cg/2023.lc>
- GUZMÁN, A., COLMENERO, F. & OCHOA, J. (2021): Fragmentación urbana. Parámetros de análisis y evaluación de elementos urbano - arquitectónicos de los barrios cerrados. *Arquitectura y Urbanismo*, XLII(2), 25-43. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=376868446003>
- GUZMÁN, A. & HERNÁNDEZ, K. M. (2013): La Fragmentación Urbana Y La Segregación Social Una Aproximación Conceptual. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*, 14, 41-55.
- HARVEY, D. (2008): La libertad de la ciudad. *Revista de Antropología y Arqueología*, 7, 15-19. <https://www.redalyc.org/pdf/814/81411812003.pdf>
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. & BAPTISTA-LUCIO, P. (2014): Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo sus similitudes y diferencias. *Métodos y Técnicas de Investigación Social*, 2-23. <https://bit.ly/3hKSrgf>
- JAYAPRAKASH, S. & SWAMY, V. (2023): Spatial SWOT Analysis: An Approach for Urban Regeneration. *Lecture Notes in Civil Engineering*, 256, 21-38. https://doi.org/10.1007/978-981-19-1862-9_2
- KOZAK, D. (2018): Revisitando el debate sobre la Fragmentación Urbana. Una década y media después de "Splintering Urbanism." *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 2001, 15-22.
- LEMOINE-RODRÍGUEZ, R., INOSTROZA, L. & ZEPP, H. (2020): The global homogenization of urban form. An assessment of 194 cities across time. *Landscape and Urban Planning*, 204, 103949. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103949>
- LOZADA, J. (2014): Investigación Aplicada: Definición, Propiedad Intelectual e Industria. *Cienciaamérica*, 1(3), 34-39. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6163749.pdf>
- MARCHANT, C., RIESCO, M. & MONJE-HERNÁNDEZ, Y. (2023): Growth and fragmentation of the Valdivian periurban. Effects of neoliberal urbanism in an intermediate city in southern Chile. *Eure*, 49(147), 1-25. <https://doi.org/10.7764/eure.49.147.09>
- MATURANA, F., PEÑA-CORTÉS, F., CARRASCO, F. R. & TELIAS, M. (2019): Urban dynamics and transition to metropolitan spaces: The Valdivia case and Ríos Region, Chile. *Urbe*, 11, 20180143. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180143>
- MEJÍA-FRANCO, N., SERNA-MENDOZA, C. A. & CZERNY, M. (2023): Tendencias investigativas de la fragmentación urbana en América Latina y el Caribe: una revisión sistemática de literatura. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(103), 1257-1277. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.103.22>
- MONTOYA, J. A., ESCOBAR, D. A. & MONCADA, C. A. (2020): Urban accessibility analysis from road interventions through geographic information systems. Case Study, the road network of the Quibdó municipality, in Colombia. *Informacion Tecnológica*, 31(2), 19-30. <https://doi.org/10.4067/S0718-07642020000200019>
- MORENO, R., LORA-GONZÁLEZ, Á., GALÁN, C. & ZAMORA-DÍAZ, R. (2024): Propuesta metodológica para la identificación de potenciales corredores verdes urbanos. Estudio de caso: Temuco, Chile. *Revista de Arquitectura*, 26(2), 189-204. <https://doi.org/10.14718/revarq.2024.26.5503>
- MORETTI-VILLEGAS, L. F. & TAFUR-ANZUALDO, V. I. (2023): <http://dx.doi.org/10.35381/r.k.v8i2.2975>. VIII, 822-831.
- MURILLO-DELGADO, C. J., CALDERON-MUNOZ, A. C., ICAZA-VALENCIA, H. J. & SANCHEZ-BAZANTES, L. C. (2023): El desarrollo urbano sostenible en América Latina. *Universidad Ciencia y Tecnología*, 27(119), 116-126. <https://ve.scielo.org/pdf/uct/v27n119/2542-3401-uct-27-119-116.pdf>
- ONU-HÁBITAT. (2022): ONU Habitar lanza el informe mundial de las Ciudades 2022. *Noticias ONU Cambio Climático*, 2020-2022. <https://unfccc.int/es/news/onu-habitat-lanza-el-informe-mundial-de-las-ciudades-2022#:~:text=Con la población urbana existente,2021 al 68%25 para 2050>
- ORELLANA, A. (2020): Conformación Metropolitana Desde La Fragmentación. *Revista Urbano N° 41*, 41, 58-83.
- PAISAJE TRANSVERSAL (2023): *Santander, Hábitat Futuro: El urbanismo regenerativo como modelo de ciudad*. https://santanderhabitatfuturo.com/wp-content/uploads/2023/03/Santander2055_COMPLETO.pdf
- PAQUETTE, C. (2020): Urban regeneration: A Latin American overview. *Revista INVI*, 35(100), 38-61. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300038>
- PDU (2013): *Plan de desarrollo urbano de la ciudad de Chachapoyas*. Municipalidad Provincial de Chachapoyas. <https://studylib.es/doc/9362608/tomo-i>
- PERMIQUEL-LLUNCH, F. (2020): Lights and shadows of urban regeneration: Crossed perspectives from Latin America and Europe. *Revista INVI*, 35(100), 1-19. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300001>
- RODRÍGUEZ-SUAREZ, I., ÁLVAREZ-DEL-VALLE, L. & DÍEZ-BERMEJO, A. (2023): Urban Planning and urban regeneration: coordination between urban and sectorial policies in response to urban challenges. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(217), 859-872. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.15>

- ROMERO, H., SALGADO, M. & FUENTES, C. (2011): Segregación Socio-ambiental en espacios intraurbanos de la ciudad de Santiago de Chile. *Periurbanización, Sustentabilidad y Gobernanza En Grandes Ciudades.*, 55-82. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118161/SegregacionSocioAmbienta.pdf?sequence=1>
- SAMADA-GRASST, Y. (2023): Transformaciones en el desarrollo urbano de Manta, Ecuador: desde la ciudad colonial hasta la ciudad fragmentada. *ReHuSo: Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales*, 8(1). <https://doi.org/10.33936/rehuso.v8i1.5433>
- SARMIENTO-PRÍETO, J. P., FRITIS ESTAY, A. & CASTRO-CORREA, C. P. (2020): Urban regeneration and risk management in Chile: Comparative case study analysis. *Revista INVI*, 35(100), 174-198. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300174>
- SEGARRA-MORALES, G., TORRES-GUTIÉRREZ, M. & GONZÁLEZ-ROLDÁN, C. (2021): de Loja como base. *Revista de La Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad de Cuenca*, 10(20), 81-102. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8228882>
- SEGUEL, C. C. & VILLARROEL, G. A. (2020): Access to urban equipment and quality of life. Quilpué and Villa Alemana, Chileen copropiedad en Chile. *Bitacora Urbano Territorial*, 30(3), 263-275. <https://doi.org/10.15446/BI-TACORA.V30N3.86844>
- SERRANO-MARTÍNEZ, J. M. (2008): La ciudad fragmentada. Nuevas formas de hábitat, de Gabino Ponce Herrero. *Papeles de Geografía*, 47-48(enero-diciembre), 265-269. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40712217017>
- SUCO-VALLE, A., PAZMIÑO-SANTAMARÍA, M. & PIERINA, M. S. (2020): *Propuesta de corredores verdes para el desarrollo urbano del cantón Jama Ciencias sociales y políticas Artículo de investigación Propuesta de corredores verdes para el desarrollo urbano del cantón Jama Proposal of green corridors for the urban development.* 6, 354-369. <http://doi.miniodelasciencias.com/ojs/index.php/es/index>
- ZARLENGA, M. (2022): Políticas de regeneración urbana a través de la cultura en ciudades latinoamericanas. *Eure*, 48(144), 0-22. <https://doi.org/10.7764/eure.48.144.14>
- ZEBALLOS-VELARDE, C., YORY-GARCÍA, C. M., CHUI-CHOQUE, E. & ZULUAGA-LAGUNA, L. (2022): Acupuntura urbana en bordes de ciudad: ejercicios en Arequipa y Bogotá. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 37(1), 265-305. <https://doi.org/10.24201/edu.v37i1.1990>

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS / SIGLAS

AA. HH	Asentamiento Humano
H.U.	Habilitación Urbana
INEI	Instituto Nacional de Estadística Informática
MPCH	Municipalidad Provincial de Chachapoyas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDU	Plan de Desarrollo Urbano

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

150

**Expansivas, dispersas y mercantilizadas:
los nuevos patrones de crecimiento de
las áreas metropolitanas de Mendoza y
Buenos Aires (Argentina) en perspectiva
comparada**

*Expansive, disperse and merchantilized: the new growth
patterns of the metropolitan areas of Mendoza and Buenos
Aires (Argentina) in comparative perspective*

Javier Ignacio Frías ⁽¹⁾ María Agustina Frisch ⁽²⁾

⁽¹⁾ Universidad de Cuyo
friasjavier91@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4302-2923>

⁽²⁾ Universidad de Buenos Aires
magustinafrisch@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-3999-1927>

Resumen

El trabajo analiza los actuales patrones de crecimiento que caracterizan al Área Metropolitana de Mendoza (AMM) y la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), como casos testigos de las transformaciones recientes de las ciudades argentinas en dos escalas diferenciadas. En base a fuentes estadísticas secundarias y una revisión bibliográfica de la literatura especializada, se identifican las modalidades de producción del espacio y las dinámicas socioterritoriales que definen la reconfiguración de las periferias urbanas de estas ciudades. Se sostiene que las dos metrópolis analizadas exhiben, en las últimas décadas, un patrón de crecimiento extensivo y fragmentado que redundaría en ciudades territorialmente dispersas y se da bajo lógicas de producción de suelo urbano que implican una acentuación de las fronteras materiales y simbólicas al interior de la vida metropolitana.

Abstract

This paper analyzes the current growth patterns that characterize the Metropolitan Area of Mendoza (AMM) and the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA), as witness cases of the recent transformations of Argentine cities at two different scales. For this purpose, based on secondary statistical sources and a bibliographic review of specialized literature, the modalities of spatial production and socio-territorial dynamics that define the reconfiguration of urban peripheries in these cities are identified. It is argued that the two cases analyzed exhibit, in recent decades, a pattern of extensive and fragmented growth. This new dynamism not only results in territorially dispersed cities, but also in urban land production logics that reproduce material and symbolic boundaries in metropolitan life.

Palabras clave

Periferias urbanas Patrón de crecimiento
Fragmentación espacial
Área Metropolitana de Mendoza
Región Metropolitana de Buenos Aires

Keywords

Urban peripheries Growth pattern
Spatial fragmentation
Mendoza Metropolitan Area
Buenos Aires Metropolitan Region



RECIBIDO: 19.01.2024

REVISADO: 14.01.2025

1 INTRODUCCIÓN

El hecho de que los seres humanos vivamos en ciudades es probablemente el rasgo más cierto con el que contamos para pensar la humanidad desde una perspectiva global. Siguiendo a NACIONES UNIDAS (2018), estamos en un contexto de paulatino crecimiento urbano y de la movilidad: en la actualidad, el 55% de la población mundial vive en áreas urbanas, y se espera que aumente al 68% para 2050. En América Latina, más del 80% de la población vive en ciudades, mientras que la población urbana argentina es del 92%. Además, las ciudades han alcanzado tal protagonismo que, junto a los Estados y las grandes corporaciones globales, se han convertido en actores importantes a nivel planetario en su propia especificidad (SASSEN, 1995; CARRIÓN, 2018). Una discusión sobre la gobernanza desde un campo de estudios urbanos significa abordar los fenómenos sociales en su complejidad, ya que las ciudades articulan al mismo tiempo procesos de dominio multinivel, desafiando enfoques lineales para resolver problemas sociales.

En los últimos años se acumulan numerosos estudios relativos a las características que asumen estos procesos en espacios metropolitanos particulares, sin embargo, el análisis comparativo de esas trayectorias es relativamente más escaso. El trabajo que presentamos a continuación constituye un esfuerzo por pensar las dinámicas y tensiones de la ciudad contemporánea en esa línea; para ello tomamos al Área Metropolitana de Mendoza (AMM) y a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en Argentina, como dos casos

testigos de las transformaciones recientes del fenómeno urbano. En relación con ello, proponemos analizar, de manera articulada, los patrones de crecimiento que caracterizan a estas dos ciudades en las últimas tres décadas, identificando las modalidades de producción del espacio y las dinámicas socioterritoriales que definen la expansión dispersa de sus manchas urbanas.

La decisión de cotejar el comportamiento de estos territorios se sostiene en la vacancia de estudios comparativos de esta índole entre ciudades argentinas, que redundan en la necesidad de constituir puentes que permitan las lecturas simultáneas de procesos metropolitanos recientes. El principal desafío —y aporte— radica en la comparación de dos casos que tienen distinta escala: el principal aglomerado del país y una ciudad intermedia¹. Nos enfocamos en las últimas cuatro décadas de expansión metropolitana debido a que esta temporalidad encierra en ambos casos características expansivas comunes, tal como sucede en otras ciudades latinoamericanas (JANOSCHKA, 2002; HIDALGO y BORSODORF, 2005; ABRAMO, 2012; PRÉVÔT-SCHAPIRA y VELUT, 2016; CORTI, 2018). Se trata de procesos que son a la vez de metropolización (PREVOT-SCHAPIRA, 2002; BOTH, 2005) y suburbanización (DE-MATTOS, 2002; TORRES, 1998; ROBERT, 1989). La literatura señala que las ciudades se expanden de manera cada vez más difusa mientras emergen subcentralidades en áreas que se van anexando a la traza urbana en términos de conectividad y funcionalidad e, incluso, disputando las centralidades históricamente consolidadas (DE-MATTOS, 1999; ABRAMO, 2012;

1_Siguiendo la recomendación de BELLET y LLOP (2002), concebimos el carácter intermedio del AMM no a partir de una definición rígida vinculada con su tamaño demográfico o su extensión física sino teniendo en cuenta la función que ésta desempeña en su territorio más o menos inmediato y el modo en que se articula con el resto de los elementos del sistema urbano del país.

DE-KRALICH, 2012; CICCOLELLA et al., 2015; KEIL, 2018), confluyendo en nuevas periferias urbanas (ORTIZ y MORALES, 2002; CALDEIRA, 2013; INOSTROZA, 2016 y 2017; DI-VIRGILIO y RAMIREZ, 2023).

En ese sentido, nos preguntamos qué procesos comunes —sin dejar de lado los aspectos singulares— pueden encontrarse en los modos de expansión de estas dos metrópolis argentinas, así como en las formas de ciudad resultantes de la reestructuración de sus periferias urbanas. Asimismo, ¿cómo dialogan nuestros hallazgos con la bibliografía que ha analizado las diferentes manifestaciones de la desigualdad urbana en ambos casos de estudio? En síntesis, ¿cómo se expresa la relación entre los modos de expansión y las dinámicas socioterritoriales? Para responder a estos interrogantes, en base a fuentes estadísticas secundarias y una revisión bibliográfica de la literatura especializada, se reconstruyen los rasgos generales que caracterizan los procesos de crecimiento y reconfiguración espacial de las periferias metropolitanas de ambos casos de análisis. Nuestra exposición comienza situando los tópicos principales que forman parte de los debates instaurados por el estudio del crecimiento reciente de las ciudades latinoamericanas y argentinas. En el segundo apartado repasamos los patrones de crecimiento urbano de las Áreas Metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires. En un tercer momento exploramos las modalidades de producción de suelo urbano que explican esa expansión y reflexionamos sobre los contrastes territoriales resultantes de ese proceso. En el último apartado recuperamos las diferentes líneas de trabajo que han abordado las problemáticas sociales derivadas del crecimiento disperso en ambas metrópolis, buscando tanto los hallazgos producidos, como los desafíos y preguntas que se abren en relación al abordaje de las diferentes prácticas y modos de vida que modelan y son modelados por las nuevas formas que asume el espacio construido.

En cada apartado, la discusión se ordena comenzando por las particularidades de la ciudad cabecera de la provincia de Mendoza para luego desarrollar aquellas que tienen que ver con la Región Metropolitana de Buenos Aires. Pese a que, por la escala y la temporalidad de los procesos, el orden lógico sugeriría realizar un recorrido inverso, esta decisión expositiva obedece a cuestiones de vacancia: se trata de un gesto que busca compensar la mayor atención que ha recibido Buenos Aires por parte de los estudios urbanos nacionales, en comparación con el análisis dedicado a las ciudades intermedias argentinas (PRÉVÔT-SCHAPIRA y VELUT, 2016).

2 BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL ESTUDIO DEL CRECIMIENTO EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

América Latina no es un caso aislado en el fenómeno del crecimiento urbano. Durante la segunda mitad del siglo XX, tras el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, la región fue testigo de importantes cambios en el patrón de asentamiento de la población que promovieron la densificación de los centros metropolitanos. El impacto cuantitativo de las migraciones internas a partir de dicho período convirtió a América Latina en la región más urbanizada del mundo en desarrollo, con una población residente en ciudades que para el año 2010 representaba el 80% de su población total (CUNHA y RODRÍGUEZ-VIGNOLI, 2009).

Al margen de esta dimensión numérica, la particularidad de la urbanización latinoamericana consistió en que, a diferencia de las experiencias de los países centrales, su despliegue acelerado se produjo en un marco de déficits estructurales vinculados a infraestructura, equipamiento y normativas. Tales condiciones impulsaron un escenario metropolitano precario e informal que se vería profundizado con el impacto desregulador del neoliberalismo. Al mismo tiempo, la escasa intervención sobre los mercados de suelo imprime al caso latinoamericano la presencia de ciudades metropolitanas con una estructura urbana que es simultáneamente compacta y difusa, traccionada por fenómenos contradictorios pero solapados, en un modelo de ciudad *com-fusa* (ABRAMO, 2012).

En efecto, desde finales de la década de 1970, las políticas de neoliberalización económica y privatizaciones impuestas por el régimen de valorización financiera implicaron una flexibilización de los mecanismos de planificación urbana y posicionaron al mercado como coordinador central de la producción de la ciudad (HIDALGO y BORSODORF, 2005; ABRAMO, 2012). Las ciudades —o, como propone de Mattos, *lo urbano*— adquieren particularidades y tintes locales en un proceso expansivo traccionado por lógicas comunes a las ciudades capitalistas (DELGADILLO, 2016). Los cambios en los estilos de vida y en las formas de ocupación del suelo derivados de las nuevas relaciones entre sector inmobiliario, Estado y sociedad civil modificaron las pautas de espacialización de la población dando lugar a formas de territorialidad exacerbadas (PRÉVÔT-SCHAPIRA, 2001) que desnudaron el acrecentamiento de la brecha urbana entre los distintos grupos socioeconómicos (CUNHA y RODRÍGUEZ-VIGNOLI, 2009).

El nuevo paisaje urbano latinoamericano ha estado signado por la emergencia de barrios privados y

mega-emprendimientos inmobiliarios, los procesos de suburbanización de las élites y clases medias, el fenómeno de la gentrificación, la privatización de espacios públicos y el desplazamiento de sectores vulnerables hacia asentamientos inestables. “Fragmentación urbana”, “ciudad compartimentada”, “ciudad de islas” o, incluso, “anticuidad” han sido algunos de las nociones utilizadas por los investigadores para describir una trama urbana cada vez más desintegrada, caracterizada por la aparición de centralidades periféricas, la reducción en su densidad poblacional y la profundización de los mecanismos de ocupación desigual del territorio (SVAMPA, 2001; PRÉVÔT-SCHAPIRA y VELUT, 2016; JANOSCHKA, 2002; CORTI, 2018). Algunos autores, incluso, proponen la *muerte de la ciudad* como fenómeno asociado a estas transformaciones, en donde las ciudades tal como se entendieron hasta mediados del siglo XX están dejando de existir, no en términos materiales o territoriales, sino por las experiencias de lo urbano que se interrumpen por nuevas lógicas “urbicidas” (STERNBERG, 2010; LÖW, 2013; BERMAN, 1996; DI-VIRGILIO, 2023).

Existen diversos enfoques para describir el tamaño de las ciudades. Algunos se basan en aspectos puramente físicos, mientras que otros, como los que se abordan en este trabajo, se centran en la funcionalidad de las ciudades y en los patrones de cambio en su estructura urbana. Los estudios pioneros en esta línea pertenecen a la Escuela de Chicago, en particular a las contribuciones de PARK y BURGESS (1925), influyendo en los teóricos e investigadores latinoamericanos. Estas investigaciones han tenido una notable influencia en los estudios urbanos en América Latina a lo largo del siglo XX, donde diversos autores han propuesto distintos modelos urbanos para comprender la estructura de las ciudades latinoamericanas, especialmente en las grandes metrópolis. Uno de los trabajos pioneros en la región es el de BÄHR y MERTINS (1983), quienes argumentan que la formación de barrios marginales dispersos en el interior y la periferia de las ciudades latinoamericanas se debió a la llegada de inmigrantes de estratos sociales bajos durante la primera mitad del siglo XX, principalmente como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Por su parte, los estudios de BORS DORF (2003) demostraron que el tamaño y la forma actual de las ciudades latinoamericanas se ven moldeados por factores históricos, sociales, políticos y económicos. Luego, GRIFFIN y FORD en 1980 proponen un modelo que sugiere un cambio en la dinámica urbana a medida que la ciudad tradicional, es decir, la estructura heredada de la época de la colonización, se transforma con el desarrollo del distrito financiero central y la expansión de servicios hacia las áreas suburbanas. Por último, el modelo Janoschka desarrolla

el concepto de morfología urbana fragmentada, en la que coexisten estructuras históricas y tradicionales, evidenciando así la dinámica y evolución de actividades y flujos internos. En particular, las autopistas suburbanas juegan un papel crucial en la expansión fragmentada de la ciudad, ya que conectan las áreas recién urbanizadas con las ya existentes, contribuyendo a patrones de crecimiento fragmentado y disperso de la ciudad (JANOSCHKA, 2002).

Las diversas modalidades de producción del espacio tienen distintos correlatos en la forma que cobra la expansión urbana, traduciéndose en efectos socioterritoriales (DUHAU y GIGLIA, 2007 y 2008; GIGLIA, 2012). En el telón de fondo de esta expansión y las formas del habitar e interacciones que le dan vida, existen procesos como la (hiper)mercantilización (POLANYI, 1944 y 1977; FENTON et al., 2013; HODKINSON, 2012; MADDEN y MARCUSE, 2016; ROLNIK, 2019; JEFFREY et al., 2012) y la neoliberalización (PECK et al., 2009a, 2009b y 2013; PECK y THEODORE, 2019; HARVEY, 2003) del entorno urbano que orientan ciertas políticas y prácticas concretas. Estos procesos van constituyendo nuevos paisajes urbanos, condicionados en gran medida por la lógica (que puede darse tanto bajo formas institucionales como mercantiles, formales o informales) que organiza la disputa entre clases y grupos sociales en sociedades capitalistas: la apropiación del excedente asociado a la tierra, en tanto mercancía (CASTELLS, 1976; HARVEY, 2003; LEFEBVRE, 2013; TOPALOV, 1979). Estas modalidades de producción del espacio definen patrones desiguales de distribución de infraestructuras, bienes y servicios (OSZLAK, 1991).

Esto se manifiesta concretamente en la sostenida oferta de urbanizaciones privadas (residenciales y comerciales) en las nuevas periferias, así como la creciente privatización de la vida cotidiana (KESSLER, 2014 y 2016; PÍREZ 2014 y 2016). La contracara de la privatización es la exclusión que redundará en procesos de fragmentación urbana, segregación, segmentación y creciente desigualdad que atraviesa tanto a las periferias como a las áreas centrales (DI-VIRGILIO y PERELMAN, 2014; SEGURA, 2018 y 2020; JELIN et al., 2020; CARMAN, 2015).

Las implicancias de esta expansión de las principales áreas urbanas hacia sus periferias externas suponen en Latinoamérica el pasaje de un modelo de ciudad compacta a ciudades dispersas (FERRÁS-SEXTO, 2000; DE-MATTOS, 2002; RUEDA, 2006). Desde finales de la década de 1990, los investigadores latinoamericanos vienen señalando procesos de microsegregación urbana, fragmentación del territorio y segmentación como características de la expansión metropolitana de las últimas décadas (DE-MATTOS, 2002; CICCOLELLA, 1999 y 2010;

CICCOLELLA, VECSLIR Y BAER, 2015; GORELIK, 2015). A su vez, quienes viven y transitan por estas periferias, mediante sus dinámicas del habitar, van transformando el paisaje urbano en función de sus usos urbanos diferenciales, sus estrategias residenciales y sus desplazamientos cotidianos (DOTA y FERREIRA, 2023; FILION, 2015) que se imprimen en la producción y reproducción de dinámicas socioterritoriales. El análisis en diversas escalas territoriales se vuelve crucial para comprender las desigualdades urbanas en sus múltiples dimensiones, temporalidades y espacialidades.

3 LA EXPANSIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS DE MENDOZA Y BUENOS AIRES

Si bien Argentina es un país territorialmente extenso, con una densidad poblacional por debajo del promedio mundial, su población reside mayoritariamente en ciudades producto de un proceso de urbanización temprano para la región. Esta configuración demográfica ha sido el resultado del peso significativo que tuvieron las migraciones interoceánicas y las masivas migraciones rural-urbanas que suscitó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se inicia en la década de 1930 del siglo pasado y se consolidó con los gobiernos peronistas de mediados de siglo (GERMANI, 1963f).

El AMM y la RMBA constituyen dos escalas diferenciadas de la franja central del país (FIG. 1). El AMM es el principal aglomerado urbano del oeste argentino y cuarto en importancia en el país.

Según las estimaciones de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE) de esa provincia, el Gran Mendoza cuenta aproximadamente con una población de 1 191 649 habitantes (DEIE, 2020) y se asienta sobre una superficie de 268 km² conformada por 6 jurisdicciones diferentes: los departamentos de Capital y Godoy Cruz, afectados casi en su totalidad por el tendido metropolitano, y los departamentos de Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú, comprendidos sólo de manera parcial. Por otro lado, la RMBA es el principal aglomerado urbano del país y concentra alrededor del 30% de la población nacional. Se sitúa al este del territorio argentino, sobre la costa del Río de La Plata. Ambas ciudades se conectan por el corredor bioceánico que las enlaza con Santiago de Chile y son las provincias que, junto a Santa Fe y Córdoba, tienen sus estructuras productivas mayormente diversificadas con oferta exportable (CAO et al., 2003).

La ciudad de Mendoza no ha sido un espacio ajeno a la fase de urbanización frenética que caracteriza al mundo desde finales de siglo XX (DAVIS, 2007). En un informe reciente, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) destaca que el Gran Mendoza se encuentra entre los aglomerados argentinos que más se han expandido territorialmente por sobre su incremento poblacional (LANFRANCHI et al., 2018). Entre 2005 y 2017 la superficie urbana de esta ciudad tuvo una expansión del 39,2%, un ritmo de crecimiento muy superior al incremento demográfico de ese periodo, situación que prolonga la tendencia de los últimos cincuenta años hacia la disminución en su densidad poblacional (MOLINA et al., 2020).

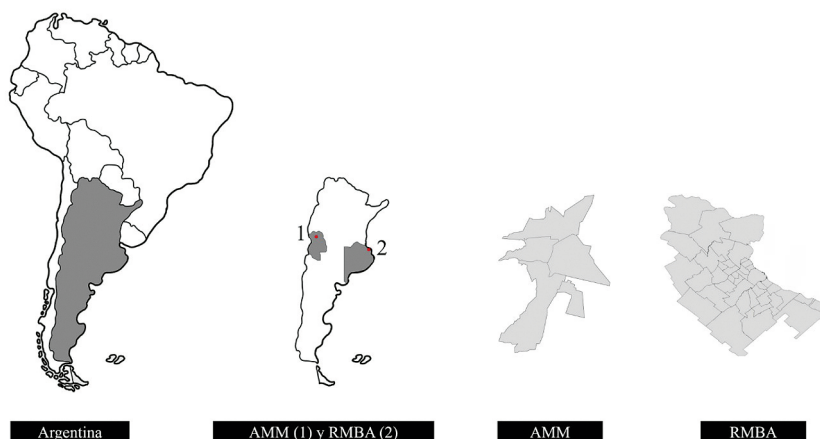


FIG. 1. Área Metropolitana de Mendoza y Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina

Fuente: Elaboración propia

Distintas investigaciones dedicadas a dicha área de estudio coinciden en señalar que el AMM presenta un patrón de crecimiento urbano extensivo y disperso que está produciendo un marcado proceso de fragmentación espacial, entendido éste como la tendencia hacia la discontinuidad territorial y la desintegración social de la trama metropolitana (D'INCA y BERÓN, 2013; MANZINI, 2017; OLIVER-PUJOL y BISBAL-GRANDAL, 2019). En este sentido, los estudios reconocen que, pese a los cambios en la lógica de gestión estatal durante el nuevo ciclo político iniciado en 2003, el proceso de expansión fractal de la ciudad continuó profundizándose.

En consonancia con lo que ocurre en la RMBA y en otros grandes aglomerados argentinos, el crecimiento reciente del Gran Mendoza ha estado motorizado, principalmente, por la disposición de suelo urbano destinado a vivienda. El informe de CIPPEC (2019) remarca que el 87% de la expansión del AMM entre los años 2006 y 2016 correspondió a usos residenciales, contra el 10% y el 3% que representaron los usos industriales y el equipamiento urbano respectivamente.

En dicho sentido, el mayor impacto morfológico que ha sufrido el AMM es la transformación de su periurbano, que en las últimas décadas pasó de ostentar un paisaje marcadamente productivo a uno de tipo residencial-recreativo (BERNABEU y MARTÍN, 2019). Durante el periodo 1970-1990, la industria vitivinícola local sufrió una crisis de sobreproducción como consecuencia del ingreso masivo de bebidas sustitutas y la disminución del consumo de vino por habitante (GARCÍA, 2020). La falta de rentabilidad derivada de dicha crisis dispuso suelo agrícola a muy bajo precio permitiendo el avance de la inversión inmobiliaria sobre esos territorios.

El despliegue centrífugo del tendido metropolitano de Mendoza puede constatarse en el escaso incremento poblacional de los departamentos de Capital y Godoy Cruz, municipios sobre los que se

asientan las áreas centrales de la ciudad (ver FIG. 2). Así, en el periodo 1991-2022, Capital exhibe un crecimiento demográfico modesto que alcanza el 1%, lo que redundará en una caída de su participación relativa en la población del AMM que pasó de significar el 13,7% al 9,8% en esos años. Godoy Cruz, por su parte, muestra un incremento demográfico por debajo del promedio de la metrópoli, por lo que su peso en la población del Gran Mendoza disminuyó casi 5 puntos porcentuales durante el periodo considerado.

En contraste, se advierte un aumento significativo de la población de los departamentos impactados por los bordes urbanos del AMM, con un vector más acentuado de esa expansión demográfica ubicado en el eje sureste, en los municipios de Luján de Cuyo y Maipú que, entre 1990 y 2022, crecieron 115 y 71,1% respectivamente. El despliegue de la mancha urbana sobre estos territorios se vio favorecido por la amplia disponibilidad de suelo a bajo costo proveniente de parcelas agrícolas en desuso, y por su conectividad a través de importantes vías de circulación vehicular como el Acceso Sur, o las obras más recientes del Corredor del Oeste y el nudo vial sobre calle Juan José Paso. Estas circunstancias explican el mayor peso que ganaron dichos municipios en el aglomerado, pues, mientras que Luján de Cuyo pasó de representar el 9% al 13,7% de la población total de los municipios que integran el AMM, la incidencia de Maipú se modificó del 14,2% en 1980 al 17,1% en 2022.

Impulsada por su escala y su centralidad político-administrativa, la RMBA ha sido en las últimas décadas una punta de lanza del desarrollo urbanístico. La RMBA comprende un territorio heterogéneo y dinámico en términos de crecimiento poblacional y expansión urbana, con límites difusos y, por lo tanto, sujeta a discusiones sobre su delimitación (DI-VIRGILIO y ARAMBURU, 2020). Al mismo tiempo, es el principal aglomerado urbano de Argentina; su territorio alberga cerca de 17 millones de personas.

MUNICIPIO	TOTALES POBLACIÓN POR AÑO CENSAL				CRECIMIENTO POBLACIONAL (EN %)				PESO RELATIVO SOBRE TOTAL (EN %)			
	1991	2001	2010	2022	1991-2001	2001-2010	2010-2022	ACUMULADO	1991	2001	2010	2022
Capital	121 620	110 993	115 041	122 840	-8,7	3,6	6,78	1	13,7	11,3	10,6	9,8
Godoy Cruz	179 588	182 997	191 903	195 183	1,9	4,9	1,71	8,7	20,3	18,6	17,7	15,6
Guaymallén	221 904	251 339	283 803	321 371	13,3	12,9	13,24	44,8	25,1	25,5	26,1	25,6
Las Heras	156 545	182 962	203 666	228 525	16,9	11,3	12,21	46	17,7	18,5	18,7	18,2
Luján de Cuyo	79 952	104 470	119 888	172 109	30,7	14,8	43,56	115,3	9	10,6	11	13,7
Maipú	125 331	153 600	172 332	214 412	22,6	12,2	24,42	71,1	14,2	15,6	15,9	17,1
Total	884 940	986 361	1 086 633	1 254 440	11,5	10,2	15,4	41,8	100	100	100	100

FIG. 2. Variación de la población en los municipios del AMM (1991-2022)
Fuente: Elaboración propia con base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991-2022

CORDÓN	TOTALES POBLACIÓN POR AÑO CENSAL				CRECIMIENTO POBLACIONAL (EN %)				PESO RELATIVO CORDÓN SOBRE TOTAL (EN %)			
	1991	2001	2010	2022	1991-2001	2001-2010	2010-2022	ACUMULADO	1991	2001	2010	2022
CABA	2 965 403	2 776 138	2 890 151	3 120 612	-6	4	8	5	25	21	19	19
1º cordón	5 008 680	5 092 390	5 763 717	6 101 207	2	13	6	22	43	38	39	37
2º cordón	2 307 675	3 592 047	4 152 998	4 763 975	56	16	15	106	20	27	28	29
3º cordón	1 416 476	1 822 403	2 148 670	2 652 087	29	18	23	87	12	14	14	16
ZONA	TOTALES POBLACIÓN POR AÑO CENSAL				CRECIMIENTO POBLACIONAL (EN %)				PESO RELATIVO ZONA SOBRE TOTAL (EN %)			
	1991	2001	2010	2022	1991-2001	2001-2010	2010-2022	ACUMULADO	1991	2001	2010	2022
CABA	2 965 403	2 776 138	2 890 151	3 120 612	-6	4	8	5	25	21	19	19
Norte	2 186 142	3 151 254	3 471 963	3 954 870	44	10	14	81	19	24	23	24
Oeste	2 632 063	3 072 452	3 806 027	4 168 921	17	24	1	58	22	23	25	25
Sur	3 914 626	4 283 134	4 787 395	5 393 478	9	12	13	38	33	32	32	32
Total	11 698 234	13 282 978	14 955 536	16 637 881	14	13	11	42	100	100	100	100

FIG. 3. Variación poblacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires según cordón y zona (1991-2022)

Fuente: Elaboración propia con base en Censos 1991-2001, 2010 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en base a criterios de agrupamiento zonal de Di-Virgilio, y Arqueros-Mejica, y Guevara (2015).

La RMBA abarca 44 unidades administrativas, sobre un área de 13 947 km², entre las que se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 43 partidos de la Provincia de Buenos Aires².

En los últimos cuarenta años, el crecimiento de la RMBA se dio de manera difusa, desde su epicentro (la CABA) hacia las periferias. Este crecimiento poblacional fue de la mano de una expansión de la mancha urbana bajo dos modalidades: la densificación del primer y segundo cordón, y una expansión reticular hacia las periferias, aglomerando nuevos municipios en lo que se denomina el tercer cordón. La expansión urbana se concentra en los últimos años en la periferia de la ciudad (TORRES, 2006) muy vinculada al crecimiento a lo largo de los accesos vehiculares y de transporte, traccionada inicialmente por las suburbanizaciones de élite y favorecido por el aumento en la demanda de automóviles familiares (TORRES, 2006). En este período el crecimiento se vio facilitado por la conectividad –mediante la expansión de las autopistas–, que conectan de manera reticular la RMBA con la CABA (KRALICH, 2012; VECSLIR y SCIUTTO, 2021).

El resultado, es una RMBA que contiene diferentes áreas: el núcleo, que corresponde al área central (la CABA), un área suburbana, que comprende el primer y segundo cordón de la región, denominado el conurbano; y la periferia, que incluye las áreas urbanizadas de los partidos del tercer cordón

o corona que se encuentran vinculadas funcionalmente con el área suburbana y la ciudad central (DI-VIRGILIO et al., 2015).

En la FIG. 3, podemos notar que, entre 1991 y 2022, la población de la RMBA aumentó un 42%. Sin embargo, son el segundo y tercer cordón los que más aumentaron demográficamente: el segundo cordón, creció 106% y el tercero, 87%, mientras que la CABA apenas lo hizo en 5% y el primer cordón del conurbano un 22%. Asimismo, los cordones más alejados van incrementando su peso relativo en términos poblacionales respecto del total de la población de la RMBA. La CABA representaba en 1991 el 25% de la población, mientras que el 1º cordón contenía al 43%, el segundo cordón el 20% y el tercero, apenas el 12%. Esta dinámica se modificó, acorde a los datos del último censo nacional: la CABA y el primer cordón, experimentaron una pérdida en su peso relativo, mientras que el segundo y tercer cordón están aumentando.

A su vez, atendiendo a las tendencias en el crecimiento según la orientación de este crecimiento por zonas, notamos que la norte y oeste son las zonas que más crecieron en los últimos 30 años, con un aumento poblacional de 81% y 58% respectivamente, versus la CABA que aumentó su población solo un 5% y la zona sur, que creció 33% (ver FIG. 3). A su vez, el peso relativo de la población de la zona norte sobre el total de los habitantes de la RMBA,

2. En este trabajo seguimos la conceptualización propuesta por KRALICH (2012), quien considera a estas ciudades-partidos una unidad en base a criterios de integración funcional, a partir de su conexión con el área urbana principal mediante una red metropolitana de servicios de transporte públicos y de accesos viales. De este modo, se define geográficamente como una región principalmente por sus características funcionales como unidad urbana respecto de su centro nodal: la CABA. Esta se encuentra conectada de manera reticular con el resto de la RMBA mediante sus múltiples redes de ferrocarriles, autopistas, rutas nacionales y provinciales, que permiten a los habitantes de esta región desplazarse en sus vehículos particulares o mediante la amplia trama de transporte metropolitano que interconectan este territorio (particularmente en flujos desde y hacia la CABA).

está aumentando, mientras que en la CABA hay una marcada tendencia al descenso; la zona sur pareciera mantenerse estable; la zona oeste también está en un proceso de expansión, aunque en menor medida que en el caso de la zona norte.

En síntesis, podemos sostener que las dos áreas metropolitanas analizadas exhiben en las últimas décadas un patrón de crecimiento urbano extendido hacia las periferias. En ambos casos la expansión suburbana posee áreas de asimilación activa: mientras que en Mendoza el aglomerado se difunde hacia el vector sureste, en Buenos Aires el proceso de metropolización muestra mayor dinamismo en dirección noroeste. La mayor intensidad del crecimiento urbano sobre estas zonas tiene su condición de posibilidad en la amplia oferta de suelo vacante a bajo precio en dichos territorios. En los dos casos, los nuevos proyectos inmobiliarios aparecen vertebrados por las principales vías rápidas de circulación vehicular, por lo que dichas inversiones cobran atractivo a partir de la promesa de una vida en contacto con la naturaleza sin perder la conexión y la accesibilidad a otros puntos de la metrópoli.

Como veremos en el próximo apartado, las urbanizaciones cerradas son la tipología residencial prevalente en los dos patrones de expansión estudiados. Así, el desarrollo con eje en zonas específicas de la ciudad se sostiene desde la propia valorización inmobiliaria que estos procesos alimentan debido al valor diferencial que adiciona lo que JARAMILLO (2008) denomina la “renta de monopolio de segregación”. De esta manera, el despliegue horizontal del AMM y la RMBA no solo redundan en ciudades caracterizadas por contornos difusos y una reducción de las densidades poblacionales, sino que además se da bajo modalidades de producción de suelo urbano que implican una mayor fragmentación territorial y un agravamiento de las fronteras materiales y simbólicas al interior de la vida metropolitana.

4 CONTRASTES SOCIO-TERRITORIALES EN LAS NUEVAS PERIFERIAS URBANAS

Argentina no cuenta con datos oficiales ni ciertos sobre la cantidad, cualidad y ubicación de las urbanizaciones cerradas o *gated communities*³.

Debido a esto, los datos que utilizamos para caracterizar este fenómeno en el apartado corresponden a distintas fuentes y obedecen a distintos criterios. Sin embargo, en términos generales, por su ubicación y concentración permiten caracterizar las modalidades que adquiere la expansión periférica de nuestras ciudades.

Para el caso de Mendoza, existen dos grandes modalidades de producción urbanística que explican la nueva fisonomía de los bordes de la ciudad. Por un lado, la construcción de urbanizaciones cerradas, que desde los años noventa ha experimentado una vertiginosa expansión haciendo de Mendoza una de las áreas más proclives al desarrollo de este tipo residencial en el país (MOLINA, 2013). Por otro lado, el uso residencial correspondiente a loteos abiertos que superan los 500 m² con viviendas de uso permanente o de fin de semana. Las urbanizaciones cerradas son el tipo que mayor peso ha tenido en la ampliación reciente del tendido urbano de Mendoza (ROITMAN, 2003), representando un 28% del área expandida entre los años 2006 y 2016 (CIPPEC, 2019).

Tras la crisis de 2001, el proceso de suburbanización de los sectores medios-altos y altos que había iniciado en la década anterior, lejos de detenerse, se consolidó. En concreto, hasta el año 1999 se habían construido 73 urbanizaciones cerradas (OLIVA y CASTRO, 2015) y en la actualidad ya se contabilizan más de 450 ubicadas en los departamentos que integran el Gran Mendoza, según la información pública brindada por los municipios (FIG. 4). De acuerdo con algunas estimaciones, estos barrios de acceso restringido ocupaban en 2012 aproximadamente entre el 10 y el 12% de la superficie del área urbana (MARSONET et al., 2011; MORGANI y RAFFANI, 2012).

Como hemos señalado, el crecimiento más intenso de esta modalidad se sitúa en el vector sureste de la estructura metropolitana, en el departamento de Luján de Cuyo y, de manera más reciente, en el departamento de Maipú, los municipios con mayor cantidad de suelo en desuso proveniente de las parcelas agrícolas con menor rentabilidad y con fácil acceso a las principales vías de circulación vehicular (OLIVER-PUJOL y BISBAL-GRANDAL, 2019). *Presidente, Brandi Developers* y *Grupo Gres* son algunos de los jugadores que han concentrado sus inversiones en dicha zona de la ciudad (BERNABEU et al., 2019).

³ Por *urbanizaciones cerradas* entendemos toda forma de producción del hábitat desarrollada por capitales privados que comprenden un perímetro con una sola entrada, en cuyo interior se enclava un complejo de viviendas (pueden ser departamentos, dúplex y/o casas) con instalaciones urbanísticas y códigos de convivencia similares a los de un consorcio vecinal, que al mismo tiempo cuentan con seguridad privada las 24 h tanto para ingresar a estos enclaves como para circular dentro de ellos. La bibliografía internacional denomina a estos espacios *gated communities*.

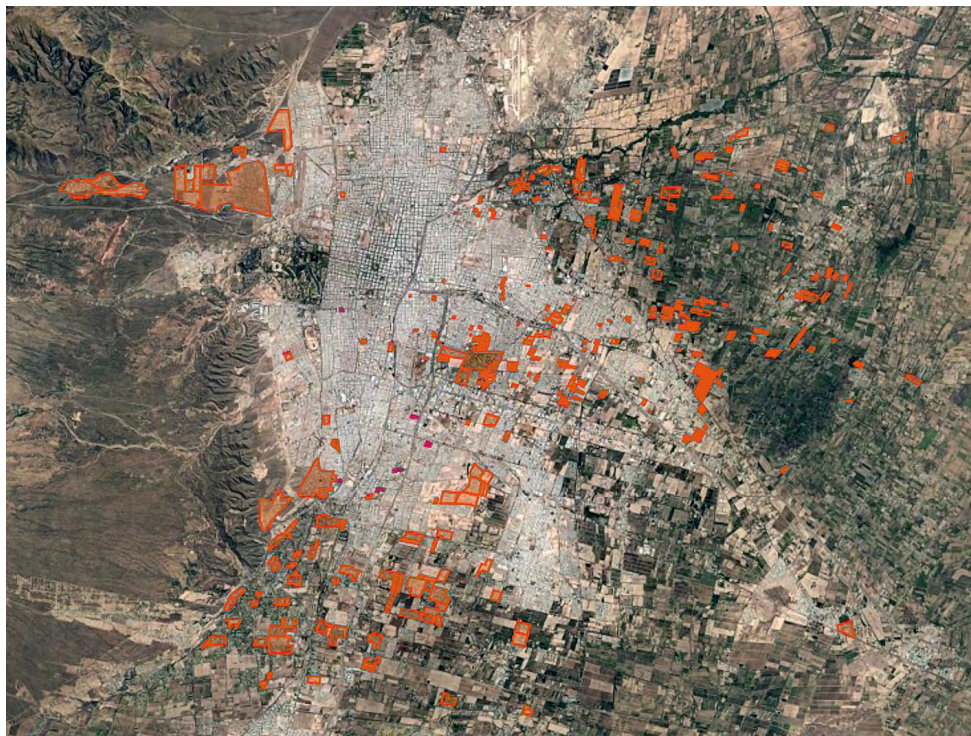


FIG. 4. Urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de Mendoza

Fuente: Elaboración propia en base a De-Grande (2019) e información solicitada a municipios

Sin embargo, en los últimos años crecieron las urbanizaciones cerradas en el departamento de Guaymallén, vertebrados alrededor de la autovía Acceso Este, y sobre las áreas ambientalmente frágiles del piedemonte, en el departamento de Las Heras. La mayor diversificación geográfica (ver FIG. 4), además de profundizar la fragmentación de la trama urbana, marca un cambio cualitativo en la oferta de barrios cerrados, que ha comenzado a orientarse a segmentos de ingresos medios (NAVARRETE, 2013) y cuyo efecto es un escalonamiento en la segregación socioespacial acorde con el capital económico que cada capa social puede destinar para ocupar los lugares mejor valorados de la ciudad (JARAMILLO, 2008).

El informe de CIPPEC (2019) reconoce usos residenciales correspondientes a loteos de tejido abierto superiores a 500 m², con viviendas de uso permanente o de fin de semana, los cuales representan la segunda modalidad en importancia en lo que respecta al crecimiento de la mancha urbana del AMM. En el periodo 2006-2016 esta tipología representó el 24% de dicha expansión y lo destacable es su mayor volumen relativo en comparación con lo que ocurre en el resto de los 33 grandes aglomerados argentinos analizados por CIPPEC, para los que este tipo de uso del suelo

representa, en promedio, apenas el 13% del incremento de la huella urbana.

Estos datos indican que una mayoría de la superficie construida con fines residenciales en los últimos años se destina a tipologías habitacionales con alto valor de mercado. En el periodo evaluado por el informe, casi un 60% de los usos residenciales están explicados por la construcción de barrios cerrados y loteos de gran tamaño. Así, en el marco de la tendencia en los hogares argentinos hacia la inquilinización, la ciudad crece apalancada por el desarrollo de modalidades constructivas que resultan accesibles para un porcentaje pequeño de las familias mendocinas.

En cuanto al principal aglomerado del país, la expansión metropolitana desde 1990 tiene características de un modelo de urbanización con baja densidad, por su carácter al mismo tiempo disperso en términos residenciales y, al mismo tiempo, concentrado en nuevas centralidades productivas y de servicios (BLANCO y SAN-CRISTÓBAL, 2012). Esto da como resultado una trama urbana que FRITZSCHE y VIO (2000) denominan de metropolización difusa. Según los datos disponibles en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas de la Provincia de Buenos Aires (PBA), existen en la

actualidad 418 en toda la provincia, concentrándose mayoritariamente en la zona norte de la RMBA⁴. Sin embargo, según un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)⁵ del año 2019, se estima que son más de 1000 las urbanizaciones cerradas en suelo bonaerense; es decir, más de la mitad de éstas no se encuentran regularizadas.

Tal como sucede en el caso mendocino, la literatura abocada a la expansión y transformaciones urbanas de la RMBA, entiende que el rápido crecimiento de las periferias metropolitanas de la RMBA y su desigual desarrollo no pueden pensarse por fuera del contexto político y socioeconómico que se consolidó en la década de 1990. Uno de los rasgos más sobresalientes en los patrones de crecimiento urbano en este período tiene que ver con el contexto de creciente segregación residencial: esto es, la coexistencia en un mismo territorio de tipologías residenciales tributarias de la suburbanización de los sectores medios altos y altos (en urbanizaciones cerradas), y por el otro, la aparición de múltiples asentamientos de origen informal en territorios aledaños (CICCOLELLA, 1999; PÍREZ, 2014; ROBERT, 1998; SVAMPA, 2001; TORRES, 2006).

Como telón de fondo en esta década se encuentra la reforma del Estado, que implicó un notorio incremento de las inversiones locales y extranjeras relacionadas a la puesta en marcha de la privatización y concesión de empresas estatales y servicios públicos (CICCOLELLA et al., 2015; PÍREZ, 2016 y 2014; PRÉVOT-SCHAPIRA y VELUT, 2016). Las periferias metropolitanas de Argentina, como vemos en los dos casos que aborda este trabajo, no fueron ajenas a estas tendencias que repercutieron en la reconfiguración socioespacial de la trama urbana y en la complejización de las formas de desigualdad social y los vínculos entre los distintos grupos sociales involucrados. La ampliación de las autopistas, principalmente mediante obras de ensanche de carriles y mejoras en su infraestructura, dio una conexión veloz a las periferias con el centro metropolitano, “achicando” las distancias

(en la reducción del tiempo de viajes) para los traslados en vehículos particulares. Como indica GORELIK para el caso de la RMBA, estas obras implicaron nuevas fronteras “donde los sectores de más altos recursos fueron a buscar privacidad y seguridad, formando la primera tipología urbana en Buenos Aires cuyo objetivo programático fue recortarse del conjunto, ofreciendo patrones radicalmente diversos y autosuficientes de hábitat” (2015, p. 59). Expresiones de estos son los *countries* y barrios cerrados, que representaron el 46% de la expansión urbana relevada por CIPPEC (2018) entre los años 2006 y 2016 (FIG. 5). Alrededor de estas tipologías emergen *shopping-malls*, centros comerciales y enclaves de consumo que irrumpen la trama urbana con un patrón fragmentado, fenómeno que también se replica para el caso del AMM.

El dinamismo en el desarrollo de las urbanizaciones cerradas tiene su contracara en la construcción de vivienda informal motorizada por lo que ABRAMO (2012) denomina la “lógica de la necesidad”. Este fenómeno, sin embargo, reconoce intensidades muy distintas en las áreas metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires. Para el Gran Mendoza, entre 2004 y 2007 el porcentaje de hogares mendocinos que habitaban en villas o asentamientos se redujo un 36% (LENTINI et al., 2010) y su peso en la expansión reciente del AMM es del 3%, esto es, alrededor de un tercio del 9% que significaron en el promedio nacional (CIPPEC, 2019). Al margen de esa participación relativa, a partir del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁶ es posible identificar, para 2022, la existencia de 131 barrios populares en el AMM, 92 de los cuales han sido formados con posterioridad al año 1990⁷.

Según las estimaciones del RENABAP, son casi 10 000 las familias que habitan en barrios populares en el Gran Mendoza y aproximadamente el 60% se concentra apenas en 30 barrios, lo que permite aducir una importante dispersión en el asentamiento de buena parte de las urbanizaciones informales. De acuerdo con MARSONET et al.,

4_Datos provistos por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)

5_Véase: <https://www.cels.org.ar/informe2019/reglasamedida.html>

6_El RENABAP es un registro creado para identificar y reconocer oficialmente los asentamientos informales o villas de emergencia en el país. Tiene como propósito el relevamiento, la identificación geográfica y la caracterización de los barrios populares, incluyendo datos sobre la infraestructura, población, y necesidades de estas áreas.

7_El listado del RENABAP identifica más de 180 barrios populares localizados en el Área Metropolitana de Mendoza y sus alrededores. Para nuestros cálculos hemos tomado solo los territorios espacialmente contiguos a la mancha urbana de la ciudad, descartando localidades como Colonia Segovia, Los Corralitos, El Pastal, Ugarteche, Agrelo, Perdriel, Rodeo del Medio o Fray Luis Beltrán, que, si bien pertenecen a departamentos impactados por el Área Metropolitana de Mendoza, se ubican en discontinuidad geográfica respecto de ella.

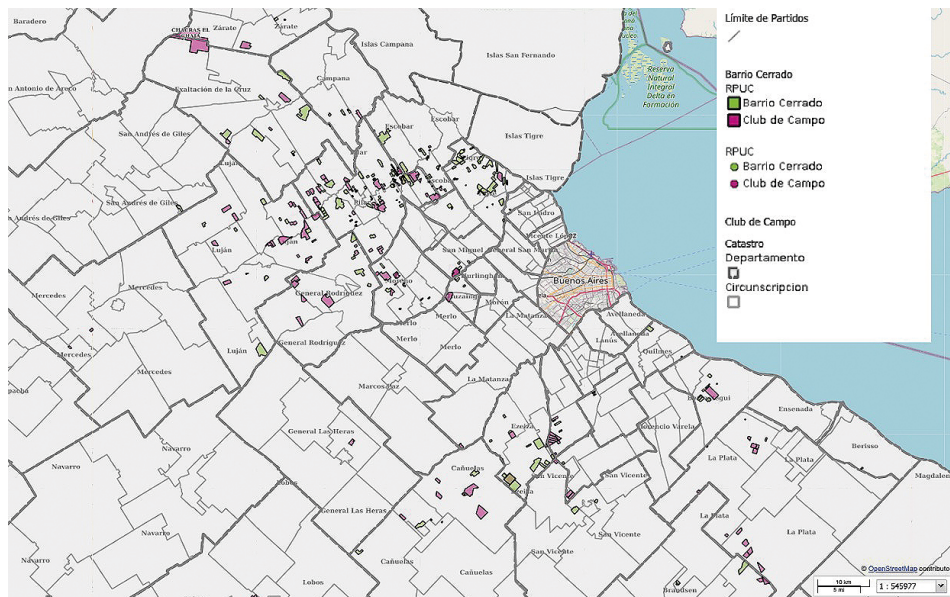


FIG. 5. Localización de urbanizaciones cerradas en la RMBA

Fuente: UrbaSig <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/urbasig/>

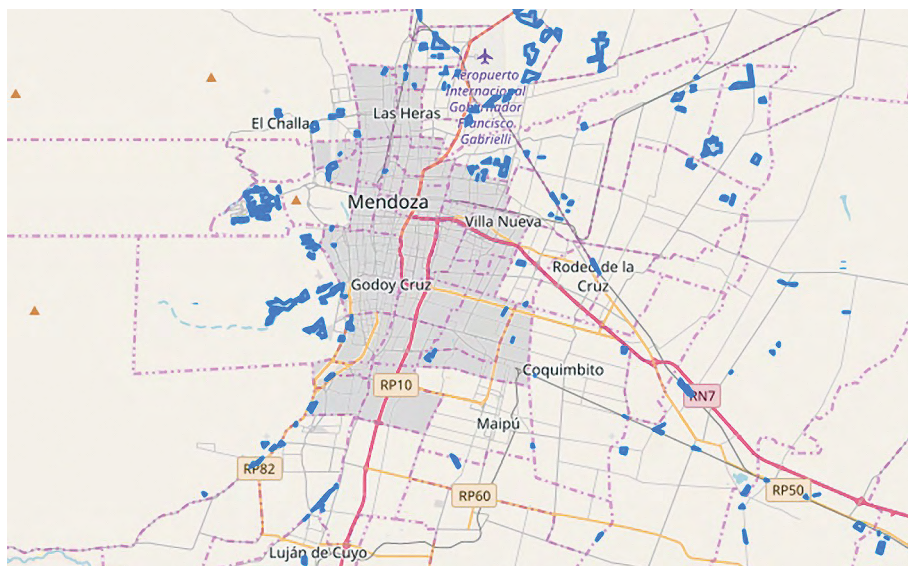


FIG. 6. Mapa de barrios populares en el Área Metropolitana de Mendoza

Fuente: ReNaBaP. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

(2011), desplazadas de las zonas centrales, estas territorialidades precarias se instalan predominantemente en los bordes urbanos (ver Fig. 6), en contigüidad con otros asentamientos existentes, sobre tierras fiscales en la zona del piedemonte, en terrenos con cercanía a basurales y cursos de agua que pueden resultar fuentes de trabajo o aprovisionamiento y en construcciones en estado de abandono. Así, el periurbano de Mendoza exhibe en la actualidad un nuevo rostro,

caracterizado por el decreciente uso productivo de las tierras y la extensión cada vez más importante de urbanizaciones cerradas y loteos residenciales de gran tamaño que, en ocasiones, conviven a escasa cercanía geográfica de villas o asentamientos informales.

En la RMBA estas características se presentan en forma agudizada, pues los territorios informales representan el 14% del volumen urbano

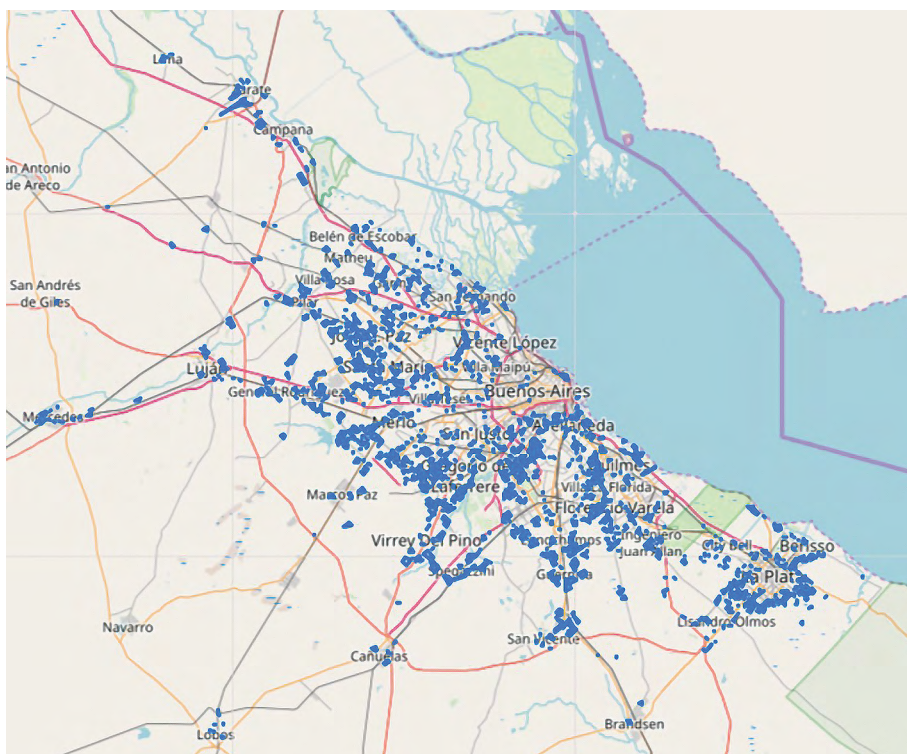


FIG. 7. Mapa de barrios populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Fuente: ReNaBaP. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap/mapa>

expandido en los últimos años, según el relevamiento hecho por CIPPEC (2018), un número que lo ubica claramente por encima del promedio nacional. Los datos arrojados por el registro de barrios populares de la PBA señalan que existe en la provincia un total de 540 394 familias viviendo en 1783 barrios populares. De estas familias, 509 178 se ubican en la RMBA dispersas en 1485 barrios (FIG. 7).

Las expansiones del primer y segundo cordón de la RMBA se dieron en un contexto de industrialización pujante, con posibilidades de acceso a lotes interconectados con las zonas de trabajo a precios convenientes para los sectores trabajadores. Estos, hasta los años 70, compraban los denominados “loteos populares” en zonas no urbanizadas que, mediante la autoconstrucción, fueron incorporando a la trama urbana. Esta expansión de la mancha y la trama urbana se vio radicalmente modificada a partir del cambio en la regulación de los usos del suelo mediante el Decreto-Ley 8912 impulsado en el año 1977 por el gobierno de la última dictadura militar de nuestro país. Este decreto tuvo por objetivo poner fin a esta modalidad de venta de lotes, generando, hacia la década de 1980, serios problemas en el acceso a la propiedad de la tierra para los sectores

populares. El decreto 8912 tuvo otro cambio de normativa fundamental: la habilitación y marco legal para la inscripción de los *clubes de campo*, o *country-clubs*. Asimismo, la erradicación de villas de la CABA, por parte del gobierno de facto, implicó el traslado forzoso de poblaciones asentadas en la CABA a otros destinos, mayoritariamente en la periferia metropolitana más alejada, constituyendo asentamientos y villas de emergencia.

Estos fenómenos fueron los condimentos clave para consolidar en la RMBA, hacia finales de la década de 1980, en esta zona un nuevo patrón de crecimiento urbano, que, como señala la literatura, está marcado por la segregación y fragmentación residencial como característica distintiva en su lógica expansiva, a la vez que se instaura una persistente dualidad en las formas de vida de la población. Estos procesos se han visto agravados por un período sostenido de desindustrialización y pauperización de las condiciones de vida.

De esta manera, aparejado al nuevo fenómeno en el habitar suburbano que hemos repasado y que la literatura denominó en un primer momento como de suburbanización de elites (CICCOLELLA, 1999; TORRES, 2006), se han ido conformando

asentamientos⁸ en zonas que ofrecen disponibilidad de tierras accesibles mediante estrategias de compra-venta y ocupaciones informales. Esto redundo, en los dos casos analizados, en que los sectores medios altos y altos que aprovechan estos nuevos espacios suburbanos para la construcción de sus viviendas permanentes o de fin de semana en enclaves privados, conviven en muchos casos apenas separados por muros o cercos de los sectores populares que habitan –en algunos casos– en barrios informales. Como expondremos en el próximo apartado, esta disposición que se ajusta a lo que PRÉVÔT-SCHAPIRA (2000) describió como “formas de territorialidad exacerbadas”, esto es, lógicas de construcción y patrones de asentamiento de la población que reifican las diferencias sociales en el espacio y vehiculizan experiencias de segregación a escala más reducida.

5 LAS ESPESURAS DIFERENCIALES DEL HABITAR METROPOLITANO

Las dinámicas socioespaciales tienen una relación de mutua afectación con las transformaciones urbanas. Estructura, agencia y territorio se entrelazan de manera dialéctica. La expansión dispersa que están llevando a cabo nuestras ciudades tiene efectos y se vincula con estos tres aspectos. En este sentido, las transformaciones en la estructura urbana tienen efectos en las formas de habitar, disímiles si se habita un área central o periférica, un barrio popular o uno privado.

GUEVARA (2015) afirma que en la literatura encargada de analizar los patrones de crecimiento de las ciudades latinoamericanas suele operar un sesgo morfológico que consiste en proyectar un conjunto de procesos sociales a partir de la identificación de cambios específicos en la forma urbana. Contra esa tentación conviene reconocer que hábitat y estructura social se relacionan siempre de manera “turbia” (BOURDIEU, 2007), esto es, no hay solapamientos lineales entre ambas dimensiones incluso en un contexto como el actual en que la ubicación espacial pareciera haberse fortalecido como soporte de la inscripción de clase (DI-VIRGILIO y HEREDIA, 2012).

En América Latina, el estudio de la segregación residencial ha sido el modo predilecto con que la bibliografía especializada ha indagado la desigualdad urbana (JIRÓN, 2010). Una preocupación original en ese sentido ha sido la de averiguar si la difusión urbana de tipo dispersa implica una redistribución espacial de las élites que tiende a reducir la segregación residencial o, por el contrario, a dualizar el territorio metropolitano entre ganadores y perdedores (CUNHA y RODRÍGUEZ-VIGNOLI, 2009). En los últimos años existe consenso acerca de que la respuesta a esa pregunta depende de las escalas en que se aborde el fenómeno, pues, en muchos casos la mixtura social que es posible observar a gran escala se corresponde con una “heterogeneidad de la exclusión” (PÍREZ, 2006) a nivel micro-social.

Si bien el abordaje de los mundos sociales vinculados a la expansión fragmentaria del AMM y la RMBA no constituye un campo de indagación común estrictamente delimitado, creemos pertinente repasar aquí una serie de coordenadas analíticas compartidas en que los intereses de investigación, los modos de aproximación y los hallazgos producidos para ambos casos de estudio establecen puntos de contacto y diálogos cruzados.

En ese sentido, una de las apuestas que ha buscado atender estas relaciones en las ciudades que estudiamos es aquella que se pregunta por las dinámicas de exclusión que están en la base del fenómeno de suburbanización de las élites bajo la tipología de las urbanizaciones cerradas. TORRES (1998) interpretó de manera temprana ese fenómeno en Buenos Aires desde la hipótesis de un corte al interior de las clases medias ocasionado por las transformaciones en la economía post-industrial, quiebre que movilizó a los grupos más acomodados a buscar en el modelo de los barrios cerrados mayor securitización y una vida en contacto con la naturaleza. Más tarde, el libro de SVAMPA (2001) se convirtió en una referencia importante para los estudios en la temática. En esa obra, la consolidación de los *countries* se explica, en parte, por las estrategias de distinción y la búsqueda de homogeneidad social y sentido de pertenencia que ejecutan sus residentes, una lectura que, a su manera, refuerzan los trabajos de

8_La principal diferencia entre un asentamiento y una villa de emergencia es que el primero se compone por una traza regular del espacio, que homologa la traza de la ciudad formal (en manzanas) y se concibe mediante la autoconstrucción con la proyección de incorporarse en un mediano plazo a las trazas formales de la ciudad. Las villas de emergencia, por el contrario, presentan patrones irregulares, tanto en el trazado de calles como de los lotes, que contrastan fuertemente con la ciudad formal. Para una tipología del hábitat popular informal, ver DI-VIRGILIO (2015) “Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda”.

ROITMAN (2003, 2005 y 2017) y MOLINA (2013) para el caso de Mendoza.

BERNABEU y MARTÍN (2019) se detienen en el cambio paisajístico provocado por el auge de los barrios privados en el sur del Gran Mendoza, concibiendo a estas intervenciones inmobiliarias como un híbrido entre lo urbano-rural que mercantiliza el paisaje sobre la base de una homogeneización estética y arquitectónica. Focalizando en los impactos sobre la estructura urbana de la RMBA, VIDAL-KOPPMANN (2008) destaca que el avance fragmentario de la ciudad hacia sus bordes exhibe una tendencia hacia la privatización y cierre, no ya de las funciones residenciales sino más bien del conjunto de las actividades vinculadas con la vida metropolitana. Así, una conclusión a la que arriban trabajos en ambas ciudades es que la difusión de esta modalidad de crecimiento tiene como efecto un repliegue del espacio público en tanto organizador de las sociabilidades en la ciudad “abierta” tradicional (ARIZAGA, 2003; MARSONET y BERRIDY, 2014).

Los flujos de movilidad residencial originan disputas novedosas por los usos y la identidad de las periferias reconfiguradas. En efecto, NAVARRETE (2023) estudia los cambios sociales en el distrito de Chacras de Coria (Luján de Cuyo, Mendoza) desde las tensiones que surgen entre las personas nacidas y criadas y los nuevos ricos que llegan al lugar, un conflicto que también cobra interés, por ejemplo, en las investigaciones sobre la reestructuración socioterritorial del partido de Pilar, en la provincia de Buenos Aires (FRISCH, 2022; ROITMAN y PHELPS, 2011). Tanto para Buenos Aires como para la CABA, se destacan DI-VIRGILIO (2007), COSACOV (2014), NAJMAN (2018) y BRIKMAN (2019) quienes han abonado los estudios de movilidad y estrategias residenciales para sectores medios y populares; o los aportes de SAENZ (2002), TOSONI (2016) o DALLA-TORRE y GHILARDI (2013) que abordan el hábitat popular para el caso mendocino. Estas investigaciones no solo revelan las condiciones deficitarias en que los grupos menos privilegiados acceden al mercado de suelo urbano sino también muestran cómo estos actores movilizan distintos recursos individuales y comunitarios para autoproducir sus espacios de vida, buscando aprovechar los beneficios de insertarse en la ciudad formal, pero a la vez blindarse frente a sus posibles amenazas.

Dentro de esta temática, existe una serie de estudios que apuntan hacia los estigmas territoriales que pesan sobre los barrios informales o pauperizados y las estrategias que utilizan sus habitantes para sortear esas clasificaciones en la vida cotidiana. Allí se inscriben, entre otros, los esfuerzos de

KESSLER (2012) y CRAVINO (2021), para Buenos Aires, o TOSONI (2011) y BRAVO (2012), para Mendoza, quienes observan las actividades que impulsan los vecinos de esos territorios como luchas simbólicas para modificar no solo la imagen del barrio sino la propia forma en que sus habitantes se ven a sí mismos. Frente a las miradas estigmáticas, MARSONET et al. (2011) sugieren discutir la asociación automática entre informalidad y hábitat popular anotando que la inversión especulativa ligada a los barrios cerrados se realiza, en gran número de veces, a espaldas de las regulaciones municipales.

Desde los contrastes generados por las diferentes modalidades de producción de suelo urbano en las periferias metropolitanas, otros investigadores analizan las fronteras urbanas emergentes que se superimponen sobre el patrón tradicional de segregación que oponía el centro a la periferia. Tal es el caso de GHILARDI (2017) y DALLA-TORRE y GHILARDI (2019), quienes ponderan la existencia de nuevas desigualdades derivadas de las barreras materiales y simbólicas que impone la proximidad espacial entre sectores medios-altos y sectores populares, o de PRÉVOT-SCHAPIRA y CATTANEO (2008), quienes reivindican la idea de fragmentación como una noción operativa para comprender las asimetrías urbanas dado que en la actualidad las fronteras se ramifican al interior mismo de un tejido urbano que se empobrece.

Finalmente, apalancados en los argumentos que inaugura el giro de la movilidad en los estudios urbanos, otros trabajos buscan en las movilizaciones cotidianas una vía para romper con la representación estática de la vida urbana que tiende a equiparar desigualdad con segregación residencial (JIRÓN, 2010). En definitiva, lo que ponen en juego estos enfoques es que, por fuera de las condiciones habitacionales, la movilidad aparece como una práctica estructuradora que tienden a reproducir o a redefinir las brechas sociales de las periferias reestructuradas. Por caso, NAVARRETE (2013) demuestra que la movilidad de los sectores populares en Mendoza produce experiencias diferenciales vinculadas con las posibilidades y las condiciones que tienen los distintos actores a la hora de desplazarse. Y desde un registro más etnográfico, SEGURA (2006) analiza la vida cotidiana de los habitantes del barrio La Cárcova (partido de General San Martín, provincia de Buenos Aires) y discute la idea de un total aislamiento o separación de los espacios segregados, mostrando las estrategias que utilizan sus residentes para atravesar o renegociar las fronteras barriales.

Sin pretensión de exhaustividad, este breve recuento bibliográfico revela que la expansión del

AMM y la RMBA se apoya en una serie de procesos socio-urbanos semejantes que tienen como corolario una acentuación del territorio como pivote de la reproducción de las desigualdades sociales. Estas asimetrías se manifiestan desde una multiplicidad de factores, como las brechas en la conectividad que tienden a producir temporalidades y lógicas diferenciales; o las propias condiciones habitacionales que, en las periferias metropolitanas se ven exacerbadas, y amplifican las diferencias no solo materiales sino también simbólicas. Frente al paisaje estático que ostentan sus muros, entendemos que las urbanizaciones cerradas son enclaves con fronteras dinámicas por las que cotidianamente transitan visitas y trabajadores domésticos (de casas particulares y mantenimiento de espacios verdes) y de la construcción, así como de vigilancia. Atendiendo a lo que CASTELLS (1976) denomina la producción social de formas espaciales, estas transformaciones llevan a la instauración de articulaciones e interacciones jerárquicas novedosas, no tanto por las formas, sino por la escala en la que se llevan a cabo.

Si las investigaciones abocadas a nuestras ciudades dialogan implícita o explícitamente a partir de una serie de tópicos o perspectivas comunes, creemos que lo que queda abierto es un ejercicio analítico capaz de detectar las diferencias y especificidades de cada proceso de crecimiento metropolitano, desafío para el cual se vuelve necesaria una mirada comparativa y multiescalar que logre detectar las interrelaciones entre los procesos estructurales que impactan sobre las ciudades y los modos disímiles en que los habitantes practican, definen y conflictúan sus propios territorios.

6 CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo hemos repasado las características de las periferias metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires en lo que respecta a sus procesos de expansión difusa y fragmentada en las últimas décadas. En ese sentido, encontramos que ambas metrópolis presentan una tendencia hacia el estancamiento de su población en los centros urbanos consolidados y un crecimiento demográfico significativo hacia los bordes que se acentúa alrededor de un vector geográfico específico: el eje sureste, en los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú para el caso de Mendoza, y el eje noroeste para el caso de Buenos Aires, con una preeminencia del segundo y tercer cordón metropolitano.

Si bien el grueso de este crecimiento suburbano corresponde a la disposición de suelo para

usos residenciales, una amplia porción de esa reconversión está apalancada por el desarrollo de modalidades de vivienda que resultan accesibles para un porcentaje pequeño de los hogares. En efecto, en las últimas décadas las periferias metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires se han reestructurado alrededor del auge constructivo de las urbanizaciones cerradas. En ambos casos, identificamos que estos desarrollos se sitúan de manera predilecta alrededor de las principales vías de acceso de estas ciudades. Así, la construcción de infraestructura vial ha permitido una expansión residencial particular, en donde el uso del automóvil privado cobra protagonismo, tanto en la movilidad cotidiana como en la elección residencial puesto que la cercanía a los equipamientos urbanos se mide en términos de su accesibilidad vehicular, esto es: en tiempo. Si históricamente las metrópolis se habían expandido como manchas de aceite –densificando el territorio desde el centro a las periferias–, hoy lo hacen más como manchas de humedad, densificando reticularmente los bordes de los accesos más que los núcleos consolidados.

En forma contrastante, sobre las periferias de las metrópolis analizadas se asienta un conjunto de estrategias residenciales informales que, en numerosos casos, conviven a escasa distancia geográfica de las urbanizaciones cerradas, separadas por muros y vigilancia privada. La persistencia de villas y asentamientos asume una modalidad mucho más intensiva y reticular en la RMBA que en el AMM, por lo que las experiencias urbanas y la naturaleza de los encuentros con la diferencia en la ciudad probablemente adquieran registros distintos en ambos casos. Al margen de ello, estos hallazgos coinciden con lo señalado por la literatura dedicada a analizar los procesos de crecimiento de las metrópolis latinoamericanas, a saber, que existe un cambio en la escala de la segregación residencial en la que se constata mayor mixtura social a nivel macro, pero una intensificación de los mecanismos de diferenciación social a nivel microsociológico (JANOSCHKA, 2002; CUNHA y RODRÍGUEZ-VIGNOLI, 2009; WARD, 2012).

En este punto, podemos señalar que, si bien el patrón residencial es excluyente y desigual, la lógica de producción del hábitat para unos y otros está determinada por sus posibilidades de auto-organización y capacidad de financiación para la provisión de servicios básicos, así como trazados y mantenimiento de las calles, de los espacios comunes. Este nuevo *laissez-faire* en el crecimiento suburbano metropolitano trae

implicancias en las desigualdades, en las cuales los patrones de (re)producción del hábitat urbano son una clave analítica indispensable para comprenderlas en tanto que constituyen nuevas formas de territorialidad exacerbadas, agregamos, por los contrastes.

Uno de los puntos relevantes en la producción de ciudad en la actualidad es el desacople entre los actores que se implican en el proceso. En Argentina, las consecuencias de un Estado retraído cuya racionalidad se ve cada vez más mercantilizada, posibilita otras formas de producción social del hábitat, con fines especulativos y con una capacidad de transformación de los entornos urbanos con patrones novedosos. Esta lógica de expansión de las ciudades expresa, en su territorialidad, la ampliación de las desigualdades socioeconómicas, producto de un contexto de persistente neoliberalización de distintas esferas de la estructura social argentina. La pauperización de las formas de vida tiene un correlato urbano, no solo por el empeoramiento en las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, sino también por la progresiva segmentación de las formas de vida de los residentes de las periferias metropolitanas, en particular. La fragmentación y la segregación urbanas no constituyen novedades, pero sí se vuelven más evidentes en un proceso de creciente dualización/polarización de los modos de vida.

Estos polos se comprenden en la cercanía: los muros de las urbanizaciones cerradas son fronteras que, por un lado, delimitan materialmente un territorio de su exterior y, al mismo tiempo, se distancian del entorno por su capacidad de ejercer una jerarquía simbólica. Los encuentros entre los actores de los distintos estratos sociales se ven cada vez más mediados por este tipo de jerarquías y segmentados debido a los distintos usos que se le da a la ciudad, acorde a las posibilidades de consumo. Esto, en contextos donde los bienes de uso públicos de las ciudades escasean, tiene como contracara la pérdida de situaciones de encuentro propias de lo urbano como espacio abierto, o bien la transformación de esas relaciones bajo formas de interacción controlada.

Como hemos expuesto, las áreas metropolitanas de Mendoza y Buenos Aires se vieron afectadas por procesos similares que provocan en ambas ciudades efectos urbanos y sociales comparables. Sin embargo, sería interesante continuar indagando en las especificidades de cada caso desde una perspectiva comparada. Más allá de la fragmentación residencial y la dispersión “insular” de las ciudades: ¿qué efectos tienen estos procesos en las relaciones sociales?, ¿en qué medida reconfiguran nuevas desigualdades o acentúan las preexistentes?, ¿qué soportes territoriales –materiales y simbólicos– se implican en la reproducción de jerarquías sociales?

7 BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (2012): La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69.
- AGENCIA DE RECAUDACIÓN DE BUENOS AIRES (ARBA). Registro Provincial De Urbanizaciones Cerradas (RPUC), 2021: <https://urbasig.mgob.gba.gob.ar/rpuc/pdf.php?partido=>
- ARIZAGA, C. (2003): Nuevas urbanizaciones cerradas en los noventa: representaciones del suburbio en sectores medios. Documentos de Jóvenes Investigadores N°4 (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad Nacional de Buenos Aires).
- BÄHR, J. & MERTINS, G. (1983): Un modelo de la diferenciación socio-espacial de las metrópolis de América Latina. *Revista Geográfica*, 98(Julio-diciembre 1983), 23-29. <https://ru.dgb.unam.mx/items/be102c6d-7d8f-49ce-8d8a-d8c1077d106a>
- BELLET, C. & LLOP, J. M. (2002): Las líneas de trabajo del programa UIA-CIMES: ciudades intermedias y urbanización mundial. En *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible* (pp. 33-47). División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Naciones Unidas.
- BERNABEU, M. M. & NAVARRETE, M. J. & AVILA, A. L. (2019): La ciudad como objeto de investigación: un recorrido por los estudios urbanos sobre el Área Metropolitana de Mendoza. *Boletín de Estudios Geográficos*, (112), 47-81.
- BERNABEU, M. M. & MARTÍN, F. (2019): El periurbano recreado. Urbanizaciones cerradas como nuevos híbridos en el paisaje hídrico del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Quid* 16, (11), 55-85.
- BLANCO, J. & SAN-CRISTÓBAL, D. (2012): Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8, 73 88. <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/13035>
- BORSODORF, A. (2003): Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 29(86). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612003008600002>
- BOURDIEU, P. (2007): Efectos de Lugar. En P. BOURDIEU (Dir.), *La miseria del mundo* (pp. 119 124). Fondo de Cultura Económica.
- BRAVO, N. (2012): El barrio como razón de ser y hacer. La biblioteca popular Pablito González, del estigma a la organización. En BRAVO, SALOMONE, y LICEAGA, (Re)inventarse en la acción política (pp. 17 59). EDIUNC.
- BRIKMAN, D. (2019): El lente de la movilidad. Un análisis de Villa 15, sus características de segregación y las prácticas cotidianas de sus habitantes. *Revista Transporte y Territorio*, 0(20), 387. <https://doi.org/10.34096/rtt.i20.6398>
- BOTH, J.F. (2005): Régimes d'urbanisation et rythmes urbains. *URBIA, les Cahiers du développement urbain durable*, (1), 9-22. https://www.unil.ch/modules/legacy_webdav/shared/URBIA/urbia_01/urbia_01_complet.pdf
- CALDEIRA, T. (2013): Sao Paulo: The city and its protest. Opendemocracy. <https://www.opendemocracy.net/en/opensecurity/sao-paulo-city-and-its-protest/>
- CAO, H. & RUBINS, R. & VACA, J. (2003): Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina. CEPAS (Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad), 4.
- CARMAN, M. (2015): Cercanías espaciales y distancias morales en el Gran Buenos Aires. En G. Kessler, Historia de la Provincia de Buenos Aires. UNIPE: editorial universitaria, EDHASA.
- CARRIÓN, F. (2018): Urbicide or the city's liturgical death *Oculum Ensaíos* 15(1), 5-13.
- CASTELLS, M. (1976 [1972]). *La cuestión urbana*. Capítulo 1: El fenómeno urbano: Delimitaciones conceptuales y realidades históricas, 14-27. Siglo veintiuno editores.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). (2019): *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2019*. <https://www.cels.org.ar/informe2019/reglasamedida.html>
- CICCOLELLA, P. (1999): Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 25(76). <https://doi.org/10.4067/S0250-71611999007600001>
- CICCOLELLA, P. (2010): Metrópolis y desarrollo urbano más allá de la globalización. Hacia una geografía crítica de la ciudad latinoamericana. *Scripa Nova. Revista de geografía y ciencias sociales*, XIV(331). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1653>
- CICCOLELLA, P. & VECSLIR, L. & BAER, L. (2015): Revitalización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, 9(11), 11-27.
- CIPPEC (2018): ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Un estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Obtenido de <https://www.cippec.org/publicacion/como-crecen-las-ciudades-argentinas-estudio-de-la-expansion-urbana-de-los-33-grandes-aglomerados/>
- CIPPEC (2019): *Hacia el desarrollo urbano integral del área metropolitana de Mendoza (municipio). Una propuesta de co-creación de políticas públicas y de planificación* ACCIÓN. Obtenido de <https://www.cippec.org/publicacion/hacia-el-desarrollo-urbano-integral-del-area-metropolitana-de-mendoza-unicipio/>
- CORTI, M. (2018): Reseña de Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti, eds. (2017) Ciudades resistentes, ciudades posibles. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 8(1), 121-124. <https://urbs.xoc.uam.mx/index.php/urbs/article/view/155>
- COSACOV, N. (2014): Trayectorias residenciales y decisiones de localización residencial de hogares de clase media residentes en el barrio porteño de Caballito. *Argumentos*, 16, 41-70. <http://hdl.handle.net/11336/45299>
- CRAVINO, M. C. (2021): Las desigualdades urbanas metropolitanas en las percepciones de los habitantes de Buenos Aires. En M. M. Di Virgilio, y M. Perelman (Coords.), *Desigualdades urbanas en tiempos de crisis* (pp. 255-274). Ediciones UNL.
- CUNHA, J. M. & RODRÍGUEZ-VIGNOLI, J. (2009): Crecimiento urbano y movilidad en América Latina. *Revista Latinoamericana de Población*, 3(4-5), 9-26.
- D'INCA, M. V. & BERÓN, N. M. (2013): Expansión urbana de ciudades intermedias: modelos de desarrollo y legislación. Reflexión a partir del caso del Gran Mendoza, Argentina. *Geo Uerj*, 1(24), 256-285.
- DALLA-TORRE, J. & GHILARDI, M. (2013): Segregación socio-espacial en la periferia del área metropolitana de Mendoza, Argentina. Las estrategias de los excluidos urbanos. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, (17), 8-38.
- DALLA-TORRE, J. & GHILARDI, M. (2019): Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En E. Salizzi, y J. Barada (comps.), *Fronteras en perspectiva / perspectivas*

- sobre las fronteras (pp. 25-56). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- DAVIS, M. (2007): *Planeta de ciudades miseria*. Akal.
- DE-GRANDE, P. (2019): Urbanizaciones cerradas. Recuperado el 2 de agosto, 2022, de <https://mapa.poblaciones.org/map/7001>
- DELGADILLO, V. (2016). Ciudad de México, quince años de desarrollo urbano intensivo: la gentrificación percibida. *invi*, 31(88), 101-129. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582016000300004&script=sci_arttext
- DE-MATTOS, C. A. (1999): Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: Lo que existía sigue existiendo. *EURE*, 25(76), 29-56.
- DE-MATTOS, C. A. (2002): Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *EURE*, XXVIII(85). <https://www.redalyc.org/pdf/196/19608501.pdf>
- Ley 8912/77 de ordenamiento territorial y uso del suelo de Argentina. <https://www.capba5.com.ar/archivos/1470318952.pdf>
- DEIE (2020): Estimación de población al 1º de Enero de cada año según departamento, por edad y sexo. Años 2002-2020. Mendoza.
- DI-VIRGILIO, M. M. (2007): *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires* [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires]. <http://repositorio-sociales.uba.ar/items/show/4069>
- DI-VIRGILIO, M. M. (2015): Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(390), 651-690. https://www.researchgate.net/publication/284285162_Urbanizaciones_de_origen_informal_en_Buenos_Aires_Logicas_de_produccion_de_suelo_urbano_y_acceso_a_la_vivienda
- DI-VIRGILIO, M. M. (2023): Urbicide: Towards a Conceptualization. In F. Carrión Mena & P. Cepeda Pico (Eds.), *Urbicide: The death of the city* (pp. 59-75). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-25304-1_4
- DI-VIRGILIO, M. M., & ARAMBURU, F. (2020). La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires: Apuntes para el análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*; 13; 9-2020; 1-21 <http://hdl.handle.net/11336/168841>
- DI-VIRGILIO, M. M. & ARQUEROS-MEJICA, S. & GUEVARA, T. (2015): La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. En G. Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires*. UNIPE: editorial universitaria, EDHASA.
- DI-VIRGILIO, M. M. & HEREDIA, M. (2012): Presentación Dossier "Clase social y territorio". *Quid* 16, (2), 4-19.
- DI-VIRGILIO, M. M. & PERELMAN, M. (2014): Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades. En M. M. Di Virgilio & M. Perelman (Coords.) *Ciudades latinoamericanas, Desigualdad, segregación y tolerancia*. CLACSO.
- DI-VIRGILIO, M.M. & RAMIREZ, L. (2023): Urban, Housing, and Population Dynamics of the Inner and Former Peripheries of Buenos Aires. *Journal of Latin American Geography* 22(2): 82-115. DOI: <https://doi.org/10.1353/lag.2023.a909086>
- DOTA, E. & FERREIRA, F. (2023): Dinâmica Econômica E Urbano-Regional No Espírito Santo: Reestruturação Produtiva E Deslocamentos Populacionais. *Eure* (Santiago), 49(146), 1-21.
- DUHAU, E. & GIGLIA, A. (2007): Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del microcomercio al hipermercado. *Eure*, XXXIII(98), 77-95. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000100005>
- DUHAU, E. & GIGLIA, A. (2008): *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo Veintiuno Editores.
- FILION, P. (2015): Suburban Inertia: The Entrenchment of Dispersed Suburbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), 633-640. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12198>
- FENTON, A. & LUPTON, R. & ARRUNDALE, R. & TUNSTALL, R. (2013): Public housing, commodification, and rights to the city. The US and England compared. *Cities*, 35, 273-278. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.10.004>
- FERRÁS-SEXTO, C. (2000): Ciudad dispersa, aldea virtual y revolución tecnológica. Reflexión acerca de sus relaciones y significado social. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 69(68). <https://www.ub.edu/geocrit/sn-69-68.htm>
- FRISCH, M. A. (2022): *Habitando las desigualdades: la ciudad de Pilar en las periferias urbanas de la Región Metropolitana de Buenos Aires* [Tesis de maestría no publicada]. Escuela de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- FRITZSCHE, F. J. & VIO, M. (2000): Especialización y diversificación industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 26(79). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612000007900002>
- GARCÍA, M. J. (2020): Territorios ganadores de la post-reconversión en la vitivinicultura mendocina. *RIVAR*, 7(21), 103-123.
- GERMANI, G. (1963): La movilidad social en la Argentina. In *Movilidad social en la sociedad industrial* (pp. 317-365).
- GHIRARDI, M. (2017): Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En S. BRATICEVIC, A. RASCOVAN, y C. TOMMEI (Comps.), *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 230-246). Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- GIGLIA, A. (2012): *El habitar y la cultura. Perspectivas teóricas y de investigación*. Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana.
- GORELIK. (2015): Terra Incógnita: para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En G. Kessler, *Historia de la Provincia de Buenos Aires*. UNIPE: editorial universitaria, EDHASA.
- GRIFFIN, E. & FORD, L. (1980): A Model of Latin American City Structure. *Geographical Review*, 70(4), 397. <https://doi.org/10.2307/214076>
- GUEVARA, T. (2015): Abordajes teóricos sobre las transformaciones sociales, económicas y territoriales en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. *EURE*, 41(124), 5-24.
- HARVEY, D. (2003): The New Imperialism [VERSIÓN EN ESPAÑOL]
- HIDALGO, R. & BORSODORF, A. (2005): Barrios cerrados y fragmentación urbana en América Latina: estudio de las transformaciones socioespaciales en Santiago de Chile (1990-2000). En R. HIDALGO, R. TRUMPER, y A. BORSODORF (Eds.), *Transformaciones urbanas y procesos territoriales. Lecturas del nuevo dibujo de la ciudad latinoamericana* (pp. 105-122). Santiago de Chile: Programa FONDECYT.
- HODKINSON, S. (2012): The new urban enclosures. *City*, 16(5), 500-518.
- INOSTROZA, L. (2016): Measuring urban informality in Latin America. GIS spatial assessment of informal urban development in Santiago De Chile. *Procedia*

- Engineering*, 161, 1631-1638. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.08.638>
- INOSTROZA, L. (2017): Informal urban development in Latin American urban peripheries. Spatial assessment in Bogotá, Lima, and Santiago de Chile. *Landscape and Urban Planning*, 165, 267-279. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.021>
- JANOSCHKA, M. (2002): El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana. Fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20.
- JARAMILLO, S. (2008): *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. [2a ed.]. Ediciones Uniandes.
- JEFFREY, A. & MCFARLANE, C. & VASUDEVAN, A. (2012): Rethinking enclosure. Space, subjectivity and the commons. *Antipode*, 44(4), 1247-1267.
- JELIN, E., MOTTA, R., & COSTA, S. (2020). *Repensar las desigualdades: cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Siglo XXI editores.
- JIRON, P. (2010): "Posibilidades de Socialización e Integración: La movilidad en Santiago de Chile". En X. Poo y J. STREFF (Eds.), *Mutaciones de lo colectivo. Desafíos de Integración* (pp. 103-122). Flandes indiano.
- KEIL, R. (2018): The empty shell of the planetary: re-rooing the urban in the experience of the urbanites. In *Urban Geography* (Vol. 39, Issue 10, pp. 1589-1602). Routledge. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1451018>
- KESSLER, G. (2012): Las consecuencias de la estigmatización territorial: Reflexiones a partir de un caso particular. *Espacios en blanco. Serie indagaciones*, 22(1), 165-197.
- KESSLER, G. (2014): Controversias sobre la desigualdad. Fondo de Cultura Económica.
- KESSLER, G. (2016): La sociedad argentina hoy. Biografía de una nueva estructura. Siglo veintiuno editores.
- KRALICH, S. (2012): Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso de Buenos Aires. En L. AINSTEIN (Coord.). *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires / Londres / Los Ángeles / París / Tokio y Toronto*. ISBN 978-950-23-1881-3.
- LANFRANCHI, G. & DUARTE, J. & GRANERO, G. (2018): *La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos*. Programa de Ciudades: CIPPEC.
- LEFEBVRE, H. (2013): *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- LENTINI, M. & PALERO, D. & MONTANA, E. (2010): "La inequidad en el acceso al suelo urbano: los procesos de segregación residencial e informalidad urbana". *XI Seminario Internacional RII: Desigualdades Territoriales. Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo*.
- LÖW, M. (2013): The City as Experiential Space: The Production of Shared Meaning. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 894-908. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12022>
- MADDEN, D. & MARCUSE, P. (2016): *In defense of housing. The politics of crisis*. Verso Books.
- MANZINI, L. (2017): Las viviendas de la extraterritorialidad y su influencia en el paisaje cultural vitivinícola del Área Metropolitana de Mendoza. *ACE: architecture, city and environment*, 12(35), 71-102
- MARSONET, P., MORGANI, R. & RIZZO, P. (2011): "La producción informal del espacio urbano en Mendoza". Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- MARSONET, P. & BERRIDY, D. (2014): Más que un mapa. En R. Morgani, y P. Rizzo (Comps.), *Urbanismo neoliberal y conflictos urbanos en Mendoza. ¿Renovación urbana o gentrificación en los terrenos del ferrocarril?* (pp. 21-44). Qellqasqa.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA. Relevamiento Nacional De Barrios Populares (Renabap), 2018. <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/sisu/renabap>
- MOLINA, A. (2013): *Como una gran pecera: urbanizaciones cerradas, ciudadanía y subjetivación política en el Gran Mendoza*. Ediunc.
- MOLINA, G. E., ARBOIT, M. E., MAGLIONE, D. S., SEDEVICH, A. & MUTANI, G. (2020): Estudio de expansión urbana, crecimiento poblacional, consumos energéticos e índices de vegetación en el Área Metropolitana de Mendoza. *AREA*, 26(1), pp. 1-21. <https://area.fadu.uba.ar/area-2601/molina-et-al/>
- MORGANI, R. & RAFFANI, M. (2012): Mendoza y los orígenes de la ciudad neoliberal. *Tiempo y espacio*, (28), 55-75.
- NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2018): *Ciudades sostenibles, movilidad humana y migración internacional*. Informe del Secretario General, Comisión de Población y desarrollo. [1er período de sesiones, 9 a 13 de abril].
- NAJMAN, M. (2018): El efecto habitar la vivienda social sobre trayectorias residenciales, socioocupacionales y estructuras de oportunidades de hogares relocalizados. *Quid 16*, 16(10), 419-423. https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2764/pdf_39
- NAVARRETE, M. J. (2013): *Movilidad urbana en el área metropolitana de Mendoza* (Tesina de grado). Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- NAVARRETE, M. J. (2023): Dimensiones de la segregación socioespacial y la movilidad cotidiana en conflictos relacionados con el patrimonio: aportes desde Chacras de Coria, Mendoza. *Quid 16*, (19), 1-23.
- OLIVA, L. & CASTRO, I. (25/05/2015): "Informe: La década loteada". Recuperado de Unidiversidad: <https://www.unidiversidad.com.ar/ladecadaloteada>
- OLIVER-PUJOL, M. & BISBAL-GRANDAL, I. (2019): Diversidad en la dispersión: Morfología de las áreas residenciales en el periurbano del Gran Mendoza. *Urbano*, 22(40), 46-63.
- ORTIZ, J. & MORALES, S. (2002): Impacto socioespacial de las migraciones intraurbanas en entidades de centro y de nuevas periferias del Gran Santiago. *Eure* (Santiago), 28(85), 171-185. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500009>
- OSZLAK, O. (1991): Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano. Cedes-Hvmanitas.
- PARK, R. E. & BURGESS, E. W. (1925): *La Ciudad. Sugerencias para la investigación del comportamiento humano en el entorno urbano*. Indios Verdes.
- PECK, J., THEODORE, N. & BRENNER, N. (2009): Neoliberalism and its Malcontents. Journal compilation, 41 (S1). https://www.researchgate.net/publication/229455500_Neoliberalism_and_Its_Malcontents
- PECK, J., THEODORE, N. & BRENNER, N. (2013): Neoliberal Urbnsim Redux? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (3). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2427.12066>
- PECK, J. & THEODORE, N. (2019): Still Neoliberalism? The South Atlantic Quarterly, <https://read.dukeupress.edu/south-atlantic-quarterly/article-pdf/118/2/245/566267/1180245.pdf>
- PÍREZ, P. (2006): La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6(21), 31-54.
- PÍREZ, P. (2014): La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Revista Economía, Sociedad y Territorio* 6(21). <https://www.redalyc.org/pdf/111/11162103.pdf>

- PÍREZ, P. (2016): Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana. *Sociologías*, 18(42), 90-118. <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/62166>
- POLANYI, K. (1944): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Times*. Beacon Press.
- POLANYI, K. (1977): *The livelihood of man*. Academic Press.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. (2000): Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(7), 405-431.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. & CATTANEO, R. (2008): Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *EURE*, 34(103), 73-92.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M. F. & VELUT, S. (2016): El sistema urbano y la metropolización. En G. Kessler (comp.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura* (pp. 61-84). Siglo XXI.
- ROBERT, F. (1998): *La gran muralla: aproximación al tema de las urbanizaciones cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Mimeo.
- ROITMAN, S. (2003): Barrios cerrados y segregación social urbana. *Scripta Nova*, 7(146 (118)).
- ROITMAN, S. (2005): Who segregates whom? The analysis of a gated community in Mendoza, Argentina. *Housing Studies*, 20(2), 303-321.
- ROITMAN, S. (2017): Splintering (sub) urbanism and social differences: Gated communities as the driver for suburban change in Chacras de Coria (Mendoza, Argentina). *Invi*, 32(90), 159-182.
- ROITMAN, S. & PHELPS, N. (2011): Do gates negate the city? Gated communities' contribution to the urbanisation of suburbia in Pilar, Argentina. *Urban Studies*, 48(16), 3487-3509.
- ROLNIK, R. (2019): *Urban warfare. Housing under the empire of finance*. Verso Books.
- RUEDA, S. (2006): Modelos de ordenación del territorio más sostenibles. *Biblioteca Ciudades Para Un Futuro Más Sostenible*, 32(33). <http://polired.upm.es/index.php/bo-letincfs/article/view/2340>
- SAENZ, A. (2002): La consolidación de asentamientos ilegales urbanos como expansión de la ciudad. Proceso de legalización de la tierra de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza (Argentina). *Territorios*, (8), 113-126.
- SASSEN, S. (1995): La Ciudad Global, Una introducción al concepto y su historia. En *Brown Journal of World Affairs*, vol. 11(2): 27-43.
- SEGURA, R. (2006): Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico. *Cuadernos del IDES*, (9), 3-24.
- SEGURA, R. (2018): La ciudad de los senderos que se bifurcan (y se entrelazan): centralidades conflictivas y circuitos segregados en una ciudad intermedia de la Argentina. *Universitas Humanística*, (85). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48072018000100155
- SEGURA, R. (2020): El espacio urbano y la reproducción de las desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. En E. JELIN, R. MOTTA y S. COSTA, *Repensar las desigualdades: cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso)*. Siglo veintiuno editores.
- STENBERG, S. H. (2010): Urbicide: The Politics of Urban Destruction by Martin Coward. *Global Discourse*, 1(2), 193-195. <https://doi.org/10.1080/23269995.2010.10707866>
- SVAMPA, M. (2001): *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Biblos.
- TOPALOV, C. (1979): *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Edicol.
- TORRES, H. (1998): Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites. *Seminario de investigación urbana "El nuevo milenio y lo urbano"*.
- TORRES, H. (2006): *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Serie Difusión 3, Dirección de Investigación, Secretaría de Investigación y Posgrado. FADU-UBA.
- TOSONI, M. (2011): Efectos del Barrio La Gloria. Experiencias del lugar y estrategias simbólicas de los sectores populares en el Gran Mendoza. *Cuadernos de antropología social*, (34), 29-50.
- TOSONI, M. (2016): Una aproximación a las desigualdades sociales en la periferia heterogénea del Gran Mendoza. *II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología, I Jornadas de Sociología "Las ciencias sociales en América Latina y el Caribe, hoy: perspectivas, debates y agendas de investigación"*.
- VECSLIR, L. & SCIUTTO, F. (2021): Las configuraciones emergentes del consumo. Transformaciones del comercio minorista y restructuración de la centralidad en la región metropolitana de Buenos Aires. *Punto Sur*, 4, 119-146. <https://doi.org/10.34096/ps.n4.10405>
- VIDAL-KOPPMANN, S. (2008): *Transformaciones socio territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX: la incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia* (Tesis de Doctorado). FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- WARD, P. (2012): Segregación residencial: la importancia de las escalas y de los procesos informales de mercado. *Quid* 16, (2), 72-105.

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

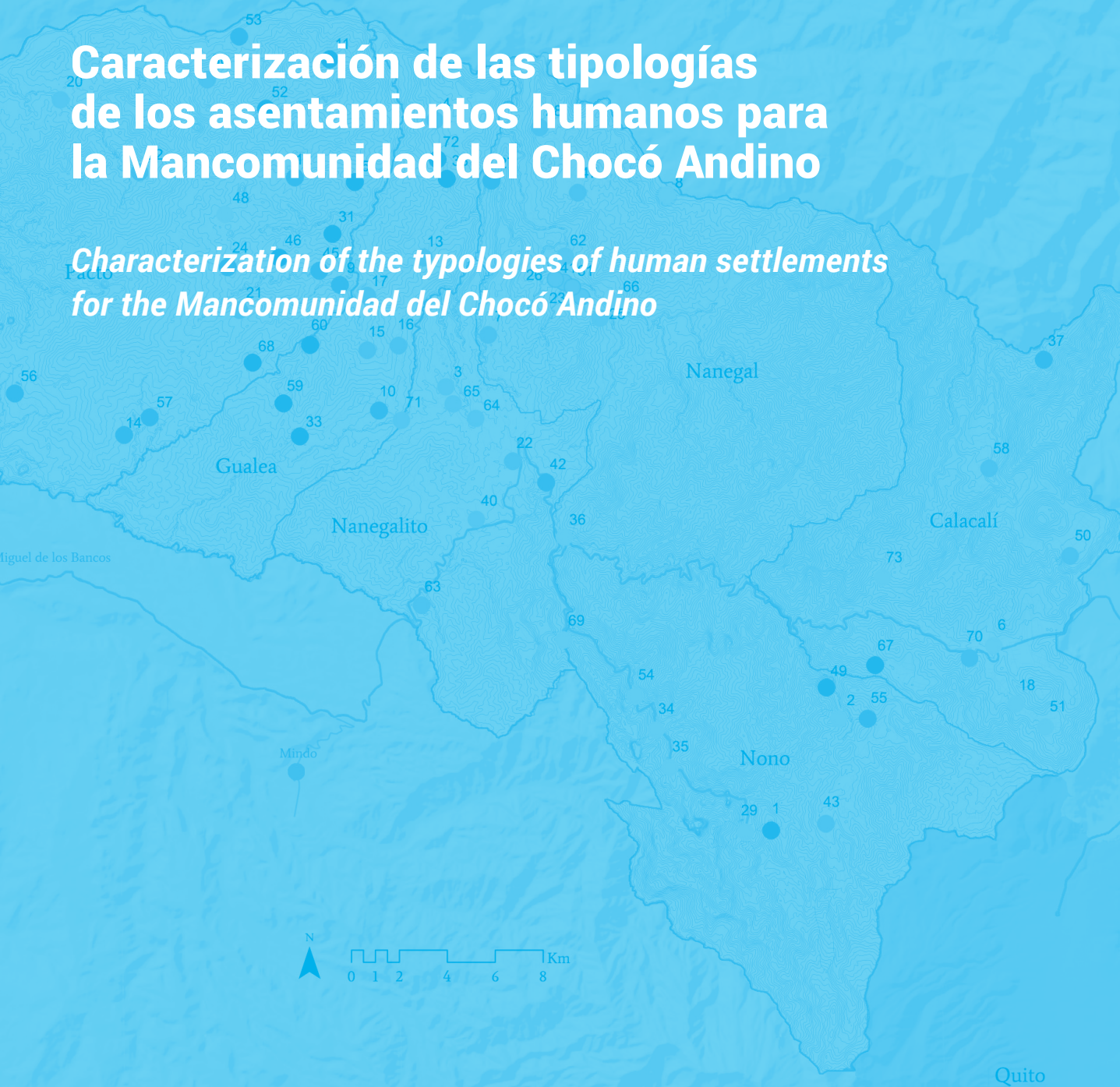
AMM	Área Metropolitana de Mendoza
ARBA	Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
DEIE	Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
PBA	Provincia de Buenos Aires
RENABAP	Registro Nacional de Barrios Populares
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
RPUC	Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Caracterización de las tipologías de los asentamientos humanos para la Mancomunidad del Chocó Andino

Characterization of the typologies of human settlements for the Mancomunidad del Chocó Andino



Carlos Hidalgo-Zunino ⁽¹⁾
Irina Godoy-Carrera ⁽²⁾
Luis Andrés Cevallos-Serrano ⁽³⁾
Paulina Guerrero-Miranda ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Universidad Central del Ecuador (UCE)
cfhidalgo@uce.edu.ec; <https://orcid.org/0009-0008-9432-9080>

⁽²⁾ Universidad Central del Ecuador (UCE)
irina.g.c@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-5389-1888>

⁽³⁾ Universidad Central del Ecuador (UCE); Universidade de São Paulo(USP)
[lacevalloss@uce.edu.ec](mailto:lancevalloss@uce.edu.ec); <https://orcid.org/0000-0002-3097-4039>

⁽⁴⁾ Universidad Central del Ecuador (UCE); Universidad de Alicante (UA)
jpguerrerom@uce.edu.ec; <https://orcid.org/0000-0002-7710-7696>

Resumen

La Mancomunidad del Chocó Andino (MCA) ubicada dentro de la homónima Reserva de la Biosfera, requiere, por sus condiciones naturales, de una gestión específica orientada al desarrollo sostenible de sus seis parroquias rurales. Para su escala territorial, la legislación ecuatoriana dispone un ordenamiento territorial integral mediante la elaboración de un “Plan Parcial”, donde los asentamientos humanos constituyen la información de base. Sin embargo, la falta de estos datos ha impedido realizar dicho plan, y es en este contexto esta investigación identificó y caracterizó los asentamientos humanos de la MCA mediante una metodología que analizó información proveniente de la participación de actores locales, cartografía e imágenes de dron. El resultado fue 102 asentamientos humanos de los cuales 73 se clasificaron en 4 perfiles de habitabilidad a partir del uso y dotación de espacio público, servicios básicos, equipamientos y población, dentro de sus variadas morfologías y situaciones geográficas. La investigación mostró aspectos de la realidad territorial que estaban ocultos para las formas de interpretación de la planificación municipal en entornos rurales, además de proponer una metodología que puede aplicarse en territorios de similares características.

Abstract

The Commonwealth of Chocó Andino (MCA), located within the Biosphere Reserve of the same name, requires a special management approach towards the sustainable development of its six rural parishes due to its natural conditions. Due to its territorial scale, Ecuadorian legislation mandates comprehensive land-use planning through the development of a “Partial Plan”, with human settlements constituting the base information. However, the lack of data has hindered the creation of such a plan. In this context, this research aimed to identify and characterize the human settlements in the MCA through a methodology that analyzed information from the participation of local stakeholders, cartography and drone imagery. 102 human settlements were identified, 73 of which were classified into four habitability profiles based on the use and provision of public space, basic services, facilities and population, within their varied morphologies and geographical situations. The research revealed aspects of the territorial reality that were previously hidden from municipal planning interpretations in rural environments and proposed a methodology that can be applied in territories with similar characteristics.

Palabras clave

Asentamientos humanos

Participación comunitaria

Reserva de la biosfera

Planificación rural

Keywords

Human settlements

Community participation

Biosphere reserve

Rural planning



RECIBIDO: 27.02.2024

REVISADO: 18.09.2024

1 CONTEXTO, IDENTIFICACIÓN Y PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA MANCOMUNIDAD DEL CHOCO ANDINO

En julio del 2018, una zona conformada por 12 parroquias rurales que pertenecen a tres cantones: San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Distrito Metropolitano de Quito; fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) “Reserva de la Biósfera del Chocó Andino de Pichincha (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, MAATE, 2018)”. Las Reservas de la Biósfera se definen como zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de estos; para lo cual, mediante la articulación de funciones, una de ellas fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista socio-cultural y ecológico; procuran ser lugares de excelencia para el ensayo y la demostración de métodos de conservación y desarrollo sostenible en escala regional (UNESCO, 2020). Esta declaración conlleva una gestión territorial encaminada a salvaguardar el patrimonio natural y el cultural, para reducir los conflictos territoriales haciendo que las actividades de conservación sean prácticas cotidianas.

Sin embargo, no siempre esto es posible, como en el caso de 10 diferentes comunidades de la Reserva de la Biosfera Sierra de Huautla, que pese a sus actitudes positivas respecto a los beneficios ambientales que les ofrece el territorio, tienen poco conocimiento sobre las actividades que se pueden desarrollar y una escasa intervención en el manejo del área; aspectos que deben modificarse con espacios efectivos de participación social donde las comunidades puedan exponer y hacer

escuchar sus opiniones, tener acceso a la toma de decisiones o recibir compensaciones por los costos de la conservación (DURAND, 2010).

Como se ve, la participación de la comunidad local es indispensable para el desarrollo que se quiere, y, es el caso que muestra MONTERROSO (2006), donde el establecimiento de la Reserva de la Biósfera Maya, provocó el discurso ambientalista de conservación de la naturaleza como una presión para la organización social que solucionó ciertos problemas de tenencia de la tierra y reivindicaciones de carácter social como la legalización de las organizaciones comunitarias y el aprovechamiento regulado de recursos naturales, especialmente forestales maderables y, en menor escala, no maderables. Pese a determinadas problemáticas, esta reserva tiene sus éxitos en cuanto a la conservación forestal y el manejo comunitario (CUFFE, 2016). En el caso de la Mancomunidad del Chocó Andino (MCA), con el fin de lograr un territorio sostenible, productivo, cultural y biodiverso; y mejorar la calidad de vida de sus comunidades en equilibrio con la naturaleza, en el año 2016 seis de las diez parroquias: Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualalea y Pacto; mediante ordenanza metropolitana conformaron la Mancomunidad del Chocó Andino (MCA) (FIG. 1), que se “establece como área de importancia ecológica, cultural y de desarrollo productivo sostenible”¹. Una disposición de dicha ordenanza es la elaboración de los “planes parciales” o “especiales” conforme con la normativa de régimen de suelo.

1_El Concejo Metropolitano de Quito sancionó en el año 2016 la Ordenanza No. 0137 “[...] por la cual se establece como un área de importancia ecológica, cultural y de desarrollo productivo sostenible a los territorios de las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Gualalea y Pacto”, consolidando una base normativa para una forma de planificación y ordenamiento específica a este contexto territorial.

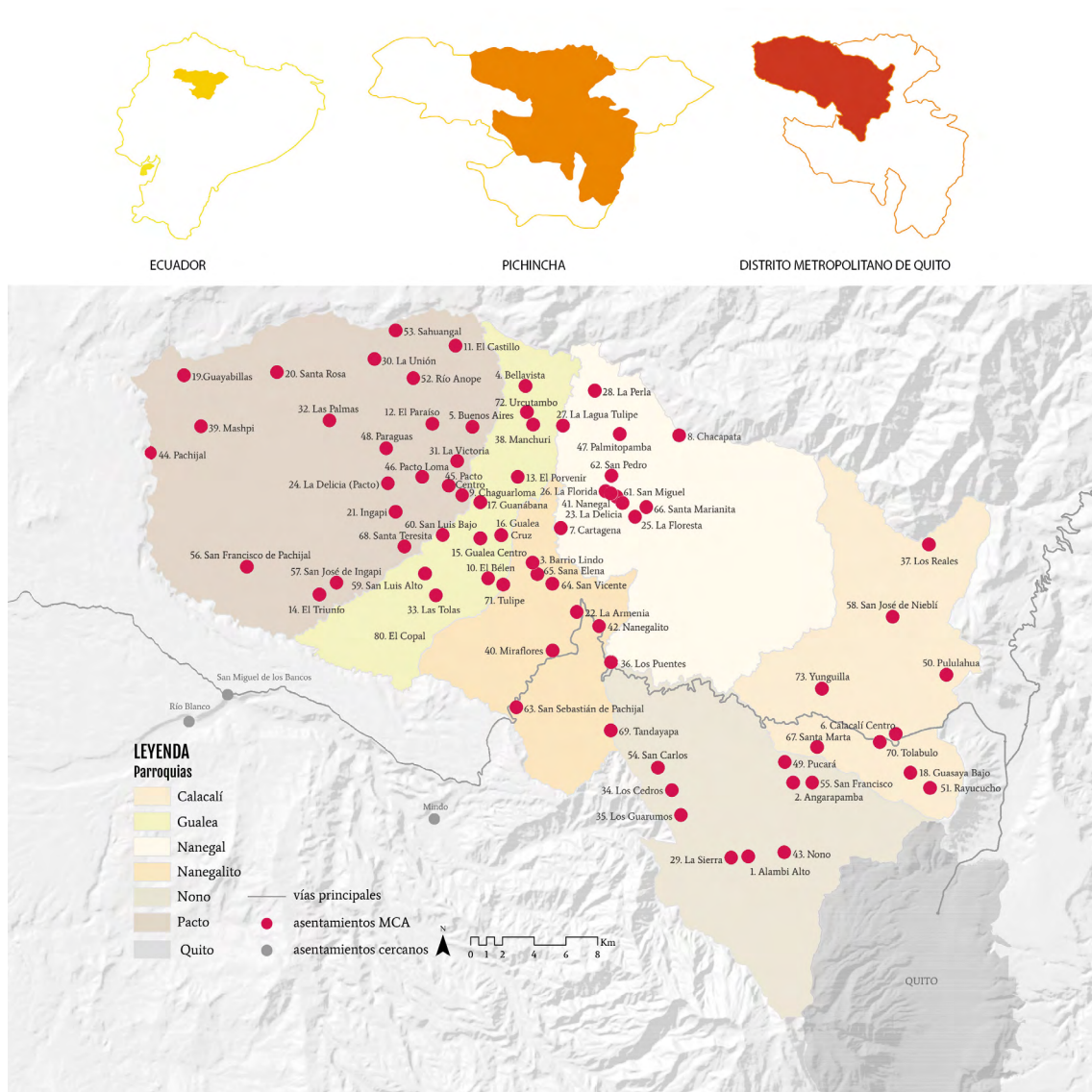


FIG. 1. Ubicación de la Mancomunidad del Chocó Andino en relación con el Ecuador
Fuente: Elaboración propia

No obstante, para acatar lo dispuesto en la ordenanza se requiere definir un modelo para el territorio de la MCA, basado en el cumplimiento de varias metas, una de ellas: el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos vinculados al territorio, como soporte de su modo de vida, impulsando la gestión comunitaria y las prácticas sostenibles asociadas a los enclaves humanos. Pero ¿cómo podría elaborarse un plan territorial a microescala si no se cuenta con información de los asentamientos, sus dinámicas y complejidades? Ni siquiera el propio gobierno municipal conoce cuántos y de qué tipo existen, y mucho menos hay la cartografía básica de su geolocalización. Para cubrir esta carencia, el objeto de la investigación fue identificar los asentamientos

humanos de las seis parroquias de la MCA; sin embargo, no fue suficiente conocer el número, sino también sus características, lo que implicó un trabajo a microescala nunca realizado; esto, porque desde el Plan General de Desarrollo Territorial, primero en incorporar la zona rural del Distrito Metropolitano de Quito (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ 2001), hasta el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2015-2025 (MDMQ 2015), vigente a la fecha de realización de esta investigación; no se ha logrado incorporar usos específicos para la zonas rurales.

La caracterización de los asentamientos guarda relación con el contexto socioambiental del

programa del Hombre y la Biosfera MAB de la UNESCO (2017) que define cuatro objetivos estratégicos para el desarrollo y la planificación de las reservas:

1. Conservar la biodiversidad, restaurar y mejorar los servicios de los ecosistemas y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales.
2. Contribuir a construir sociedades y economías sostenibles, sanas y equitativas y asentamientos humanos prósperos en armonía con la biósfera.
3. Facilitar la ciencia sobre la biodiversidad y la sostenibilidad, la educación para el desarrollo sostenible y la creación de capacidades.
4. Apoyar la atenuación de los efectos del cambio climático y otros aspectos del cambio medioambiental mundial y la adaptación a éste (p.18).

La caracterización de los asentamientos humanos se realizó a partir de tres variables: habitabilidad, morfología y ubicación topográfica. La construcción de sus tipologías partió de tres fundamentos de base: a) las características intrínsecas de su territorio, b) los derechos de la población asociados al territorio, y c) los instrumentos constitucionales y legales de actuación sobre los territorios.

El levantamiento de información de los asentamientos humanos, su análisis, proceso y geocalización; se comprende como una fase de diagnóstico que aporta a los objetivos estratégicos de las reservas de biosfera y se constituye un aporte sin precedente en el territorio del DMQ, al reconocerlos, más allá de su “formalidad”. Son asentamientos que se dedican a la producción sostenible y abastecen a Quito de diversos productos, logrando un proceso significativo de conservación y restauración del bosque primario, protegiendo al territorio de procesos devastadores como la minería (WWF 2023).

1.1 Características intrínsecas del territorio de la MCA

En el ámbito político administrativo, el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) está conformado por 65 parroquias de las cuales 32 son urbanas y 33 rurales, 6 de estas últimas: Pacto, Gualea, Nanegal, Nanegalito, Nono y Calacalí; ubicadas al noroccidente, conforman el territorio de la Mancomunidad del Chocó Andino; cada parroquia de esta tiene diferentes superficies –la menor corresponde a Gualea que ocupa 12 081,17 ha, mientras que la mayor la tiene Pacto con 34 716,26 ha– pero en conjunto, las seis parroquias ocupan una superficie de 123 622,55 ha,

(1236,22 km²) que corresponde al 29,22% de la superficie de todo el DMQ que es de 423 009,00 ha; es decir casi 1/3 del territorio capitalino, constituyéndose un sector importante para la gestión municipal.

Tres son las características importantes del territorio de la MCA, la primera es su carácter “rural” –con espacios urbanos en las cabeceras parroquiales– es decir, una “urbanización extensiva”, que ocurre cuando la urbe crece más allá de las ciudades y regiones metropolitanas llegando hasta áreas concebidas como “rurales” (LIMONAD y MONTE-MÓR, 2012) o bien periurbanas por rodear zonas urbanas que pueden, por su utilización, distinguirse tanto de ellas como de las zonas rurales adyacentes (MADOERY et al., 2023). Sin embargo, este territorio no puede clasificarse desde una visión dicotómica urbano–rural, porque hay zonas que combinan las actividades que se desarrollan en ambas; de hecho, para Carriazo y REYES (2012) la delimitación precisa entre lo urbano y lo rural en la actualidad ya no es clara, por lo que es necesario aportar ideas y evidencias que ayuden a construir categorías que teoricen sobre dichos procesos. Es decir, lo rural es una categoría que permite ver más allá de lo agrícola y de los agricultores (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020). Esto es importante en el Ecuador donde la dispersión de asentamientos es recurrente, lo que dificulta su planificación y gestión bajo una óptica territorial definida, además de afectar los vínculos entre las personas de la comunidad.

La segunda característica se relaciona con el entorno natural en el que se ubica la MCA, una imponente área de bosque primario que alberga una considerable riqueza de componentes bióticos y abióticos, que han convertido a la zona en uno de los *hotspot* de relevancia mundial; es decir, “áreas particularmente ricas en especies, especies raras, especies amenazadas o alguna combinación de estos atributos que se delinean cada vez más para ayudar a establecer prioridades para la conservación” (REID, 1998, p. 275) hecho que posibilitó su declaratoria como Reserva de la Biósfera.

La tercera característica tiene que ver con el vínculo entre los habitantes y su territorio, en este caso el “Paisaje Cultural” donde se manifiesta de forma singular la interacción entre la sociedad y su ambiente natural (UNESCO, n.d.), por ejemplo, en las tipologías de vivienda que se adaptan al clima y a la altitud como se ilustra en la Fig. 2. Porque “No se puede entender la vida individual y social de las personas si se prescinde



FIG. 2. Ejemplos de edificaciones en la MCA, a la izquierda edificaciones de las parroquias de Nono, Calacalí; y a la derecha edificaciones de la parroquias de Nanegal, Nanegalito, Gualea y Pacto
Fuente: Elaboración propia

del medio ambiente en el que están instaladas, es decir, del espacio social y culturalmente construido que habitan” (ÁLVAREZ-MUNÁRRIZ, 2011, p. 68). Las personas mantienen una estrecha relación con la naturaleza como parte fundamental de su modo de vida. En esta relación, es el ser humano quien se apropia del territorio y le asigna un carácter social, de transformación, porque refleja la complejidad física, mental y social del habitar (LEFEBVRE, 1991).

1.2 Derechos de la población asociados al territorio

El bajo nivel de participación ha sido evidente en la MCA. Según datos del último censo la MCA tiene una población de 18 112 habitantes (Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censo, INEC, 2010). Una investigación realizada por PERALVO y TORRES (2019) sobre las dinámicas territoriales en la MCA, indica que la zona “ha sido históricamente marginada de políticas públicas que garanticen el acceso a derechos como educación, salud, transporte, agua potable, saneamiento, y gestión adecuada de residuos sólidos” (p. 7). Estas carencias se ven reflejadas en los índices de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), donde las parroquias de Pacto, Gualea, Nanegal y Nono; están entre el 48% y 76%

constituyéndose los índices más altos del DMQ, en relación con el área urbana de este que es de 29,7%. (BUSTAMANTE y ARMAS, 2018).

La población es sujeta de derechos en relación con su territorio, así lo establece la Constitución de la República del Ecuador (CRE) sobre el hábitat y la vivienda, al mencionar que: “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural” (Constitución de La República Del Ecuador, CRE, 2008, Artículo 31). Como se aprecia, el “derecho a la ciudad” engloba la democracia de la participación en las urbes –que es como son concebidas las ciudades– pero poco se ha hablado del “derecho al campo” o el “derecho del territorio rural”; y este olvido se ha constituido en uno de los enfoques más importantes de esta investigación.

Por otro lado, la CRE establece que el proceso de planificación del Estado debe ser participativo y democrático, donde a las personas, colectividades y sus diversas formas organizativas les corresponde participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. De esta manera, “Las

ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...)” (CRE 2008, Artículo 95). Así también, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), el derecho a la ciudad comprende, entre otros aspectos, el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia (LOOTUGS, 2016).

No obstante, el amparo constitucional y legal no ha sido suficiente para que la población ejerza su derecho a la ciudad. Un análisis realizado por LARCO y RODAS (2017) señaló que la participación ciudadana es un asunto pendiente para el país, en razón de que la mayoría de los ecuatorianos aún no se empoderan de este mecanismo aun contando con la “Guía de metodologías comunitarias participativas”, que se constituye un instrumento para la construcción colectiva que no solo se limita a ser consultados, sino que articula: planificación de propuestas, gestión de recursos, ejecución de actividades y evaluación de proyectos construidos desde, por y para las comunidades (SOLIZ y MALDONADO, 2012). Los espacios de participación permiten que las reivindicaciones de actores históricamente marginalizados sean escuchadas (VALENCIA-PERAFÁN et al., 2020).

1.3 Instrumentos normativos de actuación sobre los territorios

Si bien los instrumentos disponibles en la legislación ecuatoriana orientan la actuación del poder público en el campo del ordenamiento territorial y el planeamiento urbano rural, en la práctica municipal sus definiciones se convierten también en conceptos por los cuales se interpreta y se diagnostica la realidad territorial. Cuando aparecen casos en los cuales se observan divergencias o diversidad de formas rurales, esa dimensión interpretativa puede potencialmente homogeneizar lo que es heterogéneo, y en última instancia esconder las necesidades concretas de estos poblados. De eso se desprende la necesidad de estudios específicos sobre las diversas formas rurales y cómo la información puede ser recogida en la práctica, según cada contexto regional. En lo macro, los instrumentos nacionales ya consideran el tratamiento de regiones diferenciadas por contener ciertas características homogéneas, pero como se verá, las metodologías consultadas para la escala micro aún presentan limitaciones respecto a la

diversidad interna, en la cual la categoría “rural” no es suficiente. Aquí se destacan algunas consideraciones conceptuales que guiaron la construcción práctica de la metodología.

La LOOTUGS define al “planeamiento urbanístico” como “(...) el conjunto de instrumentos, disposiciones técnicas y normativas que determinan la organización espacial del uso y la ocupación del suelo urbano y rural, así como los derechos y obligaciones derivadas de los mismos” (LOOTUGS 2016, Artículo 4). Esto se entiende desde el ordenamiento, como “proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo (...)” (LOOTUGS 2016, Artículo 9). Así, el planeamiento urbano y el ordenamiento territorial se convierten en los instrumentos de mayor actuación sobre el territorio; pero su aplicación es confusa al articularlos en un sistema territorial jerarquizado, en este caso parroquias, cantones y provincias.

PAUTA-CALLE (2019) ya advirtió sobre esta imprecisión, mencionando que la LOOTUGS debió indicar que corresponde al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal, la asignación de las categorías de ordenamiento territorial, la definición del sistema de asentamientos y la demarcación de las unidades territoriales (diferenciando los núcleos de población urbanos, periurbanos y poblamientos rurales). No obstante, sea que el instrumento apropiado es el planeamiento urbano o el ordenamiento territorial, por tratarse de un territorio singular con diversidad a microescala, esta investigación consideró al “Plan Parcial” que es por naturaleza jurídica un plan complementario subordinado a los planes de gobierno local, que sirve a los dos instrumentos; por un lado, pueden detallar lo establecido en los PDOT, aunque no modificarlos ni contradecir lo que éstos determinen; y, para el caso del planeamiento urbano, tiene el potencial de completar, detallar y especificar lo dispuesto en un Plan de Uso y Gestión de Suelo sin modificarlo; es decir, para ambos casos se ajusta con la escala territorial parroquial, porque permite generar normativa urbanística específica, programas y proyectos para mejorar los asentamientos y para consolidar los servicios de soporte y la vivienda social. En la FIG. 3 se muestra dónde se incorpora el Plan Parcial en la normativa territorial de acuerdo con sus niveles de escala territorial: parroquial, cantonal (municipal), provincial y nacional.

territorio, es decir, el espacio natural y su vínculo con el ser humano, expresado en las distintas formas creadas a partir del aprovechamiento de los recursos naturales para su diario vivir y para las relaciones con sus similares.

BERNAL-GRANADOS (2015), sostiene que la caracterización tiene base en “el análisis urbano-regional” en la medida en que permite caracterizar situaciones presentadas, donde se evidencia la necesidad de realizar procesos diagnósticos y de reconocimiento territorial que den cuenta de las condiciones actuales del lugar; a partir de esto se garantiza la formulación de propuestas a diferentes escalas territoriales. No obstante, para los asentamientos humanos, que es una de las relaciones espacio-actores, no hay una metodología específica, por lo que una forma de caracterizarlos es a través de su orden-clasificación según características homogéneas, o en base a las demandas que hacen a la gestión pública.

Por ejemplo, una tipología de los asentamientos rurales de la Comunidad de Madrid, realizada por PÉREZ-SIERRA (1990), utilizó la “ecología factorial” como técnica multivariante para diferenciar ecológicamente las áreas residenciales en las comunidades urbanas y metropolitanas, a través de la aplicación factorial de los municipios menores de 10 000 habitantes de la Comunidad Autónoma de Madrid. Así también, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica suscrito en 1979 entre Perú y Brasil (Declaración de Rio Branco), se definió –entre otros aspectos– una tipología de asentamientos en relación a sus características generales: de concentración en determinados lugares (vías, ríos y otros espacios), su función (urbano, agropecuario, producción extractiva y otros), las tipologías de vivienda (desenvolvimiento del hábitat en términos de confort, higiene y seguridad), sistemas de construcción y la infraestructura de servicios (COMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA PERUANO-BRASILEÑA 1992).

SALES (2020), propuso una metodología usando datos obtenidos en entrevistas semiestructuradas, notas de campo y fotografías de campo; e incorporó la dimensión espacial a las categorías, para establecer criterios que permitieran definir la unidad local de gestión para el ordenamiento territorial rural, considerando que no se han analizado en profundidad los territorios rurales.

Un abordaje propuesto por EIZAGUIRRE (1990), que se centra directamente en el espacio rural, ofrece interpretaciones tipológicas formales del paisaje agrario, a partir de las cuales se proponen modelos de planificación del espacio

rural. Se considera una “urbanística rural” como la lógica propia de un espacio rural de Barcelona, basada en “masías” que contienen tanto el asentamiento poblado y el entorno productivo agrícola, con sus respectivos sistemas de propiedad. Este aporte reconoce las formas que se desprenden de un contexto específico, y a pesar de su antigüedad ya llega a proponer una lectura potencialmente relevante hasta la actualidad de urbanización específica para el poblamiento rural. Pero en cuanto a las necesidades cambiantes y diversas de los habitantes la lectura es pasiva, pues busca la formalidad del espacio físico resultante trabajando en una macro escala cartográfica. No niega la lógica de propiedad y productiva, pero la fija de tal manera que se establezca un criterio homogéneo que para efectos de la planificación podría dar lecturas idealizadas de las realidades rurales.

Otros abordajes teóricos sobre asentamientos humanos priorizan el carácter político y económico de las formas de producción del espacio para identificar modos de hacer independientemente de condicionantes topográficas o del uso productivo de los espacios, y frecuentemente se enraízan en centros urbanos específicos. Trabajos como los de JARAMILLO (1982) reconocían las diferencias observadas en Bogotá, entre la autoconstrucción, los asentamientos promovidos por fondos estatales, el mercado inmobiliario y el encargo familiar de la vivienda. SOLA-MORALES (1997) también colocó a la ciudad (de Barcelona) en el centro de su interpretación, a partir de una visión demográfica del crecimiento y las fuerzas políticas del territorio, obteniendo tipos de tejidos dentro de los cuales se configuran asentamientos humanos. La utilidad de ambos es su poder de interpretar los asentamientos desde escalas macro y micro.

Algo similar ocurre con la propuesta del brasileño CAMPOS-FILHO (2003), pero a partir de la vivienda y su entorno inmediato, ofreciendo una crítica a los impactos de políticas de planificación urbana y a las condiciones de habitabilidad en lo cotidiano, incorporando inclusive la idea de “unidades ambientales de vivienda” junto con la comprensión de un proceso funcional de formación de un asentamiento urbano. Además, su abordaje tiene como sujeto principal al habitante, considerándolo un actor político central que debe participar e influenciar directamente los cambios en su entorno. Aunque este trabajo no describe metodologías de clasificación basadas en la consulta a los moradores, aporta un sentido de proceso físico de transformación del asentamiento. Varios autores brasileños como MORAIS,

KRAUSE y NETO (2016) adoptan la postura política de entender y caracterizar la precariedad de los asentamientos, influenciados claramente por el contexto territorial de alta desigualdad. En este último trabajo, es el estudio de varios casos a lo largo de Brasil lo que genera un conjunto variado de formas de clasificar tipologías de asentamiento, unas más formales y otras más funcionales, pero siempre como una relación periférica de clases sociales segregadas dentro de grandes centros urbanos. Además, entre los aportes se reconocen importantes consideraciones de acceso al territorio.

En el Ecuador se han hecho dos propuestas metodológicas: una para la valoración de tierras rurales a partir de dos zonificaciones: a) zonas homogéneas básicas con dos unidades: bioestructural e hidroestructural; y, b) zonas homogéneas tecnoestructurantes donde se integran unidades del mismo nombre (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP, 2008). Y, la propuesta por MOLINET-DE-LA-VEGA y VALDIVIEZO (2000), para tratar los serios inconvenientes del ordenamiento territorial rural, desarrollando la estructura físico espacial entre el territorio rural cantonal y cada asentamiento poblacional, de manera que estos mejoren su integración, funcionamiento y accesibilidad interna; en correspondencia con el desarrollo económico, social y ambiental de la localidad territorialmente equilibrada.

Las metodologías consultadas se ocupan en gran medida de aspectos que unifican al territorio rural, enfocándose en sus manifestaciones homogéneas y sus transiciones hacia grandes centros urbanos, o bien con propósitos muy específicos. Aunque la verticalidad es necesaria para la organización administrativa macro territorial, no es suficiente para reconocer las condiciones específicas de una red de poblados dispersos dentro de un área protegida. Sin formas contextualizadas basadas en las necesidades expresas de sus habitantes, las representaciones abstractas sobre qué es un asentamiento humano rural pueden imponerse, especialmente en las etapas de diagnóstico de un proceso de planificación y de políticas de ordenamiento. La ausencia de una metodología específica, como insumo fundamental para la formulación del Plan Parcial, demanda de una propuesta que además empodere a los actores involucrados en la toma de decisiones hacia un diálogo y nivel de participación en las decisiones públicas sobre su territorio, por cuanto está orientado a reconocer, organizar y gestionar un espacio en concordancia con los rasgos propios del Chocó Andino.

2 LA BÚSQUEDA DE UN MÉTODO PARA LA CARACTERIZACIÓN DE UN TERRITORIO RURAL

Como hemos visto, caracterizar diversas formas de ocupación o transformación humana del paisaje, más allá de la denominación abstracta de rural o urbano, no es un esfuerzo nuevo. El abordaje con el que se hacen dichas propuestas ha variado tanto como los contextos y objetivos que orientaron a los proponentes. En la MCA, el punto de partida de su reconocimiento nacional ha sido la conservación de una reserva de la biósfera, y con ello las diferencias específicas entre asentamientos dentro de su perímetro pasaron a un segundo plano, lo cual representa un campo ciego para las funciones del poder público.

Por lo tanto, todo abordaje tendrá limitaciones para representar la realidad, y de eso se desprende su relativa utilidad para el ordenamiento y la planificación, o bien para su uso como método de interpretación de una situación territorial. Por un lado, surgen criterios de homogenización, y por otro de diferenciación con mayor atención a aspectos sociopolíticos. La priorización a la experiencia inmediata de los habitantes, combinada con pautas mínimas de comparación entre diferentes asentamientos propuestos en este trabajo, también tiene limitaciones, pero busca reducir la tendencia a establecer formas fijas y lecturas verticales reconociendo las necesidades concretas que pueden cambiar históricamente. De hecho, la gran diversidad de asentamientos obliga a sumar parámetros en lugar de reducirlos, así como se han propuesto los estudios más recientes.

A partir de la pregunta “¿cuáles son los factores que describen la naturaleza tipológica de los asentamientos?” se empleó una metodología para su análisis en las seis parroquias rurales de la MCA, que consistió en los siguientes cuatro pasos:

- 1 *Levantamiento de información de varias fuentes:* a) talleres participativos realizados en territorio; b) trabajo en campo con vuelos de dron; y c) cartografía levantada por instituciones del Estado;
- 2 *Identificación y selección de variables de asentamientos:* Elaboración de una matriz de datos sobre abastecimiento de servicios, equipamientos, espacio público y población total; aspectos geográficos y de morfología; que sirvió para establecer un filtro de selección de variables a utilizar en los procesos siguientes;

- 3 *Caracterización de asentamientos:* Posterior al filtro de selección se consideraron tres tipos de variables: a) habitabilidad, b) morfología y c) ubicación topográfica;
- 4 *Identificación del perfil de habitabilidad:* Fue el proceso final de la investigación, que tomo como base a la información obtenida de los pasos anteriores, donde se obtuvo 4 perfiles de habitabilidad;

El proceso metodológico seguido se describe a continuación:

2.1 Levantamientos de información de varias fuentes

Los talleres participativos con la población local se constituyeron en la fuente primaria de información en territorio. Se realizaron seis, uno en cada cabecera parroquial con la presencia de los dirigentes y población de cada asentamiento; desarrollados con cartografía y entrevistas semi estructuradas. Mediante la aplicación de la *cartografía socio ambiental* a través de fotografías aéreas en dos escalas: una en 1:30 000 y otra en 1:3000, se identificó el número de asentamientos, sus formas y los lugares de ubicación. Mientras que en las entrevistas se levantó información de cada uno de los asentamientos: la población

existente, disponibilidad de servicios, equipamientos y espacios públicos. De esta manera, la población demarcó su territorio, identificó elementos de interés y proveyó información para la construcción del perfil de habitabilidad (que se explica más adelante). La FIG. 4 ilustra uno de los talleres y las mesas de trabajo, en este proceso la participación ciudadana tuvo un carácter consultivo que aportó con la información para comprender las condiciones de vida, problemáticas y preocupaciones de la comunidad.

Adicionalmente, debido a que la cartografía disponible para la zona se encuentra en hojas topográficas a escala 1:25 000 y 1:50 000, donde los asentamientos humanos ni siquiera aparecen, y, las imágenes satelitales del software libre Google Earth tienen nubosidad permanente; se realizaron vuelos de dron por 73 de 102 asentamientos humanos identificados, cuyo resultado fue una cartografía georreferenciada a una escala aproximada 1: 2000, sobre la cual se demarcaron las unidades territoriales, se identificaron los núcleos de población y se determinó un sistema de asentamientos.

Toda la información se cartografió en el Sistema de Información Geográfica ArcGIS, que facilitó el manejo de información y la obtención de capas de temas específicos.



FIG. 4. Fotografías de los talleres participativos en la parroquia de Gualea, y los mapeos realizados en dos escalas
Fuente: Talleres para el Plan especial MCA

2.2 Identificación y selección de variables de asentamientos

La información detallada de las características de los asentamientos obtenida de los talleres participativos se organizó en una matriz de sistematización agrupando los datos comunes para evaluar el grado de especificidad y singularidad que requiere su ordenamiento. Esta actividad permitió establecer un filtro de selección cuyo resultado fueron las variables: a) habitabilidad, b) morfología y c) ubicación topográfica. La FIG. 5 muestra una sección de esa matriz.

2.3 Caracterización de asentamientos por variable

Las variables de habitabilidad, morfología y ubicación topográfica —que caracterizan los asentamientos— se construyeron para que se puedan describir aspectos de las condiciones de vida de sus habitantes y rasgos de su ubicación geográfica. Estas variables pretenden ilustrar cómo se han fijado en el paisaje diferentes formas de ocupación. La habitabilidad, por una parte, recoge indicadores del tamaño poblacional en

relación con los niveles de abastecimiento de servicios públicos entendidos como esenciales. La morfología, se ocupa de abstraer la forma de ocupación del asentamiento por parte de los habitantes. La ubicación topográfica, en cambio, indica de qué manera se emplaza el asentamiento en la compleja geografía del paisaje del Chocó Andino, lo cual puede determinar las posibilidades de abastecimiento de agua, microclima, entre otros.

2.3.1 Caracterización mediante la variable habitabilidad

Para D’ERCOLE y METZGER (2002), el abanico de elementos (territoriales) de importancia tiende a crecer y a diversificarse a medida que aumentan el tamaño y la complejidad de una comunidad; para una ciudad el abastecimiento alimentario, el empleo o los ejes de circulación serán importantes; pero a nivel de barrio o asentamiento, lo serán una escuela pequeña, una cancha deportiva o determinado equipamiento. La perspectiva no es la misma y dependiendo del lugar, pasan de ser “importantes” a “esenciales”. Desde esta reflexión metodológica, la escala territorial de los asentamientos de la MCA fue determinante

ASENTAMIENTOS	PARROQUIA	POBLACIÓN	ID	MORFOLOGÍA	TOPOGRAFÍA	PH_Población	PH_Espacio Público	PH_Servicios	PH_Equipamiento	PH_Promedio	PH_Balance	PERFIL DE HABITABILIDAD
Calacalí	Calacalí	5.500	170154001	CC	VALLE	6	5	5	5	5.00	-1.00	PERFIL 1
Guasaya Bajo	Calacalí	150	170154003	DLV	VALLE	3	1	1	1	1.00	-2.00	PERFIL 2
Los Reales	Calacalí	50	170154007	SEC	LADERA	2	1	2	1	1.33	-0.67	PERFIL 2
Pululahua	Calacalí	50	170154005	SEC	MESETA	2	2	3	1	2.00	0.00	PERFIL 2
Rayocucho	Calacalí	50	170154004	SEC	VALLE	2	4	2	2	2.67	0.67	PERFIL 2
San José de Nieblí	Calacalí	100	170154006	CLV	MESETA	3	4	3	2	3.00	0.00	PERFIL 3
Santa Marta	Calacalí	1	170154008	SEC	CRESTA	1	1	1	1	1.00	0.00	PERFIL 2
Tolabulo	Calacalí	70	170154002	Barrio	PIE	2	1	4	1	2.00	0.00	PERFIL 2
Yunguilla	Calacalí	220	170154009	CLV	VALLE	4	4	4	2	3.33	-0.67	PERFIL 1
Bellavista	Gualea	170	170161008	CLV	MESETA	3	4	3	2	3.00	0.00	PERFIL 3
El Belén	Gualea	100	170161011	CC	LADERA	3	3	3	1	2.33	-0.67	PERFIL 2
El Porvenir	Gualea	300	170161005	CLV	MESETA	4	4	3	2	3.00	-1.00	PERFIL 1
Gualea Centro	Gualea	500	170161003	CC	MESETA	5	5	3	2	3.33	-1.67	PERFIL 1
Gualea Cruz	Gualea	180	170161001	CLV	MESETA	3	5	4	2	3.67	0.67	PERFIL 3
Guanábana	Gualea	91	170161004	CC	MESETA	2	4	2	1	2.33	0.33	PERFIL 2
Las Tolas	Gualea	400	170161010	CLV	CRESTA	5	5	4	2	3.67	-1.33	PERFIL 1
Manchuri	Gualea	68	170161006	DLV	CRESTA	2	3	2	1	2.00	0.00	PERFIL 2
San Luis Alto	Gualea	70	170161009	CC	CRESTA	2	3	2	1	2.00	0.00	PERFIL 2

FIG. 5. Sección de la matriz de sistematización de asentamientos humanos y atributos por variable Fuente: Elaboración propia

al momento de establecer los *elementos esenciales* para establecer el *perfil de habitabilidad*, siendo estos: abastecimiento de servicios, equipamientos y espacio público según su población total. Así mismo, pensando en la calidad de vida de los habitantes el concepto de “habitabilidad básica” de J. SALAS y F. COLAVIDAS menciona que esta se refiere “no sólo las que conciernen a la vivienda sino también a los espacios públicos, infraestructuras y servicios elementales que constituyen, en conjunto, un entorno externo propicio para la reproducción vital de las personas” (2002, p. 227).

Estos elementos, especialmente el espacio público, no están circunscritos a las tipologías urbanas convencionales, pues los espacios de beneficio colectivo de esta red de asentamientos tienen una multiplicidad de formas que permiten en todos los casos el encuentro comunitario, la recreación, actividades culturales, etc. Lo que en un asentamiento ocurre en una plaza central abierta, en otro ocurre en un lugar de acceso público pero cubierto, e inclusive sobre la vía de acceso. No obstante, la planificación institucional no cuenta con definiciones detalladas que abarquen estas numerosas especificidades. En la práctica, *equipamiento comunitario* y *espacio público* se confunden por el libre acceso que tienen en el contexto rural analizado. De hecho, los elementos mencionados forman parte de los llamados “sistemas públicos de soporte” de las legislaciones ecuatorianas sobre territorio independientemente de su presencia en el espacio urbano o rural (LOOTUGS, Artículo 13)

Por eso, el uso del término “espacio público” se refiere en este análisis a su escala *comunitaria* de la forma en que aparece en el contexto rural, específicamente en las definiciones legales que los asocian con derechos de disfrute colectivo y las disposiciones legales que delegan su gestión a los gobiernos parroquiales en el caso del ámbito rural en sus más pequeñas escalas, inclusive entendiendo como urbanización la provisión de servicios, equipamientos y espacio público en la ruralidad (LOOTUGS, Artículo 16) (COOTAD, Artículo 65b). Para la constitución ecuatoriana, el espacio público es el “ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad” al cual “las personas tienen derecho a acceder” para difundir “las propias expresiones culturales” (CRE, Artículo 23).

Los *servicios*, por su parte, son un conjunto de utilidades que dan soporte básico a la actividad cotidiana en los asentamientos humanos. Aquí se ha considerado la combinación de las redes

(infraestructura y comunicaciones), como se las define en la LOOTUGS, con los servicios bancarios articulados al comercio local. Finalmente, los *equipamientos* abarcan las construcciones dedicadas específicamente a la salud, educación y servicios funerarios, encontradas en todos estos asentamientos, cuya categoría es también definida por ley orgánica (LOOTUGS, Artículo 4)

Al considerar estos *elementos esenciales* como indicadores que se deben comparar en conjunto, se explicita el grado de desarrollo pertinente a tamaños distintos de población. En la construcción de la variable, todos sus indicadores pasan por un proceso de normalización, esto es, se transforman los valores o conteos de cada uno respecto a una escala en común (de 1 a 5), donde 5 representa la máxima cantidad o diversidad de alguno de los elementos esenciales, y el 1 representa la mínima cantidad o diversidad encontrada de alguno de los elementos. El mayor o menor grado de abastecimiento otorga la vocación de los asentamientos y la diversificación de sus actividades económicas complementarias. La descripción de los indicadores que componen esta variable se explica en la tabla de la (FIG. 6).

Como etapa final del proceso de investigación, la representación de los asentamientos mediante los indicadores de la variable habitabilidad permitió identificar y clasificar los asentamientos según dos criterios: a) por su *tamaño poblacional* en: grandes y pequeños, y b) por la *diversidad de elementos esenciales* en: complejos y elementales. Combinando ambos criterios se conformaron 4 perfiles de habitabilidad (FIG. 7).

2.3.2 Caracterización mediante la variable morfología

Esta variable se definió mediante el análisis de fotografías aéreas obtenidas de los vuelos de dron y de los talleres participativos. Se identificaron distintas morfologías de los asentamientos humanos, así como su grado de compactidad. De esta forma, se establecieron categorías que permiten diferenciar si un centro poblado es compacto o disperso, y si su disposición espacial es concentrada, lineal o indefinida (sector). Dichas categorías se describen en la tabla a continuación (FIG. 8).

2.3.3 Caracterización mediante la variable ubicación topográfica

La topografía de la MCA abarca una altitud entre los 450 msnm (metros sobre el nivel del mar) en zonas bajas de la parroquia de Pacto

Nº	INDICADORES (ELEMENTOS ESENCIALES Y POBLACIÓN)	DESCRIPCIÓN
1	Servicios	Se refiere a los servicios básicos junto con el agregado de servicios de carácter financiero o bancario que abastecen el asentamiento. Entre ellos se cuentan: alcantarillado, agua potable, tratamiento de aguas, electricidad, internet, cajeros y sedes bancarias
2	Equipamientos	Los equipamientos públicos se refieren a usos colectivos que no tienen carácter comercial, que satisfacen las necesidades de educación, salud y funerario
3	Espacio Público	Los espacios públicos reconocidos como tales por sus habitantes indican las condiciones para la vida comunitaria o la sociabilidad dentro del centro poblado, puesto que, a mayor diversidad de espacios públicos, mayor escala y diversidad de actividades colectivas posibles en él
4	Población	El número de pobladores de cada asentamiento normaliza la expresión de la población a efectos de encontrar grupos tipológicos según su tamaño, y compararla con el resto de los elementos esenciales. Así se entiende que la magnitud poblacional puede ser directamente proporcional a las condiciones de vida del centro poblado y un descriptor clave de su naturaleza

FIG. 6. Indicadores de la variable de habitabilidad: elementos esenciales y su descripción
Fuente: Elaboración propia

PERFIL	TAMAÑO POBLACIONAL		ELEMENTOS ESENCIALES		CARACTERÍSTICA DE HABITABILIDAD DE ASENTAMIENTOS
	GRANDES	PEQUEÑOS	COMPLEJOS	ELEMENTALES	
Perfil 1	X		X		Grandes y Complejos (+, +)
Perfil 2		X		X	Pequeños y Elementales (-, -)
Perfil 3		X	X		Pequeños y Complejos (-, +)
Perfil 4	X			X	Grandes y Elementales (+, -)

FIG. 7. Perfiles de habitabilidad para clasificación de los asentamientos de la MCA
Fuente: Elaboración propia

Nº	SÍMBOLO	CATEGORÍA	CARACTERÍSTICA
1		Concentrado Compacto (CC)	Asentamiento espontáneo o planificado con un patrón de organización de las edificaciones, las cuales rodean uno o vacío internos, sean estos espacios libres en general o comunitarios
2		Concentrado Lineal Vial (CLV)	Asentamiento de edificaciones concentradas dispuestas en hilera a lo largo de ejes viales
3		Concentrado Lineal Fluvial (CLF)	Asentamiento de edificaciones concentradas dispuestas en hilera a lo largo de ríos
4		Disperso Lineal Vial (DLV)	Asentamiento de edificaciones aisladas dispuestas en hilera a lo largo de ejes viales
5		Disperso Lineal Fluvial (DLF)	Asentamiento de edificaciones aisladas dispuestas en hilera a lo largo de ríos
6		Sector (SEC)	Asentamientos dispersos en el territorio que no siguen un patrón específico

FIG. 8. Categorías morfológicas en la Mancomunidad del Chocó Andino
Fuente: Elaboración propia en base a vuelo de dron e información de los talleres participativos

(GESTNOVA et al. 2015); y 4,500 msnm en la parte más alta del Volcán Rucu Pichincha en territorio de la parroquia Nono (CAIROS S. A. et al. 2015), los distintos pisos altitudinales, han hecho de la MCA un territorio diverso en ecosistemas y paisajes, fundamentales al momento que un grupo poblacional decide el sitio donde ubicarse. Esta es razón suficiente para considerar al relieve topográfico de la zona, para lo cual se tomó como base la información de las unidades

geomorfológicas en distintas categorías disponibles en el geo-portal del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), que describe el modelamiento terrestre desde un punto de vista geométrico (forma) clasificado en tres categorías: relieve general, macro relieve y meso relieve; cada una con subcategorías que permiten relacionar otra información para tener una concepción más integral del estado actual de los paisajes.

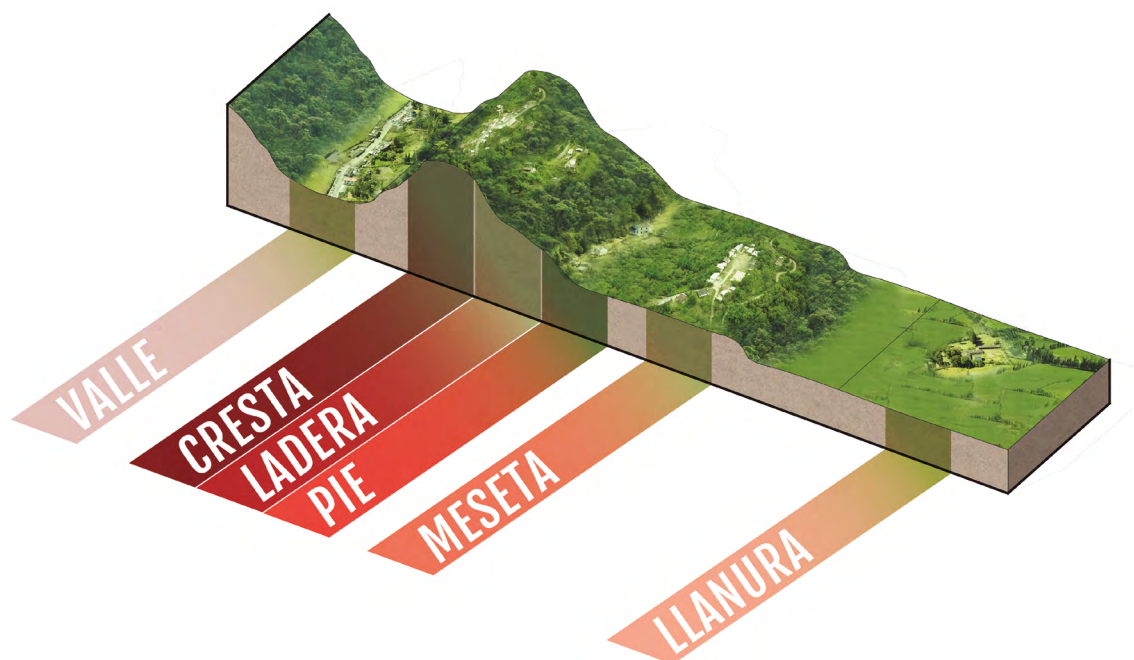


FIG. 9. Tipos de relieve topográfico de la MCA con base en la cartografía de unidades geomorfológicas disponibles en el geo-portal del MAATE

Fuente: Elaboración propia

Mediante un geoprocesamiento de la información geomorfológica en el software ArcGis, se obtuvo las tipologías topográficas para la MCA a las que se sobrepuso información digital de curvas de nivel e imágenes georreferenciadas del vuelo de dron; el resultado fue un Modelo Digital de Terreno (DTM) con las morfologías topográficas de mayor preferencia para la ubicación de los asentamientos lográndose establecer 6 tipos de relieve topográfico: *valle*, *cresta*, *pie de montaña*, *ladera*, *meseta* y *llanura*; que se encuentran repartidas en todo el territorio de la MCA. El gráfico a continuación (FIG. 9) está basado en los hallazgos hechos con el modelo digital y los sobrevuelos de dron.

3 RESULTADOS DE LA CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL

En los talleres participativos se identificaron 102 asentamientos, de estos la investigación consideró una muestra de 73 que presentaron información de las variables planteadas; aunque, al finalizar el análisis, los 29 restantes se registraron en la cartografía, aunque con menor información y un método de levantamiento distinto. Los resultados obtenidos en cada uno de los procesos metodológicos se describen a continuación:

3.1 Resultados de la Variable – Habitabilidad

Los elementos esenciales considerados para la variable habitabilidad (servicios, equipamientos y espacio público) se cruzaron con el tamaño poblacional mediante una “correlación de Pearson” ($r = 0,779$; Índice de confianza 95%). El resultado mostró una importante correlación entre el tamaño de los asentamientos por su población y el abastecimiento de elementos esenciales que presentan. Al realizar el gráfico correspondiente se observa que la pendiente inferior a “1” de la línea (color rojo) de tendencia, ubica en forma general a aquellos asentamientos con una cierta deficiencia de elementos esenciales, pues no siempre corresponde a una población de gran tamaño contar con la diversidad que debería tener. El siguiente gráfico (FIG. 10) muestra la distribución de todos los asentamientos entre dos ejes: $x = \text{tamaño poblacional}$, $y = \text{elementos esenciales}$; en muchos casos los asentamientos aparecen superpuestos por efecto de la normalización de variables expresados en forma discreta y no continua (números enteros en vez de decimales).

Al combinar los rasgos comunes de habitabilidad con el tamaño poblacional, fue posible agrupar los asentamientos en los perfiles de habitabilidad descritos en la FIG. 7 y según los

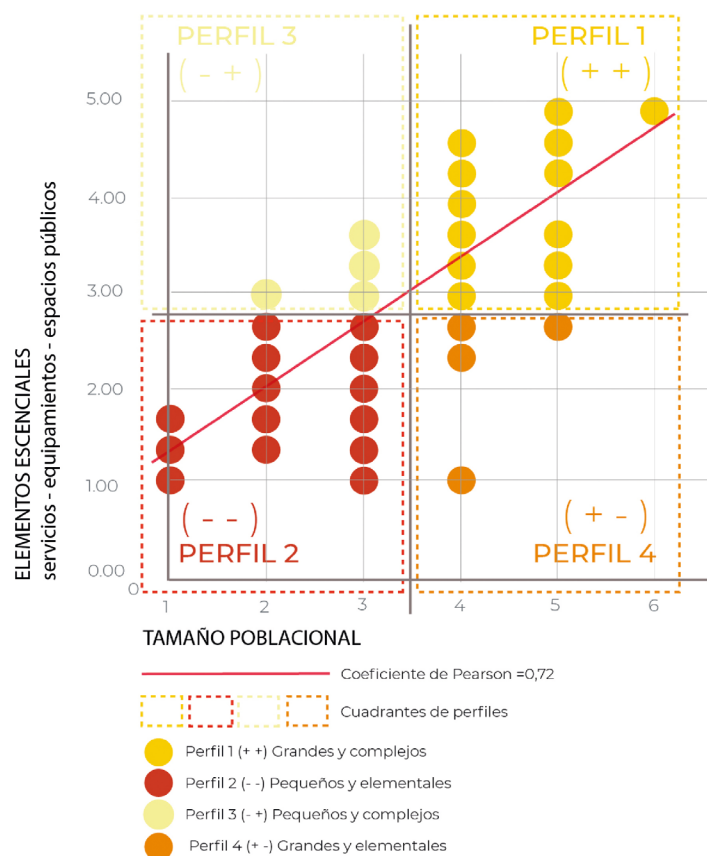


FIG. 10. Correlación de variables de habitabilidad en los asentamientos de la MCA
Fuente: Elaboración propia

cuadrantes ilustrados en la FIG. 10 para asociarlos a directrices de planificación más adecuadas a sus categorías. De los 73 asentamientos de la muestra, 37 (50,7%) están en el Perfil 2 que corresponde a *Asentamientos Pequeños y Elementales*, y, en menor grado 26 (35,6%) pertenecen al Perfil 1 de *Asentamientos Grandes y Complejos*.

La escala de valoración de los elementos esenciales y de la población de los asentamientos se representó mediante gráfico en forma de diamante, que incluyó los siguientes aspectos: a) nivel de servicios, b) nivel de equipamientos, c) nivel de espacio público, y d) jerarquía por población. Los polígonos irregulares resultantes de esta representación facilitaron la visualización de distintas tipologías de habitabilidad a ser categorizadas en perfiles.

Los gráficos de diamante de la FIG. 13, son un ejemplo individualizado de los asentamientos “Guanábana” y “La Delicia”, en este caso muestran que no hay una distribución equitativa entre el tamaño de la población y la dotación de

equipamientos, espacio público y servicios básicos, con lo que se puede decir que la correlación lineal entre estas cuatro variables es casi nula. Por lo contrario, el gráfico de diamante del asentamiento “Pactoloma” de la misma FIG. 13 muestra que los equipamientos, espacio público y servicios básicos, están abastecidos de acuerdo con el tamaño de la población, por lo que la correlación es más cercana a 1. En toda la MCA, el comportamiento correlacional entre la población y los servicios públicos es desigual, las cabeceras cantonales presentan una correlación igual o directa cercana a 1, mientras el resto de los asentamientos tienen un desequilibrio en la correlación.

Los perfiles 1 y 4, correspondientes a asentamientos grandes, requieren la aplicación de lineamientos de planificación orientados a controlar de manera ordenada su posible crecimiento y la complementación de servicios, equipamientos y espacios públicos; lo que puede derivar en asignaciones de uso de suelo de una categoría urbana diferente a la Agrícola Residencial, que es

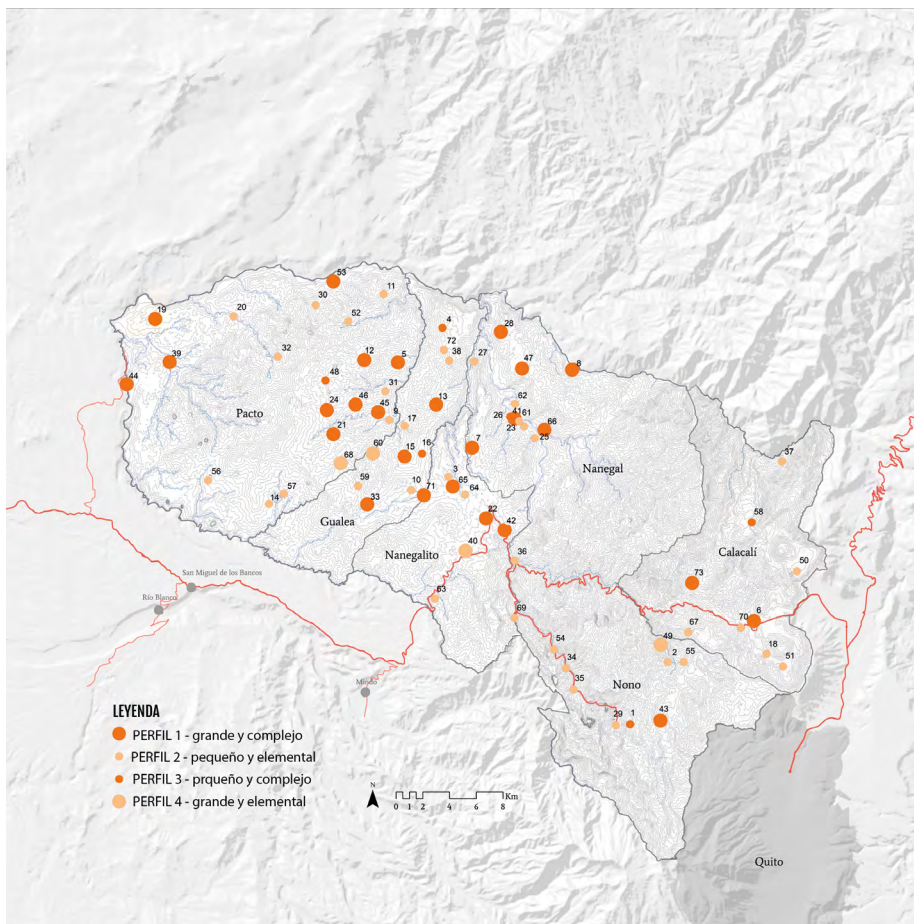


FIG. 11. Distribución de los asentamientos de la MCA en los distintos perfiles de habitabilidad
Fuente: Elaboración propia

la que tienen actualmente. Estos perfiles deben permitir la existencia de equipamientos de mayor escala a la barrial para atender a los centros poblados aledaños ubicados en los perfiles 2 y 3. En el mapa de la FIG. 11 se muestra la distribución de los asentamientos por perfiles en el territorio de la MCA.

Los patrones de localización de los perfiles se explican, además, mediante la observación de otros indicadores territoriales; sin embargo, es importante considerar que no siempre los asentamientos cuentan con los equipamientos y servicios que requieren según su escala, por lo que varios de ellos tienen más población que equipamientos y servicios adecuados. Adicionalmente, al observar la relación entre el nivel de dotación de espacios públicos y su tipología morfológica, es notorio que los de carácter “Concentrado” tienden a ofrecer mayor diversidad de espacios, como plaza, canchas deportivas o equipamientos abiertos centrales. Los

“Sectores” y los “Dispersos Lineales” ofrecen espacios públicos más escasos que se limitan a un espacio abierto o algún tipo de estructura básica que sirve de punto de encuentro comunal.

Aunque la categorización tiene implicaciones en las decisiones de planificación que se toman individualmente para cada asentamiento, es necesario comprender que su localización dentro de la MCA los vincula a roles funcionales en la red de asentamientos, lo cual lleva a pensar la planificación desde un carácter sistémico y de relaciones entre asentamientos.

3.2 Resultados de las variables por topografía y morfología

El relieve topográfico es una característica geográfica que determina el tipo de asentamientos según su implantación en la superficie, lo que puede impactar su morfología y acceso y cómo

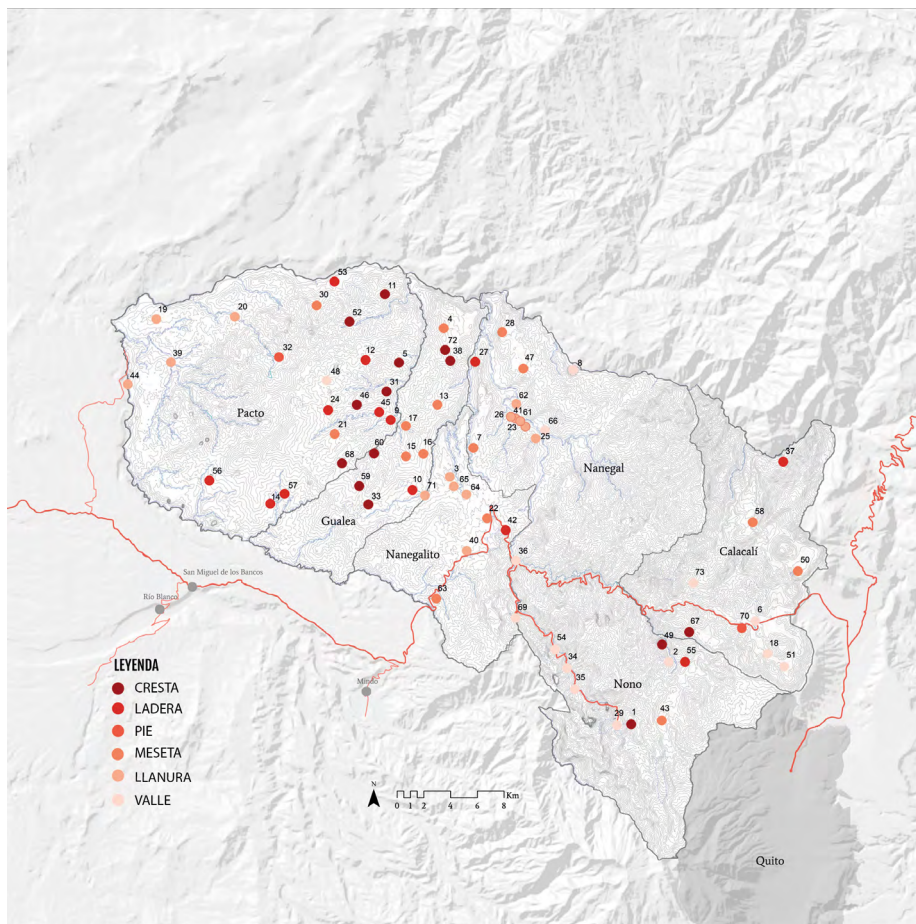


FIG. 12. Distribución de los asentamientos de la MCA en los distintos relieves topográficos
Fuente: Elaboración propia

aprovechan productivamente su entorno. Así, al asociar cada asentamiento con la variable topográfica (que se mostró en la FIG. 6), el resultado de mayor a menor porcentaje de emplazamiento fue: 25,9% se ubican en las *crestas* de las montañas, 25,5% en las *llanuras*, 20,5% en los *valles*, 16,4% en las *laderas*, 17,8% en las *mesetas*, y un bajo 2,7% de los asentamientos están en los *pies* de montaña. En el mapa (FIG. 12) se muestra la distribución de los asentamientos en el territorio de la MCA según la variable topográfica.

Una mirada general a todo el territorio de la MCA muestra que un considerable número de asentamientos se ubican en zonas montañosas, los emplazados en *cresta* de loma (la mayoría en la Parroquia de Gulea y una minoría en la parroquia Nono) tienen limitaciones en las posibilidades de dotación de agua potable o del crecimiento mismo del asentamiento, mientras que los localizados en *laderas* están repartidos en distintos lugares de las parroquias de la MCA. Aunque la

figura anterior no muestra la red hidrográfica ni el total de la red vial, con certeza se menciona que los asentamientos en *mesetas* y *llanuras* se ubican en zonas cercanas a carreteras y los ubicados en *valles*, están cercanos a importantes ríos locales.

Estos emplazamientos conllevan distintas formas de aprovechamiento productivo y de crecimiento, que, en términos de sostenibilidad deben considerarse para recomendar su control o estímulo.

Por otro lado, las fotografías aéreas de dron facilitaron una observación más detallada de aspectos característicos de algunos asentamientos y las relaciones de sus construcciones con cada entorno. El detalle de los lugares de emplazamiento, cuya forma se asoció con la variable de *relieve topográfico*, revelaron como resultado la conformación de diversas categorías morfológicas para los asentamientos (que fueron descritas

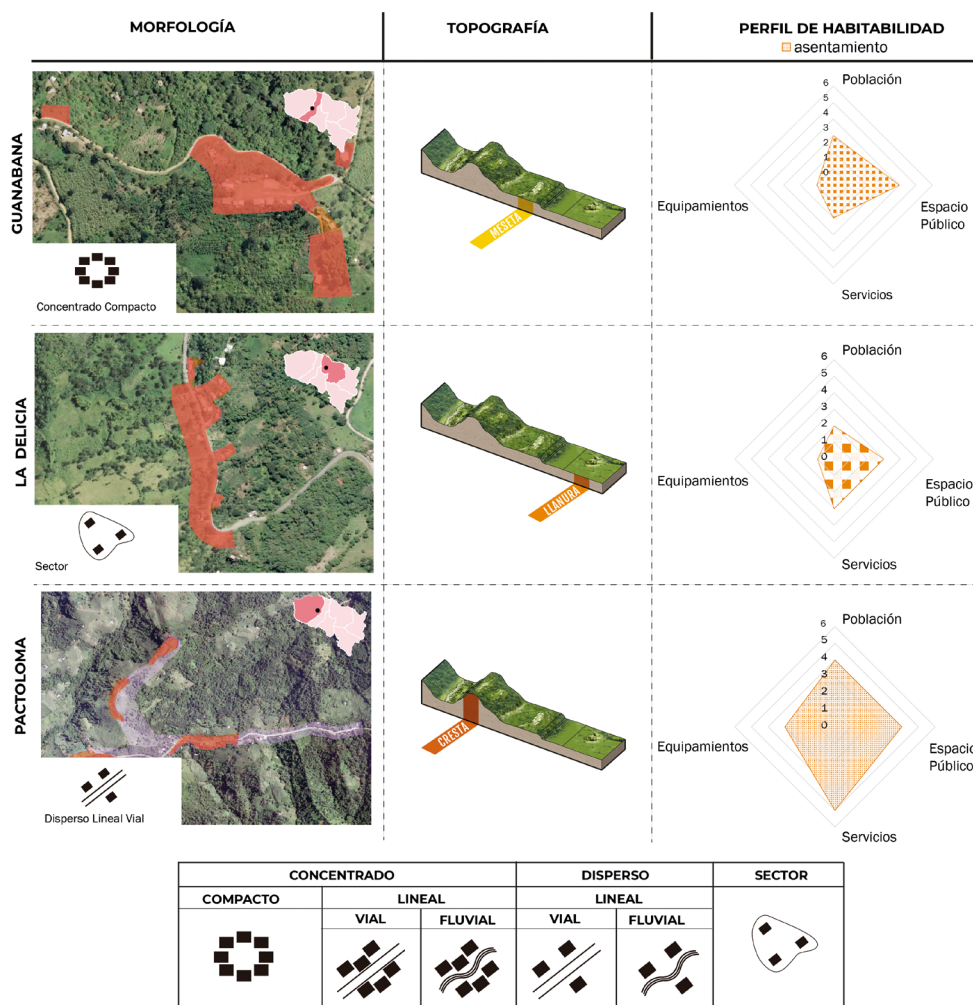


FIG. 13. Ejemplos representativos de los asentamientos con sus respectivas morfologías, topografías, perfiles de habitabilidad
Fuente: Elaboración propia

en la FIG. 9. Un claro ejemplo es el asentamiento “Guanábana” (fotografía superior de la FIG. 13), cuyas viviendas agrupadas corresponden a una morfología *Concentrado Compacto*, mientras que “Pactoloma” (tercera fotografía de la FIG. 13, muestra pocas viviendas asentadas a lo largo de la vía, constituyendo una morfología de tipo *Disperso Lineal Vial*.

De manera general, la aplicación de las distintas metodologías, incluidas el trabajo de campo y sobrevuelo de dron, permitió ubicar a los 73 asentamientos en la categoría morfológica correspondiente, identificación fundamental para los procesos de planificación territorial, en este caso útiles al Plan Parcial por mostrar el grado de consolidación. La figura a continuación es un mapa de la ubicación de todos los asentamientos de la MCA, con la descripción de los tipos morfológicos.

El mapa muestra que la morfología prevalente en la MCA son asentamientos de diverso tamaño de poblado pertenecientes a la categoría *Concentrado Compacto (CC)* que representa el 37% del total, le sigue *Concentrado Lineal Vial (CLV)* con el 19,2% y los *Sectores* que alcanzan el 16,4%. Es imperativo indicar que las distintas morfologías se configuran a partir de las condiciones de accesibilidad, topografía, cercanía, entorno natural y sus procesos económicos de conformación.

4 LA SINGULARIDAD DEL TERRITORIO DE LA MCA, CONDICIÓN INDISPENSABLE EN LAS DISCUSIONES DE LA PLANIFICACIÓN RURAL

Mientras la LOOGTUS ha dado disposiciones para que los municipios generen planes de uso

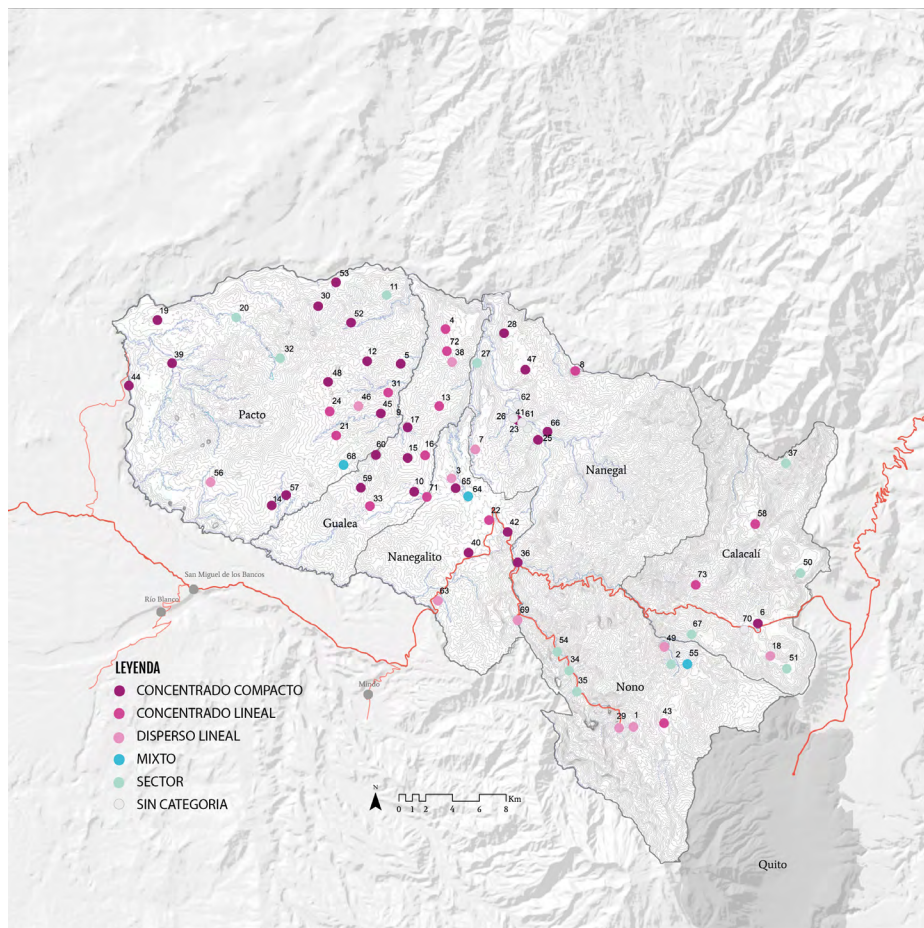


FIG. 14. Distribución de los asentamientos de la MCA con sus distintas morfologías
Fuente: Elaboración propia

de suelo acordes a las características intrínsecas de sus territorios, hasta el año 2022, año de la última reglamentación, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de su Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), no ha logrado establecer categorías de uso de suelo a una escala territorial de asentamiento para el área rural. De hecho, dentro del imaginario de los gestores territoriales, el suelo rural se mira como un sector orientado a la producción agropecuaria y a la conservación natural. A esto se suma que aspectos como: la marginalidad urbana, la falta de una planificación del suelo rural vacante y seguro para un proceso ordenando y sustentable de urbanización, y la falta de control para evitar asentamientos informales; den como resultado el paulatino crecimiento de asentamientos.

La diversidad y complejidad de los asentamientos, reflejada en la carencia de servicios básicos, equipamiento y espacio público, muestra la dependencia necesaria entre asentamientos y

son una guía para entender las implicaciones de cada variable analizadas, constituyéndose factores para la mejor decisión y gestión. Por ejemplo, las bajas condiciones ambientales, sociales y de salud por la falta de acceso al agua potable y a un sistema de depuración de aguas, son determinantes en las decisiones para limitar el crecimiento de los asentamientos, sobre todo en aquellos ubicados en lugares inaccesibles (*crestas*); mientras que, en otros casos, las decisiones pueden orientarse a procesos de consolidación que dejan espacio al potencial crecimiento a efectos de mejorar el funcionamiento de una red de asentamientos y mejor relación del tejido social.

Estas carencias metodológicas, además de la insuficiente gestión y control, representan una carga institucional al no poder abastecer de servicios básicos, equipamientos y espacio público necesario para una vida digna a la población, lo que se muestra en la variable de habitabilidad.

Así, pese a su carácter precario y disperso tratan de asemejarse a una ciudad, pero es evidente que no gozan de los beneficios que le asiste el derecho a la ciudad. En este contexto, cabe pensar si este derecho, tal y como se concibe, permitiría mejorar las condiciones de los asentamientos; o, si es imperativo una reflexión más profunda ligada al entorno rural, en este caso, pensar en el “derecho al campo” o el “derecho del espacio rural”, sin que se destruya ninguna de las condiciones mínimas y dignas de la habitabilidad o se rompa la estructura del paisaje rural, sino, una nueva forma de atender a las actividades generales de los usos de suelo específicos que se generan en estas zonas.

En cualquier caso, queda claro que los perfiles de habitabilidad 1 y 2 tienden a estar equilibrados entre su población y su complejidad de servicios y pueden considerarse como importantes centralidades rurales que aporten habitabilidad de los otros asentamientos, mientras que los 3 y 4 presentan desequilibrios, por lo que la gestión territorial propenderá a una transición gradual de estos hacia los 1 y 2. Este estudio no recomienda un proceso de urbanización generalizado, sino una protección y conectividad adecuada, por ello, es necesario tener en cuenta que los asentamientos ubicados en territorios de alta sensibilidad ambiental o que por su cota tengan limitaciones implícitas en la dotación de servicios básicos (fundamentalmente el agua para consumo), equipamientos y espacio público, representan una gran dificultad en el tendido de redes, lo que debe conllevar a que se restrinja y controle el crecimiento poblacional en estos asentamientos.

A los asentamientos que no tienen dificultades por su localización en cotas altas, hay que dotarles de servicios, equipamiento y espacio público; no obstante, se requiere el estudio pormenorizado para cada dotación, tratándose de que la MCA está dentro de una reserva de la biósfera donde se deben pensar en un territorio sostenible.

Por otro lado, la metodología empleada y los resultados logrados permiten cubrir los vacíos dejados por ordenanzas locales manejadas desde instancias muy alejadas de los territorios. Haber obtenido de fuentes primarias información de la disponibilidad de servicios básicos, equipamientos y espacio público; y, conocer el grado de dispersión de los asentamientos como resultado de la ocupación de un entorno natural complejo, no solo se constituyen información útil en la gestión territorial para la MCA al brindarle a

la municipalidad capitalina herramientas de decisión para cada una de las categorías morfológicas, sino que se ha cumplido con el mandato constitucional de la participación ciudadana, para que sea la comunidad local quien se empodere de su propio desarrollo.

En relación con la participación, la MCA como organización política ha logrado representación en la municipalidad del DMQ, manteniendo una relación cercana con la población que representa. Las convocatorias a los talleres han sido planteadas desde ahí, ha sido fundamental para poder ejecutar estos procesos participativos. También, funciona como una veedora sobre los resultados de la investigación. De esta manera la participación es activa y transforma la visión en algunas políticas de ordenamiento del territorio. La debilidad del proceso está en la representatividad de la MCA, en las divisiones internas que restan legitimidad a los procesos participativos.

No existe en el Ecuador ningún sector rural que haya caracterizado sus asentamientos rurales estableciendo perfiles de habitabilidad, por eso, este aspecto es la base para la elaboración de un Plan Parcial de la MCA y la toma de decisiones para el desarrollo local. Por ejemplo, ciertos asentamientos dispersos pueden ser entendidos y mantenidos en la medida que consigan garantizar la continuidad de corredores naturales, otros tendrán que reorganizarse por considerarse un riesgo para su propio “derecho al campo” por hacerse bastante difícil el otorgarle las condiciones típicas de habitabilidad. En fin, cualquiera que sea la decisión, ya se cuenta con los parámetros necesarios para repensar el abordaje del territorio rural.

5 CONCLUSIONES DEL APRENDIZAJE PARA POTENCIALIZAR UN TERRITORIO SINGULAR Y DIVERSO

La investigación ha mostrado cómo funciona un territorio con asentamientos rurales dispersos y en mancomunidad, sus diferencias y funciones. A esta escala, los hallazgos permiten ofrecer guías de toma de decisión a los actores del territorio, desde autoridades hasta ciudadanos. Sin embargo, una vez aplicadas las metodologías para comprender las diferencias y relaciones entre asentamientos, es imperativo continuar investigado en profundidad la singularidad de cada uno, para que las decisiones tomadas sean mejores y más acordes a las realidades.

La identificación de los 73 asentamientos de la MCA supuso un importante paso en el reconocimiento de su territorio rural, ya que la gestión del Municipio del DMQ no ha cubierto este espacio y no tiene una base actualizada del estado y características de los asentamientos (ni siquiera las del área urbana), que le permita ejercer una gestión y planificación de este territorio sensible del que se quieren apoderar intereses extractivistas. De esta manera, algunas precisiones concluyentes de los asentamientos son:

- Existe una diversidad de morfologías que obedecen a varios factores y lógicas de ocupación en relación con su localización en el medio geográfico. En general, suelen ser pequeños asentamientos con dos elementos articuladores del espacio: a) la vía, el principal espacio público abierto que articula la vida dentro de ellos, pero no siempre este espacio ofrece la calidad y seguridad a transeúntes, y b) un espacio abierto central donde se concentran los servicios públicos. Otros alcanzan una complejidad suficiente como para incorporar algunos elementos de carácter urbano.
- La dispersión de los asentamientos observados ha permitido que estén rodeados de amplias coberturas naturales y productivas. Esta condición es esencial para una nueva visión de la planificación espacio-territorial de una red de diversos tipos de asentamiento humano. Igualmente, sus variadas actividades, sean basadas en la producción agrícola o la valoración del paisaje natural y cultural se sustentan en esa forma de ocupación dispersa, por lo que toda planificación económica deberá coordinarse con la planificación espacial.
- El perfil de habitabilidad de los asentamientos permite establecer centralidades y definir nodos jerárquicos para el funcionamiento de redes como: transporte, vialidad, servicios básicos de agua potable, alcantarillado, tendido eléctrico, entre otros; que son funcionales y fomentarian el mejoramiento y soporte continuo a las conexiones del resto de asentamientos.
- La caracterización de los asentamientos se constituye una base importante para realizar estudios pormenorizado orientados a la incorporación de servicios públicos acordes con las características intrínsecas del territorio y en obediencia a los criterios de sostenibilidad; por ejemplo, planificar los usos de suelo para incluir nuevas formas de potabilización eficiente del agua en cada asentamiento, con tecnologías alternativas y de

bajo impacto que no impliquen necesariamente el tendido de extensas redes desde puntos centrales de tratamiento.

- La ubicación de los asentamientos que presentan características para su mejoramiento permitiría el diseño del espacio público vial mediante la implementación de un plan de movilidad de la MCA, que incluya el espacio seguro de caminar y pedalear. Se requiere regularizar y reconocer nuevas tipologías de vehículo de transporte público, vehículos multiuso que sean capaces de transportar pasajeros y cargar productos.
- Potencialmente, la metodología aplicada en el estudio puede funcionar como una guía para la interpretación de otras zonas rurales independientemente de su orientación productiva. Los resultados alcanzados permiten tener elementos suficientes para hacer un análisis crítico a los modelos de gestión territorial establecidos por los gobiernos locales. Un ejemplo puntual es la información cartográfica obtenida a escala 1:2000 que no tiene precedente en la información territorial del suelo rural, convirtiéndose en un importante insumo para estudios posteriores como catastro rural, abastecimiento de servicios básicos, legalización de asentamientos, entre otros. Mostrando además la imperativa necesidad de un trabajo más coordinado entre el gobierno municipal local y la academia, quien puede, a través de sus procesos de vinculación con la sociedad, disminuir los procesos burocráticos que solo han dejado vacíos de información territorial que no permiten avanzar en una correcta planificación.
- La metodología aplicada, además, incorpora detalles de información que combinan aspectos de una macro escala (cartográfica) y de una microescala (participativa), como insumos para diagnósticos de planificación. Así, el trabajo contribuyó específicamente en la dimensión interpretativa de los procesos de planificación y ordenamiento, para leer las diferencias esenciales en lugar de modelos unificadores una vez que se desarrollen los instrumentos públicos. En la praxis ecuatoriana, se busca cubrir un vacío que los instrumentos de planificación y ordenamiento ocupan de forma distorsionada. Distorsionada, porque la categoría rural carga un imaginario idealizado, separándola de elementos que también son encontrados en la ciudad, negando que una red de asentamientos dispersos no existe ajena aspectos de urbanización propios.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-MUNÁRRIZ, L. (2011): "La Categoría Del Paisaje Cultural." *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana* 6 (1): 63-86. <https://doi.org/10.11156/aibr.060104>
- BERNAL-GRANADOS, M.A. (2015): *Análisis y Diagnóstico Urbano-Regional. Metodología Para La Caracterización Territorial*. Universidad Piloto de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2cw0tf5>
- BUSTAMANTE, K. & ARMAS, S. (2018): *Diagnóstico de Salud del Distrito Metropolitano de Quito* (p. 43).
- CAIRO S.A. & GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PARROQUIA NONO. (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Nono 2015 - 2019*. Quito. <https://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf>
- CARRIAZO, F. & REYES, M. (2012): *Territorios Funcionales: Un Análisis Del Gradiente Rural-Urbano Para Colombia*. CEDE Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico. https://www.researchgate.net/publication/315746955_Territorios_funcionales_un_analisis_del_gradiente_rural-urbano_para_Colombia
- CAMPOS-FILHO, C. (2003): *Reinvente seu bairro: Caminhos para você participar do planejamento da sua cidade*. São Paulo: Editora 34.
- COMISIÓN MIXTA DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA PERUANO-BRILEÑA (1992): *Programa de Desarrollo Integrado de Las Comunidades Fronterizas Peruano-Brasileñas*. Washington, D.C. <http://www.oas.org/usde/publications/Unit/oea09s/be-gin.htm>
- CUFFE, S. (2016, Julio 28): Éxitos y muchos retos en la Reserva de la Biósfera Maya en Guatemala. MONGABAY. *Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica*. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2016/07/exitos-y-muchos-retos-en-la-reserva-de-la-biosfera-maya-en-guatemala/>
- D'ERCOLE, R. & METZGER P. (2002): *Los Lugares Esenciales Del Distrito Metropolitano de Quito*. MDMQ and IRD. Quito: AH/Editorial. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-10/010032857.pdf
- DURAND, L. (2010): Pensar positivo no basta. Actitudes en torno a la conservación en la Reserva de la Biósfera Sierra de Huautla, México. *Interciencia*, 35(6), 430-436.
- EIZAGUIRRE, X. (1990): *Los componentes formales del territorio rural: los modelos de estructuras agrarias en el espacio metropolitano de Barcelona* [Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya].
- GESTNOVA & GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PARROQUIA DE PACTO (2015): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de La Parroquia de Pacto*. Quito. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1768128260001_GESTNOVA_PDyOT_PACTOFINAL_30-10-2015_20-27-52.pdf
- JARAMILLO, S. (1982): Las Formas de producción del espacio construido en Bogotá. En E. Pradilla, *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México* (págs. 149-212). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- LARCO-CAMACHO, É. & RODAS-GARCÉS, X. (2017): Ciudadanía, Formas de Participación Directa y Democracia Constitucional. *INNOVA Research Journal* 2 (1): 51-87. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5920544>
- LEFEBVRE, H. (1991): *The Production of Space*. Edited by Donald Nicholson-Smith. *College English*. Vol. 53. Oxford-UK / Cambridge, Massachusetts - USA: Editions Anthropos. <https://doi.org/10.2307/378107>
- LIMONAD, E. & MONTE-MÓR, R. L. (2012): Por El Derecho a La Ciudad, Entre Lo Urbano y Lo Rural. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 418 (25). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-25.htm>
- LLANOS-HERNÁNDEZ, L. (2010): Concepto de Territorio y Las Investigaciones En Las Ciencias Sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo* 7 (3): 207-20. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722010000300001
- MADOERY, O., GUZMÁN, A., GIRARDO, S., BODRERO, M. & GADBAN, L. (2023): Prospectiva y Ordenamiento Territorial. Aprendizajes Del Proceso En El Periurbano de Corral de Bustos Ifflinger (Córdoba, Argentina). *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, no. 23 (June): 236-52. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/5922>
- MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERÍA ACUACULTURA Y PESCA (2008): *Metodología de Valoración de Tierras Rurales*. Propuesta. MAGAP
- MINISTERIO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA (2018): *El Chocó Andino de Pichincha Es Declarado Por La UNESCO, Como La Nueva Reserva de Biósfera*. <https://www.ambiente.gob.ec/el-choco-andino-de-pichincha-es-declarado-por-la-unesco-como-la-nueva-reserva-de-biosfera/>
- MOLINET-DE-LA-VEGA, E. & VALDIVIEZO, X. (2000): *Metodología de Ordenamiento Territorial Rural En Los Municipios Del Ecuador*. Quito.
- MONTERROSO, I. (2006): *Comunidades locales en áreas protegidas: Reflexiones sobre las políticas de conservación en la Reserva de Biósfera Maya*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- MORAIS, M. D., KRAUSE, C. & NETO, V. (2016): *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília - DF: IPEA.
- SOLÁ-MORALES, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO. (2001): *Plan General de Desarrollo Territorial Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda Municipio Del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Tribal.
- MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (2015): *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT, 2015-2025)*. Quito: Imprenta Mariscal.
- PAUTA-CALLE, V. F. (2019): ¿Son Técnicamente Viables Los Planes de Uso y Gestión de Suelo Previstos Por La Ley Ecuatoriana de Ordenamiento Territorial? *Eídos*. <https://doi.org/10.29019/eídos.v13i1.543>
- PERALVO, M. & TORRES, R. (2019): *Dinámicas Territoriales en el Chocó Andino del Distrito Metropolitano de Quito: Estado actual, tendencias y estrategias para la conservación, restauración y uso sostenible* (A. C. BENÍTEZ, Ed.). Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina [CONDESAN], Secretaría del Ambiente del MDMQ y Fundación Imaymana.
- PÉREZ-SIERRA, M. C. (1990): Tipología de Los Asentamientos Humanos En La Comunidad de Madrid. *Espacio Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, no. 3: 93-112. <https://doi.org/10.5944/etfvi.3.1990.2483>
- REID, W. V. (1998): Biodiversity Hotspots. *Trends in Ecology and Evolution*. Elsevier Ltd. [https://www.cell.com/trends/ecology-evolution/abstract/S0169-5347\(98\)01363-9](https://www.cell.com/trends/ecology-evolution/abstract/S0169-5347(98)01363-9)
- SALAS, J. & COLAVIDAS, F. (2002): Formación en materia de "Habitabilidad Básica" en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (UPM). *Revista INVI*, 17(45), 223-236.
- SALES, R. G. (2020): Propuesta Metodológica Para Definir Unidades Locales de Gestión Para El Ordenamiento Territorial Rural. *Revista INVI* 35 (98): 126-54. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000100126>
- SOLIZ, F. & MALDONADO, A. (2012): Guía de Metodologías Comunitarias Participativas. *Repositorio Institucional Del*

- Organismo Académico de La Comunidad Andina. Quito, Ecuador, Ediciones Clínica Ambiental.
- STÜRMER, A. & PINOS-DA-COSTA, B. (2017): Território: Aproximações a Um Conceito-Chave Da Geografia. *Geografia Ensino & Pesquisa* 21 (3): 50. <https://doi.org/10.5902/2236499426693>
- UNESCO (2017): *Una nueva hoja de ruta para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) y su Red Mundial de Reservas de Biosfera*. Paris, UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247564>
- UNESCO n.d.: *World Heritage Centre - World Heritage List*. Accesado en 4 de Abril de 2022. Disponible en: <http://whc.unesco.org/en/list/&order=country#alphaE>
- UNESCO (2020): *Marco estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera*. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373378_spa
- VALENCIA-PERAFÁN, M., LE-COQ, J. F., FAVARETO, A., SAMPER, M., SÁENZ-SEGURA, F. & SABOURIN, E. (2020): Políticas Públicas Para El Desarrollo Territorial Rural En América Latina: Balance y Perspectivas. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, no. 17 (July): 25-40. <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>
- WORLD WILDLIFE FUND WWF (2023): *Posición WWF Ecuador Ante Explotación Minera Metálica En El Chocó Andino*. August 17, 2023. <https://www.wwf.org.ec/?384520/Posicion-WWF-Ecuador-ante-explotacion-minera-metalica-en-el-Choco-Andino>

7 REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIA

- Constitución de La República Del Ecuador [CRE]. 2008. *Registro Oficial 449 de 20 octubre de 2008*. Ecuador: Registro Oficial 449. https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/documentos/Normativa%20Nacional/constitucion_ecuador.pdf
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización [COOTAD]. 2010. *Registro Oficial Suplemento* 303. 19 octubre de 2010. Última modificación: 16 de enero de 2015. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/>

uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf

- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión Del Suelo [LOOTUGS] 2016. Registro Oficial Suplemento 790 de 5 de julio de 2016, Ecuador.
- Ordenanza Metropolitana N.º. 0137. Gaceta Oficial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Concejo Metropolitano de Quito, 1 de septiembre de 2016

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS

CRE	Constitución de la Republica del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
LOOTUGS	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo
MCA	Mancomunidad del Choco Andino
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
MAB	Programa sobre El Hombre y la Biosfera de la UNESCO
MAATE	Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PUGS	Plan de Uso y Gestión del Suelo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

196

Producción rizomática de la otra-ciudad. Lo vivido y percibido en campamentos de Viña del Mar, Chile

*Rhizomatic production of the other-city. What was lived and
perceived in the camps of Viña del Mar, Chile*

Rodrigo Cortés-Mancilla ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Universidad Alberto Hurtado (UAH), Chile
rocortesm@uahurtado.cl; <https://orcid.org/0000-0002-4412-9928>

Resumen

Los campamentos son un fenómeno histórico, territorial y material en Chile. El objetivo del artículo es dar cuenta de la producción espacial y la articulación de saberes desde los discursos de pobladoras/es de los campamentos Manuel Bustos, Felipe Camiroaga, Esperanza 2011 y Naciones Unidas de la comuna de Viña del Mar. Desde una metodología con enfoque hermenéutico en co-labor se realizaron entrevistas individuales y colectivas las que fueron analizadas discursivamente. Los resultados dan cuenta de la producción de espacio-campamentos con articulación rizomática de saberes y prácticas desde lo popular, como respuesta antagónica frente a las políticas de vivienda de corte neoliberal y su hegemonía monocultural sobre el saber, el poder y el habitar. Desde lo anterior se concluye en esa producción de la 'otra-ciudad' que tensiona la brecha generada por el neoliberalismo.

Abstract

The camps are a historical, territorial and material phenomenon in Chile. The objective of the article is to give an account of the spatial production and the articulation of knowledge from the discourses of residents of the Manuel Bustos, Felipe Camiroaga, Esperanza 2011 and United Nations camps of the Viña del Mar commune. From a methodology with a focus hermeneutic in co-labor, individual and collective interviews were carried out, which were analyzed discursively. The results show the production of space-camps with rhizomatic articulation of knowledge and practices from the popular, as an antagonistic response to neoliberal housing policies and their monocultural hegemony over knowledge, power and living. From the above we conclude in this production of the 'other-city' that stresses the gap generated by neoliberalism.

Palabras clave

Campamentos	Producción del espacio	Rizoma
Saberes	Viña del Mar	

Keywords

Camps	Space production	Rizoma
Knowledge	Viña del Mar	



RECIBIDO: 25.03.2024

REVISADO: 02.04.2025

1 INTRODUCCIÓN

Una primera apertura a la construcción de este artículo es aproximar al lector o lectora a la precisión del concepto “campamento”, definida como una práctica o estrategia de informalidad urbana adoptada por un determinado grupo de familias como una solución autogestionada ante la imposibilidad de acceder formalmente a la vivienda vía programas y políticas públicas en materia de vivienda y a la protección social del Estado. Esta práctica ha sido configurada y reconocida como una estrategia para el acceso a la vivienda de las familias sin casa, que ha consistido en la ocupación de terrenos, tanto estatales como privados, siendo una forma de articulación preferentemente colectiva, frente a la ineficacia e ineficiencia de las políticas del Estado en Chile (IMILÁN et al., 2020; GIANNOTTI y COFRÉ-SCHMEISSER; PÉREZ y PALMA, 2021, QUINTEROS-URQUIETA y CORTÉS-MANCILLA, 2022).

Esta estrategia de poblamiento popular durante el siglo XX y XXI ha tensionado el proyecto urbano de la elite, que les ha empujado a vivir en las periferias en condiciones de precariedad, hacinamiento e insalubridad (ESPIÑOZA, 1988). El “campamento” en este proceso socio-histórico pasa a ser un signo ideológico (VOLOSHINOV, 1992; LACLAU, 2006) que se configura en su complejidad, inicialmente fueron conocidas como poblaciones callampas (CORTÉS, 2020), que son resignificadas tanto como concepto como gesto político reivindicativo, así aparecen la noción la “toma de terreno” y el “campamento” emerge como signo en la segunda mitad del siglo XX en Chile (GIANNOTTI

y COFRÉ, 2021; GARCÉS, 2017, 2019; ABUFHELE, 2019; CORTÉS-MANCILLA, 2020).

El “campamento” se establece como una noción de lucha habitacional y territorial, caracteriza por su capacidad de desafiar la estructura institucional, sin embargo, este proceso se disloca en septiembre de 1973 con el golpe de Estado y posterior dictadura cívico-militar. Los campamentos fueron reprimidos, ya que se asociaban a movimientos y partidos de izquierda, tal fue la violencia estatal que pobladores/-as fueron detenidos/-as, torturados/-as incluso algunos/-as desaparecidos/-as (VALDÉS, 1986; GARCÉS, 2019).

En el proceso postdictadura, el problema de vivienda se encontraba latente, la falta de respuesta estatal al déficit habitacional, agudizado con el terremoto de 1985, pobladores/-as siguieron organizándose en ocupaciones, el discurso oficial y académico comienza a utilizar para esos territorios la noción de “asentamiento irregular o informal” (DE-RAMÓN, 1990; ABUFHELE, 2019; CONTRERAS-GATICA y SEGUEL-CALDERÓN, 2022; ALEGRÍA-CORONA, 2024). El año 1996 vuelve a instalarse el concepto de “campamento” (SWES, 2002) ante el acuerdo entre lo académico y lo estatal, ya que se ejecuta el primer Catastro de Campamentos de Chile¹.

En las últimas décadas el crecimiento urbano ha estado vinculado con la emergencia de “campamentos”. Oficialmente (MINVU², 2022) entienden por campamento a grupos de ocho o más

1_Catastro Nacional de Asentamientos Precarios 1996 Universidad Católica de Chile – Servicio de Vivienda (Serviu), Gobierno de Chile. Tuvo por objetivo identificar, localizar y aportar a una caracterización de los asentamientos precarios existentes. Incluye campamentos, loteos irregulares entendidos como asentamientos precarios, sin servicios, instalados en terrenos municipales o fiscales y otro tipo de asentamientos

2_Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile



FIG. 1. Ubicación de Campamentos en la comuna de Viña del Mar
Fuente: Elaboración propia desde Catastro MINVU (2022)

familias contiguas que vivan sin uno de los servicios básicos (agua potable, alcantarillado y electricidad) y cuya situación de tenencia de terrenos sea irregular.

La última actualización del catastro nacional de campamentos realizado por el MINVU (2022) indica que existen 1091 campamentos en Chile, albergando a 71 961 hogares. Valparaíso es la región que aloja el mayor porcentaje de campamentos a nivel nacional, 255 al año 2022 (182 al 2018), que equivale al 27% del total en el país. Por su parte, Viña del Mar³, es la comuna que alberga la mayor cantidad de campamentos en el país, son 98 territorios con más de 10 700 familias reconocidas por el catastro del MINVU (2022), que a continuación se grafican (en rojo) (Fig. 1).

En este contexto, el artículo pretende indagar en las configuraciones de cuatro campamentos de la comuna de Viña del Mar, desde la noción de producción del espacio (LEFEBVRE, 2013), como ese movimiento entre homogeneización-fragmentación-jerarquización del espacio y la noción de rizoma (DELEUZE y GUATTARI, 2006; CRUZ-ORTIZ y RENDÓN-ROJAS, 2023), como una organización de elementos que no se constituyen en

una subordinación jerárquica, sino que cualquier componente-noción puede afectar o incidir en cualquier otro.

Para dar cuenta de los resultados, el documento se estructura en cinco secciones. La primera, introduce al lector y/o lectora al signo “Campamento”, que permite contextualizar situadamente el fenómeno. La segunda, presenta una constelación teórica que permite el ejercicio hermenéutico de las prácticas discursivas de pobladoras y pobladores de los campamentos mencionados. La tercera, presenta la metodología del estudio, con los criterios estratégicos y técnicos. En la cuarta parte, se presentan los resultados en su complejidad y confluencia. Finalmente, se ilustran reflexiones que abren a la discusión y a nuevas formas de aproximación al fenómeno.

2 CONSTELACIÓN TEÓRICA

2.1 Producción del espacio

El concepto de “producción del espacio” (LEFEBVRE, 2013; ALESSANDRI, 2022) orienta el estudio,

³ Viña del Mar comuna chilena perteneciente a la Región de Valparaíso, ubicada en el litoral central del país. Tiene una población de 334 248 habitantes (Censo, 2017)

reconociendo que el espacio es producto de prácticas situadas, lo que nos obliga a comprender, la materialidad e inmaterialidad social e histórica que las configura, así los campamentos son comprendidos como espacios que tienen particularidades articuladoras, pero que contienen además una serie de condiciones y representaciones desde las cuales las construyen.

Es así como la producción del espacio implica lo que ocurre fuera del ámbito específico de la producción de bienes y del mundo del trabajo para ampliarse hacia el ámbito de lo cotidiano, del campamento, de la vivienda, la vida privada y cómo van adquiriendo sentidos. Por ende, la producción está inexorablemente ligada al acto de la apropiación (GUADARRAMA-SÁNCHEZ y PICHARDO-MARTÍNEZ, 2020; ZAMLER, 2022).

La apropiación, entonces la entendemos como esa relación sobre el medio material y natural, de esta forma “la apropiación es la meta, el sentido, la finalidad de la vida social” (LEFEBVRE, 1978, p. 164). Entonces ¿cómo pobladores y pobladoras van apropiándose del espacio? ¿cuáles son los sentidos que construyen en esa producción? ¿Cuáles son las condiciones y las finalidades de esas producciones?

Así se puede percibir el momento de las prácticas socioespacial-temporal como la condición de objetividad de los campamentos, en sus distinciones y contradicciones, en sus antagonismos y alianzas. Así esa práctica espacial en movimiento produce vida cotidiana, subjetividades, como procesos constitutivos en las determinaciones específicas, en lo concreto, en su carácter histórico, en tanto sus continuidades y dislocaciones.

Por otra parte, las formas de uso del espacio y formas de apropiación se configuran territorialmente como resultado de la puesta en escena de prácticas sociales, que implican juegos de poder y relaciones de fuerza de los distintos actores sociales. Esto permite aproximarnos a los campamentos como prácticas sociales singulares, según las particulares características de sujetos, tiempo y espacio del periodo y área de estudio, conllevan un código que determina la forma, la intensidad y el sentido del proceso de poblamiento que los caracteriza.

Es así como se configura el sujeto colectivo, que va produciendo-reproduciendo el espacio social de la vida. Con ello se va produciendo la ciudad (PÉREZ-LÓPEZ, 2019), por ello también se proyecta la pregunta ¿cómo se problematiza esa producción con el neoliberalismo?, ya que reconocemos

la tensión entre campamento y producción de la ciudad neoliberal y cuáles son esos entramados. Para ello es fundamental también una aproximación a cómo los saberes cotidianos se van articulando con esas prácticas espaciales, por ello esa producción se vinculará a la noción de rizoma, que será argumentada a continuación.

2.2 Rizoma de saberes

Aproximarnos a la producción de saberes en lo espacial implica comprender las condiciones de posibilidad de los conocimientos situados (MENDOZA-ZUANY, 2022; FLEISNER et al., 2023) en contextos de campamentos, en articulación con el reconocimiento de la pluralidad de formas de conocimiento que trascienden lo estrictamente científico.

La apuesta desde esta aproximación a los campamentos es comprender las diversas formas de cómo se construye la vida, el espacio, los conceptos desde lo situado, asumidos desde algún punto de vista, desde la particularidad y especificidad y no desde desdoblamiento jerárquico entre sujetos y objetos. Con ello, nos aproximamos a la idea de epistemes (FOUCAULT, 2013; VALIENTE, 2021; ROHALY, 2022) que se resisten a ser capturados por una monocultura del saber (articulada desde el capitalismo, el patriarcado y el colonialismo) y cómo pueden aparecer en las prácticas discursivas de pobladores/as. Esta aproximación permite conocer los saberes en movimientos en los campamentos, y el enfoque rizomático nos permite articular esos saberes.

El enfoque rizomático (DELEUZE y GUATTARI, 2006, 2009) es una práctica-teórica que propone la generación del conocimiento colaborativamente con otros/-as, materializado y simbolizado en conexiones no lineales e interrelacionadas. Además, rompe con los modelos de saber jerárquicos y sistemáticos, promoviendo la multiplicidad de posibilidades en la acción humana, valorando la diversidad y la interconexión entre diferentes miradas. Además, desafía el pensamiento binario y las estructuras jerárquicas tradicionales, fomentando la colaboración y el apoyo mutuo entre los miembros de un territorio, lo que facilita una construcción de una cartografía dinámica y de nodos explicativos, como una nueva imagen de movimiento, una metáfora contra el pensamiento clásico vertical o jerárquico. Esta propuesta implica que “cualquier punto del rizoma puede ser conectado con otro y debe serlo. Eso no sucede ni en el árbol ni en la raíz, que siempre fijan un punto, un orden” (DELEUZE y GUATTARI, 2006, p. 13). Cualquier práctica debe suponer la inclusión de

rasgos políticos, económicos, históricos, corporales, etc. de este modo, el conocimiento, el saber “evoluciona por tallos y flujos subterráneos” (DELEUZE y GUATTARI, 2006. p. 13) produciendo una realidad esencialmente heterogénea.

Con ello es posible el reconocimiento de la complejidad política, histórica y sociocultural de las comunidades y desde el rizoma podemos articular saberes que circulan en los campamentos, que se puede enunciar como una práctica-política frente a la hegemonía del saber exclusivamente científico y unitario. La idea de rizoma de saberes pretende una configuración epistemológica propositiva y pluralista, con interacción anti-jerárquica de saberes (CORTÉS, 2020), como proceso de aprendizaje recíproco. Por ello, es fundamental contrastar el conocimiento aprendido con el conocimiento tradicional, que está siendo desaprendido en los procesos sociohistóricos de los campamentos.

Lo anterior, nos invita a una reflexión sobre la condición de la ciencia-academia como parte de un rizoma de saberes, que es interpelado desde los territorios, reconociendo límites internos (vinculados con las restricciones y condiciones impuestas por cada forma de conocimiento) y externos (en el reconocimiento de las acciones facilitadas por otras alternativas de conocimiento).

3 METODOLOGÍA

Con este trabajo, se pretendió identificar las prácticas espaciales y la articulación de saberes en cuatro campamentos configurados por pobladoras y pobladores de la comuna de Viña del Mar, enmarcado en el enfoque cualitativo, lo que permitió una aproximación al significado particular de cómo los y las protagonistas configuran desde su experiencia y cómo proyectan su experiencia, contribuyendo a develar las materialidades e inmaterialidades desde sus prácticas discursivas.

Con ello permitió una comprensión crítica con marcado carácter autorreflexivo (ALVARADO y GARCÍA, 2008, p. 190).

El artículo nace del trabajo desarrollado durante los años 2022 y 2023 con campamentos de Viña del Mar que se consolida en el proyecto de investigación DIP-UAH-2023¹⁴. Algunas de las características de estos campamentos son (Fig. 2):

En el proceso de vínculo con campamentos se acordaron procedimientos de aproximación, en asambleas, reuniones de coordinación con dirigencias, conviniendo y optando por entrevistas individuales y grupales, ya que facilitaba enlazar tiempos y espacios.

En Felipe Camiroaga y Manuel Bustos, se realizaron diez entrevistas semiestructuradas y dos entrevistas grupales con líderes y lideresas de comités territoriales, reconociendo además su magnitud en tamaño y temporalidad. Por su parte en los campamentos Esperanza 2011 y Naciones Unidas se realizaron seis entrevistas semiestructuradas, y una entrevista grupal por campamento. La decisión de estas técnicas se acuerda con las dirigencias de cada territorio, el proceso de producción de información se llevó a cabo entre los años 2022-2023. Las técnicas se basaron en ejes temáticos relativos a las prácticas de producción de los espacios, experiencias y vivencias en el campamento, saberes construidos y transmitidos en el proceso. Luego se realizó una transcripción completa en la que se identificaron y analizaron significantes y enunciados desde la producción de información. El trabajo de análisis de discurso permitió ubicar los significantes que indican las construcciones subjetivas (REYES-ESPEJO et al., 2020), para dar cuenta de sus identificaciones, vinculadas con sus experiencias-historias y el espacio concebido y vivido. Así se escogieron unidades de la entrevista en los que pueden visibilizarse esos significantes, particularmente las relacionadas a las categorías trabajadas.

CAMPAMENTO	TEMPORALIDAD (NACEN)	FAMILIAS	LOCALIZACIÓN
Manuel Bustos	Más de 20 años (1994)	Más de 1500 familias	Cerro Miraflores
Felipe Camiroaga	Más de 10 años (2010)	Más de 1000 familias	Cerro Forestal
Esperanza 2011	Entre 5 y 10 años (2011)	Menos de 100 familias	Cerro Nueva Aurora
Naciones Unidas	Menos de 5 años (2018)	Menos de 100 familias	Cerro Limonares

FIG. 2. Esquema de caracterización de campamentos participantes del estudio
Fuente: Elaboración propia

14. Proyecto financiado por la Dirección de Investigación y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado (UAH), que tuvo como objetivo general el indagar en las prácticas ideológicas, mecanismos, racionalidades políticas y tecnologías en la relación entre el municipio y la emergencia de tomas de terrenos en la comuna de Viña del Mar entre 1990 y 2022

Este proceso vivenciado con los campamentos se puede explicitar como en co-colabor (RIVERA-CUSICANQUI, 1997, 2010), ya que esos significantes y heterogeneidades se fueron contrastando en otros encuentros en los que se revisaron las primeras interpretaciones, práctica-investigativa que permitió situarse desde lugares críticos, enfrentando las tensiones que exponen LEYVA y SPEED (2015): i) el fardo colonial y lo neocolonial en la investigación científica, ii) la arrogancia académica, que considera como superiores los saberes que genera y iii) la política de la producción de conocimiento.

Así también, el estudio se fundamenta en el resguardo del bienestar y los derechos de los sujetos que participaron en la propuesta, garantizando el cumplimiento de los estándares éticos universales en la realización de proyectos de investigación con seres humanos. Esto se respalda con la evaluación del Comité de Ética de la UAH, que certificó los consentimientos informados con el fin de dar respaldo formal a los ámbitos de participación, resultados, producciones, voluntariedad, entre otras.

4 RESULTADOS

4.1 Breve caracterización de los campamentos

Para contextualizar los cuatro campamentos (FIGS. 3 y 4) que participan del estudio se presenta una reseña descriptiva inicial, que fue co-construida

desde las entrevistas grupales y la observación de los territorios, lo que permitió ir compartiendo imágenes y dibujar los mapas de: Manuel Bustos, ubicada en el Cerro Achupallas; Esperanza 2011, campamentos que se ubica en el Cerro Nueva Aurora; Felipe Camiroaga, localizada en el Cerro Forestal; y Naciones Unidas, emplazada en el Cerro Miraflores.

4.1.1 Manuel Bustos

Territorio ubicado en el sector de Achupallas, en la parte alta nororiente de la ciudad de Viña del Mar. Su emplazamiento comenzó en la ladera sur del Cerro Lomas La Torre y en la actualidad se ha extendido hasta alcanzar 56 hectáreas de terreno. Los y las primeras habitantes de la toma comenzaron su llegada en el año 1996:

Cuando nosotros llegamos acá, más o menos en octubre enero de 1998, ya había casas acá hasta la mitad del cerro, y de ahí para acá estaba pelado, ahí nosotros elegimos acá por la vista. Creo que esas casitas ya estaban desde el año 96 (Entrevista Grupal, “Manuel Bustos”).

De acuerdo con el Catastro del Campamentos del MINVU (2022), Manuel Bustos acoge a 1647 familias, que se organizan en 21 comité de vivienda, la mayoría dirigidos por mujeres. Los comités funcionan como vínculo entre los vecinos y las instituciones. Cuentan con distinto número de socios, que oscila entre los 20 y los 120 (FIG. 5).

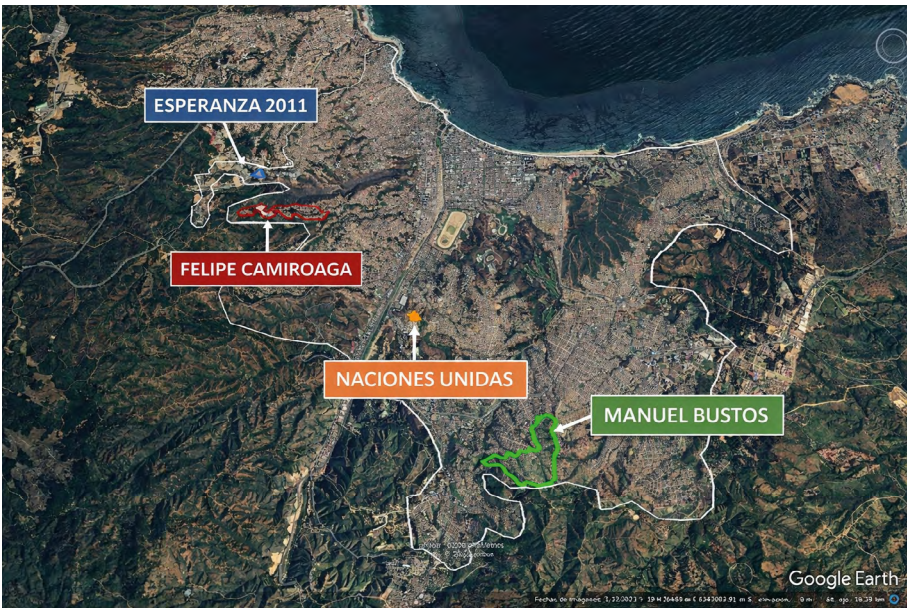


FIG. 3. Campamentos participantes en el estudio
Fuente: Elaboración dialogada con dirigentes

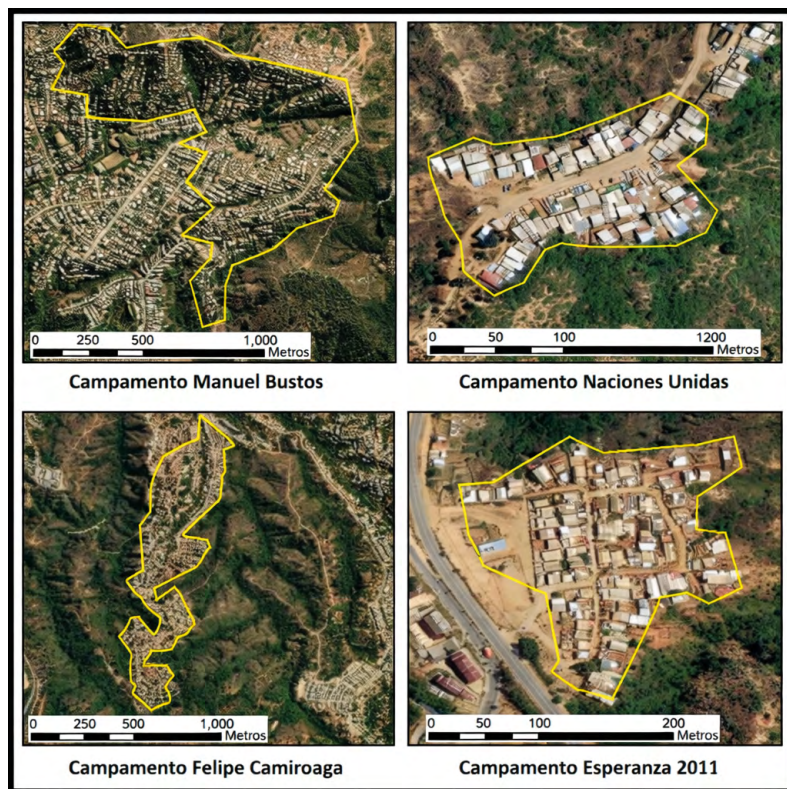


FIG. 4. Escala gráfica de los campamentos participantes del estudio
Fuente: Elaboración propia desde Catastro MINVU (2022)

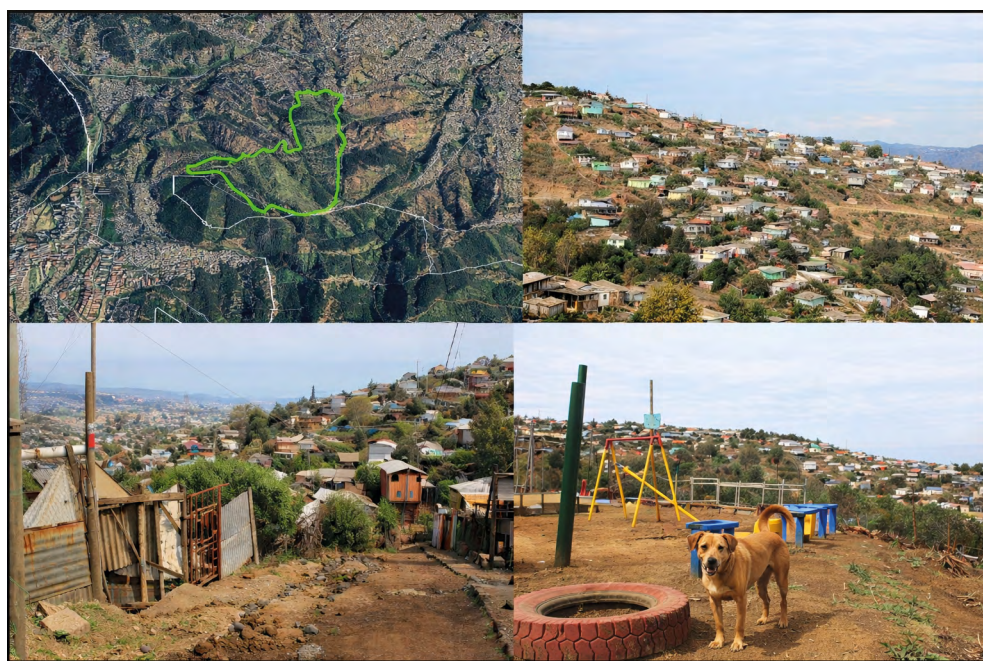


FIG. 5. Campamento Manuel Bustos
Fuente: Archivos de dirigentes



FIG. 6. Campamento Esperanza 2011

Fuente: Archivos de dirigentes

4.1.2 Esperanza 2011

Este campamento surge en diciembre de 2011, cuando pobladores/-as del cerro Los Placeres y Nueva Aurora se organizan entre los meses de septiembre y noviembre del mismo año. Fue así como:

“un grupo de aproximadamente 25 familias, se ubicaron con carpas en dicho sector para comenzar el poblamiento” (Entrevista Grupal, “Esperanza 2011”)

En un comienzo y como es la tónica general:

“este terreno estaba abandonado y lleno de basura, por lo cual los pobladores lo limpiaron por meses para lograr hacerlo habitable” (Entrevista Grupal, “Esperanza 2011”).

De acuerdo con el catastro de campamentos del MINVU (2022) este territorio está poblado por 84 familias (FIG. 6).

4.1.3 Felipe Camiroaga

La población se ubica en el sector alto de Forestal, Viña del Mar, en la denominada Parcela 15-3. Las primeras 12 familias llegaron en agosto de 2011, una de las entrevistas recuerda:

Fue un fin de semana largo, nos encontramos abajo, en la entrada, y comenzamos a avanzar hasta la torre de alta tensión, ahí nos ubicamos, no sabíamos

muy bien cómo hacerlo, pero ahí estuvimos las doce familias, la mayoría mujeres, empezamos a limpiar y nos ubicamos, con mucho temor, pero no teníamos alternativa, el Gobierno ya nos había dejado de lado. A los días muere el Felipe Camiroaga y como todas lo veíamos, nos acompañaba día a día, lo queríamos tanto que por eso le pusimos su nombre al campamento, de hecho, el primer comité se llama Halcones de Chicureo, también en su honor (Entrevista grupal, “Felipe Camiroaga”).

Oficialmente, de acuerdo con el catastro de MINVU (2022), alberga a más de 800 familias, de acuerdo con antecedentes de los comités hoy la población supera las 1000 familias, organizadas en trece organizaciones comunitarias o comités territoriales (FIG. 7).

4.1.4 Naciones Unidas

Surge el año 2018, campamento que se articula desde 5 familias migrantes que va transformando el espacio cercano a la Villa los Aromos en el Cerro Miraflores (FIG. 8).

Nosotros nos llamamos Naciones Unidas, como un grupo de inmigrantes de varios países, incluidos chilenos, que buscamos armar comunidad (Entrevista grupal, “Naciones Unidas”).

Este espacio construido en terreno que conecta tres propietarios privados se nos muestra en uno



FIG. 7. Campamento Felipe Camiroaga
Fuente: Archivos de dirigentes



FIG. 8. Campamento Naciones Unidas
Fuente: Archivos de dirigentes

de los recorridos lo complejo de la proyección de una posible radicación.

Este terreno tiene tres propietarios, una de ellas nos permitió la instalación, pero nos cercó, nos dijo que si pasábamos el cerco solicitaba inmediatamente el

desalojo de las familias, por eso tenemos muy claro que no podemos tener más de 65 familias en la población. Teniendo tres propietarios, claro que se complica, estamos evaluando como comunidad qué haremos, si pensamos o no en la radicación” (Entrevista grupal, “Naciones Unidas”).

4.2 De las condiciones y circunstancias para la producción del campamento

Una de las primeras categorías emergentes a partir del análisis bidireccional realizado con pobladores/as fue sobre las condiciones y circunstancias desde las prácticas discursivas producidas son los factores articuladores de las acciones que produjeron la colectividad para configurar estratégicamente el campamento. Estas condicionantes “son expresiones espaciales de la concentración de medios de producción, de unidades de gestión y de medios (...) como de distribución de las mercancías solicitadas por el mercado que se desarrolla a partir de este proceso de acumulación capitalista” (CASTELL, 1974, p. 16). Pero también generan condiciones intersubjetivas en torno a las circunstancias que genera el neoliberalismo (DARDOT y LAVAL 2019) y que afectan las formas de vivir la cotidianidad en torno a las necesidades materiales que produce.

4.2.1 Arriendo imposible y el ahorro, menos

Aproximarse a las circunstancias antes de decidir participar en producir un campamento, implica reconocer los costos de arriendo que en la comuna de Viña del mar aumentaron considerablemente desde el año 2010, con ello grupos de familias no podían acceder a un arriendo adecuado a sus condiciones, ni menos ahorrar para lo que le solicitaba la política pública, configurándose en un factor para determinar la llegada.

Fuimos un grupo de gente que venía buscando soluciones habitacionales desde el terremoto del 85, imagínese. En esos años, estamos hablando de 92, 93, 94, se hizo imposible poder pagar arriendo de una vivienda, terminamos años adeudados con los propietarios, no nos daba... imposible. A veces lográbamos ponernos al día con los pagos, pero ¿a costa de qué?, de quedarnos o sin alimento o sin poder comprar medicamentos. En esa desesperación la alternativa fue ser parte del grupo de familias que nos íbamos a tomar el terreno (Entrevista N°5, Campamento “Manuel Bustos”).

La condición de espera de soluciones habitacionales, desde el terremoto que afectó al país en 1985, impactó en el proceso que el Estado pudiera responder con políticas adecuadas, sumado al endeudamiento producto de los altos precios de arriendo llevaron a familias a ver como una alternativa real de participar colectivamente en un campamento, en el caso de “Manuel Bustos” fue inicialmente un terreno Fiscal.

La comuna posterior al terremoto de 2010 comenzó a ser un territorio de especulación inmobiliaria, con alzas en el valor de suelo, que impactó tanto en el acceso a arriendo y vivienda propia. Esto relacionado a condiciones y relaciones familiares genera efectos evidentes en la población que buscaba alternativas.

Porque no teníamos donde vivir, hay familias que apenas tenían para comer, para llevar a los niños al colegio, no teníamos como pagar, no podíamos pagar arriendo, luz, agua, movilización. Eso nos dejó la economía del país, pobreza y deudas, y ante ese problema nos reunimos las doce mujeres, que éramos jefas de hogar, y vinimos a este terreno y comenzamos a poner nuestras carpas, la desesperación de ver a nuestras hijas, a nuestros hijos sin techo y eso nos llevó a vivir en el campamento (Entrevista N°4, “Felipe Camiroaga”).

Las condiciones económicas estructurales postdictadura, pese a que impactaron en la reducción de la pobreza, en términos de líneas cuantitativas de medición. Estas no se fueron ajustando al aumento del costo de la vida, menos cuando los servicios básicos se fueron privatizando y encareciendo. Un efecto relevante fue la feminización de la pobreza, familias con jefatura de hogar femenino, se vieron sobre todo impactadas por la inexistencia de políticas públicas intersectoriales y la focalización fuerte de las políticas, que no han sido efectivas para responder al proceso de precarización.

Llegamos a Chile el año 2018, pagamos pensiones o arriendos en precios que al principio pensamos que eran adecuados, después nos dimos cuenta de que se nos engañaban, tanto por el precio, como por lo que ganábamos en los trabajos, éramos migrantes nadie nos quería arrendar casas, por otro nos miraban con desconfianza, no sabíamos qué hacer hasta que vimos este terreno que quedaba cerca de la última pensión en que nos encontrábamos (Entrevistado N°8, “Naciones Unidas”).

Otro factor que aparece en la conformación del campamento tiene que ver con el aumento del fenómeno migratorio, como se planteó anteriormente, Naciones Unidas representa la condición de movilidad humana. Ante la precarización de las condiciones materiales, sumado a la discriminación de esta población comienzan a ser parte de la configuración de los campamentos en la comuna de Viña del Mar.

Así se puede plantear que un detonante estructural fue el impacto económico neoliberal, que no

fue mediado o regulado por el Estado, la privatización de servicios, especulación de mercado con la vivienda y el precio del suelo, la incapacidad de la política pública para contribuir a otro escenario, fueron parte de los gatillantes que llevaron a las familias a participar de las tomas colectivas como proyecto de vivir dignamente.

Yo venía de arrendar, cerca de acá... por el paradero 10 de Nueva Aurora y... la verdad que siempre fue mi idea... buscar algo propio, no vivir toda la vida arrendando ... y ahí nos reunimos con familias que estaban además viviendo en hacinamiento, algunos eran incluso 10 o 12 personas en una vivienda... ahí nos encontrábamos y pensábamos en una pobla nuestra, colaborativa (Entrevista N°2, “Esperanza 2011”).

Así el arriendo y el allegamiento son puntos de encuentro en las trayectorias territoriales de las familias y entrevistados. Este se presenta como un ciclo interminable a partir del hecho de no poder obtener una solución habitacional propia, debido a los costos económicos que impedían el ahorro para la vivienda propia. Por lo que, llegar a los asentamientos se sitúa como una solución económica, asimismo, se categoriza como el quiebre del círculo del arriendo y el allegamiento constante hacia una solución de vivienda propia.

4.2.2 La condición subjetiva del desconsuelo

Las experiencias propias, cotidianas, permanentemente invisibilizadas nos interpelan al reconocimiento de esas situaciones, sensaciones, “implica entender cómo éstos experimentan sus propias vidas y en qué medida la política es un horizonte de sus acciones” (ANGELCOS, 2010, p. 57) las cuales se desarrollan en un todo histórico que genera procesos de subjetivización. Esta subcategoría se puede reconocer como esa aflicción que paraliza-moviliza al sujeto deseante en la circunstancia.

Las condiciones subjetivas del desconsuelo, se establecen frente a la precariedad, pero se entiende que las sensaciones que pasan las familias y sujetos individuales y/o colectivos en las tomas de terreno genera producciones y transformaciones tanto a la cotidianeidad como a la concepción propia del sujeto en sí mismo.

Me vio tan mal emocionalmente el que me arrendaba, estaba afligida por todo lo que le debía, me vio desesperada, me dijo “ya, ya, olvídale, olvida la deuda”. Pero fue en ese momento de dolor, rabia, confusión, que me decidí a venirme para acá. Creo que todo ese dolor me hizo tomar

la decisión, pero ojo no lo pasamos bien tampoco acá, fueron meses de sufrimiento (Entrevista N°3, “Felipe Camiroaga”).

Desesperación e incertidumbre son sensaciones que se comparten entre familias, que movilizan en un momento, pero también se transforman en esa salida o proyección de fuga a la precariedad.

Imagínate no teníamos donde hacer orinar, ni nada, teníamos que andar detrás de los mismos pastos o en la quebrada. Entonces igual fue harto sacrificio y harto dolor, yo me la lloré muchas noches... para que mis hijas no me vieran... me la lloré toda (Entrevista Grupal, “Felipe Camiroaga”).

Sacrificio y dolor, frente a un posible proyecto de vida que fueron construyendo, sin desconocer las dificultades de ese proceso.

Muchos de los que estamos acá ingresamos por espacios no habilitados al país, pasamos muchas cosas, que hemos compartido en reuniones, frío, hambre, violencia, denigración. La inseguridad que vivimos día a día se convierte en la búsqueda de seguridad y estabilidad para seguir acá. Aunque se han ido varias familias del país, llegan otras familias migrantes y acá las recibimos, así fuimos construyendo esta población, con sus propias características (Entrevista N°7, “Naciones Unidas”).

Nos encontramos con producciones que implican sufrimiento subjetivo a la decisión de sumarse a un proyecto colectivo de toma. En este caso de la situación de movilidad y tránsito en espacios desconocidos y discriminadores implican transitar también por ese desconsuelo.

Pobladores/as explicitan la condición de vulnerabilidad; el sufrimiento subjetivo y el dolor anímico tienen un fundamento real. En ese campo simbólico y de condiciones materiales que se habita y se representa desde los sujetos se reconoce la fragilidad, la desorientación y la vulnerabilidad que se padece de forma particular y singular. Esa particularidad y singularidad es la marca y la base de movilización, es decir ese sufrimiento subjetivo y dolor diverso que se asume, se moviliza en lo colectivo, como sujeto colectivo deseante de nuevas condiciones de vida y de dignidad.

4.2.3 Camino a la dignidad

Dentro de las problemáticas que genera el impacto de las políticas de vivienda es la falta de acceso a las mismas. Estas tal como se observa

en la problematización de la investigación se da en variados contextos, como la falta de vivienda como tal o la falta de una vivienda en condiciones de vida que puedan ser sostenibles.

¿Por qué optamos por vivir acá? Porque no teníamos vivienda, vivíamos en quebradas, los terrenos eran más parejos, vinimos por necesidad de vivienda, eso (...) (Entrevista N°3, “Felipe Camiroaga”).

(...) siempre a las tomas o campamentos se nos da la imagen que buscamos la vivienda propia y gratis, pero nosotros lo que buscamos en una vivienda y una población digna, esa es nuestra lucha. Se habla para la nueva constitución la idea del derecho a la vivienda, pero nosotros pensamos en el derecho a la vivienda digna, con dignidad (Entrevista grupal, “Esperanza 2011”).

Es producir espacio de un mejor vivir, frente a la eterna espera de soluciones habitacionales por parte de las instituciones.

Pero nos vinimos a tomar terreno por eh por el tema también de que no tenemos vivienda (...) Postulamos años a SERVIU y no, nunca aceptados con vivienda, casi 10 años... Más de la mitad de las familias pasó por eso, porque postula, postula y nunca sale favorecida con casa o departamento. (Entrevista N°4, “Felipe Camiroaga”).

De modo que, la inadecuada respuesta del Estado es una de las circunstancias que llevan al sujeto a llegar al campamento, como una solución que pasa a ser sostenida de forma colectiva. Se presenta entonces la caracterización del sujeto que, frente a la eterna espera de la política pública, se organiza para resolver y transformar su condición de vida por medio de la acción de poblamiento de un territorio que no le es propio.

Con lo expuesto, se explicita que el signo dignidad habita profundamente en los y las pobladoras, como cuerpo/viviente, como lugar de su manifestación, en un despliegue de prácticas y luchas, en los testimonios. Así habitan ese Ser-dignos, como manifestación que abre nuevas preguntas desde esta categoría, ¿cómo se habita como cuerpos-seres-sujetos con la tierra, las quebradas, los cerros?

4.2.4 Solidaridad como condición articuladora

La solidaridad entre pobladoras y pobladores marcan la base articuladora de las tomas de terreno investigadas. Reconocen que es una de las características de este movimiento para que colectivamente se enfrente la precariedad.

Por medio de las prácticas discursivas se puede indagar de manera histórica las prácticas y acciones que llevaron a cabo los pobladores que comienzan su llegada a los llamados campamentos.

El ‘95, vinimos a conocer un día, con un grupo de mujeres, nos gustó el lugar y solo queríamos escapar de los problemas que cada una tenía, bueno y sus familias... llegamos aquí, pero esto solo era una huella, pero así llegamos aquí y empezamos a construir, nos íbamos apoyando entre todas, eso fue algo que nos unió a todas, hasta hoy (Entrevista grupal, “Manuel Bustos”).

Como modo de inicio, tal como lo describen los relatos citados, las personas pasan por un proceso de identificación previa a los terrenos en donde se van a asentar. Asimismo, se aprecia que ese reconocer es colectivo, ahí la característica de la Toma, una práctica política solidaria, que configura un sujeto colectivo. Obviamente que existen tomas de carácter individual o fragmentado, pero las experiencias investigadas dan cuenta de ello.

Nos organizamos ... un día equis llegamos a las... 6 de la mañana y armamos carpa y todo acá... hicimos un grupo, como de 12 familias... para nosotros era... el horario en el que podíamos armar las carpas, para que no se diera cuenta la demás gente de que... nosotros nos estábamos tomando el terreno, nos organizamos en torno al camino que tenía el terreno (Entrevista N°4, “Felipe Camiroaga”).

Se puede indagar también que se forjan alianzas entre quienes están dispuestos y necesitan llegar a los terrenos. Por lo que, por medio de reuniones empiezan a organizarse ciertos grupos de familias que se ponían de acuerdo y también fijaban quienes podían llegar a instalarse.

Como una semana antes de la pascua, 19 parece que fue... en diciembre, entonces... y en una micro, a las 5 de la mañana, llegó la micro, nos subimos todos arriba de la micro y nos vino a dejar, fue impresionante, no sé si hay una experiencia así... éramos 40 personas que llegamos y comenzamos a marcar (Entrevista N°2, “Esperanza 2011”).

A consecuencia de las experiencias colectivas solidarias, fueron configurando la noción de población, desde organizaciones establecidas, en base al interés colectivo. Pero como todo proceso de colectivización generaba tensiones, conflictos, alianzas, etc. La solidaridad vista desde la colectividad habla acerca de la “capacidad de los actores para compartir una identidad colectiva (esto es, la capacidad de reconocer y ser reconocido como parte de la misma unidad social)” (Melucci,

1999, p. 42), por lo tanto, esto se puede ver reflejado en los siguientes relatos.

Lo expuesto permitiría el robustecimiento del tejido social, a partir de la empatía y la ayuda en todo tipo de situaciones presentes en lo cotidiano de los/as sujetos/as. Un ejemplo fueron las ollas comunes en los campamentos estudiados para ser parte de una configuración del “nosotros y los cuidados” desde los relatos y discursos. Así las relaciones se van tejiendo y produciendo la base del capital social del colectivo.

Se hacía una olla común al principio, participaban todas las familias, las 12 familias. Al centro, ahí fue donde llegamos y se hacía...ahí yo era la cocinera. Cocinábamos, cuidábamos a los niños, lavábamos loza, fue el lugar de encuentro y cariño (Entrevista N°3, “Felipecamiroaga”).

Existe ese reconocimiento al trabajo colectivo, para generar una práctica política alimentaria, pero también de cuidados. Además, discursivamente se establece un nosotros en la autogestión de recursos materiales e inmateriales. La autogestión se define entonces como la “base a la ocupación y/o apropiación, usando los medios de producción en beneficio de su conjunto” (MONTERO, 2008, p. 227) lo cual puede ser llevado a cabo como un proceso colectivo, como con innovaciones individuales dentro de un marco de condiciones materiales.

Proyectamos como comité un grupo para poner la luz, fuimos poniendo cuota mensual y organizamos platos únicos⁵ (...) hacíamos platos únicos y los salíamos a vender en la población (Entrevista N°7, “Naciones Unidas”).

Sí, hacíamos peñas⁶, hartas cosas ... era para juntar fondos igual, porque para la electricidad debíamos arrendar máquinas y... bueno así logramos tener el proyecto eléctrico subterráneo (Entrevista N°1, “Esperanza 2011”).

La gestión de recursos propios de acuerdo con los propósitos colectivos marca los procesos de los campamentos, la búsqueda de estrategias para generar servicios detalla los procesos por los cuales tuvieron que articularse frente a las precariedades vividas. Esto quiere decir que tanto la producción de materialidades, como de construcción

de su espacio se determinaba a través de un proceso por el cual autogestionan económica y técnicamente, en forma colectiva.

En estas experiencias la colectivización es más prominente, los medios afines se podían utilizar como objetivo de reivindicación propia para la demostración del trabajo autónomo. Asimismo, como se puede ver la autogestión es un proyecto mediado por la experiencia y conocimiento popular.

Con lo expuesto se fueron configurando las condiciones para la toma del terreno, el poblamiento y co-construcción del campamento, la presentación, aunque se plantea en un orden o estructura, no tiene en la producción de conocimiento una jerarquía, sino más bien una figura que se da cuenta en la siguiente imagen (Fig. 9).

4.3 La articulación de la producción del espacio-campamento desde saberes situados

Esta categoría se produce por medio de los relatos de los y las pobladores entrevistados, dando cuenta de la producción del espacio configurada vía saberes locales, históricos y familiares. Esta producción ha estado determinada desde procesos fundacionales, por lo cual, el territorio pasa a ser de una Toma a una Población con derechos, a partir de lo que es vivenciado por los sujetos.

En ese sentido las prácticas y las expresiones que se producen en el proceso de instalación de los sujetos en el campamento se basan en movimientos de apropiación en los cuales operan saberes histórico-locales que se reproducen en el contexto material. Es por ello, que este proceso de “producción tiene un espacio que le es propio, por lo que la transición de un modo a otro engendra, a su vez, la producción de un nuevo espacio” (BARINGO, 2013, p. 117).

4.3.1 Dibujar el territorio, la representación del espacio-campamento

Se presenta en los relatos como el proceso por el cual las relaciones de trabajo se tornan en el espacio y territorio. Estas relaciones de colonización comienzan a realizarse en los primeros trabajos

5_Estrategia colectiva para la generación de recursos, es la venta de un menú único de comida para un número determinado de personas que se vende a ‘precio justo y solidario’. Lo recaudado va dirigido a organizaciones o la solidaridad con una causa.

6_Evento social en el que participan diversos/as cantantes, poetas y/o grupos folclóricos que presentan sus obras en recintos pequeños.

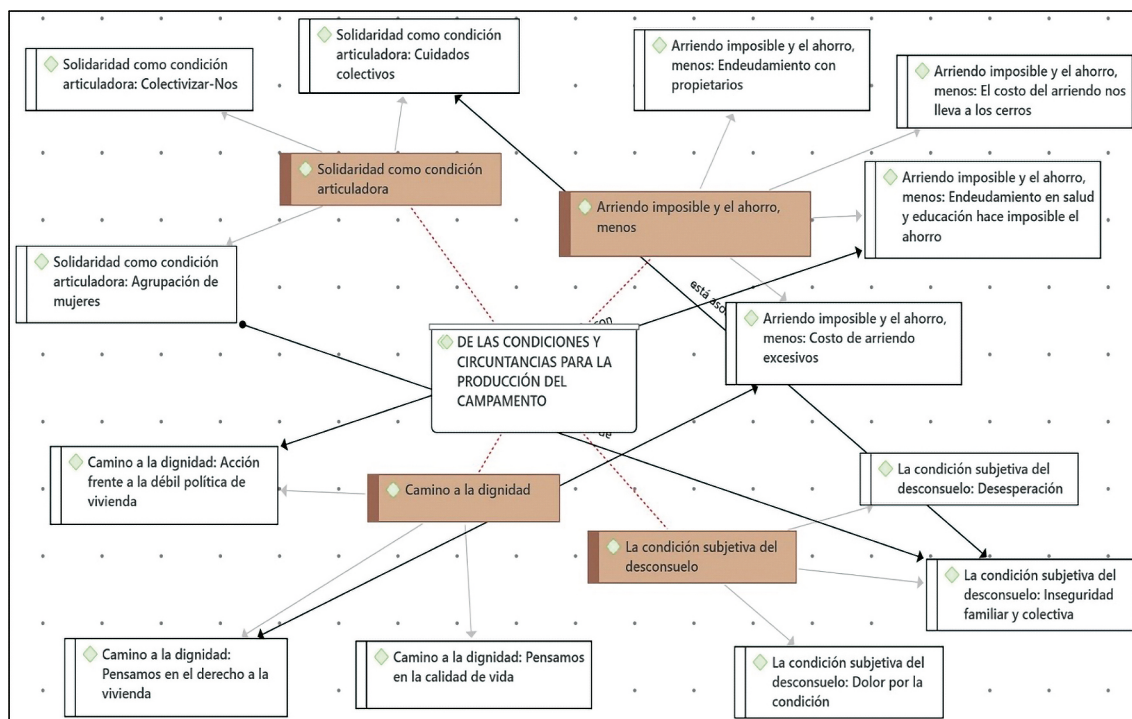


FIG. 9. Rizoma de las condiciones y circunstancias
Fuente: Elaboración propia (2023)

por transformar las condiciones materiales del territorio al cual llegan los sujetos.

Muchas de nosotras veníamos de familias de tomas, que ya se asentaron, por eso teníamos el conocimiento de cómo ir habitando esto, cómo limpiar, desmalezar, limpiar troncos, buscar agua a la vertiente, era todo un tema que algunas sabíamos, pero que también tuvimos que enseñar (Entrevista N°6, “Manuel Bustos”).

Tenía que... venirme después del trabajo... así que, a los pocos días, marcamos, pero vimos la cercanía con alguna matriz de agua, de alguna torre eléctrica para poder acceder a la luz... eso lo fuimos viendo con vecinos que sabían cómo hacer empalmes, incluso pensamos lo que ves allá (apunta) el portón de la pobla (Entrevista N°2, “Esperanza 2011”).

La práctica de reconocer y vivir el espacio implica además reconocer los servicios, la limpieza aparece como una etapa por la cual los sujetos comienzan la apropiación de los terrenos. Lo anterior, a partir del uso de recursos propios que van movilizand las acciones de pensar el territorio para focalizar la limpieza.

Cuando iban llegando mamás que se quedaban, fuimos dibujando el lugar, quienes serían nuestras vecinas, cada una se preocupaba de estar limpiando

su terreno, de ir viendo cómo cerraban. Era eso... o ese departamento chico que nunca llegaría del Servi. (Entrevista N° 4, “Felipe Camiroaga”).

Debido a esto, a partir de los relatos se puede interpretar esa práctica del espacio vivido, materializado y apropiado por los sujetos, cómo ellas y ellos, van pensando, representando y viviendo la quebrada, el terreno, el medio en el que se van construyendo, marcando sus orígenes a través de las acciones que desencadenaban la apropiación. Esto es el despliegue del sentido de pertenencia entre el sujeto y el territorio, por lo que se encuentra asociado con la preocupación del terreno mediante la producción del espacio propio.

4.3.2 Espacio producido desde lo transgeneracional

Desde los relatos se puede expresar esa producción y reproducción de saberes históricos, los sujetos llegan por medio de informantes y decisiones familiares/colectivas a los territorios en los cuales se configurarán la toma. Sin embargo, a través de los discursos se puede dar cuenta del sujeto histórico que presenta, ese sujeto con memoria y con el traspaso de conocimientos, por lo cual, el 10 x 20 se presenta como memoria y acumulación histórica de los y las pobladores de la

Comuna de Viña del Mar en torno a la urbanización autorregulada.

Le preguntamos a los chiquillos y dijo “sí señora esto es toma, tiene que tomarse su terreno” y con las ramas que ellos echaban y sobraban porque esto era puro monte, yo hice un cuadradito aquí donde cabía la mediagua, ahí una vecina me dice que había que marcar la medida de 10 x 20, 10 por allá o 20 por acá (Entrevista N°5, “Manuel Bustos”).

Es que lo legal son 10 x 20 (...) ya sabíamos que los terrenos eran de 10 x 20, porque nuestros viejos lo aprendieron, que las calles eran maxi... mínimo 8 metros de ancho, más con la vereda y todo eso todo ello con miras a la regularización (Entrevista N°2, “Esperanza 2011”).

Por medio de los relatos citados, se identifica el espacio vivido desde lo transgeneracional el cual florece en la trama que organizan los sitios, las calles y espacios comunes, lo que permite determinar esa trayectoria que construye una proyección de la regularización popular de los territorios. El saber traspasado implica ese conocimiento de regularización que otros territorios consiguieron desde la experiencia de apropiación de pobladores/as, como una realidad material. Es así como la medida del 10 x 20 representa una forma de auto regularización en cuanto a la producción de los espacios en común. Por lo tanto, se producen dos maneras de acumulación histórica que se reproducen, desde un saber práctico en cuanto a la medida, y desde un saber histórico en cuanto a la memoria acumulada asociada a la dignidad e igualdad, asociada a un conocimiento técnico-científico terrenos.

4.3.3 Producción de la Otra Ciudad, esa que quiere romper la brecha

Desde los relatos encontramos una mirada fundamental a la producción colectiva de tensión y articulación entre el campamento y la ciudad, a través de diferentes formas de la apropiación, la significación-resignificación del espacio, de la resistencia-alianzas. Produciendo conectores, pero también distinciones con la política urbana neoliberal, a través de prácticas políticas con las cuales se conquista reconocimiento social, con un proyecto de gobierno interno para acceder equitativa y dignamente a vivienda, educación, salud y los demás derechos sociales de la población.

En este caso, se analizan las estrategias en el período posterior a la llegada por el cual se forma la organización interna en pos de objetivos concretos para comenzar a materializar las viviendas y luchar contra la precarización de la vida.

Creo que como pobladoras teníamos claro que tener una vivienda digna, implicaba la toma de terreno, no teníamos otra forma frente a la política de desgaste del Estado. Hoy tenemos una casa, un patio, calles con acceso a un paradero de micros, tenemos sede social, tenemos una pequeña plaza para nuestros niños, luchamos por dignidad como le dije (Entrevista N°4, “Feliipe Camiroaga”).

La posibilidad de cambio de sus condiciones de las y los pobladores que comienzan a fundar estos territorios se producen a través de las estrategias en acción colectiva, a través de su discurso se puede destacar que los procesos organizacionales pasan a discutir las principales problemáticas que tenían en común como colectivo para establecer medios de acción por los cuales se movilizaban sus recursos. Esa reconexión con la ciudad es una pugna permanente frente a la segregación, es una interpelación a la autoridad, pero también es generar prácticas que produzcan otra mirada al campamento.

En un principio fue venirse, que ahí también hubo una organización de las familias fundadoras... el venirse, el después organizar... eh... proyectar calles, los terrenos, intentar que fuera organizado, desde un inicio estuvimos discusiones con las autoridades, no teníamos agua, lo que costó que nos la entregaran. Pero, paralelo a eso, reconocer que estábamos al borde de una quebrada, con vegetación nativa, nos significaba que teníamos que tener resguardo de ellas, desde el principio nos organizamos en mantener limpio, sin microbasurales (Entrevista N°3, “Esperanza 2011”).

Pobladores de manera organizada producen espacio-campamentos, es decir producen ciudad, como estrategia de resistencia ante ese espacio concebido por la política neoliberal. Con un sentido ordenado y con saberes que venían desde la memoria histórica asimilando también, cómo construir sus espacios, pensando en la ciudad, en lo que les rodea, sus viviendas y construcciones estuvieran dentro de la normativa, igualmente contradictorio, pero que es común en los campamentos.

Con ello se utilizan estrategias de delimitación “cada grupo social procede y se relaciona con su espacio urbano de una manera dialéctica, poniendo en práctica sus formas en la producción del espacio” (EZQUERRA, 2013, p. 117). Lo anterior se ve relatado en que las familias que llegaban a los asentamientos se organizaban en torno al objetivo de configurar un espacio que fuese óptimo para la futura producción de ciudad regularizada. Estas configuraciones además están ligadas

a estrategias que utilizaban según su hábito cotidiano.

(...) nosotros en el cerro hemos armado la otra ciudad de Viña del Mar, la que se enfrenta a la Política de Vivienda neoliberal y por mucho tiempo enfrentamos al Municipio, nos han tratado como los otros habitantes, sabemos que no nos miran bien, pero tenemos historia, somos parte fundamental de la historia de Viña (Entrevista N°1, “Esperanza 2011”).

Llevamos años esperando la regularización, construimos una gran población... acá no se ve la ciudad bella, como dice el eslogan de la comuna, pero somos la brecha toda la inversión en el plan, y acá en el cerro poco o nada, todo cosmético, podríamos decir que somos la ciudad brecha. Pero nosotros con todo eso, creo que hemos trabajado para romper la brecha, conectarnos, darnos a conocer, que somos parte de Viña, que el cerro es Viña, que somos sus pobladores, que trabajamos parte de la historia de la comuna (Entrevista N°5, “Felipe Camiroaga”).

Construir la otra Viña del Mar, o ser antagonistas a la ciudad brecha es el reconocimiento de cómo se produce la ciudad desde los campamentos, de

reconocerse como una práctica que es esa otra ciudad que busca conectarse, de vincularse con los servicios, con vecinos y vecinas, con los proyectos locales.

En los discursos también se aprecia cómo utilizaban los recursos que tenían para movilizar estrategias de seguridad y protección en sus espacios. Estas atravesaban por diversas tácticas, las cuales contemplan el uso de materiales articulado a la organización social para el cuidado, además de establecer una red informática por la cual se formulaba una estrategia orgánica en torno a la seguridad de las calles y ante los posibles rastros de delincuencia, por lo tanto, se establecen límites comunitarios acordados. Esto se ocasiona debido a que su contexto material históricamente “obliga, por una parte, y sobre todo en la primera fase, a establecer un aparato de defensa frente a una eventual agresión policial, por otra parte, impulsa a crear un sistema propio de prevención y represión de la delincuencia” (ROSENMAN, VALENCIA Y OLGUÍN, 2016, p. 37) (FIG. 10).

En ese sentido, esta articulación debería tratarse también no de una jerarquía de fines, sino de una gradación de los fines a alcanzar, porque lo

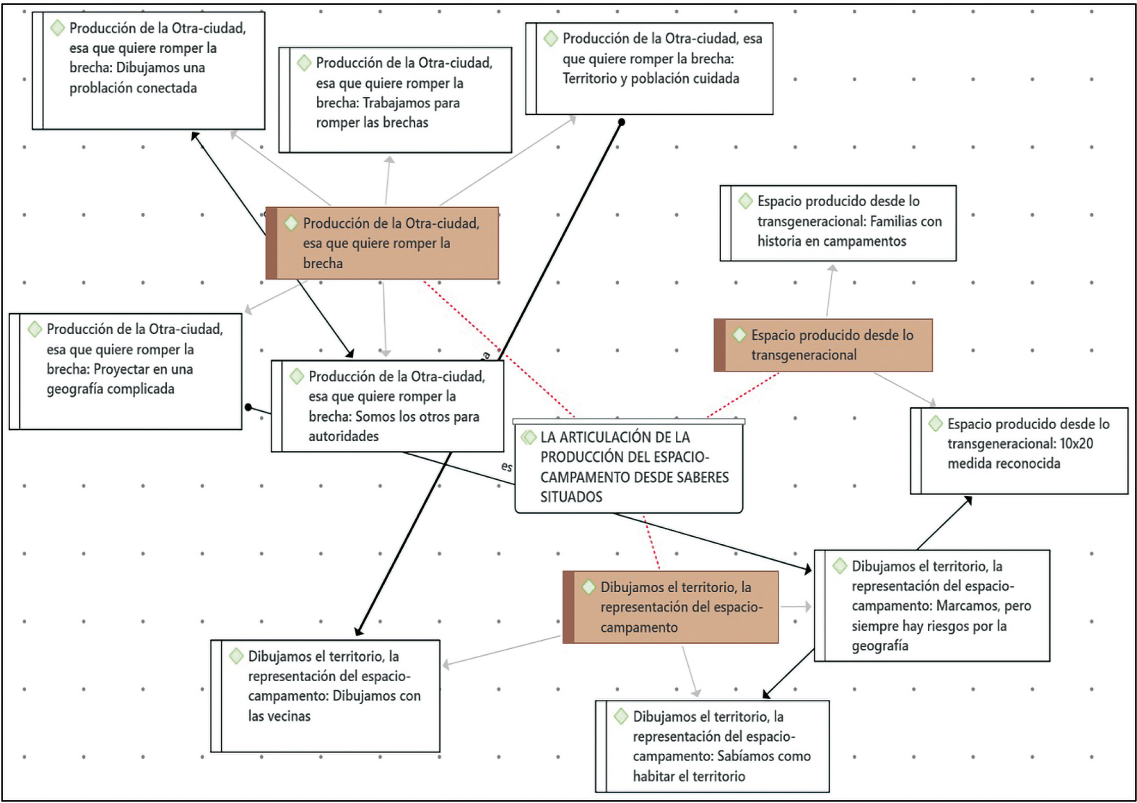


FIG. 10. Rizoma articulación de la producción del espacio-campamento desde saberes situados
Fuente: Elaboración propia (2023)

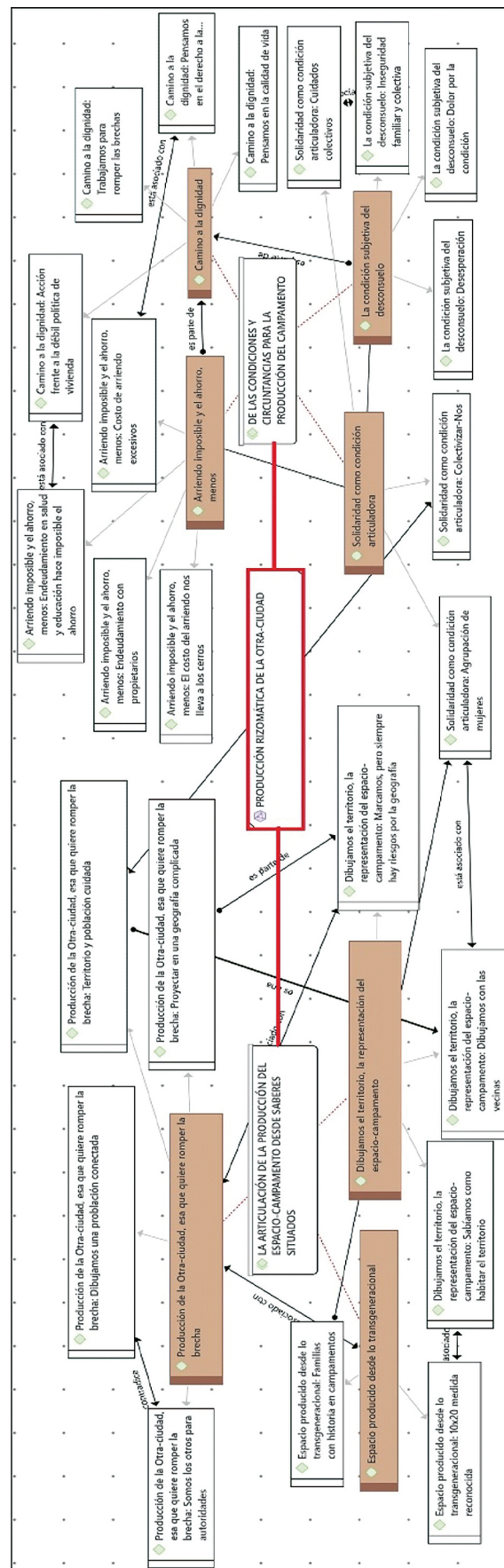


FIG. 11. Rizoma de integración
Fuente: Elaboración propia (2023)

que se reconocía era que una sociedad les reconociera como constructores de la ciudad. En esto las estrategias de construcción autogestionada material e inmaterial, desde un carácter dialógico por lo cual, la confluencia de saberes y reflexiones, determinaban la acción del colectivo, en esto la contemplación de los recursos a fines, los conocimientos de la memoria histórica, como las condiciones materiales y de contexto, producían las soluciones, por lo tanto, las estrategias que también cumplían el objetivo de resistir, pese a las necesidades, el sufrimiento individual y colectivo.

Retomando la idea rizoma, se puede configurar un mapa que construye un sistema abierto y susceptible a modificaciones, adaptándose según ciertas prácticas discursivas, condiciones y necesidades. Se puede establecer este análisis como productivo y experimental desde los discursos de los y las participantes, como sujetos.

Este rizoma marca tres aspectos importantes para reconocer: el primero es el hecho de que pensar no es representar, lo que genera una ruptura a la pretensión objetivista, ya que el hecho de pensar no puede ser identificado con un acto solo de descripción de la realidad de los campamentos, tanto en movimiento como en sus flujos. Lo segundo es que expresa un devenir, no era buscar el origen, era visualizar el proceso histórico de constitución y transformación. Por último, enunciar la multiplicidad discursiva lo que implica que no hay un camino o método únicos para aproximarse al devenir de los campamentos. Esta aproximación desde un pensar rizomático, estimula la multiplicidad de categorías emergentes, que son posibles de rastrear como líneas de visibilidad, de fuerza, de enunciación, de ruptura y de fuga, pero que deja abierta la posibilidad de nuevos estudios situados. Lo anterior se sintetiza en el siguiente rizoma (FIG. 11).

5 UN CIERRE ABIERTO

Gracias a esa hermenéutica en co-labor con pobladoras y pobladores de los cuatro campamentos de la comuna de Viña del Mar, se fue articulando una primera aproximación al conocimiento de los procesos de configuración territorial, reconociendo que hay sujetos individuales y colectivos con sus intereses y sus poderes detrás de la forma y características de esa producción de la Otra-ciudad que es antagonista a la ciudad Neoliberal. Reconociéndose en que están condicionados por el modelo económico, lo que intermedia

en la lógica de uso y valor de suelo, que marca situadamente a la comuna de Viña del Mar, como también a Chile y Latinoamérica.

Con la evidencia producida y expuesta en este artículo se refuerza el supuesto de la producción de la Otra-ciudad está en la directica conexión-fragmentación condicionada por la segregación socioespacial (NÁPOLES et al., 2022; ARCOS-GUERRERO, 2022) sustentada en la desregulación del suelo urbano, que condiciona las prácticas espaciales, pero que también las resignifica como un sistema de resistencia creativa ante esas mismas condiciones. Producir esa otra ciudad es contraria a la ciudad exclusora, fragmentadora, segregadora, y los relatos dan cuenta de esa práctica política.

Producir el campamento, desde esas prácticas de resistencia creativa, conlleva a comprenderla como una estrategia para configurar no tan solo la vivienda digna, sino también un territorio digno, desde la reivindicación política e histórica del campamento (GÓMEZ-VILLANUEVA et al., 2021; QUINTEROS-URQUIETA y CORTÉS-MANCILLA, 2022).

Esta práctica de reivindicación, interpelan a autoridades y desafían el sistema institucional y al modelo. En tal sentido, se puede concluir que sólo es un objetivo, entre otros, el conseguir un terreno para construir una vivienda, sino que, principalmente, es acceder a negociar-tensionar y denunciar públicamente el problema habitacional.

El artículo da cuenta de la complejidad y diversidad de sus prácticas y destaca la co-labor y esa idea de rizoma de saberes, articulando conocimientos, poniéndolos en valor histórico en tanto: presente en las alianzas necesarias para articular y desarrollar sus propuestas y proyectos: pasado en tanto el reconocimiento de saberes transgeneracionales históricos que ellos han legado; y futuro, con el proyecto de la radicación en los terrenos y la posible regularización de sus poblaciones.

Por otra parte, en estos campamentos se reconocen en la solidaridad como imperativo para producir y sostener un espacio social reivindicativo. Se han producido bajo lógicas de solidaridad, autogestión, organización y saberes situados, entre sus propios habitantes, quienes a medida que el campamento fue creciendo, fueron organizándose para transformar materialmente el territorio y generar prácticas políticas hacia el derecho a la vivienda digna. No desconociendo las tensiones que emergen en el proceso de organización y consolidación del campamento.

Por otro lado, se puede proyectar la profundización en la relación (antagonismos-alianzas) entre pobladoras y pobladores organizados y los agentes del gobierno local, como también regionales para ser reconocidos por el gobierno central. Esto da cuenta de la complejidad de los procesos, ya que la producción discursiva dio cuenta de una práctica que critica a la política habitacional subsidiaria, focalizada e individualista, pero se reconoce lo fundamental de ser reconocidos por parte del gobierno para proyectar negociaciones para la regularización y radicación.

Es fundamental expresar que son cuatro experiencias situadas, por lo que sería interpelador estudiar cuáles son las rupturas y continuidades de campamentos regularizados y erradicados, con la correlación de la propiedad del terreno, en Chile. Cuáles son las prácticas gubernamentales situadas que dan cuenta de tensiones y alianzas con campamentos. Así el carácter situado de los saberes articulados da cuenta de lo indispensable en el avanzar hacia la comprensión de las relaciones y tramas que los sujetos entretejen cotidianamente para producir territorialidades.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ABUFHELE, V. (2019): La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile. *EURE (Santiago)*, 45(135), 49-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200049>
- ALEGRIA-CORONA, V. (2024): Morfologías urbanas de la ciudad informal: lógicas y patrones espaciales en las áreas metropolitanas chilenas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 56(219), 225-242. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2024.219.12>
- ALESSANDRI C. (2022): El concepto de “producción del espacio” y la dinámica urbana contemporánea bajo el dominio del capital financiero. *Revista de geografía Norte Grande*, (82), 89-107. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022022000200089>
- ANGELCOS, N. (2010): La estructuración de la subjetividad popular y el problema de la política. *Revista de Psicología*, 19(2), Pág. 55-78. <https://doi.org/10.5354/0719-0581.2010.17108>
- ARCOS-GUERRERO, J. A. (2022): Un modelo de análisis de la segregación socio espacial: Territorio, separación y tiempo. *Antropología Experimental*, (22), 519-534. <https://doi.org/10.17561/rae.v22.6996>
- BARINGO, D. (2013): La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. Quid 16: *Revista del Área de Estudios Urbanos*, (3), 119-135. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5593337>
- BRAIN, I., PRIETO, J. & SABATINI, F. (2010): Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *EURE (Santiago)*, (109), 111-141.
- CASTELLS, M. (1973): Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, 3(7), 9-35. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834/694>
- CONTRERAS-GATICA, Y. & SEGUEL-CALDERÓN, B. (2022): Territorio informal. Una nueva lectura del acceso a la vivienda y al suelo en Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (81), 113-136. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022022000100113>
- CORTÉS, A. (2014) El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *Revista EURE*, (119), 239-260. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100011>
- CORTÉS-MANCILLA, R. (2020): Una práctica-teórica rizomática des/territorializada. Intervención en co-labor con el campamento Felipe Camiroaga. *TS Cuadernos de Trabajo Social*, 20(1). 78-101.
- CRUZ-ORTIZ, X. G. & RENDÓN-ROJAS, M. Á. (2023): La Teoría del Rizoma y la clasificación de documentos abiertos y plurales. Investigación Bibliotecológica: *archivonomía, bibliotecología e información*, 37(95), 88-104. <https://doi.org/10.22201/iibi.24488321xe.2023.95.58724>
- DARDOT, P. & LAVAL, C. (2019): La institución de lo común: ¿un principio revolucionario para el siglo XXI? Entrevista a Pierre Dardot y Christian Laval. *Revista de Estudios Sociales*, 70, 65-77. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.06>
- DELEUZE, G. & GUATTARI, F. (1994): *Rizoma*. Ediciones Coayacam. México.
- DELEUZE, G. & GUATTARI, F. (2006): *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Pre-Textos. España.
- DUBET, F., TIRONI, E., ESPINOZA, V. & VALENZUELA, E. (2016): *Pobladores. Luchas sociales y democracia en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- HARVEY, D. (2012): *Ciudades Rebeldes*. Madrid: Akal
- S.A.HERZER, H. (2008): Acerca de la gentrificación. En: H. HERZER, *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- IMILÁN, W., OSTERLING, E., MANSILLA, P. & JIRÓN, P. (2020): El campamento en relación con la ciudad: informalidad y movilidades residencial es de habitantes de Alto Hospicio. *Revista INVI*, 35(99), 57- 80. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200057>
- ESPINOZA, V. (1988): *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones Sur. Santiago.
- FAURÉ, D. (2017): Del campamento a la barriada: organización popular urbana y poder local en las periferias de Santiago de Chile y Lima, Perú (1954-1989). *Revista Nuestro Sur: Historia, memoria y patrimonio*, 8(11), 63-82.
- FLEISNER, P., LUCERO, G., GALAZZI, L. & BILLI, N. (2023): La teoría de Haraway del conocimiento situado y su vínculo con la ontología relacional de Barad y el análisis de prácticas académicas en Stengers y Despret. *Nuevo Itinerario*, 19(1), 76-91. <https://doi.org/10.30972/nvt.1916712>
- GARCÉS, M. (2017): Los pobladores y la política en los años ochenta: reconstrucción de tejido social y protestas nacionales. *Historia* 396, 7(1), 119-148.
- GARCÉS, M. (2019): *Pan, trabajo, justicia y libertad. Las luchas de los pobladores en dictadura* (1973-1990). Santiago: Lom.
- GIANNOTTI, E. & COFRÉ-SCHMEISSER, B. (2021): La invención de la toma, o cómo se transformaron las ocupaciones de terrenos en Santiago de Chile entre 1945 y 1957. *Historia (Santiago)*, 54(1), 107-150. <https://doi.org/10.4067/s0717-71942021000100107>
- GIANNOTTI, E. & BRAITHWAITE, S. (2021): Las tomas de terrenos y viviendas en Santiago de Chile, 1978-2000. *Atenea (Concepción)*, (524), 175-194. <https://dx.doi.org/10.29393/at524-10egtt20010>
- GÓMEZ-VILLANUEVA, A. J., ROLONG-OJITO, G., & THERÁN-NIETO, K. R. (2021): Procesos de regeneración urbana en asentamientos humanos informales. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.09>
- GONZÁLEZ-PIZARRO, J. & GONZÁLEZ-TELLO, P. (2020): Migración latinoamericana en situación de marginalidad. Campamentos y educación en Antofagasta, 2012-2018. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 46(2), 359-379. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052020000200359>
- GUADARRAMA-SÁNCHEZ, G. J. & PICHARDO-MARTÍNEZ, P. M. (2020): La apropiación y el uso del espacio público urbano. Los comunes en el parque urbano. *Economía Sociedad y Territorio*, 21(65), 57-85. <https://doi.org/10.22136/est20211678>
- LACLAU, E. (2006): ¿Por qué construir un pueblo es la tarea principal de la política radical? *Cuadernos del Cendes*, 23 (62), Universidad Central de Venezuela, pp. 1-36.
- LEFEBVRE, H. (1978): *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- LEFEBVRE, H. (2013): *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing Libros.
- LEYVA, X. & SPEED, S. (2015): Hacia la investigación descolonizada: nuestra experiencia de co-labor. En LEYVA, X. et al., *Prácticas otras de conocimiento(s). Entre crisis, entre guerras* (vol. 3, pp. 451-480). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, RETOS.
- MELUCCI, A. (1999): Teoría de la acción colectiva. En A. Melucci (Ed.), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, (pp. 25-54): El Colegio de México. Ciudad de México.
- MENDOZA-ZUANY, R. G. (2022): Aprendizaje situado a través de historias locales: Posicionando preocupaciones, conocimientos y prácticas socio-ecológicas en la escuela. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales*, 31(1), 89-108. <https://doi.org/10.20983/noesis.2022.1.5>

- MINISTERIO DE VIVIENDA & URBANISMO (2022): Catastro de Campamentos. Gobierno de Chile. <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2022/11/Informe-Metodologia-221114.pdf>
- MORALES-MARTÍNEZ, R. E., BESOAÍN-ARRAU, C. B., SOTO-MORALES, A., PINTO-DE-CARVALHO, L., HIDALGO-PINO, K. D., FERNÁNDEZ-POSADA, I. & BERNAL-SANTIBÁÑEZ, V. (2017): Retorno al campamento: Resistencia y melancolía en los márgenes de la ciudad formal. *Revista INVI*, 32(90), 51-75. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582017000200051>
- NÁPOLES D., LIVIER V. & OLIVIA L. (2022): *Segregación socioespacial y medio ambiente Escenarios de vulnerabilidad urbana*. Guadalajara México, Editorial Universidad de Guadalajara.
- PÉREZ, M. & PALMA, C. (2021): De extranjeros a ciudadanos urbanos: Autoconstrucción y migración en el Gran Santiago. *Estudios Atacameños* (En línea), 67, e3528. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2021-0010>
- PÉREZ-LÓPEZ, R. (2019): Producción de la ciudad en tiempos de globalización. Impactos socioterritoriales de los megaproyectos. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(1), 13-22. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.66482>
- QUINTEROS, C. & CORTÉS, R. (2022): El sueño de la casa propia: entre la ilusión neoliberal y la resistencia colectiva. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 15. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu15.scp1>
- QUINTEROS-URQUIETA, C. & CORTÉS-MANCILLA, R. (2022). Neoliberalismo, crisis estructural y sociosanitaria en Chile: la resistencia desde políticas emergentes territoriales en Valparaíso. *Trabajo Social*, [S. l.], v. 24, n. 1 | Ene.-Jun., pp. 91-122, 2022. DOI: <https://doi.org/10.15446/ts.v24n1.95166>
- REYES, M., CÁCERES, P. & JIMÉNEZ, F. (2020): Organización social y construcción de subjetividades en los nuevos escenarios sociales en América Latina. *Psicoperspectivas*, 19(1), 1-5. <https://www.scielo.cl/pdf/psicop/v19n1/0718-6924-psicop-19-01-1.pdf>
- RIVERA-CUSICANQUI, S. (1987): El potencial epistemológico y teórico de la historia oral: de la lógica instrumental a la descolonización de la historia. *Revista Temas Sociales*, 11, 49-64.
- RIVERA-CUSICANQUI, S. (2010): *Ch'ixinakax utxiwa: Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires, Argentina, Tinta Limón Ediciones.
- ROSENMAN, I., VALENCIA, M. & OLGUÍN, R. (2016): La ciudad invisible: Tomas de terreno en Santiago de Chile. 1973-1985. Un escrito revisado. Centro de Estudios arquitectónicos, urbanísticos y del Paisaje. *Revista Diseño Urbano & Paisaje - DU&P*, 31, 30-42
- ROY, A. (2005): Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*. 71, 147-158.
- SKEWES, J. C. (2002): El diseño espacial de los campamentos y su desmantelamiento por las políticas de vivienda. *Proposiciones* 34, 233-245. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=465>
- VALDÉS, T. (1986): El movimiento poblacional. La recomposición de las solidaridades sociales. Documento de Trabajo 283. Santiago: Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- VOLOSHINOV, V. (1992): *Estudio de las ideologías y la filosofía del lenguaje*. En *El marxismo y la filosofía del lenguaje*. Madrid, España, Alianza.
- ZAMLER, D. (2022): El vínculo recíproco entre el diseño de los espacios públicos y las formas de apropiación en Rosario, Argentina (2000-2020). *Anales de Investigación en Arquitectura*, 12(2). <https://doi.org/10.18861/anai.2022.12.2.3297>

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

DIP-UAH	Dirección de Investigación y Publicaciones de la Universidad Alberto Hurtado
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
SERVIU	Servicio de Vivienda

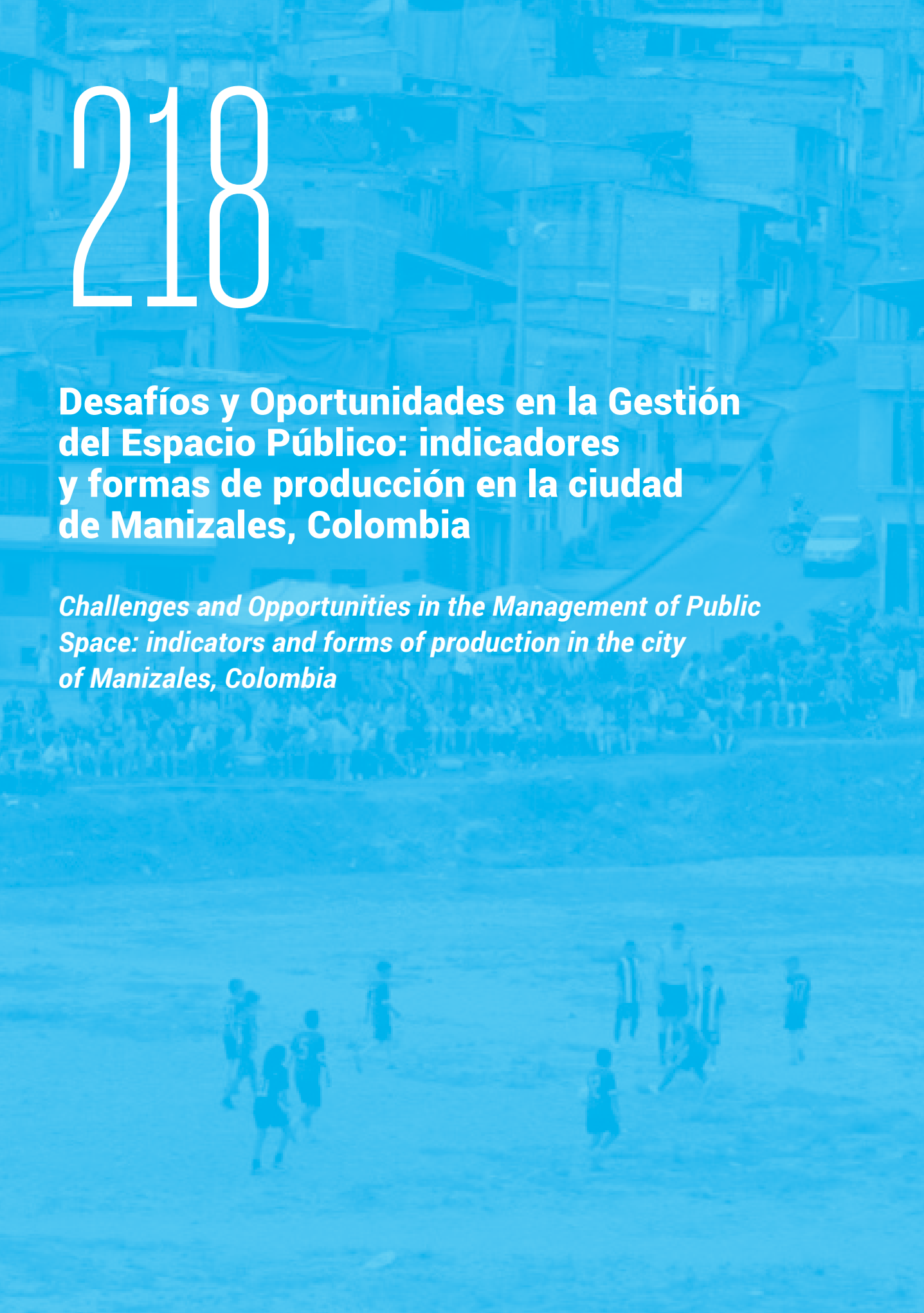
8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

El autor agradece las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

218

Desafíos y Oportunidades en la Gestión del Espacio Público: indicadores y formas de producción en la ciudad de Manizales, Colombia

Challenges and Opportunities in the Management of Public Space: indicators and forms of production in the city of Manizales, Colombia



Tania Giraldo-Ospina ⁽¹⁾
Lina María Zuluaga-Giraldo ⁽²⁾
Luis Ricardo Vásquez-Varela ⁽³⁾

- ⁽¹⁾ Universidad Nacional de Colombia
tgiraldoo@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-7643-8565>
- ⁽²⁾ Universidad Nacional de Colombia
lmzuluagag@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0001-8060-4346>
- ⁽³⁾ Universidad Nacional de Colombia
lrvasquezv@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-2293-7294>
-

Resumen

Manizales es una ciudad intermedia de Colombia que presenta diversas formas de producción del espacio público (EP), destacándose a nivel nacional por poseer indicadores superiores y vincular variables ambientales en su planificación. El objetivo es identificar desafíos y oportunidades en gestión mediante el estudio de indicadores y formas de producción. Se adopta un enfoque mixto con técnicas cuantitativas y cualitativas basado en análisis documental, trabajo de campo y sistemas de información geográfica. Se identifican cinco categorías: reportadas por la autoridad local, cogestionadas, autogestionadas, no inventariadas y/o privadas de uso público, e inexistentes u ocupadas por privados. El reconocimiento de formas alternativas de gestión con participación privada y comunitaria, incluyendo áreas autogestionadas, cogestionadas y privadas de uso público, contribuye a satisfacer las necesidades de la comunidad y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Abstract

Manizales is an intermediate city in Colombia that presents diverse forms of production of public space (PS), standing out at the national level for having superior indicators and linking environmental variables in its planning. The objective is to identify challenges and opportunities through the study of indicators and forms of production. A mixed approach is adopted with quantitative and qualitative techniques based on documentary analysis, field work and geographic information systems. Five categories are identified: reported by the local authority, co-managed, self-managed, not inventoried and/or private for public use, and non-existent or privately occupied. The recognition of alternative forms of management with private and community participation, including self-managed, co-managed and private areas for public use, contributes to meeting community needs and achieving the Sustainable Development Goals.

Palabras clave

Participación comunitaria	Espacio urbano
Espacio abierto	Calidad de vida
Ciudades inclusivas	

Keywords

Community participation	Urban space
Open space	Quality of life
Inclusive cities	



RECIBIDO: 11.04.2024

REVISADO: 13.02.2025

1 INTRODUCCIÓN

Los espacios públicos (EP) son fundamentales para el funcionamiento y la vitalidad de las ciudades, porque no solo facilitan la interacción social y el disfrute colectivo (BORJA y MUXÍ, 2003), sino que también son esenciales para promover la salud, el bienestar y la cohesión comunitaria (MEHTA, 2014). En un contexto de rápida urbanización y desafíos ambientales, comprender y gestionar adecuadamente el EP es crucial para alcanzar un desarrollo urbano sostenible e inclusivo (CARMONA, 2019).

El EP abarca una amplia gama de significados, al ser una realidad antrópica, diversa y compleja y estar compuesto por una variedad de elementos interrelacionados como calles, parques, plazas, plazoletas, zonas verdes, convirtiéndose en un sistema estructurante del territorio, de ahí su importancia en la planificación urbana y el diseño de la ciudad (CARMONA, 2019). Además, refleja la interacción entre entorno urbano y dinámicas sociales (PÁRAMO et al., 2016), subrayando la necesidad de abordar los desafíos en cuanto a sus diferentes formas de producción. Esta comprensión permitirá desarrollar intervenciones más equitativas en la planificación y gestión de los espacios urbanos.

En el contexto latinoamericano, diversos estudios han abordado la complejidad del EP y sus desafíos particulares. PÁRAMO et al., (2016) documentan como las ciudades de la región enfrentan retos específicos en la gestión y provisión del EP, destacando la necesidad de desarrollar indicadores de habitabilidad que respondan a las realidades locales. En las ciudades colombianas se hallan patrones distintivos en el uso y apropiación del EP, donde las prácticas informales y la autogestión comunitaria juegan un papel fundamental (PÁRAMO y BURBANO, 2013). Esta

perspectiva regional es especialmente relevante para comprender las dinámicas de ciudades intermedias como Manizales, donde la topografía y el contexto socioeconómico plantean desafíos adicionales para la gestión del EP.

En este artículo se hace una aproximación al EP desde dos perspectivas: la primera refiere a la noción jurídica con rango constitucional, que configura un ámbito normativo. La segunda corresponde a la visión en términos de uso y apropiación, como ámbito contenedor de encuentros, conflictos y a la vez de reivindicación social. El objetivo es identificar desafíos y oportunidades en la gestión del EP mediante el estudio de indicadores y sus formas de producción. Los objetivos específicos son: (i) caracterizar las diferentes formas de producción del EP (reportadas, autogestionadas, cogestionadas, no inventariadas, ocupadas); (ii) analizar las diferentes formas de producción en relación con las tramas urbanas y niveles socioeconómicos y evaluar la correspondencia entre el inventario oficial de EP y la realidad territorial mediante la actualización y verificación in situ de las áreas registradas. Para esto se examinan las diferentes formas de producción del EP en 33 barrios de la ciudad de Manizales (Colombia), incluyendo espacios de propiedad privada de uso colectivo. Se utiliza un enfoque cuantitativo y cualitativo, basado en un análisis documental, trabajo de campo y sistemas de información geográfica en el marco de la teoría de la gestión del EP de CARMONA et al., (2008).

Este trabajo incluye desafíos metodológicos inherentes al proceso de cuantificación de la oferta real de EP para señalar dificultades y posibles respuestas a investigaciones similares en otras ciudades. Si bien existen estudios previos sobre EP en ciudades latinoamericanas, esta investigación

aporta una mirada innovadora al cuantificar y categorizar las áreas no oficiales que prestan servicio a la comunidad, más allá de los inventarios gubernamentales tradicionales, que a menudo no capturan la complejidad y diversidad de formas en que estos lugares son producidos, utilizados y apropiados por diferentes actores en la realidad urbana. Así, el carácter inédito de este trabajo radica en examinar la compleja interacción entre las formas oficiales y no oficiales de producción del EP en una ciudad andina con limitaciones geográficas para su expansión urbana.

1.1 Desafíos urbanos del espacio público: un asunto de gestión

En el marco de la Agenda 2030 (ONU, 2015) se acordaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, entre los cuales el ODS11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, de la Nueva Agenda Urbana (ONU, 2017), propugna por la creación de EP de calidad, seguros, inclusivos y accesibles. Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo se enfrenta a diversos desafíos urbanos globales como la pérdida de biodiversidad, el déficit cuantitativo y cualitativo de EP, las injusticias socioeconómicas y ambientales como resultado del cambio climático, la urbanización, la globalización, la densificación y la migración (JANSSON et al., 2020).

Para abordar estos desafíos, se requiere una supervisión periódica que tenga en cuenta diagnósticos técnicos cuantitativos y cualitativos del EP, así como, el fortalecimiento de las agendas públicas para asumir retos ambientales basados en la incorporación de instrumentos de gestión y financiación para enfrentar el cambio climático, la provisión de suelo, el mantenimiento de los EP a largo plazo (DE-LA-SALA et al., 2019; SMOLKA, 2013) y mejorar la resiliencia climática y sísmica (KOREN y RUS, 2019; McCORMICK, 2020). Además, se destaca la importancia de una ciudadanía activa que promueva la cohesión social y la integración de nuevos conocimientos en la gestión de los espacios urbanos (BUIJS et al., 2016).

En lo concerniente al déficit cuantitativo, este se refiere a la insuficiente disponibilidad de EP en relación con el número de habitantes de un territorio. Autores como JAN-GEHL (2006, 2014) afirman que este déficit es una de las principales amenazas que afecta la calidad de vida de los ciudadanos; por tal razón, la cantidad de EP referido al número de habitantes de una ciudad, zona o barrio contribuye a mejorarla, siempre y cuando haya una distribución espacial equitativa (GIRALDO-OSPINA y VÁSQUEZ-VARELA, 2021).

Ahora, la oferta y demanda de EP varían según el incremento poblacional y los cambios en los patrones de uso de la ciudad, la oferta real es determinada por expertos, quienes realizan el cálculo de áreas según datos como el número de habitantes y su distribución en la ciudad. Para establecer la oferta y demanda percibida se requiere la participación de los usuarios con el fin de determinar su nivel de satisfacción o el mejoramiento de su bienestar físico y mental, porque proporcionan indicadores sobre cómo y quiénes lo utilizan. También, se aborda las desigualdades en la distribución, la dificultad en la provisión de suelo, la relocalización de actividades de esparcimiento y disponibilidad de áreas por el rápido crecimiento urbano, entendiendo que el EP es una solución para mejorar la calidad de vida urbana y no un problema (GUTIÉRREZ-LÓPEZ et al., 2019).

En el desarrollo de indicadores de medida existen dos enfoques principales: (i) el enfoque de arriba hacia abajo (con expertos) que considera estándares y estrategias internacionales o nacionales, y (ii) el enfoque “de abajo hacia arriba” (con usuarios) basado en la experiencia local (LÜTZKENDORF y BALOUKTSI, 2017). Indicadores como la frecuencia de uso y la calidad pueden ser difíciles de medir espacialmente (BADLAND et al., 2014) puesto que, rara vez se dispone de datos válidos y confiables a una escala adecuada y su desarrollo requiere una gran cantidad de recursos, que además varían según las características demográficas de la población (VILLANUEVA et al., 2015).

A pesar de las investigaciones realizadas para abordar y prevenir el déficit cuantitativo (STEINIGER et al., 2020), aún persisten problemas estructurales en término de diseño y uso de indicadores de medida del EP. Además, su desempeño está supeditado a condiciones como el tipo de espacio, factores climáticos y sociodemográficos (DE-LA-BARRERA et al., 2023). En tal sentido, para medir este déficit es de importancia considerar datos como: el tamaño de la población y la zona urbana, así como la densidad y la cuantificación de EP. Esta información es útil para apoyar los procesos de toma de decisiones de las administraciones locales.

1.2 Cambios en las formas de producción: ¿La gestión del EP es una responsabilidad exclusiva del Estado?

La gestión tradicional del EP ha recaído históricamente en las autoridades gubernamentales. Sin embargo, en las últimas décadas ha surgido un creciente interés en formas alternativas de

gestión que involucren la participación de actores privados y comunitarios (ZAMANIFARD et al., 2018). Estas nuevas formas de producción del EP incluyen procesos de cogestión y autogestión (DEMPSEY y BURTON, 2012; FONGAR et al., 2019; JANSSON et al., 2020), reflejan la necesidad de mejorar la calidad de vida urbana mediante un enfoque más colaborativo (BONILLA, 2008), y facilitan la integración de conocimientos diversos, promoviendo la innovación y la adaptación a las necesidades cambiantes de la sociedad contemporánea, al fomentar una participación más inclusiva y equitativa.

La gestión tradicional es de naturaleza tecnocrática, donde los expertos tienen el control de la conservación de los EP, se descarta la participación de los usuarios por su falta de conocimiento, se basa en una lógica lineal de planeación, diseño, construcción y mantenimiento con una estructura vertical y jerárquica, por tanto, tiende a subestimar la riqueza y diversidad de saberes y perspectivas que los usuarios y la comunidad pueden aportar. Mientras los nuevos enfoques, conocidos como gestión estratégica, entre ellos la cogestión, se basan en una lógica cíclica y en una estructura horizontal donde los actores públicos, privados y comunitarios cooperan de manera voluntaria (DEMPSEY y BURTON, 2012; RANDRUP et al., 2021; RANDRUP y JANSSON, 2020), lo que puede conducir a soluciones contextualizadas y a fomentar la apropiación activa del EP generando un sentido de pertenencia y responsabilidad que contribuye a la sostenibilidad y vitalidad de estos lugares.

Una de las preocupaciones de la participación de actores privados en la producción del EP es la exclusión y la pérdida de la diversidad de uso del EP, por la imposición de normas y regulaciones excluyentes. Además, puede llevar procesos de privatización, gentrificación y mercantilización excesiva, donde estas áreas se convierten en áreas de consumo y espectáculo, en vez de ser lugares genuinos de encuentro y expresión comunitaria, priorizando los intereses comerciales sobre el bienestar colectivo, sin responder a los problemas de desigualdad, vulnerabilidad y exclusión (MADANIPOUR, 2019). Esto tiende a erosionar el carácter público, limitando su capacidad para fomentar la cohesión social y la diversidad.

Las formas de producción del EP con participación de actores privados y comunitarios difieren de las inventariadas por las autoridades locales, y aunque hacen difusos los límites entre los ámbitos público y privado, tienen como objetivo satisfacer las necesidades de una población. Así,

existen formas de producción del EP autogestionadas, cogestionadas (aquellas que inicialmente autogestionadas son regularizadas por la administración municipal, de tal forma que su mantenimiento es compartido entre dicha administración y la comunidad) y privadas de uso público, las cuales son de especial interés como objeto de estudio, debido a la multiplicidad de beneficios que brindan, pero también a los conflictos que pueden generar y a las variaciones dadas en términos de accesibilidad, distribución, propiedad y condiciones de uso. En el contexto específico de esta investigación se han identificado estos espacios (autogestionados, cogestionados y espacios privados de uso público), los cuales desafían la noción tradicional de gestión exclusiva del Estado. Cuantificar estas diversas formas de producción del EP es fundamental para obtener una visión integral de su disponibilidad y accesibilidad.

En la “producción social del hábitat”, enfoque propuesto por autores como JOHN-TURNER (1976), DI-VIRGILIO et al., (2014), PELLI (2010), entre otros, se reconoce que los habitantes, especialmente aquellos de sectores de bajos ingresos, son agentes activos en la creación y gestión de su entorno construido, incluidos los EP. Asimismo, el concepto de autogestión ha sido explorado por autores como RENÉ-COULOMB (2021), RAQUEL-ROLNIK (2019), MARTHA-SCHTEINGART (2015), en donde las comunidades asumen un papel protagónico en la toma de decisiones, la organización y la implementación de intervenciones en su entorno, incluyendo la creación y mantenimiento de los EP. Finalmente, los conceptos desarrollados por ANANYA-ROY (2004), sobre sectores marginados, aportan perspectivas valiosas para comprender cómo las comunidades se apropian y transforman el EP a través de prácticas informales.

Otro enfoque relevante es el de la cogestión del EP, el cual sostiene que el EP puede ser coproducido a través de la colaboración entre diferentes actores, como las autoridades locales, las organizaciones comunitarias, el sector privado y la sociedad civil. Adicionalmente, existen contribuciones teóricas desde la perspectiva de la gestión comunitaria de los bienes comunes, que analizan cómo las comunidades pueden organizarse para gestionar de manera sostenible los recursos compartidos, como los EP (OSTROM, 1990). GUADARRAMA-SÁNCHEZ y PICHARDO-MARTÍNEZ (2020) plantean que la concepción del EP requiere una mirada integradora, porque es un generador de bienes económicos, recreativos, relacionales, sociales, de pertenencia, susceptibles de ser apropiados, aludiendo a bienes comunes

descritos como un conjunto de recursos naturales, infraestructura, formas de uso, apropiación y control que son compartidos por quienes lo disfrutan y gobiernan.

En síntesis, la participación del sector privado tiene el riesgo de brindar beneficios desiguales para la población cuando tiene un control espacial cada vez mayor, lo que genera una disminución en la capacidad de estos lugares para promover la justicia social y la diversidad de usuarios (MADANIPOUR, 2019). En cambio, la participación de la comunidad tiene el riesgo de la falta de una visión estratégica. A pesar de esto, ÁLVAREZ-GARCÍA (2014) plantea que las prácticas que involucran a la comunidad contribuyen a la construcción colaborativa de la realidad y al empoderamiento ciudadano. Por tanto, la mirada multifacética del EP difumina las fronteras entre lo público y lo privado y define un proceso de construcción colectiva incluyendo la apropiación para fines privados (BAZÁN y MOTTA, 2022).

1.3 El espacio público como concepto normativo en Colombia

La CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1991) reconoció el EP como un derecho objeto de protección, que guarda relación con derechos sociales y colectivos como la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y el goce de un ambiente sano y deberes basados en una responsabilidad compartida entre Estado y habitantes; no obstante, estos derechos se logran cuando son EP de calidad. La Sentencia C-265 (Corte Constitucional de Colombia, 2002) estableció el compromiso entre autoridades y particulares en el propósito común de preservarlo y mejorarlo, además, aclaró que el EP no se limita a los bienes de uso público, sino que extiende a todos los bienes inmuebles públicos, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad privada destinados a la utilización colectiva.

Si bien, las decisiones sobre el EP generalmente se establecen a nivel local, deben atender los mandatos nacionales. Además, el EP hace parte del contenido jurídico propio de cada entidad territorial, que incluye normas de planificación, diseño y uso, que le otorgan el carácter de imprescriptibilidad de tal manera que un particular no puede adjudicarse un EP, sin asumir consecuencias sancionatorias, salvo que cuenten con permisos de ocupación temporal o acuerdos de aprovechamiento económico del espacio público o de asociaciones con participación de actores públicos, privados y/o comunitarios.

Como concepto normativo, el EP se refiere a áreas destinadas para uso común, las cuales deben ser reguladas por la administración de la ciudad para garantizar su accesibilidad y uso adecuado. El marco normativo del EP está definido en: Ley 9 (1989), Ley 388 (1997), Ley 2037 (2020), Ley 2079 (2021), Decreto 1504 (1998), y Decreto Único Reglamentario 1077 (2015). En términos generales, estas normas establecen que los ciudadanos tienen derecho a usar el EP para actividades sociales, políticas, artísticas, culturales, deportivas, recreativas, incluso comerciales, siempre y cuando cumplan con las regulaciones establecidas.

En este contexto normativo es relevante destacar que la Ley 388 (1997) incorpora la participación de organizaciones cívicas en la definición de normas de paisajismo y convivencia en los EP de zonas residenciales. Asimismo, el Decreto 1504 (1998) permite encargar a organizaciones particulares, sin ánimo de lucro y que representen los intereses del sector, la administración, mantenimiento, dotación de parques y zonas verdes, garantizando el acceso de la población, sin privar a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito. En tal sentido, la Ley 2079 (2021) autoriza que las Alcaldías Municipales puedan entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de sus EP a través de actos administrativos y contratos.

En consecuencia, este marco normativo permite la cooperación entre Estado y habitantes; una gestión conjunta del EP para lograr lugares de calidad, atractivos, confortables, seguros, inclusivos y accesibles. Aunque desde la Ley 9 (1989) se permite a las autoridades municipales entregar a particulares la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los EP como alternativa para su conservación, no hay claridad en la ocupación privada, ni en las reglas necesarias para su categorización (uso, temporalidad, área) y gestión (PIMIENTO, 2019).

De otro lado, el Decreto 1504 (1998) establece la implementación obligatoria de indicadores cuantitativos y cualitativos para apoyar los diagnósticos que se elaboren en el marco de los instrumentos oficiales de planificación territorial e introduce la categoría de espacio público efectivo (EPE), conformado por espacios abiertos destinados a parques, plazas, plazoletas y zonas verdes. Para efectos de su medición, se estableció un indicador mínimo de EPE de 15 m² por habitante; adicionalmente, se incluyó la necesidad de realizar un diagnóstico que comprenda un análisis de la oferta y demanda de EP para establecer y proyectar el déficit cuantitativo. Con

la Ley 2037 (2020) se propone la inclusión de indicadores de calidad y se exige a los municipios el inventario general de EP para calcular indicadores cuantitativos y cualitativos, esto abarca la definición de estándares urbanísticos de cantidad de EP en función del número de habitantes. Estos indicadores sirven para medir la calidad de vida en las ciudades y se utilizan como un factor de competitividad urbana referido a estándares internacionales (ARTEAGA-ROSETO, 2018).

1.4 Formas de producción del espacio público en Colombia

Apartándonos de su significado legal como área de dominio público, la dinámica propia de la ciudad y las actuaciones de sus habitantes, llevan a la creación de EP que normativamente no lo son, o que no están previstos para ese fin, casi siempre son lotes baldíos (públicos o privados), áreas destinadas para obras públicas, áreas con desarrollo condicionado (ADC), zonas de protección hidráulica (ZPH), corredores de conectividad (CC), infraestructura verde urbana (IVU), áreas con tratamiento geotécnico (ATG) o suelos de protección ambiental. En estos casos, el EP está definido por el uso y no por su condición jurídica, fenómeno que puede darse debido a la escasez de áreas para el encuentro, la recreación y el esparcimiento. En la mayoría de los casos, son espacios autogestionados por las comunidades que desafían la tradicional gestión tecnocrática centrada en el control gubernamental. También puede ocurrir lo contrario, áreas que normativamente están destinadas para EP, y que hacen parte del inventario oficial, son apropiadas (ocupadas) para uso privado, lo que repercute en el aumento del déficit cuantitativo.

Adicionalmente, la participación ciudadana y la delegación de responsabilidades a organizaciones cívicas y sin ánimo de lucro en la gestión del EP subrayan la diversidad de enfoques para su administración, esta evolución refleja un cambio en la comprensión del EP como algo más que un recurso administrado por el Estado, sino un bien común que puede beneficiarse de la colaboración activa de diferentes partes interesadas y que para este trabajo se ha denominado EP cogestionado. No obstante, en Colombia la falta de estándares claros para la gestión del EP plantea desafíos, en su gestión y en el abordaje de su déficit cualitativo y cuantitativo. Además, la discrepancia entre la normativa y la realidad urbana, con la producción no prevista normativamente (EP autogestionado) o la apropiación privada de áreas (EP ocupado), denota la

complejidad en la actualización de los inventarios e implementación efectiva de las regulaciones existentes.

2 METODOLOGÍA

Este trabajo analiza la producción de EP en Manizales como caso de estudio de una ciudad andina con limitaciones geográficas para su expansión urbana. La metodología empleada permitió generar interpretaciones y recomendaciones sobre la gestión del EP con participación del sector privado y comunitario.

La selección de la muestra comprendió 33 de los 114 barrios de la ciudad (29%), considerando los niveles de ingreso de los hogares y las ocho tramas urbanas definidas por GIRALDO-OSPINA y VÁSQUEZ-VARELA (2020). Se garantizó la representación de al menos un barrio por cada tipo de trama, priorizando aquellos con mayor valor de área de EPE por habitante. En las tramas con múltiples barrios, se seleccionaron casos que representaran diferencias de EPE según los rangos presentados en la FIG. 2. Los barrios analizados albergan 138 116 habitantes según el CENSO (DANE, 2018), correspondiente al 34% de la población total de la ciudad, que presentan diversos niveles socioeconómicos y períodos de construcción.

El procesamiento cartográfico se realizó a partir de los datos oficiales disponibles en la página de datos abiertos (ALCALDÍA-DE-MANIZALES, 2023), utilizando el software libre QGIS®. Para el trabajo de campo se implementó el complemento Qfield Cloud, que permitió el acceso remoto desde dispositivos móviles a la base de datos, facilitando la actualización en tiempo real de la caracterización, cuantificación de áreas, modificación de objetos geoespaciales y georreferenciación de fotografías. Se utilizaron todos los polígonos de EP definidos en esta cartografía correspondientes a parques, plazas, plazoletas y zonas verdes y se adicionaron los que no hacían parte de este inventario. Todos los datos recolectados se sincronizaron con la base existente para su codificación y modelación cartográfica.

La categorización de los EP se estableció mediante criterios específicos. Los espacios reportados por la autoridad local hacen parte del inventario oficial y son regulados por la administración municipal. Los espacios autogestionados se definieron como áreas no reconocidas oficialmente como EP, pero apropiadas por la comunidad para actividades recreativas y de encuentro, con

evidencias de mantenimiento y mejoras comunitarias constantes. Los espacios cogestionados, por su parte, se identificaron como aquellos inicialmente autogestionados que fueron posteriormente regularizados por la autoridad local, caracterizándose por un mantenimiento compartido entre la administración municipal y la comunidad, evidenciado a través de acuerdos formales y participación continua en su mejoramiento.

Para la identificación de los EP no inventariados, se consideraron aquellos espacios que cumplen esta función urbana, pero están ausentes en la cartografía de la Alcaldía de Manizales correspondiente al año 2023 o presentan errores de georreferenciación; pueden ser áreas que jurídicamente no han sido cedidas al municipio como EP y, por ende, no hacen parte del registro oficial, pero son de uso común. Los espacios inexistentes u ocupados por privados se identificaron como las áreas que jurídicamente son determinadas como EP e integran el inventario oficial, pero ya no existen porque son apropiadas para uso privado, es decir, son suelos de propiedad pública ocupados por particulares que restringen su uso público.

Este proceso implicó una verificación in situ de su ubicación y utilización colectiva. La actualización del inventario permitió además contrastar el registro oficial con los espacios autogestionados por las comunidades, identificar EP ocupados por privados e incorporar áreas privadas de uso público, lo que llevó a establecer la actualización del inventario y el indicador de EP por habitante.

El cálculo de indicadores se obtuvo para cada barrio a partir de la relación entre el área de EP, el área total del barrio y su población, permitiendo establecer comparaciones normalizadas entre diferentes sectores de la ciudad. Este enfoque metodológico refleja la compleja realidad de la producción y gestión del EP en la ciudad, considerando tanto las dimensiones oficiales como las prácticas comunitarias. Además, posibilita una clasificación comprehensiva del EP en cinco categorías: Reportadas por la autoridad local, autogestionadas, cogestionadas, no inventariadas y/o privadas de uso público, e inexistentes u ocupadas por privados.

3 CONTEXTO

Manizales, es una ciudad intermedia localizada en una región cafetera en las montañas de la cordillera de Los Andes de Colombia con 405 234 habitantes (DANE, 2018), un área urbana de 34,6 km² y una densidad promedio de 10,8 hab/km² (FIG. 1). Está situada a una altitud de 2150 m.s.n.m., con temperatura promedio anual de 17°C. La mayor parte del área urbana se estableció en un interfluvio, una meseta estrecha plana (pendiente de 0° a 7°) con flancos de fuertes pendientes, que puede ser mayor de 60° sobre todo en el sector occidental (CHARDON, 2002). Estas pendientes y sus áreas de interés ambiental dificultan y, a la vez, controlan la expansión urbana.

Se destaca en el contexto nacional por tener indicadores de EP superiores a los de varias ciudades y avances normativos en cuanto a la

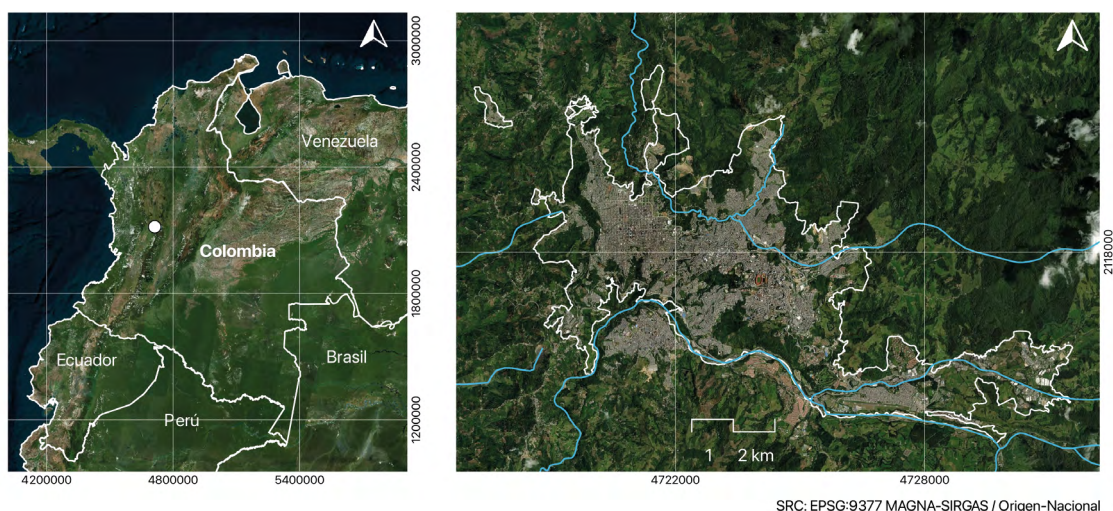


FIG. 1. Localización de Manizales-Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaldía de Manizales (2021) e imagen de satélite ©2024 de Google

vinculación de variables ambientales en la planificación de su territorio, gestión integral del riesgo y medidas de adaptación al cambio climático. En 2017 incorporó la Estructura Ecológica de Soporte (ESS) como eje estructural en la proyección del ordenamiento del territorio teniendo en cuenta variables ambientales, la cual está compuesta por la Estructura Ecológica Principal (EEP) y la Infraestructura Ecológica (IE), esta última incluyó el sistema de EP y priorizó áreas para la prestación de servicios ecosistémicos en la zona urbana (ALCALDÍA DE MANIZALES, 2017).

Para finales del siglo XX y lo transcurrido del siglo XXI se han establecido procesos de Ordenamiento Territorial en concordancia con la Ley 388 (1997), en donde el EP continúa siendo un sistema estructurante del territorio. De acuerdo con los datos del Plan de Ordenamiento Territorial – POT – (ALCALDÍA DE MANIZALES, 2017), la ciudad cuenta con un indicador per cápita de 6,77 m² de EPE por habitante considerando una población de 368 655 según datos del 2015.

4 RESULTADOS

En la muestra, al igual que en la ciudad, predominan las tramas irregulares, las retículas irregulares y las retículas regulares. No obstante, se obtuvo información de por lo menos un barrio por cada tipo de trama. En el caso de la trama “cul de sac y conjuntos cerrados” se analizó un (1) barrio del total de cuatro (4) de este tipo en la ciudad (ver FIG. 2).

4.1 Área de EP per cápita por tipo de trama

Se analizó el área de EP per cápita por tipo de trama. La escala vertical es logarítmica (cada ciclo es diez veces mayor que el anterior) con el fin de poder comparar los elevados valores de la tipología “cul de sac y conjuntos” con las otras tramas. Asimismo, se presenta la comparación entre el reporte oficial de EP y el establecido mediante la inspección actualizada de los barrios de la muestra. En todas las tramas se presenta un incremento del EP per cápita, excepto en los barrios de trama orgánica. El incremento en el indicador oscila entre 12% y 71%: “retícula regular” (12%), “irregular” (17%), “radial” (24%), “retícula regular ortogonal” (29%), “retícula irregular” (32%) y “cul de sac” (71%). Se observa un incremento excepcional de 1460% en la trama “lineal”. Solo en un caso, la trama “orgánica”, se observa una reducción del indicador

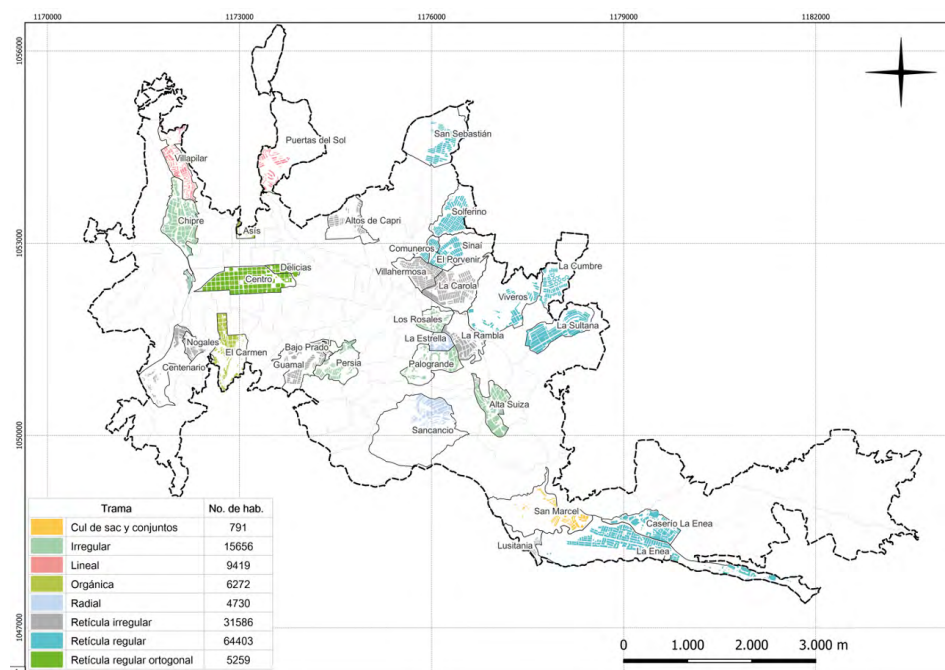
de 47%, cifra que también es importante pues los errores, por exceso o defecto, no permiten realizar diagnósticos adecuados para formular políticas, planes y proyectos de mejora del indicador de EP per cápita en el territorio. De otra parte, se observa que solo en las tramas irregular, retícula regular y cul de sac y conjuntos se iguala o supera el indicador propuesto de 15 m² por habitante; en el último caso, el valor excepcional está asociado con un parque de escala municipal. Ver FIG. 3.

El cambio en el indicador de EP per cápita depende de la variación de la población y del área efectivamente establecida de EP. En la FIG. 4 se presenta el cambio de dichas áreas para cada tipo de trama. El incremento de EP entre el inventario oficial y la actualización de este estudio corresponde a 5,8%. Si se distribuye entre las tramas, todas presentan tasas de incremento entre 0,3% en retícula regular, hasta un valor excepcional de 960% para la trama lineal, este último, asociado con un incremento significativo de EP en el barrio Villa Pilar (construido en la década de 1970) equivalente a 3 hectáreas, lo anterior, por la existencia de áreas privadas de uso público para circulación peatonal y espacios de encuentro.

La actualización del inventario arrojó un incremento en el EP de los barrios estudiados, no obstante, debe indicarse que en el inventario oficial del 2017 se reportan áreas que no existen o están ocupadas por privados. Las tramas de retícula irregular y retícula regular acumulan las mayores áreas inexistentes u ocupadas por privados. Predomina en ambos casos la afectación de zonas verdes, seguida de los parques deportivos. Las áreas inexistentes u ocupadas por privadas se restaron en el cálculo de los indicadores de EP per cápita.

4.2 Área de EP inexistente u ocupada por privados

Se analiza la situación del EP inexistente u ocupado por privados considerando el nivel de ingresos de los barrios agrupada en tres grupos: bajo, medio y alto. Algunos barrios presentan dos o tres grupos de ingresos, por ello, se adoptó el predominante del sector. Se confirma que la trama de retícula regular concentra las mayores cifras de inexistencia u ocupación total o parcial por privados del EP. Además, se analiza que esta situación se da en los hogares de ingresos bajos y medios, con mayor intensidad en el último. La situación también se presenta en hogares



NO.	BARRIO	ÁREA DEL BARRIO (HA)	NIVEL DE INGRESOS	PERIODO	TRAMA	HABITANTES DANE 2018	M² EP/HAB. OFICIAL	RANGOS EP OFICIAL	INVENTARIO OFICIAL DE EP 2017
1	San Marcel	7,1	3. Alto	1980 — 1999	Cul de sac y conjuntos	791	350,9	≥ 100	471622
2	Alta Suiza	2,7	2. Medio	1970 — 1999	Irregular	3543	1,8	1,00 — 2,99	7798
3	Chipre	4,4	2. Medio	1950 — 1969	Irregular	6980	4,0	3,00 — 4,99	34449
4	Los Rosales	1,5	3. Alto	1970 — 1979	Irregular	1066	14,0	10,00 — 14,99	17589
5	Palogrande	3,5	3. Alto	1950 — 1969	Irregular	823	39,0	15,00 — 99,99	35017
6	Persia	2,6	1. Bajo	1950 — 1969	Irregular	3244	5,4	5,00 — 9,99	27559
7	Puertas del Sol	11,9	2. Medio	2000 — 2006	Lineal	5429	0,1	0,001 — 0,99	274
8	Villapilar	2,9	2. Medio	1970 — 1979	Lineal	3990	0,9	0,001 — 0,99	6393
9	Asís	0,4	1. Bajo	1950 — 1969	Orgánica	25	3,4	3,00 — 4,99	2234
10	El Carmen	3,9	1. Bajo	1936 — 1949	Orgánica	6247	0,3	0,001 — 0,99	2262
11	La Estrella	0,9	3. Alto	1936 — 1969	Radial	1024	2,7	3,00 — 4,99	2964
12	Sancancio	11,4	3. Alto	1980 — 1999	Radial	3706	9,6	15,00 — 99,99	44278
13	Altos de Capri	2,9	2. Medio	1980 — 1999	Reticula irregular	1312	1,6	1,00 — 2,99	2601
14	Bajo Prado	0,4	1. Bajo	1970 — 1979	Reticula irregular	652	13,9	10,00 — 14,99	9906
15	Centenario	4,0	2. Medio	1950 — 1969	Reticula irregular	1833	4,7	5,00 — 9,99	12288
16	Guamal	3,3	2. Medio	1970 — 1979	Reticula irregular	3893	4,4	3,00 — 4,99	24823
17	La Carola	4,8	2. Medio	1980 — 1999	Reticula irregular	10531	11,4	5,00 — 9,99	130487
18	La Rambla	3,0	3. Alto	1950 — 1969	Reticula irregular	1249	6,2	5,00 — 9,99	12833
19	Lusitania	1,3	2. Medio	1970 — 1979	Reticula irregular	903	40,7	15,00 — 99,99	46148
20	Nogales	0,8	2. Medio	1970 — 1979	Reticula irregular	1551	1,5	1,00 — 2,99	3451
21	Villa Hermosa	2,2	2. Medio	1970 — 1979	Reticula irregular	9662	0,9	0,001 — 0,99	9371
22	Caserío La Enea	3,1	2. Medio	1950 — 1969	Reticula regular	2895	3,9	3,00 — 4,99	12323
23	Comuneros	0,8	1. Bajo	1970 — 1979	Reticula regular	2817	4,5	3,00 — 4,99	15291
24	El Porvenir	0,7	1. Bajo	1970 — 1979	Reticula regular	2342	10,6	10,00 — 14,99	26974
25	La Cumbre	4,5	2. Medio	1980 — 1999	Reticula regular	4546	4,0	3,00 — 4,99	20070
26	La Enea	13,6	2. Medio	1970 — 1979	Reticula regular	14514	3,7	3,00 — 4,99	58254
27	La Sultana	4,0	2. Medio	1970 — 1979	Reticula regular	8190	1,4	1,00 — 2,99	13800
28	San Sebastián	6,4	1. Bajo	2000 — 2006	Reticula regular	12225	1,8	1,00 — 2,99	22471
29	Sinaí	3,0	1. Bajo	1980 — 1999	Reticula regular	4057	41,1	15,00 — 99,99	181823
30	Solferino	3,4	1. Bajo	1970 — 1979	Reticula regular	8880	1,8	1,00 — 2,99	18129
31	Viveros	8,8	2. Medio	1980 — 1999	Reticula regular	3937	121,2	≥ 100	540344
32	Centro	4,7	2. Medio	1849 — 1884	Reticula regular ortogonal	4002	7,8	5,00 — 9,99	34141
33	Delicias	0,6	1. Bajo	1936 — 1950	Reticula regular ortogonal	1257	0,5	0,001 — 0,99	657

FIG. 2. Barrios seleccionados por tramas
Fuente: Elaboración propia (2023). Procesado en QGIS

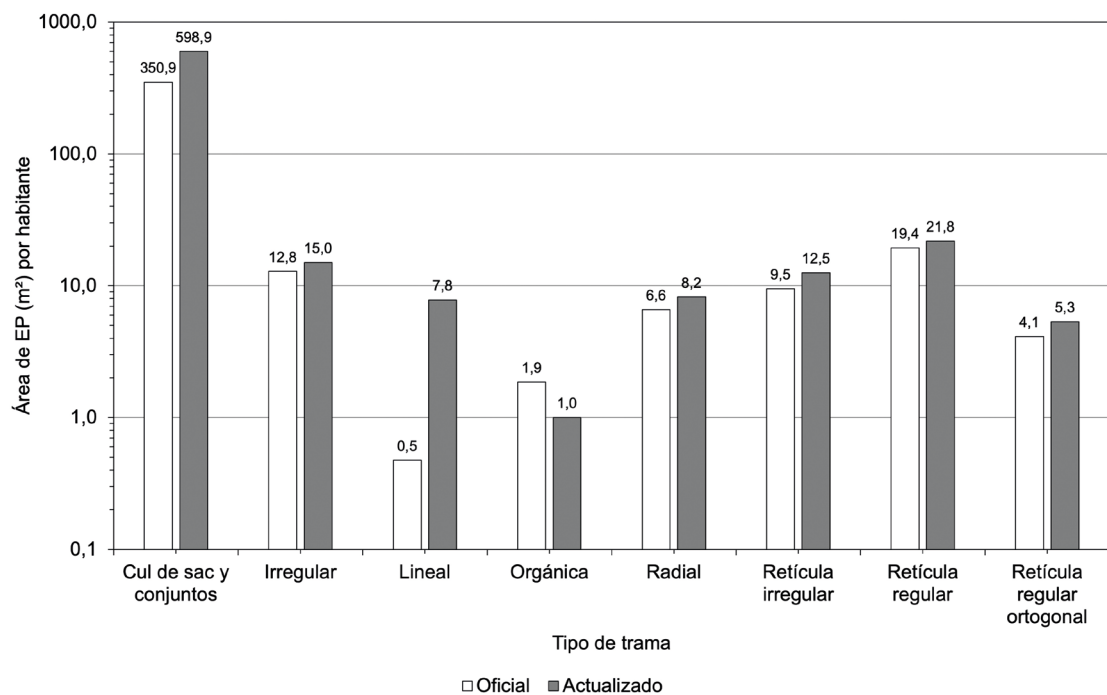


FIG. 3. Área de EP por habitante por tipo de trama
Fuente: Elaboración propia (2023)

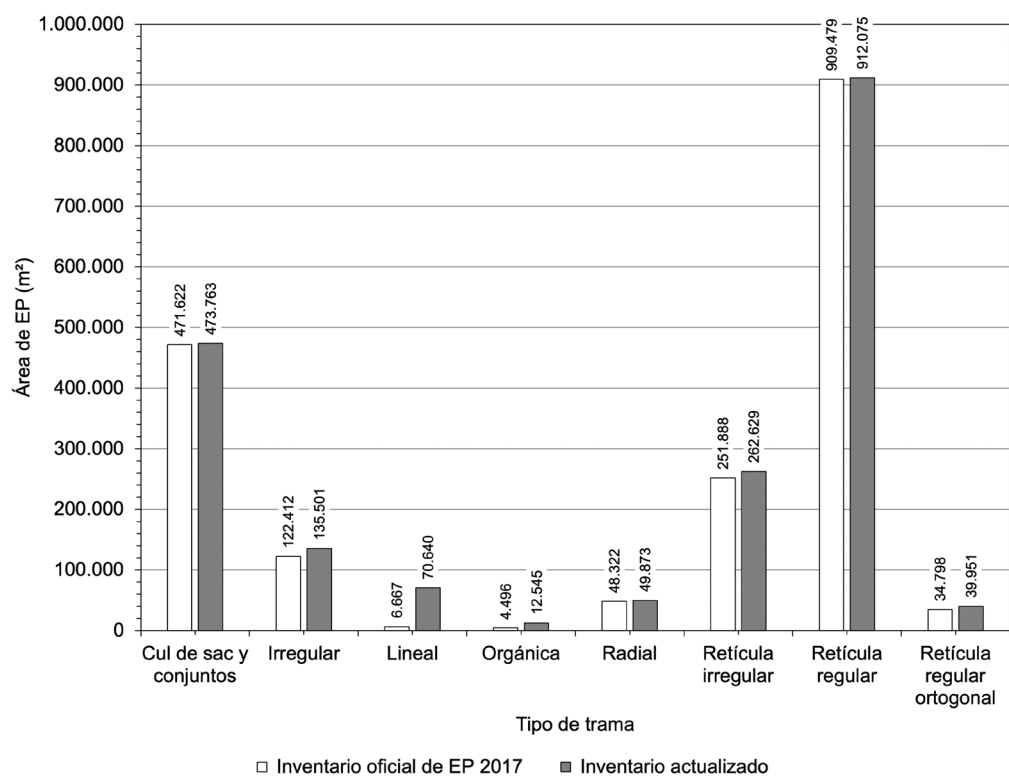


FIG. 4. Área de EP por tipo de trama
Fuente: Elaboración propia (2023)

de ingresos altos con una intensidad similar en la trama radial comparada con la retícula regular de los hogares de ingresos bajos.

No puede concluirse que un tipo de trama específica sea más vulnerable a la ocupación del EP por privados, en particular, porque se trata de la trama de retícula regular que es la predominante de la ciudad; sin embargo, la condición socioeconómica sí debe ser objeto de atención en la formulación de estrategias para revertir la ocupación, sobre todo si esta está asociada con la obtención de ingresos de los habitantes. De otro lado, la apropiación del EP por privados es una preocupación significativa, especialmente, en la retícula irregular y retícula regular que afecta con mayor intensidad a hogares de ingresos bajos y medios. Ver Figs. 5 y 7.

4.3 Áreas de EP cogestionadas

Adicionalmente, se presenta una situación opuesta a la anterior en los barrios analizados, la existencia de áreas de EP que no hacen parte del inventario oficial del POT, pero prestan este

servicio a los ciudadanos en dos configuraciones: (a) EP con intervenciones del municipio correspondientes a áreas privadas de uso público y (b) áreas de EP autogestionadas. El primer tipo es llamativo pues explica la diferencia entre el EP del inventario de 2017 y actualizado en la trama lineal y, además, es significativo en los otros tipos de trama. En cuanto a distribución por tramas, de nuevo predominan estas áreas en las tramas de retícula regular e irregular. El EP autogestionado es significativo en la trama de retícula regular como se observa en la Fig. 9.

En el inventario de EP inexistente u ocupado total o parcialmente por privados predominan las zonas verdes con el 91% de las áreas afectadas por esta condición; en un lejano segundo lugar se encuentran los parques deportivos (5%). De nuevo, el problema es mucho más notorio en la trama de retícula regular predominante en la ciudad. Ver Fig. 6.

Si bien estas cifras son agregadas, es decir, no corresponden en todos los casos a EP geográficamente únicos, es de interés notar que, si se considera un EP de una manzana con un área de

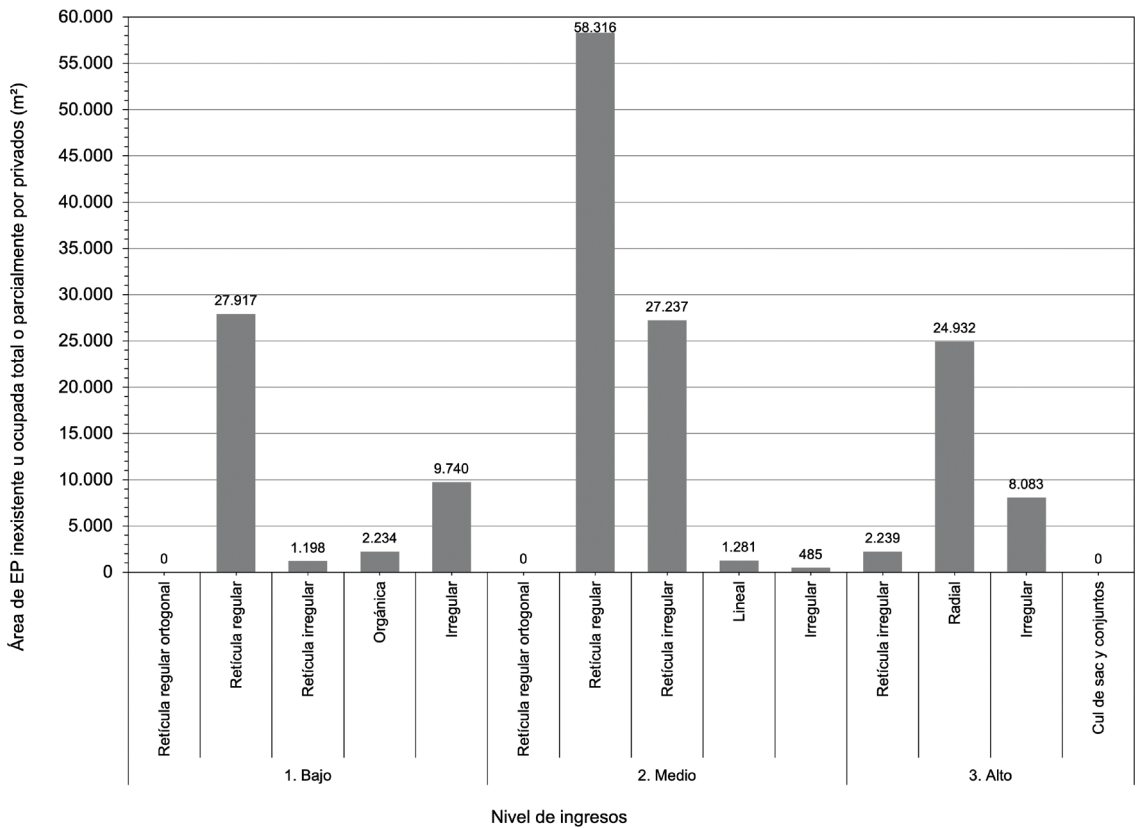


FIG. 5. Área de EP inexistente u ocupada total o parcialmente por privados según ingresos de los hogares
Fuente: Elaboración propia (2023)

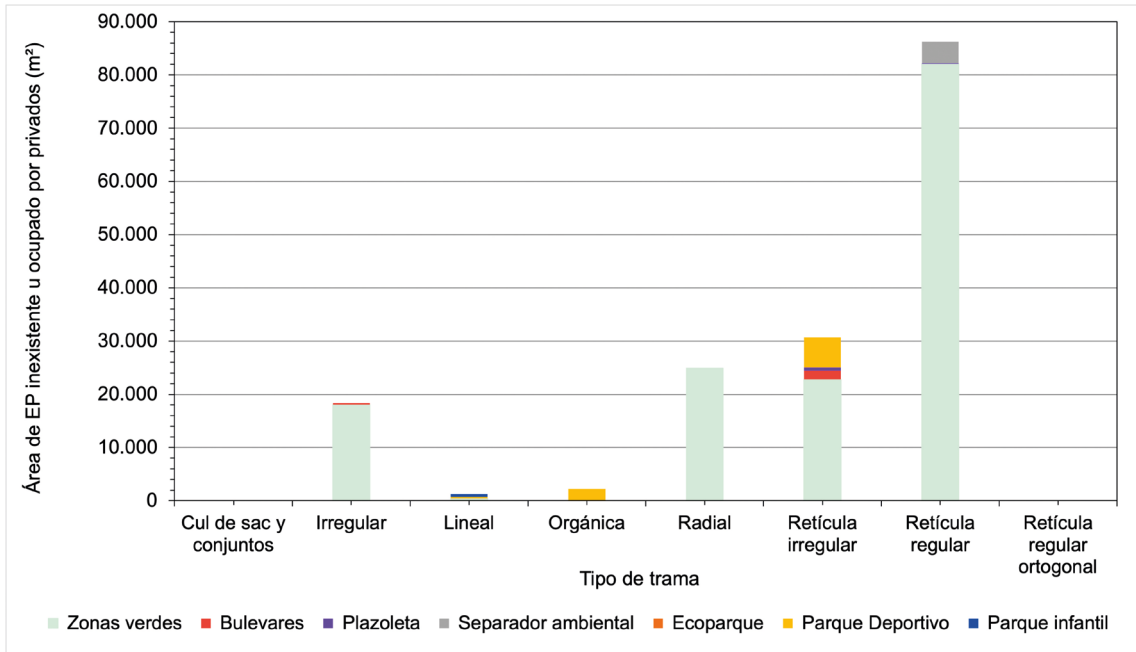


FIG. 6. Distribución del área de EP inexistente u ocupado total o parcialmente por privados según las características del área
Fuente: Elaboración propia (2023)



FIG. 7. Categorías de EP
Fuente: Elaboración propia (2023)

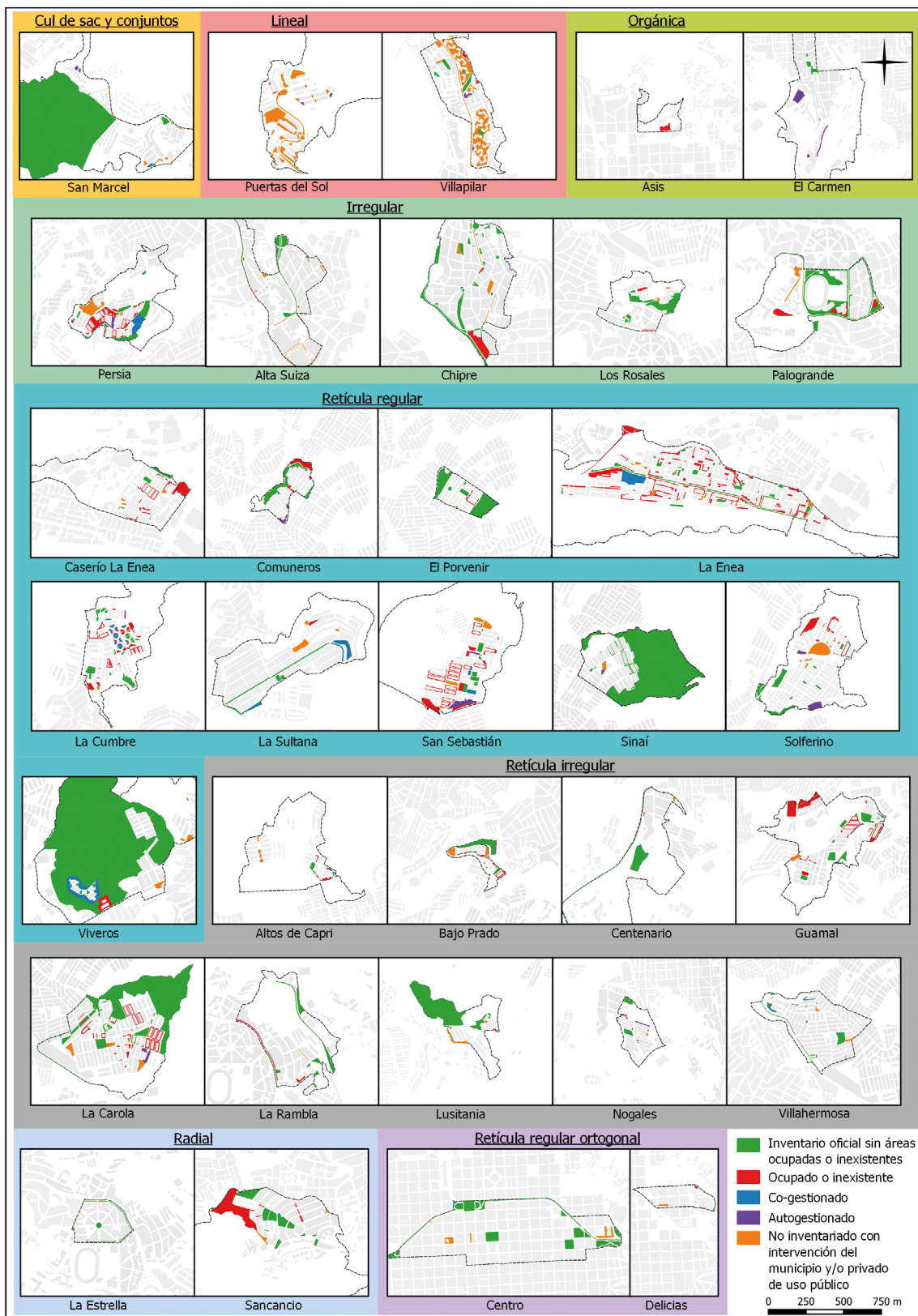


FIG. 8. Síntesis del inventario actualizado de espacio público por tipo de trama
Fuente: Elaboración propia (2023). Procesado en QGis con complemento Qfield Cloud

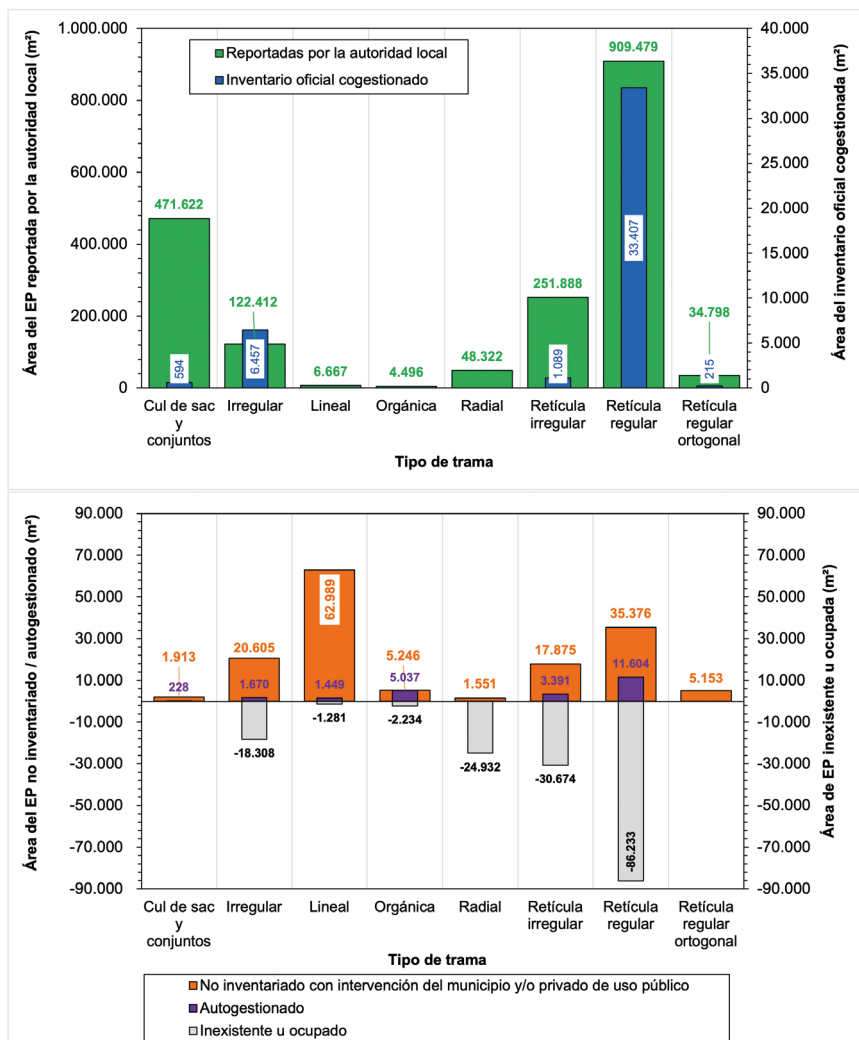


FIG. 9. (Superior) Área de EP reportado por la autoridad local (escala vertical izquierda) y áreas cogestionadas de dicho inventario (escala vertical derecha). (Inferior) Áreas de EP no inventariado y autogestionado (escala vertical izquierda) y área de EP inexistente u ocupado, reportado como valores negativos (escala vertical derecha). Las escalas seleccionadas permiten representar datos con diferentes órdenes de magnitud o ilustrar la diferencia entre las áreas disponibles y no disponibles de EP
Fuente: Elaboración propia (2023)

3600 m², se tendrían varios de estos EP por fuera del inventario de la ciudad prestando servicios a los ciudadanos. Para efectos de comparación, en la FIG. 8 se incluye, como cifras negativas el EP inexistente u ocupado por privados. Ver Figs. 8 y 9.

A partir de los datos oficiales de área total de los barrios, área de EP y habitantes se halló que el 52% de los barrios analizados tiene una proporción de área de EP menor o igual que el 5% de su área total y el 76% de los barrios analizados tiene una proporción de área de EP menor o igual que el 15% de su área total. Tres barrios, Sinaí, San Marcel y Viveros presentan datos excepcionales de áreas de EP superiores al 60% del área

total debido a la presencia de los parques municipales de Los Yarumos y Bosque Popular. La menor proporción de área de EP sobre el área total la tiene el barrio Puertas del Sol con 0,02%, a pesar de ser un desarrollo reciente en la ciudad, esto es debido a la desactualización del registro oficial (ver FIG. 10). La proporción de EP con relación al área total del barrio tiende a ser mayor para los barrios de menor tamaño.

El 48% de los barrios analizados tiene un área de EP por habitante menor o igual que 5 m². El 76% de los barrios analizados tiene un área de EP por habitante menor o igual que 15 m², cifra que se ha propuesto como un estándar de calidad durante varios años. La menor cantidad de

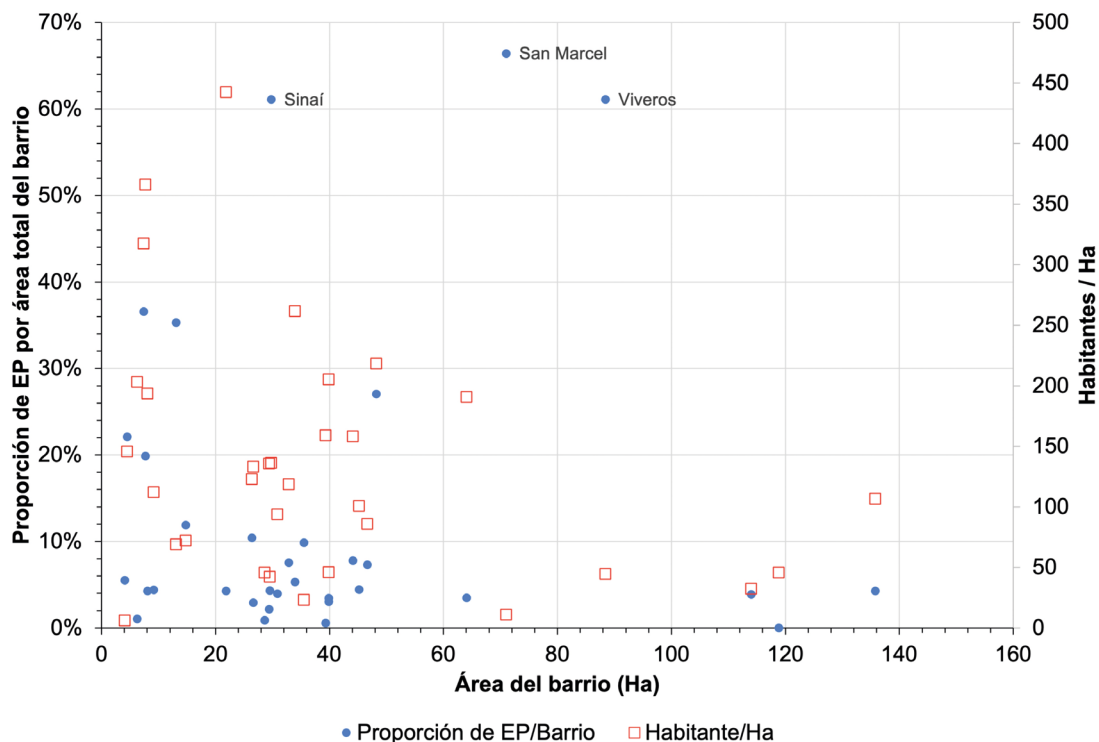


FIG. 10. Relaciones entre área total de los barrios, área de EP y habitantes
Fuente: Elaboración propia (2023)

EP per cápita lo tiene el barrio Puertas del Sol con apenas 0,1 m² por habitante. Mientras que la mayor cantidad de EP per cápita la tiene el barrio San Marcel con un excepcional valor de 596,2 m².

Este trabajo proporciona una comprensión de la oferta y demanda real del EP, considerando la diversidad de tipos de trama y su relación con la disponibilidad y ocupación, así: inventario oficial, cogestionado, autogestionado, no inventariado y/o privado de uso público y ocupado por privados. A pesar del aumento general del EP, debido a la incorporación de espacios autogestionados, los espacios privados de uso público (cuyo mantenimiento es asumido por el municipio, caso del barrio Villa Pilar) y los no actualizados en el inventario oficial, se deben abordar desafíos específicos en la trama orgánica y retícula regular para cumplir con los estándares normativos. No obstante, también se requieren evaluaciones cualitativas, puesto que los conceptos de efectividad y equidad del EP cambian cuando solamente se abordan desde una aproximación cuantitativa.

El estudio además revela que los factores socioeconómicos son determinantes en la producción del EP. En los sectores de ingresos medios

y bajos se observa una mayor presencia de espacios autogestionados y cogestionados, lo que sugiere que estas formas de gestión emergen como respuestas comunitarias ante el déficit de EP oficial, independiente de la trama urbana. Si bien esta tendencia es más visible en las tramas de retícula regular e irregular, esto se debe principalmente a que estas tramas son predominantes en la ciudad, especialmente en sectores de ingresos medios y bajos. En contraste, en barrios de ingresos altos predominan los EP reportados por la autoridad local como se evidencia en las tramas “cul de sac y conjuntos cerrados”, reflejando una mayor capacidad de gestión institucional y privada en estos sectores.

En cuanto al tipo de EP, las zonas verdes son las más susceptibles tanto a la autogestión comunitaria como a la ocupación privada irregular. Los parques deportivos, que constituyen el segundo tipo más común, muestran una mayor tendencia a la cogestión, posiblemente debido a los requerimientos de mantenimiento y a la necesidad de regulación de su uso. Esta distribución diferencial de las formas de gestión prima según el nivel socioeconómico, y luego la trama urbana y el tipo de EP, por tanto, sugiere que los ingresos económicos son el factor principal que determina como se producen y gestionan los EP en la ciudad.

5 DISCUSIÓN

Los resultados de este estudio se inscriben en un contexto más amplio de gestión del EP, donde las formas alternativas de producción emergen como respuestas a los desafíos urbanos contemporáneos, razón por la cual es fundamental analizarlos a la luz de las tendencias actuales basadas en un enfoque participativo para avanzar hacia ciudades más inclusivas, resilientes y comprometidas con la calidad de vida y el bienestar de todos sus habitantes.

En el caso de Manizales, a pesar de contar con un marco regulatorio robusto y avances en el POT (2017), persisten dificultades en la implementación efectiva de políticas de EP porque continúan problemas de déficit cuantitativo y cualitativo, falta de planificación y control urbano. El registro oficial de EPE no refleja la realidad territorial al no considerar variaciones como los espacios ocupados por privados o los espacios inexistentes y que, por tanto, no prestan función urbana de uso colectivo, lo cual se evidencia en la muestra analizada (185 ha) donde el 9% (16 ha) del área es inexistente o está ocupada por privados. Este análisis permite corroborar que la gestión ha sido insuficiente, por un lado, el gobierno local propone aumentar áreas de EP (542 ha) para lograr un indicador de 22,05 m²/hab con las áreas urbanas (POT, 2017), pero de difícil acceso y, de otro lado, la ocupación de privados continúa.

Esta situación coincide con las dificultades institucionales identificadas en la Política Nacional de Espacio Público de Colombia (2012) relacionadas con la financiación, el manejo de la información, el seguimiento y control del EP por la ocupación irregular, imprecisión en los conceptos y normas, debilidades en la implementación de instrumentos de planificación y dificultades para conciliar intereses públicos y privados en el uso de estas áreas. La sostenibilidad del EP es el mayor reto que enfrentan las ciudades colombianas, entre ellas Manizales (DADEP, 2019), esto requiere una gestión conjunta con participación privada y comunitaria mediante formas alternativas para su administración y aprovechamiento.

La conservación del EP emerge como una responsabilidad compartida que necesita modelos de gestión y financiación flexibles, incluyendo organizaciones sin ánimo de lucro (KAW et al., 2020; CABE-SPACE, 2004). Sin embargo, existe una tensión fundamental en la gestión del EP, mientras CARMONA (2019) plantea que deben existir límites claros con el fin de diferenciar las

funciones públicas y privadas, KÄRRHOLM (2019) considera que cierta ambigüedad ayuda a la auto-organización del EP entre sus diferentes actores y múltiples escalas.

Esta tensión va más allá de un debate teórico y se materializa en la propia naturaleza del EP como una construcción tangible (material) e intangible (simbólica). De tal manera que el EP se encuentra en una constante negociación entre la noción de bien común y utilización colectiva por un lado, y la delimitación espacial normativa y sus reglas de uso por el otro (CAMPOS-CORTÉS y BRENNAN-BECERRIL, 2015). Entonces se abre el debate sobre la necesidad de una gestión basada en el concepto de uso colectivo o de delimitación espacial normativa.

Los retos prácticos derivados de esta tensión conceptual requieren investigación adicional, particularmente, este trabajo abre nuevas preguntas, una de ellas apunta a indagar sobre la necesidad de establecer marcos regulatorios sobre la participación de actores privados y comunitarios. Se necesitan mecanismos para determinar acuerdos, convenios o actos administrativos y contratos que definan incentivos, tiempos de concesión o contraprestaciones.

La participación privada podría aportar beneficios económicos para el mantenimiento y provisión de nuevo EP, aunque GUADARRAMA-SÁNCHEZ y PICHARDO-MARTÍNEZ (2020) advierten que esta participación puede surgir como respuesta a la disminución de responsabilidades gubernamentales o como tendencia a la privatización, más que una verdadera colaboración. Por tanto, es necesario indagar más sobre los acuerdos entre la autoridad local y los actores privados, considerando la creciente tendencia de externalizar la gestión de los EP, para evitar sacrificar su calidad debido a la falta de presupuestos públicos (KAW et al., 2020).

Esta participación de actores privados requiere un inventario preciso para regular la ocupación y el uso del EP, lo que implica redefinir su concepto e identificar nuevas categorías de gestión (CARMONA et al., 2008; DE-MAGALHÃES, 2010). Esta participación debe evaluarse cuidadosamente en ciudades latinoamericanas como Manizales para prevenir la privatización y gentrificación que podrían excluir a ciertos grupos poblacionales.

Para asegurar que el EP mantenga su carácter público y accesible, las autoridades locales deben implementar mecanismos de control que

equilibren los intereses privados con el bienestar colectivo. Esto requiere procesos transparentes que involucren activamente a las comunidades locales en la toma de decisiones sobre estos espacios. El éxito de esta participación privada dependerá de encontrar un balance entre sus beneficios potenciales (como el mejoramiento y mantenimiento de los espacios) y la preservación de su carácter público, evitando la mercantilización excesiva y asegurando su representatividad de la diversidad urbana.

Paralelamente, la ausencia o débil presencia del Estado ha motivado otras formas de participación ciudadana en el mejoramiento del EP. Por un lado, mediante iniciativas institucionales que promueven la participación democrática en procesos de cogestión, y por otro, a través de intervenciones autónomas (MATTIJSEN et al., 2017). En ambos casos se buscan beneficios para la salud, el bienestar y fortalecimiento del sentido de identidad y pertenencia mediante la organización de actividades y recaudación de fondos para generar lugares atractivos, seguros, limpios y con mayor uso para la recreación (DE-MAGALHÃES y CARMONA, 2009).

En Manizales, como en otras ciudades intermedias latinoamericanas, esta deficiencia estatal ha llevado a la creación de EP autogestionados, bajo una superposición de dos formas de producción del espacio urbano: formal e informal, provocando conflictos frente a la naturaleza de la propiedad o titularidad pública, situación que se acentúa en contextos de vivienda informal (CASTAÑEDA-PÉREZ y HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2021).

Los espacios autogestionados emergen como alternativa para atender los desafíos de sostenibilidad y gestión del EP. Estas iniciativas contribuyen a incrementar la disponibilidad de EP y el acceso a servicios ecosistémicos cuando incorporan infraestructura verde y promueven transformaciones sociales significativas. BENJUMEA-MEJÍA (2024) ilustra este potencial con el caso del barrio Villatina en Medellín (Colombia), donde, tras un evento catastrófico, los residentes demostraron capacidad de autoorganización al crear y mantener un espacio verde comunitario, evitando además su apropiación por grupos delincuenciales. Este ejemplo evidencia cómo la autogestión puede potenciar cambios sociales duraderos y fomentar una mayor apreciación del entorno natural.

Frente a esta realidad, la gestión del EP merece integrar formas alternativas de producción. Al igual, se necesita más investigación para

abordar la capacidad de gestión e implementación de políticas de EP, donde la participación de actores privados y comunitarios es crucial. La gestión del EP no puede prescindir de estrategias de autoproducción que fortalecen derechos y deberes ciudadanos, mediante prácticas de apropiación espontánea basadas en la experiencia directa del espacio vivido, trascendiendo los mecanismos institucionales convencionales.

En esta línea de pensamiento, la participación de la comunidad puede permear las políticas y prácticas de la gestión del EP, incluyendo la evaluación física periódica (VAN DER JAGT et al., 2016). Mientras que la participación de actores privados para la revitalización de EP muestra que la intervención del mercado es posible, si es regulada mediante políticas urbanas que propicien el uso común (CAMPOS-CORTÉS y BRENNA-BECERRIL, 2015).

Uno de los desafíos principales radica en que los inventarios oficiales consideran el EP según el criterio de propiedad, sin profundizar en categorías de apropiación donde la coproducción es factible, como la existencia de áreas autogestionadas o privadas de uso público que aportan en el desarrollo de prácticas recreativas, deportivas y de ocio (BAZÁN y MOTTA, 2022; SCHLACK y ARAUJO, 2022). Estas formas de uso y reivindicación operan en diferentes escalas que trascienden lo local (KÄRRHOLM, 2019).

A partir de esto, se reconoce que la creación colectiva de EP desempeña un papel importante en el marco de la gestión urbana, la convivencia ciudadana y la calidad de vida de los habitantes (BEZA y HERNÁNDEZ-GARCÍA, 2018; PRADEL-MIQUEL y CLIMENT-SAN-JUAN, 2018), así como en la apropiación significativa de los entornos urbanos. Por tanto, es necesario el compromiso activo de los gobiernos y la comunidad para incrementar, evaluar, mantener un inventario actualizado y preservar su calidad.

En este contexto de gestión colectiva, los EP autogestionados representan una manifestación tangible de la producción social del hábitat (DI-VIRGILIO et al., 2014; TURNER, 1976) y una respuesta ante la ausencia estatal. Este fenómeno, liderado frecuentemente por grupos marginados (COULOMB, 2021; ROLNIK, 2019; SCHTEINGART, 1991 y 2015) desafía la noción tradicional de una gestión exclusiva de las autoridades gubernamentales.

A pesar de todos los retos, los EP autogestionados tienen un enorme potencial para fomentar la

cohesión social y la apropiación comunitaria del entorno urbano. Al ser producto de la organización y trabajo colectivo, estos lugares se convierten en espacios vivos que reflejan las necesidades, identidades locales, fomentando el empoderamiento ciudadano (ROY y ALSAYYAD, 2004) y los lazos de solidaridad barrial. No obstante, es importante reconocer la autogestión como complemento, no reemplazo de la responsabilidad estatal. Las autoridades deben establecer marcos normativos y mecanismos de cooperación que permitan la regularización y el mejoramiento de estos espacios, garantizando su accesibilidad, seguridad y sostenibilidad a largo plazo.

Como alternativa complementaria, los aportes comunitarios pueden vincularse a las estrategias adoptadas por la organización Project for Public Spaces (PPS) basadas en tres términos “Lighter, Quicker, Cheaper”, se trata de soluciones sencillas, a corto plazo y de bajo costo que tienen un impacto notable en la transformación de barrios y ciudades (PPS, 2018). Aunque los aspectos como la durabilidad y el mantenimiento no son tan importantes en este tipo de intervenciones, porque son temporales y construidas con materiales económicos, fáciles de transportar e instalar, como pintura, jardines, sillas y mesas removibles, los habitantes aumentan sus actividades recreativas y culturales de una manera eficiente en cuanto a recursos (GAST y CALVO-BOIXET, 2022).

La participación de actores privados y comunitarios en la producción del EP plantea importantes consideraciones para su gestión. Por un lado, está la conservación centrada en el rol del Estado y, de otro lado, la participación de múltiples actores. Esto conduce a evaluar la capacidad que tienen estas iniciativas para permanecer en el tiempo y verificar si equivale o no a una disminución del derecho al disfrute del EP (BURTON y MATHERS, 2014; DE-MAGALHÃES y CARMONA, 2009).

Para abordar estos escenarios de participación, se requieren marcos normativos y regulatorios que brinden competencias a los gobiernos locales para la vinculación de socios, asignación de roles y compromisos de manera conjunta (CARMONA, 2014; ZAMANIFARD et al., 2018), que permitan salvaguardar el carácter público y la distribución equitativa de estos espacios, así como la prevención de la gentrificación y la exclusión. Esto pasa con frecuencia en grandes ciudades de países desarrollados con trayectoria en la conservación de los EP, donde las iniciativas incluso han sido supervisadas y documentadas. En cuanto a los EP cogestionados y las áreas privadas de uso público, si bien representan una

oportunidad para complementar la oferta oficial y aliviar la carga presupuestal de los gobiernos locales, también plantean riesgos de exclusión sino se establecen regulaciones y mecanismos de control adecuados.

Ante este panorama complejo, cada una de las formas de producción de EP tiene sus propios beneficios y riesgos, es necesario buscar un equilibrio adecuado que permita aprovechar sus fortalezas y mitigar sus potenciales efectos negativos. Los EP oficiales, regulados y mantenidos por el gobierno local, brindan una mayor garantía de accesibilidad, seguridad y cumplimiento de estándares urbanísticos en contraste con los autogestionados. Sin embargo, su provisión puede verse limitada por restricciones de presupuesto y disponibilidad del suelo, especialmente en sectores de bajos ingresos o asentamientos informales. Por otra parte, los EP autogestionados surgen como una respuesta proactiva ante la ausencia o deficiencia del Estado. No obstante, enfrentan desafíos relacionados con su mantenimiento y potenciales conflictos en torno a la propiedad y uso del suelo.

Merece especial atención el hecho que muchos de los EP autogestionados se encuentran en áreas que, desde una perspectiva legal, no están destinadas para ese fin, por ser lotes baldíos, zonas de protección ambiental o áreas destinadas a obras públicas, tal como fueron los hallazgos de este estudio. Esta situación plantea interrogantes sobre los derechos de uso y acceso, así como la legalidad de estas prácticas comunitarias.

Esta situación de la ciudad de Manizales refleja un patrón común en América Latina, donde los EP de calidad se ubican en su mayoría en sectores de altos ingresos o zonas planificadas donde se han reservado estratégicamente espacios para estos usos. En contraste, las áreas producto de procesos informales no han tenido en cuenta la provisión de EP e incluso han ignorado las restricciones de ocupación en áreas protegidas, como las franjas de protección hídricas. Esta disparidad se manifiesta en el hecho de que los sectores de altos ingresos cuentan con mayor cantidad y calidad de EP con zonas verdes en lotes más grandes y pueden acceder con facilidad a áreas naturales privadas, mientras que gran parte de los sectores de bajos ingresos deben desplazarse mayores distancias para acceder a estos espacios, lo cual es correspondiente a las ineficaces políticas públicas (DOBBS et al., 2019).

Como respuesta a la falta de EP, muchas ciudades han optado por cambiar temporalmente el

uso de calles para la realización de actividades deportivas o recreativas, dotación de parques de bolsillos en zonas residuales o áreas vacantes. Si bien estas iniciativas contribuyen a mejorar la calidad de vida, es importante señalar que no siempre están asociadas a una oferta natural. En última instancia, el objetivo debe ser encontrar un equilibrio dinámico y contextualizado entre las diferentes formas de producción del EP, aprovechando sus fortalezas y mitigando sus riesgos potenciales.

Los hallazgos de este estudio revelan un panorama desafiante en Manizales respecto a la disponibilidad y acceso al EP. Se ha encontrado que estos espacios no están presentes ni se distribuyen uniformemente en toda la ciudad, siendo particularmente preocupante que las áreas más densamente pobladas carecen de EP con zonas verdes. En este sentido, su distribución equitativa cobra especial relevancia en el contexto latinoamericano, caracterizado por áreas urbanas densas y procesos de urbanización no planificados. Uno de los mayores desafíos para el desarrollo sostenible en estas ciudades es proporcionar EP con áreas verdes que mejoren la calidad urbana y satisfagan las necesidades de adaptación climática y equidad. Sin embargo, siguiendo a DE-LA-BARRERA et al., (2023), es necesario verificar si una distribución equitativa basada en aumentar la provisión implica una mejora en la accesibilidad, considerando que en sectores vulnerables la creación de nuevos EP se define según el suelo público disponible y no por niveles de accesibilidad.

En este contexto, la incorporación de formas alternativas de producción del EP (autogestionadas, cogestionadas y áreas privadas de uso público) en los inventarios y las estrategias de gestión puede ser fundamental para garantizar el derecho a la ciudad y mejorar la calidad de vida urbana. Este estudio sienta las bases para una comprensión integral y una gestión inclusiva del EP en las ciudades de la región. Sin embargo, es importante señalar que este trabajo presenta algunas limitaciones. No se exploraron las percepciones de actores y funcionarios públicos a cargo de la gestión del EP, quienes juegan un papel crucial en la implementación de las políticas de planeación urbana. Asimismo, la falta de monitoreo de estos espacios impide evaluar el impacto de las políticas implementadas a lo largo del tiempo. Futuras investigaciones deberían profundizar en estos aspectos, particularmente en las formas de producción, su aporte a la conectividad ecológica y al bienestar comunitario.

6 CONCLUSIONES

El análisis del inventario de EP reportado por la autoridad local presenta cambios en periodos cortos de tiempo y problemas de representatividad de la realidad que se vive en los territorios. En particular, dos casos extremos llaman la atención, por una parte, la existencia de EP que, teniendo la condición de público no se encuentra en el inventario, y de otra la inclusión en el inventario de áreas inexistentes. El desconocimiento del patrimonio público representado en los EP es el primero de los problemas que afecta su gestión eficiente en la ciudad. La autogestión y la cogestión ciudadanas son evidencias del deseo popular de disponer de EP físicamente accesibles y de buena calidad; no obstante, el civismo no es la regla general como lo demuestran las importantes cifras de EP ocupado, total o parcialmente, por privados, como se ilustró en la fotografía inferior izquierda de la FIG. 7.

La metodología, que integra datos espaciales para la cuantificación y análisis del EP, demostró ser eficiente y versátil para el trabajo de los equipos de campo facilitando la sincronización en tiempo real con la base de datos para la cuantificación y mapeo del EP. Este enfoque puede servir como base para futuras investigaciones y proyectos de planeamiento urbano, contribuyendo así a satisfacer las necesidades de la comunidad y a alcanzar los ODS en el entorno urbano, puesto que permite actualizar los datos permanentemente con pocos recursos y mediante un trabajo colaborativo. Las implicaciones de este estudio apuntan a la necesidad de reconocer la relevancia de los datos para la toma de decisiones de política urbana y adoptar una gestión respaldada por inventarios actualizados. A través de un enfoque colaborativo y basado en evidencias se podrá contribuir a que los EP cumplan su función como lugares de encuentro, recreación y cohesión social, accesibles y distribuidos equitativamente.

La existencia de EP autogestionados y áreas privadas de uso público demuestran la importancia de considerar en el inventario oficial las áreas que prestan servicios a la comunidad de manera no convencional. En consecuencia, es evidente la producción de cambios significativos cuando los espacios urbanos son creados, administrados y compartidos por la comunidad, dando participación a otros actores y otras formas de producción. Estos cambios permiten profundizar sobre el análisis de las relaciones que surgen en torno a la diversidad de usos y usuarios en los espacios de utilización colectiva, lo que conlleva a

entender el EP más allá de la noción normativa, ya que contiene experiencias en constante resignificación, que trascienden los límites de estas unidades espaciales e incluso los derechos de propiedad. Este tipo de estrategias de creación espacial colectiva también permiten fomentar una conciencia sostenible y contribuir a minimizar comportamientos delictivos en sectores urbanos con antecedentes violentos.

Así, los resultados de este estudio subrayan la importancia de considerar nuevas categorías (cogestionados, autogestionados y áreas privadas de uso público) como alternativas en la gestión del EP, las cuales son relevantes para una ciudad inclusiva y sostenible, no solo por el aumento de la cantidad, sino por su diversidad; lo cual sugiere que no existe una solución única para su gestión. Estas categorías propuestas pueden ser utilizadas por funcionarios de las administraciones locales encargados de la gestión para recopilar información sobre características de uso y calidad de la infraestructura, los cuales son datos esenciales para el inventario, mantenimiento, seguimiento y mejoramiento del EP.

No obstante, sobre esta responsabilidad compartida subyace una disputa por el espacio basada en el derecho a la ciudad y, por ende, al suelo, que brindan pistas para comprender la ciudad desde sus formas espontáneas de producción y coproducción, las cuales son fuente de conocimiento y pueden llegar a ser un derecho propio de creación del espacio urbano. Este trabajo motiva al desarrollo de investigaciones futuras basadas en las particularidades de los EP enfocadas en lecturas de “abajo hacia arriba” basadas en las experiencias cotidianas y teniendo en cuenta otras formas de producción, las cuales también han contado con intervenciones promovidas por el Estado, comunes en los asentamientos populares latinoamericanos. Asimismo, sería necesario un análisis de la accesibilidad a diferentes tipos de EP según las diferentes formas de producción y uso. También, se abre la oportunidad para abordar formas de producción del EP desarrolladas de manera espontánea por sus habitantes como resultado de procesos de resiliencia ante eventos catastróficos.

Es necesario observar acuerdos, permisos de ocupación, licencias, asociaciones público-privadas, actos administrativos y contratos con actores privados o comunitarios según tiempos de concesión y contraprestaciones por los beneficios otorgados para el aprovechamiento económico. Los ajustes en la gestión del EP basados en estas tipologías merecen mayor exploración.

Al igual, que se necesita más investigación para abordar la capacidad de gestión e implementación de políticas en ciudades intermedias latinoamericanas con participación de actores privados y comunitarios. Es así como la gestión no puede prescindir de estrategias de autoproducción, que fortalecen los derechos y deberes de los usuarios hacia prácticas alternativas de gestión y de apropiación espontánea y autónoma basadas en la experiencia directa del espacio vivido, que trascienden las prácticas institucionales convencionales del espacio planificado.

Esta investigación demuestra que las formas de producción del EP están determinadas principalmente por las condiciones socioeconómicas del territorio, más que por las características morfológicas de la trama urbana. En sectores de ingresos medios y bajos, la autogestión y la cogestión emergen no solo como respuesta al déficit cuantitativo, sino como manifestaciones de resiliencia comunitaria ante la limitada capacidad institucional. Este hallazgo cuestiona los enfoques tradicionales de gestión del EP que se centran exclusivamente en aspectos normativos, y en el caso de Colombia, en las categorías que determinan los EPE.

Los resultados revelan una paradoja crítica en la gestión de EP en Manizales, mientras el POT propone aumentar el indicador mediante la incorporación de laderas urbanas de difícil acceso y mantenimiento, existe un porcentaje considerable de áreas inventariadas inexistentes u ocupadas por privados en las áreas consolidadas de la ciudad. Esta situación evidencia la necesidad urgente de replantear las estrategias de gestión, priorizando la recuperación y optimización de los espacios existentes sobre la creación de nuevos EP en zonas periféricas o de difícil acceso.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA DE MANIZALES, (2017): *Documento Técnico de Soporte (DTS). Componente Urbano del Acuerdo Municipal 958 de 2017. Plan de Ordenamiento Territorial.*
- ALCALDÍA DE MANIZALES, (2023): *Geoportal. Gestión de Información Geográfica - Planeación Municipal.* <https://geodata-manizales-sigalcmz.opendata.arcgis.com/>
- ÁLVAREZ-GARCÍA, S., GÉRTRUDIX-BARRIO, M. & RAJAS-FERNÁNDEZ, M. (2014): La construcción colaborativa de bancos de datos abiertos como instrumento de empoderamiento ciudadano. *Revista Latina de Comunicación Social. España*, 69, 661 a 683. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2014-1029>
- ARTEAGA-ROSETO, A. (2018): *Espacio público: Una aproximación conceptual.* Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectoría de Investigación. Facultad de Arquitectura.

- BADLAND, H., WHITZMAN, C., LOWE, M., DAVERN, M., AYE, L., BUTTERWORTH, I., HES, D. & GILES-CORTI, B. (2014): Urban liveability: Emerging lessons from Australia for exploring the potential for indicators to measure the social determinants of health. *Social Science & Medicine*, 111, 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.04.003>
- BAZÁN, A. M. & MOTTA, J. M. (2022): Apuntes para repensar los espacios de articulación entre vivienda y ciudad en asentamientos populares. *Revista INVI*, 37(106). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.67139>
- BENJUMEA-MEJIA, D. M. (2024): An Ecology Model for Participatory Strategies: Community-Led Green Networks and Its Social and Spatial Agents. En E. Mangi, W. Chen, T. Heath, & A. Cheshmehzangi (Eds.), *Innovative Public Participation Practices for Sustainable Urban Regeneration* (pp. 127-142). Springer Nature Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-99-9595-0_8
- BEZA, B. & HERNÁNDEZ-GARCÍA, J. (2018): From placemaking to sustainability citizenship: An evolution in the understanding of community realised public spaces in Bogotá's informal settlements. *Journal of Place Management and Development*, 11(2), 192-207. <https://doi.org/10.1108/JPM-D-06-2017-0051>
- BONILLA, M. H. (2008): Procesos informales del espacio público en el hábitat popular. *Bitácora urbano territorial*, 13(2), 109-116.
- BORJA, J. & MUXÍ, Z. (2003): *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Editorial Electa.
- BULJS, A. E., MATTIJSEN, T. J., VAN DER JAGT, A. P., AMBROSE-OJI, B., ANDERSSON, E., ELANDS, B. H. & STEEN MØLLER, M. (2016): Active citizenship for urban green infrastructure: Fostering the diversity and dynamics of citizen contributions through mosaic governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 22, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.002>
- BURTON, M. & MATHERS, A. (2014): Collective responsibility for place-keeping. Are partnerships the solution for open space management? En *Place-keeping open space management in practice* (pp. 76-99). Routledge.
- CABE SPACE. (2004): *Is the grass greener...? Learning from international innovations in urban green space management*.
- CAMPOS-CORTÉS, G. I. & BRENNA-BECERRIL, J. E. (2015): Repensando el espacio público social como un bien común urbano. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, 77. *Bienes comunes y complejidad*, 157-178.
- CARMONA, M. (2014): The Place-shaping Continuum: A Theory of Urban Design Process. *Journal of Urban Design*, 19(1), 2-36. <https://doi.org/10.1080/13574809.2013.854695>
- CARMONA, M. (2019): Principles for public space design, planning to do better. *URBAN DESIGN International*, 24(1), 47-59. <https://doi.org/10.1057/s41289-018-0070-3>
- CARMONA, M., MAGALHÃES, C. DE, & HAMMOND, L. (2008): *Public space: The management dimension*. Routledge.
- CASTAÑEDA-PÉREZ, Y. & HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, A. C. (2021): Ciudad informal, territorialidades de producción social del espacio urbano en asentamientos humanos (Armenia-Quindío (Colombia). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 207. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.08>
- CHARDON, A. C. (2002): *Un enfoque geográfico de la vulnerabilidad en zonas urbanas expuestas a amenazas naturales. El ejemplo andino de Manizales, Colombia*: Editorial Centro de Publicaciones, Universidad Nacional de Colombia.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, (1991): Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997): *Ley 388 de 1997*. Diario Oficial No. 43.091 del 18 de julio de 1997. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2002): *Sentencia C-265 de 2002*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6265>
- COULOMB, R. (2021): Autogestión, democracia y territorio: Ciudad de México, 1968-2018. Una retrospectiva. *Sociológica (México)*, 36(103), 195-266.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1989): *Ley 9 de 1989 Nivel Nacional. Congreso de la República de Colombia*. Diario Oficial No. 38.650. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2020): *Ley 2037 de 2020*. Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial No. 51388 del 27 de julio de 2020. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=94895>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2021): *Ley 2079 de 2021. Nivel Nacional. Congreso de la República de Colombia*. Diario Oficial No. 51557. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=105125>
- DADEP (2019): *De la construcción a la conservación de lugares. Administrar y recuperar para sostener en el tiempo*. Alcaldía Mayor de Bogotá. https://observatorio.dadep.gov.co/sites/default/files/documentos/de_la_construccion_a_la_conservacion_de_lugares_sai-v1.pdf
- DANE (2018): *Resultados y Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Manizales, Caldas*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/191019-CNPV-presentacion-Cal-das-Manizales.pdf>
- DE-LA-BARRERA, F., REYES-PAECKE, S., TRUFFELLO, R., DE-LA-FUENTE, H., SALINAS, V., VILLEGAS, R. & STEINIGER, S. (2023): Comparing green spaces provision and accessibility indicators over a latitudinal gradient and multiple climate zones. *Urban Forestry & Urban Greening*, 79, 127791. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2022.127791>
- DE-LA-SALA, S., MALDONADO, M. & ALTERMAN, R. (2019): *Políticas de Suelo, Derecho Urbanístico y Cambio Climático: Instrumentos urbanísticos-tributarios como medidas para enfrentar al Cambio Climático* (Working Paper WP19SD1SP, p. 96). Lincoln Institute of Land Policy.
- DE-MAGALHÃES, C. (2010): Public space and the contracting-out of publicness: A framework for analysis. *Journal of Urban Design*, 15(4), 559-574. <https://doi.org/10.1080/13574809.2010.502347>
- DE-MAGALHÃES, C. & CARMONA, M. (2009): Dimensions and models of contemporary public space management in England. *Journal of Environmental Planning and Management*, 52(1), 111-129. <https://doi.org/10.1080/09640560802504704>
- DEMPSEY, N. & BURTON, M. (2012): Defining place-keeping: The long-term management of public spaces. *Urban Forestry & Urban Greening*, 11(1), 11-20. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2011.09.005>
- DI-VIRGILIO, M., RODRIGUEZ, M. C. & SUGRANYES, A. (2014): *Producción social del hábitat: Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*.
- DNP (2012): *Política Nacional de Espacio Público*. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 3718.

- DOBBS, C., ESCOBEDO, F. J., CLERICI, N., DE-LA-BARRERA, F., ELEUTERIO, A. A., MACGREGOR-FORS, I., REYES-PAECKE, S., VÁSQUEZ, A., ZEA CAMAÑO, J. D. & HERNÁNDEZ, H. J. (2019): Urban ecosystem Services in Latin America: Mismatch between global concepts and regional realities? *Urban Ecosystems*, 22(1), 173-187. <https://doi.org/10.1007/s11252-018-0805-3>
- FONGAR, C., RANDRUP, T. B., WISTRÖM, B. & SOLFJELD, I. (2019): Public urban green space management in Norwegian municipalities: A managers' perspective on place-keeping. *Urban Forestry & Urban Greening*, 44, 126438. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2019.126438>
- GAST, L. & CALVO-BOIXET, B. (2022): *Public space strategies for a sustainable metropolitan future. A collection of best practices*. World Association of the Major Metropolises. <https://www.metropolis.org/>
- GELH, J. (2006): *La humanización del espacio urbano*. Editorial Reverté.
- GELH, J. (2014): *Ciudades para la gente*. Infinito.
- GIRALDO, T. & VÁSQUEZ, R. (2020): Caracterización de las tramas urbanas de la ciudad de Manizales, Colombia (1849-2017). *Revista de Arquitectura*, 22(1), 30-43. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2020.2669>
- GIRALDO-OSPINA, T. & VÁSQUEZ-VARELA, L. R. (2021): Distribución e indicadores de cobertura y accesibilidad del espacio público en Manizales, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 30(1), 158-177. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v30n1.84320>
- GUTIÉRREZ-LÓPEZ, J. A., QUENGUAN-LÓPEZ, L. F. & BETANCOURT-CARVAJAL, M. A. (2019): ¿Equidad en la dotación de espacio público en Bogotá? *Revista de Arquitectura*, 22(1), 44-56. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2020.2606>
- JANSSON, M., VOGEL, N., FORS, H., DEMPSEY, N., BULJIS, A. E. & RANDRUP, T. B. (2020): Defining urban open space governance and management. En *Urban Open Space Governance and Management* (pp. 11-29). Routledge, Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780429056109-3>
- KÄRRHOLM, M. (2019): Scale alignment: On the role of material culture for urban design. *URBAN DESIGN International*, 24(1), 7-15. <https://doi.org/10.1057/s41289-018-0071-2>
- KAW, J. K., LEE, H. & WAHBA, S. (2020): *The hidden wealth of cities. Creating, Financing, and Managing Public Spaces*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/33186>
- KOREN, D. & RUS, K. (2019): The Potential of Open Space for Enhancing Urban Seismic Resilience: A literature Review. *Sustainability*, 11(21), 5942. <https://doi.org/10.3390/su11215942>
- LÜTZKENDORF, T. & BALOUKTSI, M. (2017): Assessing a Sustainable Urban Development: Typology of Indicators and Sources of Information. *Procedia Environmental Sciences*, 38, 546-553. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2017.03.122>
- MADANIPOUR, A. (2019): Rethinking public space: Between rhetoric and reality. *URBAN DESIGN International*, 24(1), 38-46. <https://doi.org/10.1057/s41289-019-00087-5>
- MATTIJSSEN, T. J. M., VAN DER JAGT, A. P. N., BULJIS, A. E., ELANDS, B. H. M., ERLWEIN, S. & LAFORTEZZA, R. (2017): The long-term prospects of citizens managing urban green space: From place making to place-keeping? *Urban Forestry & Urban Greening*, 26, 78-84. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ufug.2017.05.015>
- MCCORMICK, K. (2020): The Pandemic Has Underscored the Need for More Urban Parks. So What Comes Next? *Land Lines. Quarterly Magazine of the Lincoln Institute of Land Policy*, 32, 20-31.
- MEHTA, V. (2014): Evaluating Public Space. *Journal of Urban Design*, 19(1), 53-88. <https://doi.org/10.1080/13574809.2013.854698>
- ONU (2015): Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- ONU (2017): *Nueva Agenda Urbana*. Secretaría de Hábitat III. <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- PÁRAMO, P., BURBANO, A. & FERNÁNDEZ-LONDOÑO, D. (2016): Estructura de indicadores de habitabilidad del espacio público en ciudades latinoamericanas. *Revista de Arquitectura*, 6-26. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.2.2>
- PÁRAMO, P. & BURBANO, A. M. (2013): Valoración de las condiciones que hacen habitable el espacio público en Colombia. *Territorios*, 28, 187-206.
- PELLI, V. S. (2010): La gestión de la producción social del hábitat. *Hábitat y Sociedad*, 1, Article 1. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2010.i.03>
- PIMIENTO-ECHEVERRI, J. (2019): El aprovechamiento económico de los bienes de uso público. Reflexiones con ocasión de la reciente unificación sobre la improcedencia del contrato de arrendamiento. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 22, 35-59. <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.03>
- PPS. (2018): *How to Turn a Place Around: A Placemaking Handbook*. Project for Public Spaces. <https://www.pps.org/publications>
- PRADEL-MIQUEL, M. & CLIMENT-SAN-JUAN, V. (2018): Transformaciones del modelo de gestión del espacio público de Barcelona. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 50(196), 235-248.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1998): *Decreto 1504 de 1998 Nivel Nacional*. Diario Oficial No. 43357 de agosto 6 de 1998. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1259>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2015): *Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 Nivel Nacional*. Presidencia de la República de Colombia. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62512>
- RANDRUP, T. B. & JANSSON, M. (2020): Strategic management of urban open spaces. En *Urban Open Space Governance and Management* (pp. 190-203). Routledge, Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780429056109-3>
- RANDRUP, T. B., SVÄNNEL, J., SUNDING, A., JANSSON, M. & SANG, Å. O. (2021): Urban open space management in the Nordic countries. Identification of current challenges based on managers' perceptions. *Cities*, 115, 103225. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103225>
- ROLNIK, R. (2019): *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- ROY, A. & ALSAYYAD, N. (2004): *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books.
- SCHLACK, E. & ARAUJO, K. (2022): Espacio público: Registros alternativos para pensar y construir el espacio público en ciudades de Latinoamérica. *Revista INVI*, 37(106). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.68886>

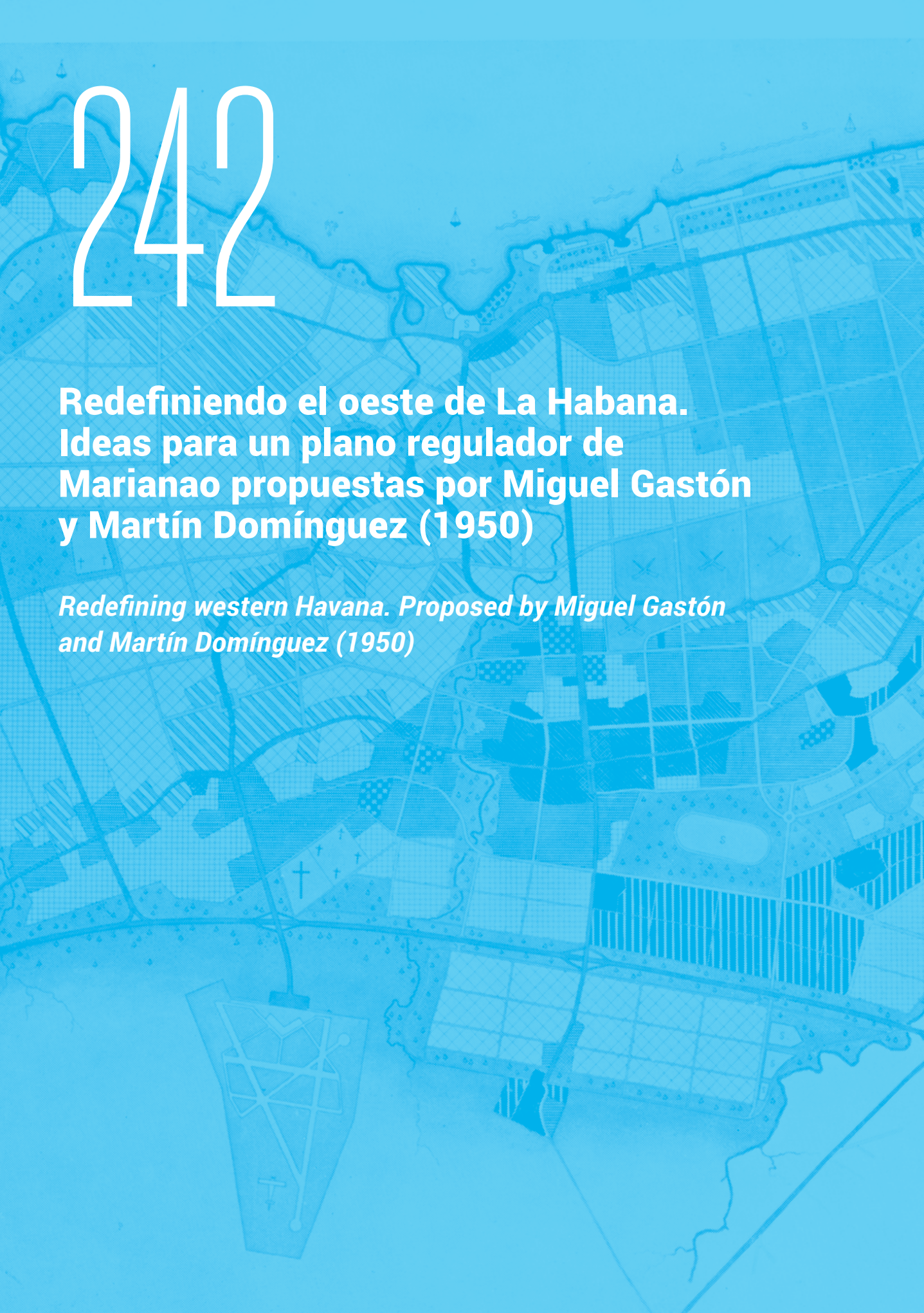
- SCHOEN, D. P. (2020): *Daví Parente Schoen Editora: Nora Libertun de Duren. Parques Urbanos: Nueva York. BID.* <http://dx.doi.org/10.18235/0002339>
- SCHTEINGART, M. (1991): *Autogestión urbana y derechos ciudadanos.*
- SCHTEINGART, M. (2015): *Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana | Sociológica México.* <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/944>
- SMOLKA, M. (2013): *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina.* Enfoque en Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy.
- STEINIGER, S., WAGEMANN, E., DE-LA-BARRERA, F., MOLINOS-SENANTE, M., VILLEGAS, R., DE-LA-FUENTE, H., VIVES, A., ARCE, G., HERRERA, J. C., CARRASCO, J. A., PASTÉN, P. A., MUÑOZ, J. C. & BARTON, J. R. (2020): Localising urban sustainability indicators: The CEDEUS indicator set, and lessons from an expert-driven process. *Cities*, 101, 102683. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102683>
- TURNER, J. (1976): *Housing by people. Towards Autonomy in Building Environments.* Marion Boyards.
- VAN-DER-JAGT, A. P. N., ELANDS, B. H. M., AMBROSE-OJI, B., GERÓHÁZI, É., STEEN, M. & BUIZER, M. (2016): Participatory governance of urban green spaces: Trends and practices in the EU. *Nordic Journal of Architectural Research*, 3, 11-34.
- VILLANUEVA, K., BADLAND, H., HOOPER, P., KOOHSARI, M. J., MAVOA, S., DAVERN, M., ROBERTS, R., GOLDFELD, S. & GILES-CORTI, B. (2015): Developing indicators of public open space to promote health and wellbeing in communities. *Applied Geography*, 57, 112-119. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.12.003>
- ZAMANIFARD, H., ALIZADEH, T. & BOSMAN, C. (2018): Towards a framework of public space governance. *Cities*, 78, 155-165. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.02.010>

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ADC	Áreas con Desarrollo Condicionado
ATG	Áreas con Tratamiento Geotécnico
CC	Corredores de Conectividad
EEP	Estructura Ecológica Principal
EP	Espacios Públicos
EPE	Espacio Público Efectivo
EES	Estructura Ecológica de Soporte
IE	Infraestructura Ecológica
IVU	Infraestructura Verde Urbana
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPS	Project for Public Spaces
ZPH	Zonas de Protección Hidráulica

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Se agradece el apoyo en el trabajo de campo a Sofía Hernández Hoyos, Juan Camilo Giraldo Salazar, Jhon Jairo Jaramillo Alarcón, Maite Juliana López Rodríguez y Mariana Paredes Arias, integrantes del Semillero de Investigación URBI-SIG, de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales. Asimismo, se reconoce la asistencia técnica del arquitecto Luis David Romero Cárdenas en la coordinación del trabajo de campo y en el procesamiento de información en Qgis.

The background of the entire page is a light blue map of Havana, Cuba. The map shows the city's layout, including the harbor, the bay, and various urban areas. Overlaid on the map is a large, semi-transparent blue rectangle that covers most of the page. Within this rectangle, the text is placed. The number '242' is at the top left, followed by the title in bold white text, and then the subtitle in italicized white text. The map itself is a detailed representation of the city's geography and urban planning, with various shades of blue and white lines indicating streets, water, and land.

242

**Redefiniendo el oeste de La Habana.
Ideas para un plano regulador de
Marianao propuestas por Miguel Gastón
y Martín Domínguez (1950)**

*Redefining western Havana. Proposed by Miguel Gastón
and Martín Domínguez (1950)*

Ruslan Muñoz-Hernández ⁽¹⁾
María Victoria Zardoya-Loureda ⁽²⁾
Pablo Rabasco-Pozuelo ⁽³⁾
Daniel Gordillo-González ⁽⁴⁾
Ana Carla Del-Valle-Grillo ⁽⁵⁾

- ⁽¹⁾ Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría (CUJAE)
ruslanmunoz@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-8441-4133>
- ⁽²⁾ Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría (CUJAE)
marivizardoya@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-2692-7467>
- ⁽³⁾ Universidad de Córdoba
aalrapop@uco.es; <https://orcid.org/0000-0002-7927-2011>
- ⁽⁴⁾ Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría (CUJAE)
danieladgordillo@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0008-5035-396X>
- ⁽⁵⁾ Universidad Tecnológica de La Habana José Antonio Echeverría (CUJAE)
anacarladelvallegrillo@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0009-2664-5820>
-

Resumen

Se presentan los resultados de una investigación que tuvo como objetivo analizar las pautas formuladas en 1950 por los arquitectos Miguel Gastón y Martín Domínguez para un plan regulador del antiguo municipio Marianao, en La Habana. La contextualización de la propuesta permite comprender los preceptos teóricos que la sustentaron, así como identificar los principales aspectos innovadores contemplados. Si bien el Plano no se ejecutó a cabalidad, el análisis de su documentación demuestra su visionaria integralidad, y cómo algunos de sus preceptos influyeron en futuras actuaciones en el territorio. Esta información constituye una visión actualizada sobre el tema pues este Plano ha sido poco mencionado en la bibliografía especializada.

Abstract

The results of a research that aimed to analyze the guidelines formulated in 1950 by the architects Miguel Gastón and Martín Domínguez for a regulatory plan of the old Marianao municipality, in Havana, are presented. The contextualization of the proposal allows us to understand the theoretical precepts that supported it, as well as to identify the main innovative aspects contemplated. Although the Plan was not fully executed, the analysis of its documentation demonstrates its visionary comprehensiveness, and how some of its precepts influenced future actions in the territory. This information constitutes an updated view on the subject since this Plan has been little mentioned in the specialized bibliography.

Palabras clave

La Habana	Marianao	Plano regulador
Martín Domínguez	Miguel Gastón	

Keywords

Havana	Marianao	Regulatory plane
Martín Domínguez	Miguel Gastón	



RECIBIDO: 07.04.2024

REVISADO: 16.07.2024

1 INTRODUCCIÓN

Martín Domínguez Esteban fue un arquitecto español que se exilió en Cuba a causa del franquismo, y se radicó en La Habana desde 1936 hasta 1960. A lo largo de 24 años estuvo vinculado al proyecto y ejecución de más de cincuenta obras en la isla, muchas en colaboración con arquitectos locales, para diversas funciones y con un variado grado de complejidad, de las cuales se ha logrado identificar y documentar aproximadamente la mitad (GORDILLO y VALLE-GRILLO, 2021).

Dentro de su amplia labor en Cuba, el presente texto tiene como objetivo el análisis del “Inicio de Plano regulador de la ciudad de Marianao de acuerdo con el programa de gobierno del alcalde Sr. Francisco Orue”, que propuso Domínguez en 1950 para el municipio Marianao¹, en coautoría con el arquitecto cubano Miguel Gastón Montalvo. Este documento, debe verse, según expresaron los autores, como líneas orientadoras generales del proyecto del Plano Regulador definitivo que habría de regir el desarrollo y crecimiento de Marianao, pues para un verdadero plan regulador se necesitaba más información. No obstante, consideraron que los datos manejados fueron suficientes para ofrecer líneas generales de actuación. Aunque de sus propuestas se materializó muy poco, su reconstrucción documental resulta de interés pues saca a la luz el primer gran esfuerzo planificador para el oeste de la ciudad, relegado hasta entonces en los planes urbanos que se habían centrado en el municipio de La Habana.

De igual forma el rescate de esta información da continuidad al empeño de destacar la significativa impronta de Domínguez Esteban², uno de los protagonistas del proceso de asimilación creativa del lenguaje del Movimiento Moderno en Cuba, y se suma a otras investigaciones de diferente alcance que han ido reconstruyendo fragmentos del crecimiento de La Habana, en particular del antiguo municipio Marianao, un sector capitalino menos abordado en la bibliografía especializada.

2 MATERIALES Y MÉTODOS

Se presentan los resultados de una investigación de carácter histórico, a través de la consulta, procesamiento e interpretación de valiosa documentación de archivo. Para el análisis de lo propuesto para el Plan Regulador se contó con dos Fuentes primarias en particular, ambas confeccionadas en septiembre de 1950 por los arquitectos Miguel Gastón y Martín Domínguez, las que constituyeron la base documental en la que se sustentan las consideraciones que se ofrecen: el Plan para una investigación de urbanismo de la ciudad de Marianao, documento de 18 páginas y seis anexos que contiene las sugerencias para la realización de un estudio urbano de Marianao según el programa de gobierno del alcalde Francisco Orúe González y el documento Inicio de Plano Regulador

1_En 1976 se aprobó en Cuba la Ley de División Político-Administrativa, que modificó la cantidad y extensión de sus provincias y municipios. El plan que se analiza fue propuesto para el antiguo Marianao, cuyo territorio de entonces se corresponde con los actuales municipios Marianao, Playa, La Lisa y parte de Boyeros.

2_Entre 2019 y 2022 los autores de este texto desarrollaron un proyecto de investigación entre la Universidad de Córdoba, Sevilla, Cornell y la CUJAE: La obra del arquitecto Martín Domínguez en Cuba; 1937-1960, REFERENCIA: PGC2018-095661-B-100. Investigador responsable: Dr. Pablo Rabasco Pozuelo, Universidad de Córdoba.

de la ciudad de Marianao, que expone en tres capítulos la argumentación del plan (GASTÓN y DOMÍNGUEZ, 1950)³ y a estos dos documentos se suma el Currículo Vitae elaborado por Domínguez en 1960.

Con vistas a contextualizar la propuesta, se obtuvo información, además, en la *Revista Nacional de la Propiedad Urbana*, la revista *Arquitectura* del Colegio Nacional de Arquitectos de Cuba, el periódico *El Sol* de Marianao, y en el archivo fotográfico del Ministerio de Obras Públicas, así como en otras fuentes primarias localizadas en diferentes instituciones. Se confrontaron diversos mapas de Marianao para una mejor comprensión del desarrollo histórico del territorio en relación con La Habana en el periodo de estudio, y las implicaciones urbanas que hubiera tenido el plan de haberse puesto en práctica.

Las principales variables consideradas en el análisis fueron la red viaria, el uso de suelo y los núcleos urbanos, asumiendo los mismos parámetros de análisis establecidos por Gastón y Domínguez. Se empleó como método el análisis documental, apoyado por el trabajo de campo y la discusión teórica.

3 RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1 La Habana y Marianao

La Habana nació junto a su bahía a inicios del siglo XVI. Fue creciendo hacia el oeste y, por su importancia, quedó protegida por una muralla que se terminó en 1740. Pero siguió creciendo y desbordó sus límites en un proceso de sucesivas parcelaciones de estancias agrícolas, conectadas a la ciudad por los antiguos caminos que, a modo de dedos de una mano, se irradiaron en dirección sur, suroeste y oeste, a partir de los cuales se estructuró la futura ocupación del territorio.

En la segunda mitad del siglo XIX la muralla resultaba obsoleta y se ordenó su demolición, mientras aparecían nuevas urbanizaciones como El Carmelo y El Vedado y se consolidaban pequeños núcleos urbanos dispersos, más o menos distantes, que en documentos y planos se mencionaban con el impreciso término de Cercanías de La Habana. Así, a partir de 1867 Los Quemados y Marianao, Puentes Grandes, Arroyo Naranjo y el Calvario, fueron considerados Partidos rurales.

Pero en 1878 Marianao obtuvo categoría jurídica como municipio, abarcando el territorio

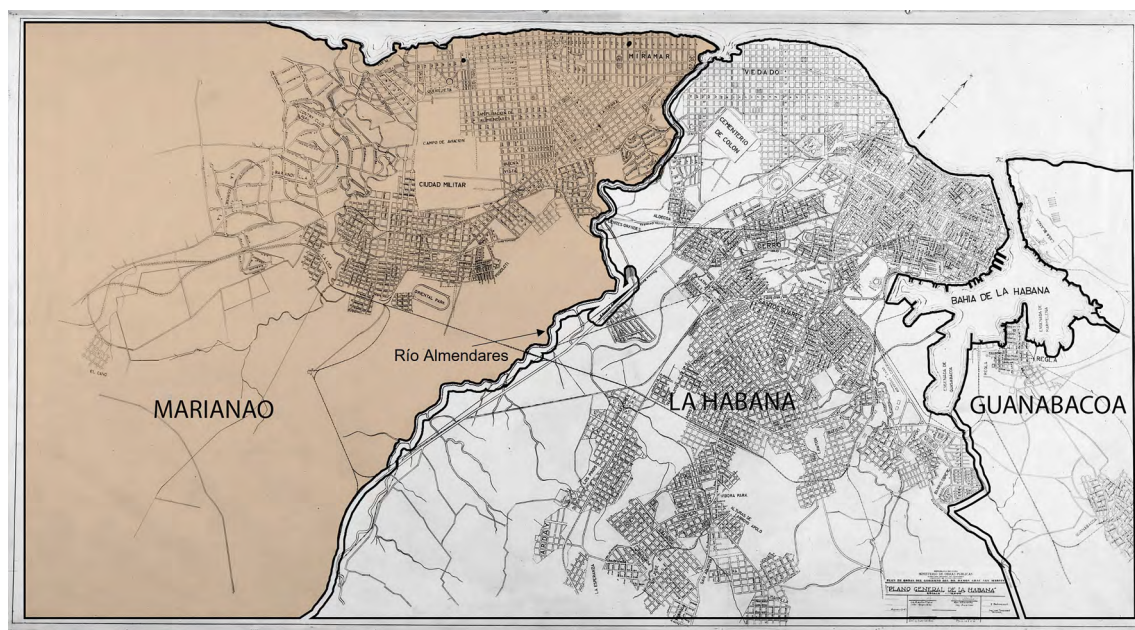


FIG. 1. Territorio de Marianao, identificado en ocre por los autores en el Plano General de La Habana 1947

Fuente: Archivo Fotográfico del Ministerio de Obras Públicas

3_ Información suministrada a los autores por el ingeniero Martín Domínguez Ruz, hijo de Martín Domínguez Esteban.

situado al oeste de La Habana, entre los ríos Jaimanitas y Almendares, terrenos mercedados desde de la segunda mitad del siglo XVI. Así, el pequeño poblado nacido próximo a las márgenes del río Quibú, como zona de veraneo vinculada a las bondades de esas aguas y las de un manantial con propiedades medicinales, alcanzó un auge tal que adquirió independencia administrativa. Su principal conexión con La Habana había sido el antiguo Camino Real, devenido en la Calzada Real de Marianao, arteria que atravesaba toda la región. Ya en 1848 se había establecido una ruta regular desde Marianao hacia La Habana con un servicio de coches o diligencias y a partir de 1863 mediante el ferrocarril (EDITORIAL PANAMERICANA, 1944). El incremento de su población propició que a fines del siglo XIX se consolidara la importancia de Marianao con la construcción de teatros y otros edificios públicos (Fig. 1).

El comienzo del siglo XX para Cuba coincidió con el cese de la dominación española y mayores vínculos con los Estados Unidos, un notable aumento demográfico de las ciudades, en particular de La Habana a causa de la emigración rural y además por la gran cantidad de inmigrantes que llegaron a la isla, mayoritariamente españoles. Asimismo, durante las tres primeras décadas de esa centuria se produjo un gran impulso urbanizador y constructivo, y La Habana multiplicó varias veces la extensión que había alcanzado durante su historia colonial.

Este despegue urbano tuvo en Marianao un importante detonador, la decisión de construir un campamento militar nombrado Columbia para las tropas que desembarcaran en la región occidental durante la primera intervención norteamericana en Cuba (1898-1902). Especialistas del ejército estadounidense seleccionaron una extensa zona de Marianao con ese fin y, tras una Orden Militar emitida en 1902, tanto el campamento como todas las obras anexas, o las que se incluyeran en el futuro, formarían parte del sistema de defensa del país (INCLÁN, 1952), decisión de gran trascendencia en la evolución urbana de esa zona. Las primeras fincas rústicas que se parcelaron serían las colindantes a los terrenos del campamento y muchos de los pioneros en asentarse en ellas fueron precisamente militares vinculados a esas instalaciones (ZARDOYA, 2004). Por otro lado, la conexión

del tranvía eléctrico con el Vedado a partir de 1903, y la construcción del puente Asbert sobre el río Almendares en 1910, favorecieron el enlace con ese reparto, enlace que hasta entonces se realizaba por un puente de madera en malas condiciones.

En el censo de 1931, el municipio contaba ya con una población de 89 299 habitantes, distribuida en 11 barrios (EDITORIAL PANAMERICANA, 1944). Marianao fue fortaleciendo sus instituciones, tanto las de la sociedad civil como las vinculadas a su ayuntamiento, entre ellas la Cámara de Comercio creada en 1934, el Club Rotario de Marianao en 1936, la Federación Económica Municipal en 1939 y el Patronato de Salubridad y Urbanismo en 1940, todas interesadas en el progreso del municipio y con reclamos comunes antes las problemáticas locales (EDITORIAL PANAMERICANA, 1944).

Los ecos en Cuba de la crisis mundial de 1929, sumados a la caída de los precios del azúcar en el mercado mundial, mermaron la actividad constructiva capitalina y prácticamente se detuvo el surgimiento de nuevos repartos hasta inicios de la década de los años 40. Así, en la medida en que la economía se fue recuperando, se produjo en La Habana otra explosión de nuevas urbanizaciones suburbanas favorecida por la propagación del uso del automóvil.

La fiebre de parcelaciones también se hizo sentir en Marianao. Entre 1940 y 1944 las instalaciones de Columbia fueron sometidas a una reconstrucción capital y por su significación como base militar más importante del país, se remodelaron las principales vías que conducían hacia sus predios. Se construyeron varios edificios monumentales en terrenos que originalmente pertenecían a Columbia, en aras de otorgarle esplendor a la zona, entre los que se destaca el conjunto de la hoy llamada Plaza Finlay, conformado por una plazoleta con un obelisco que actúa como elemento ordenador de los recorridos vehiculares y en torno a ella se ubicaron cuatro edificaciones públicas similares. Este moderno Centro Cívico, proyectado por José Pérez Benitoa, dotó al municipio de un Instituto de Segunda Enseñanza y una nueva Estación de policía, a lo que se sumó la remodelación y ampliación del Hospital Militar, próximo al Hospital Maternidad Obrera⁴, inaugurado en 1939 como el más moderno del país (Fig. 2).

4_ Tales obras figuraban entre lo más relevante de la arquitectura del momento, siendo recogido en el texto *Arquitectura Cubana Contemporánea* del Profesor Joaquín Weiss (WEISS, 1947).



FIG. 2. Ciudad de Marianao en 1944, se aprecia al centro, el área del Campamento Militar de Columbia y el Centro Cívico asociado a sus accesos

Fuente: Archivo del Estado Mayor General del Ejército



FIG. 3. Repartos residenciales del norte de Marianao. 1956

Fuente: Archivo Fotográfico Ministerio de Obras Públicas

La reactivación del crecimiento urbano en la capital cubana se tradujo en Marianao en la aprobación entre 1943 y 1951 de 20 repartos residenciales, con un promedio de 300 casas fabricadas por mes (INCLÁN, 1952), lo que se vio favorecido y complementado por la mejora de su infraestructura vial y sus vínculos con La Habana a través de un túnel bajo el río Almendares en 1950 y nuevos enlaces por el norte, como consecuencia de la prolongación de la 5ta avenida de Miramar, y por el sur con la construcción de la autopista del Mediodía y la conexión con la calzada de San Francisco (FIG. 3).

Estas mejoras propiciaron que en 1953 Marianao fuese el segundo municipio de todo el país por su cantidad de población, con un total de 229 576 habitantes, solo superado por La Habana (Censo de Población, Vivienda y Electoral, 1953). La propia cercanía con La Habana, la presencia de balnearios y nuevas instalaciones productivas, hicieron de este un territorio atractivo para miles de personas. Sin embargo, la especulación de los terrenos y la anarquía urbanizadora generó repartos sin espacios para usos comunales, como escuelas y parques, infraestructuras sin terminar y un caos en la denominación de las calles que dificultaba la orientación y el tránsito vehicular, problemas derivados de la ausencia de un Plano Regulador.

De modo que, al iniciarse de la década de los años 50, era muy necesario un plan que dotara al municipio de un centro cívico y cultural acorde a su importancia y que diera respuesta a los graves problemas urbanos que enfrentaba el municipio: congestión de tráfico, desequilibrios residenciales, segregación espacial y obstáculos que entorpecían la expansión residencial, en particular el enorme espacio ocupado por el aeródromo de Columbia.

3.2 Los planes reguladores de La Habana hasta 1950

A lo largo de la historia de La Habana, los planes reguladores corrigieron y ordenaron crecimientos que se dieron de forma orgánica y espontánea, y a la vez, previeron su progreso en plazos más o menos extensos. Sucedió así durante el período de dominación hispana finalizado en 1898, desde la temprana fecha de 1603 con el antológico plano de Cristóbal de Rodas, seguido por otros planes de diferente alcance puestos en práctica por los ingenieros militares, con el afán de regular el desarrollo de la capital cubana.

El notable crecimiento urbano que se produjo en La Habana a inicios del siglo XX condujo a

debates teóricos sobre el tema de la mano de los primeros profesionales graduados de carreras técnicas en Cuba y a las propuestas de los Planes reguladores urbanos de Enrique Montoulieu en 1921 y la de Pedro Martínez Inclán en 1925, que corrieron menos suerte que las del afamado urbanista francés Jean Claude Nicolás Forestier, concebidas y ejecutadas parcialmente entre 1925 y los primeros años de la década siguiente.

El auge de parcelaciones que se produjo a partir de los años 40 provocó el reclamo de un marco legislativo que se centrara en la planificación, liderado de nuevo por Enrique Montelieu y Pedro Martínez Inclán junto a José María Bens Arrarte y Aquiles Maza (MARTÍNEZ, 1949a). Por el interés y pertinencia del tema, el Colegio Nacional de Arquitectos programó un ciclo de conferencias en octubre de 1941, con aportes de los arquitectos Luis Bay Sevilla, Alberto Prieto y Horacio Navarrete, y entre sus demandas estuvo que se aprobara una Ley de Planificación para conducir el crecimiento de las ciudades cubanas (*Arquitectura*, 1941). La creación en 1942 del Patronato Pro-Urbanismo de Cuba, con Martínez Inclán al frente, constituyó un momento clave para promover los estudios urbanos con la aspiración de unir los esfuerzos de los organismos nacionales hacia el mejoramiento social en todos los órdenes (*Arquitectura*, 1942). La Habana era ya una urbe de escala metropolitana cuyos seis municipios: La Habana, Marianao, Santiago de las Vegas, Santa María del Rosario, Regla y Guanabacoa formaban una región urbana con múltiples interdependencias, que se acercaba al millón de habitantes.

Durante el mandato presidencial de Ramón Grau San Martín, entre 1944 y 1948, se llevó a cabo un ambicioso Plan de Obras Públicas que puso en marcha la redacción de un Plano Regulador de La Habana, previendo su desarrollo hasta 1970. Con la asesoría de Martínez Inclán se realizaron estudios preliminares, que tuvieron en cuenta, entre otros aspectos, la forma de la ciudad, los ejes de crecimiento, el aumento de la población, las vías existentes y sus potencialidades. La ejecución de obras de infraestructura promovió el crecimiento de la periferia de la capital, aprovechando las nuevas conexiones viales que brindaban la posibilidad de urbanizar terrenos hasta el momento poco valorados (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, 1947).

En 1948 se celebró en La Habana el Primer Congreso Nacional de Arquitectura, presidido por el profesor Pedro Martínez Inclán, conclave que constituyó una plataforma para exponer las preocupaciones del gremio. Se presentó la

Carta de La Habana, el más completo código de Urbanismo de su época, redactado por Martínez Inclán (MARTÍNEZ, 1949b), que reflejó la influencia de los preceptos de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM). En el evento se reforzaron los principios de una zonificación armónica de las funciones claves de la ciudad, así como la necesidad de estudiar cada urbe en conjunto con su región de influencia, de ahí la importancia de un Plan Nacional que relacionara los planes reguladores locales de toda la isla. Se abogó, además, por crear un Ministerio de Urbanismo, independiente del de Obras Públicas, provisto de facultades legales para instrumentar la planificación general de la nación (*Arquitectura*, 1948).

Otra evidencia del interés por esos temas fue la primera participación de Cuba en la reunión de la *American Society of Plannings Officials*, celebrada en octubre de 1949 en Nueva York, donde se discutieron aspectos medulares del planeamiento urbano con la participación de expertos de las principales instituciones académicas estadounidenses, entre ellos el reconocido sociólogo y urbanista Lewis Mumford (COLETE, 1949). Unos días más tarde el presidente del Instituto Argentino de Urbanismo y director del Plano Regulador de Buenos Aires, Miguel C. Roca ofreció en la sede de la Sociedad Cubana de Ingenieros una disertación sobre la relevancia de la correcta planificación y de la integralidad de su estudio (NAVARRETE, 1949).

Poco tiempo después, en abril de 1950, La Habana acogería el VII Congreso Panamericano de Arquitectos y la mayoría de las ponencias presentadas se divulgaron en diferentes números de la revista *Arquitectura* a lo largo de 1951. Resulta de interés el protagonismo que tuvieron los temas relacionados con el urbanismo, los estudios sobre densidades, la concentración vertical, así como los problemas ocasionados por el tránsito y el estacionamiento de los vehículos (*Arquitectura*, 1949).

Pero si bien iba madurando una conciencia urbanística, en la práctica La Habana seguía sin un Plan director, por lo que las escasas reglamentaciones municipales quedaron fijadas por los

intereses involucrados en la acción especuladora de políticos y propietarios, en concordancia con la disponibilidad económica de los habitantes que deseaban asentarse en las nuevas zonas de expansión y, además, el oeste de La Habana, es decir Marianao, había sido casi excluido de esos estudios hasta el momento.

3.3 La propuesta de Gastón y Domínguez

El contexto político del Marianao en el periodo que se analiza estuvo marcado por el liderazgo del alcalde Francisco Orúe González, elegido en 1950, quien se mantuvo al frente del municipio por 8 años (INCLÁN, 1952). Con el lema “Marianao ciudad que progresa”, adoptado por la Cámara Municipal en la documentación oficial de las instituciones públicas del territorio y, apostando por el ordenamiento urbano del municipio, Francisco Orúe encargó a la firma de arquitectos Gastón y Domínguez un Plano Regulador, así como la ejecución de un nuevo edificio para Ayuntamiento de Marianao.

Los arquitectos Miguel Gastón Montalvo y Martín Domínguez Esteban, gozaban entonces de la celebridad alcanzada por la construcción en 1947, junto a Emilio del Junco Ramírez, del edificio para el cine Wagner y las oficinas de la *CMQ Radio* (CUE, 2023)⁵, una obra sin precedentes en la ciudad por su modernidad y carácter poli funcional, que inició la vocación recreativa de La Rampa, el sector final de la calle 23 del Vedado, que a lo largo de la década de los años 50 llegó a ser el centro más importante del país en ese ámbito.

El dúo Gastón y Domínguez también había ejecutado edificios de apartamentos en Miramar y el Vedado y entre 1949 y 1951, en paralelo al encargo de Orúe, trabajaron en el Teatro y Centro Comercial Miramar, la Finca La Chata, residencia para el presidente de la República Carlos Prío, el Teatro y el edificio de oficinas Atlantic (hoy Cine Chaplin) y, Domínguez, junto a los arquitectos Ernesto Gómez Sampera y Mercedes Díaz, estuvo a cargo del Ministerio de las Comunicaciones y Central de Correos, una de las edificaciones que formó parte del conjunto de la Plaza Cívica de la República.

5. *CMQ Radio*, fundada en 1937 por Miguel Gabriel y Ángel Gambo y se convirtió en una de las radioemisoras más pujantes de la nación. En 1946 se inician las obras del nuevo edificio que ocuparía sus instalaciones. La primera etapa del proyecto finalizó en 1947 con la inauguración del cine-teatro Warner, nombrado Radiocentro desde 1953. Con sus 1659 lunetas, el cine-teatro fue entonces la mayor instalación de su tipo en América Latina. En 1951 se inaugura el conjunto arquitectónico como centro de la televisión del país. Desde su inauguración, *CMQ S. A.* marcó un hito también en la gestión inmobiliaria habanera que luego potenciaría en el Edificio FOCSA con la participación también de Martín Domínguez dentro del equipo de arquitectos.

En cuanto a prácticas en el campo del urbanismo, se conoce que, en septiembre de 1933, Martín Domínguez presentó a concurso, junto con José María Arrillaga y Juan de Zavala, un anteproyecto para trece poblados de colonización agrícola en Andalucía, dentro de la gestión del Instituto Nacional de Colonización, que resultó ganadora del segundo premio (DOMÍNGUEZ, 1960), pero no se han podido documentar otras experiencias previas de los arquitectos.

3.4 La investigación para el plan

Gastón y Domínguez estaban alineados con los postulados de los CIAM⁶. En la introducción al documento titulado *Plan para una investigación de urbanismo de la ciudad de Marianao*, al plantear los objetivos de su propuesta, citaron al urbanista holandés Van Eesteren, quien presidiera los CIAM entre 1930 y 1947, cuando expuso en su 5to Congreso, en 1937: “El objetivo principal de nuestro esfuerzo es el desarrollar métodos arquitectónicos y urbanísticos que resulten apropiados a las necesidades y medios técnicos de nuestros días, de manera de contribuir a lograr para el hombre un medio ambiente más sano y feliz” (GASTÓN y DOMÍNGUEZ, 1950a, p. 2).

Para su trabajo contaron con vistas aéreas obtenidas de los archivos fotográficos del Ministerio de Agricultura; el Plano General de La Habana del Ministerio de Obras Públicas; el Plano de Marianao facilitado por el Estado Mayor General del Ejército, vistas aéreas de la zona afectada por las reformas proyectadas y los datos del Censo de 1943, pero esta información demográfica era muy general.

Justo la falta de estadísticas precisas fue una de las razones fundamentales por la que Gastón y Domínguez consideraron sus estudios solo como el preámbulo de un verdadero Plano Regulador. Por tal razón plantearon que debía realizarse una encuesta de urbanismo que aportara esa información indispensable para la redacción definitiva de un Plano Regulador que pudiera llevarse a la práctica por el Ayuntamiento.

Pero la concepción de una encuesta, que denominaron *Survey* urbano, no debe verse solo como solución a la ausencia de datos estadísticos. A tal efecto redactaron un documento que nombraron

Plan para una investigación de Urbanismo de la ciudad de Marianao, donde explicaron detalladamente cómo habría de realizarse. La encuesta sería precedida de una circular en la que se solicitase la cooperación a los encuestados invitándolos a realizar quejas o sugerencias a partir de su situación particular. El documento dirigido a los ocupantes de cada inmueble comenzaba diciendo:

Seguros de que usted desea contribuir a los esfuerzos por un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida en una población llamada a tener un importantísimo desarrollo cultural, industrial, comercial y económico como lo es Marianao, le rogamos se tome interés en llenar con datos reales el cuestionario que le adjuntamos, el que nos permitirá conocer a fondo las necesidades de esta población y facilitará el tomar las medidas conducentes a que sea realidad el lema “UN MARIANAO MEJOR” (GASTÓN y DOMÍNGUEZ, 1950b, p. 19).

Este interés en las opiniones de la población, así como la invitación a ser partícipes de un cambio a escala urbana, contrasta con los planes que se habían realizado con anterioridad en Cuba, y con la práctica internacional de considerar soluciones válidas para cualquier contexto, excluyendo las individualidades locales.

La encuesta debía aplicarse a partir de un cuestionario que indagaba sobre el nivel educacional del encuestado, si era propietario o rentista, los principales servicios con los que contaba, agua, electricidad, combustible para cocinar, facilidades sanitarias y les pedía sugerencias para mejorar sus condiciones. Después que se llenara el documento, la vivienda sería visitada por un inspector para completar cuatro Anexos en los que se valoraban aspectos técnicos como el estado constructivo, si se empleaban pozos o alcantarillado para la evacuación de las aguas negras, entre otros aspectos de interés. De igual forma, se especificaban materiales constructivos, con qué locales contaba la vivienda y qué usos tenía cada uno, así como las condiciones generales de los edificios multifamiliares y los que combinaban las viviendas con otros usos.

Se recogía información, además, sobre la calidad de las calles, aceras y las conexiones y daban una puntuación para clasificar las zonas en más o menos valiosas. A modo de ejemplo, se

⁶ Domínguez, junto a sus compañeros Emilio del Junco y Miguel Gastón, y otros profesionales cubanos entre los que figuraban Eugenio Batista, Nicolás Arroyo, Gabriela Menéndez, Manuel de Tapia Ruano, Beatriz Masó, Rita Gutiérrez y Eduardo Montouliou Caulfield integraban el grupo cubano ATEC (Agrupación Tectónica de Expresión Contemporánea), surgida en 1941 para anexado al CIAM bajo la tutela de Sert (*Arquitectura*, 1956). Este conjunto de profesionales se mantuvo unido hasta los años cincuenta, en contacto permanente con Sert.

incluyeron los resultados obtenidos al aplicar la encuesta en un fragmento de cuatro cuadras de la antigua calle Real, hoy avenida 51. Se concibió que, al procesar sus resultados, se pudiera ponderar mediante coeficientes el valor de los terrenos, la distribución de los comercios, las industrias y las densidades de población requeridas.

Gastón y Domínguez consideraban que esos recuentos resultantes serían el punto de partida de cualquier mejoramiento urbano. Por ejemplo, los datos sobre aspectos sanitarios, de población, educacionales, industriales o comerciales constituirían informaciones mercantiles valiosas para el establecimiento de fábricas, seguros, comercios, compra y venta de propiedades, así como actividades culturales y recreativas. Asimismo, habrían de ser útiles a las autoridades municipales y del Estado, en la sección de amillaramiento y recaudación de los Municipios y las Zonas Fiscales del Estado, pues constituirían una excelente base equitativa para juzgar la procedencia de las rentas que declarasen los propietarios, en las que se basaba el impuesto territorial (GASTÓN y DOMÍNGUEZ, 1950b, p. 6-13).

3.5 La necesidad de ordenar: bases del Plan

El Plan se basó en tres aspectos claves: la red viaria, el uso de suelo y los núcleos urbanos.

3.5.1 La red viaria

La tarea más importante con que se enfrenta todo urbanista es la solución de los problemas de tráfico. El “standard” de vida de los habitantes de cualquier ciudad depende, en gran parte de una buena solución de su tráfico. Si éste se resuelve bien, mejora el standard de vida y contribuye a hacer la vida de la población más cómoda y segura. El lograr este ideal está en manos del urbanista (GASTÓN y DOMÍNGUEZ, 1950a, p. 5).

Así comienza el primer capítulo del documento, dedicado a la red viaria, en el que esbozaron premisas generales a partir de analizar los problemas que se confrontaban. El diagnóstico preliminar arrojó que las calles de Marianao no resultaban adecuadas para el tráfico de entonces, y que se aprovechaba muy poco el progreso



FIG. 4. Puente sobre el río Almendares, que conectaba los municipios La Habana y Marianao (1950)

Fuente: Archivo Fotográfico Ministerio de Obras Públicas

alcanzado, refiriéndose a las acciones de acceso a Columbia, acometidas años antes.

Marianao estaba conformado por una mezcla de trazados urbanos. A su núcleo fundacional de ascendencia hispana, con trazado semi regular y una trama compacta, se fueron anexando hacia el norte y el este, repartos donde no se usó la medianería, con retículas regulares, mientras que al oeste del río Quibú se concentraron urbanizaciones con trazados sinuosos, ocupadas por suntuosas fincas-quintas y casas de recreo.

El sistema de tráfico de Marianao se había configurado de forma anárquica, como la suma de lo que cada propietario había decidido en sus terrenos al parcelarlos, cumpliendo en algunos casos el requisito establecido por el Ayuntamiento de enlazar una nueva urbanización con el sector ya consolidado. De modo que, en muchos casos, eran vías mal trazadas, sin el ancho necesario que absorbiera la movilidad del momento, y, además, eran pocos e inadecuados los puentes que atravesaban el río Almendares para conectar a Marianao con La Habana. Por otro lado, teniendo en cuenta las predicciones del aumento del tráfico vehicular, el hecho de que, para dirigirse

a Pinar del Río, la provincia más occidental de la isla fuese imprescindible cruzar Marianao, hacía más dramática la situación (FIG. 4).

A partir de ese análisis y con la recomendación de puntualizar con estadísticas en estudios posteriores, plantearon utilizar las vías primarias y secundarias existentes con un mínimo de rectificaciones y completar con nuevas calles solamente cuando fuese absolutamente imprescindible. Las reformas que proponían estuvieron dirigidas a la mejora de esas vías para asegurar una buena circulación; la segregación del tráfico urbano e interurbano; la seguridad del tráfico y el establecimiento de calles de circunvalación, que no atravesaran los núcleos urbanos ya consolidados, aunque los servirían de manera completa (FIG. 5).

3.5.2 Uso del suelo

Al inicio del segundo Capítulo del documento nombrado uso del terreno, como parte del diagnóstico realizado expusieron:

Lo mismo ha crecido en los buenos que en los malos lugares que ofrece la ciudad; se agrupan o separan caprichosamente según el trazado de calles

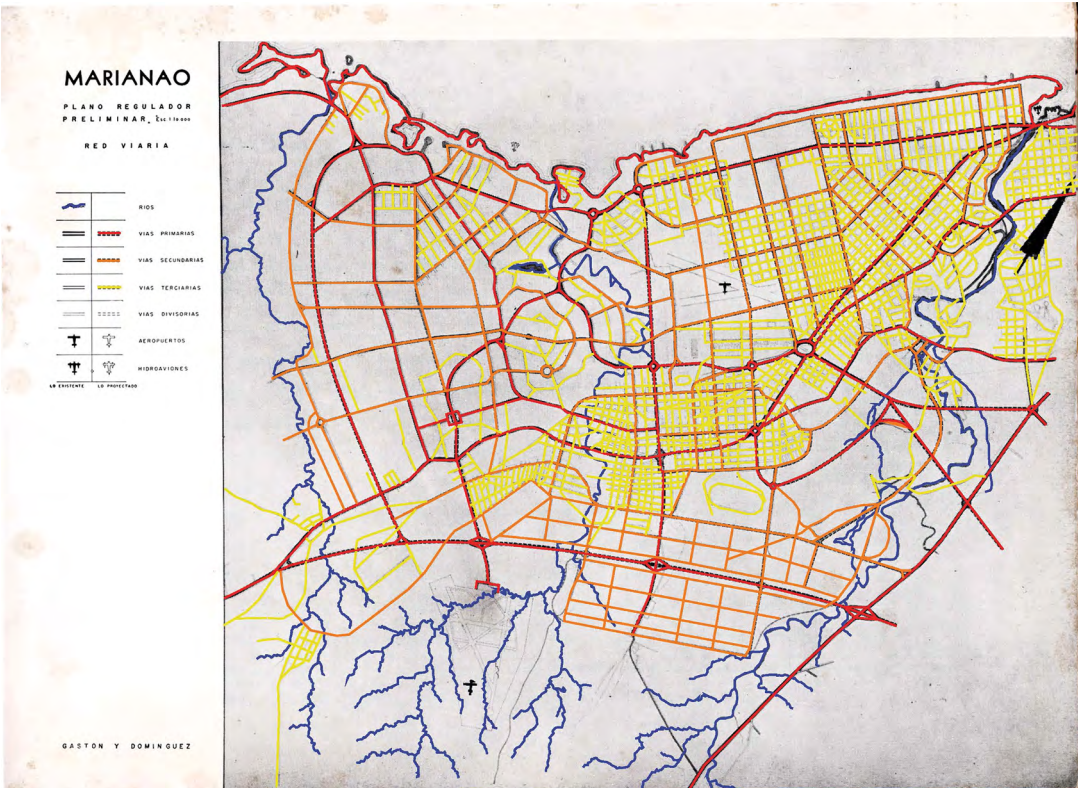


FIG. 5. Red vial propuesta para la ciudad de Marianao
Fuente: Gastón y Domínguez (1950a): Inicio del Plano Regulador de la ciudad de Marianao, La Habana

regulares o irregulares, diríase que a capricho; son de las alturas más disímiles o se arriman a fábricas o a estructuras del más variado carácter. En algunas partes de la ciudad el hacinamiento y alta densidad de población ha llegado a causar que algunas áreas de la ciudad resulten verdaderamente impropias para que habiten seres humanos. Las viviendas urbanas sufren las consecuencias de una política que ha fomentado la libre selección de su emplazamiento; la expansión anárquica de sus barrios y repartos; la ineficiencia de las ordenanzas y la improvisación en cuanto a servicios económicos se refiere (GASTÓN y DOMÍNGUEZ, 1950a, p. 25-26).

Como primer paso para la solución de esas deficiencias en el plano Zonificación y Desarrollo, establecieron los principios y directrices generales de una reorganización de Marianao, basados en dos ideas fundamentales: la conservación y desarrollo de los lugares y elementos de belleza y calidad existentes y limitar la expansión de las zonas menos atractivas a las vistas, hasta llegar a su total eliminación.

La franja norte se destinaba a uso recreativo y turístico, la zona intermedia para usos residenciales vinculándolos a sistemas de espacios libres asociados a cauces fluviales y las grandes infraestructuras fabriles, y la zona sur se destinó a los desarrollos industriales próximos a la vía de alta velocidad que proponían que circunvalase el territorio.

Según esa zonificación el área del municipio la dividieron en zonas por su carácter, separando las residenciales de las industriales de manera que no se mezclaran esos usos. Sin embargo, llama la atención que el *zoning* que formularon es menos rígido que el de las propuestas lecorbuserianas, pues especificaron que no debían segregarse las casas unifamiliares de los edificios de apartamentos y a propósito comentaron que en los muchos casos en que se hizo, se conformaron enormes barrios marcados por la monotonía. De modo que abogaron por evitar esa estricta y aburrida forma de concebir las zonas residenciales, en aras de lograr la variedad que demanda una ciudad.

Partiendo del ritmo de crecimiento de la población desde el último censo efectuado en 1943, que había sido de un 37%, previeron que en pocos lustros Marianao llegaría a tener una población de más de 300 mil habitantes y que, por tanto, era necesario hacer cambios radicales para mejorar el modo de vida de la población.

A tal efecto, el área total del municipio se dividió en seis zonas según su carácter: el centro, una zona turística y de hoteles, una zona industrial, una zona de recreo y deportes y dos zonas residenciales (FIG. 6).

Gastón y Domínguez concibieron el centro de la ciudad de Marianao coincidiendo con el centro de su núcleo antiguo. El diagnóstico de la zona central reflejaba la disponibilidad de terrenos suficientes para incluir en el Centro Cívico, Cultural y Comercial un conjunto de edificios que alojase las labores administrativas de la municipalidad formado por el Palacio Municipal, los edificios para albergar las dependencias del Estado, Juzgados, Zona Fiscal, Sanidad, Junta Electoral, Junta de Educación, oficina del Ministerio de Obras Públicas, Cuartel de Bomberos, edificios para las asociaciones cívicas de la ciudad, las compañías de servicios públicos, como Acueductos, Electricidad, Gas, Teléfono, entre otros. Por su parte, el Centro Cultural se ubicaría directamente frente al Centro Administrativo conectado por la calle 124.

Con el propósito de aumentar el carácter de centro de ese sector se propuso la incorporación de un Teatro Municipal con una Escuela de Artes Dramáticas anexa (radio, televisión, cine, bailes, etc.), Museo de Artes (pintura y escultura), Museo Histórico, Museo de Ciencias, Museo de historia natural, Biblioteca Municipal, Escuela Municipal de Enseñanza Superior y una Escuela Municipal de Artes y Oficios.

Partiendo del protagonismo que ya tenía en cuanto a servicios la avenida 51, donde se alienaban comercios de diferente carácter, cines, escuelas, instituciones de salud, la sede de la compañía de teléfonos del municipio, entre otras instituciones, se concibió como Zona Comercial el sector al sur del Centro Cívico y Cultural para ubicar el Mercado Municipal. La zona contemplaba estacionamientos y calles de servicios para los comercios.

Zona turística y hotelera

Conscientes de los atractivos turísticos de Marianao, el Plan concebía tres zonas del litoral norte con amplias posibilidades de desarrollo:

De este modo no solo se consolidaba la vocación turística de las llamadas entonces playas de Marianao y toda la infraestructura asociada a ellas, en particular los clubes que florecieron en las primeras décadas del siglo XX, sino que se



FIG. 6. Usos de suelo propuesto para la ciudad de Marianao. Litoral norte para usos recreativos y zona sur reservada para funciones industriales

Fuente: Gastón y Domínguez (1950a): Inicio del Plano Regulador de la ciudad de Marianao, La Habana

democratizaba el disfrute del gran parte del litoral, pues se prohibía la privatización de sus áreas.

Zona de recreo y deportes

El Hipódromo Nacional construido en 1915 al sur del centro histórico de Marianao constituyó un importante antecedente para decidir ubicar en sus inmediaciones una zona pública y popular de recreo y deportes de campo, con facilidades para los sectores de la población de menos recursos, muy distintos por su carácter y requisitos de los deportes de mar que proponían en las zonas de litoral. La segunda zona de Recreo y Deportes se concebía al oeste, a lo largo del límite del Término Municipal de Marianao, el río Jaimanitas. En la margen derecha del río proponían espacios para actividades campestres, como campamentos escolares y excursiones.

Zona industrial

El sur y el oeste del territorio quedó reservado para las industrias, manteniendo así la vocación

fabril de las márgenes del río Almendares, donde se habían ido estableciendo a lo largo de la historia de la ciudad establecimientos de diferente carácter y envergadura, para los cuales el agua fue indispensable en sus procesos productivos, entre ellos, las conocidas cervcerías La Tropical, y La Polar. Se propuso entonces que en la franja izquierda se emplazasen las grandes industrias de nueva creación. También, el sector al sur del Hipódromo Nacional quedaría reservado para pequeñas industrias y talleres de artesanía. Y se concebía una tercera zona industrial complementaria a lo largo de la avenida 51, donde ya existía una fábrica de hielo, un tejar, y otras pequeñas factorías que, dada la naturaleza de sus actividades, no perturbaban a las zonas residenciales que lo rodeaban.

Zonas residenciales

Tomando como referencia las características de los distintos repartos con los que ya contaba Marianao, propusieron seis tipos de Zonas residenciales, la primera asociada al centro cívico

del municipio y las otras cinco para el futuro crecimiento que se preveía, con densidades que iban disminuyendo según el sector. Esto estaría acompañado de los reglamentos pertinentes desde el punto de vista constructivo y sanitario.

Las tres primeras zonas de uso residencial se definirían por densidad de población, con el propósito de que, donde hubiese alta concentración de habitantes, en edificaciones de varios pisos, hubiera mayores espacios libres, lo que se debía complementar por regulaciones que establecieran un área mínima por familia. Así, se consideraría un máximo de 400 hab./h en la zona del centro de la ciudad, mientras para los distritos de casas multifamiliares con jardín sería de 200 a 250 hab./h., aplicando categorías en función de las rentas: de renta baja, de renta media; de renta alta; y subdivisiones dentro de cada una, relacionadas entre sí y acordes con sus respectivos ambientes.

Cada zona residencial fue concebida con su correspondiente centro comercial y para su regulación y emplazamiento definitivo recomendaron estudios territoriales específicos de manera que la red comercial fuese armónica y equitativa. En el Centro Urbano, la zona #1, se emplazarían los edificios destinados a oficinas y negocios especiales y generales, combinados con las viviendas y los lugares de trabajo relacionados con las funciones administrativas y públicas.

3.5.3 Núcleos urbanos

El último capítulo de los fundamentos del plan estuvo basado en lo que consideraron dos puntos esenciales de carácter subjetivo, el análisis de las singularidades y diferencias de los núcleos urbanos o barrios, entendiendo sus circunstancias locales como aquellas que le otorgaban personalidad propia a cada uno de ellos y lo que llamaron el orgullo cívico que debe inspirar a quienes los habitan.

A partir de este enfoque, plantearon la premisa de organizar el territorio dentro de un sistema de comunidades y vecindarios urbanos o núcleos entre sí, los cuales debían agruparse, de manera orgánica, alrededor del núcleo central o centro de la ciudad. Planeaban la necesidad de eliminar los barrios de indigentes, y sustituirlos por conjuntos de lo que consideraban viviendas dignas. Plantearon además la necesidad de descentralizar algunos servicios públicos y municipales, sobre la premisa de que tal subdivisión debía contribuir a una mejor organización y gestión de la Administración Municipal de los servicios.

Al entender a Marianao con su diversidad de trazados, morfologías, composición social de sus barrios, la división del territorio en los diferentes núcleos se hizo siguiendo los siguientes parámetros: tipo de habitantes semejantes, tipo de

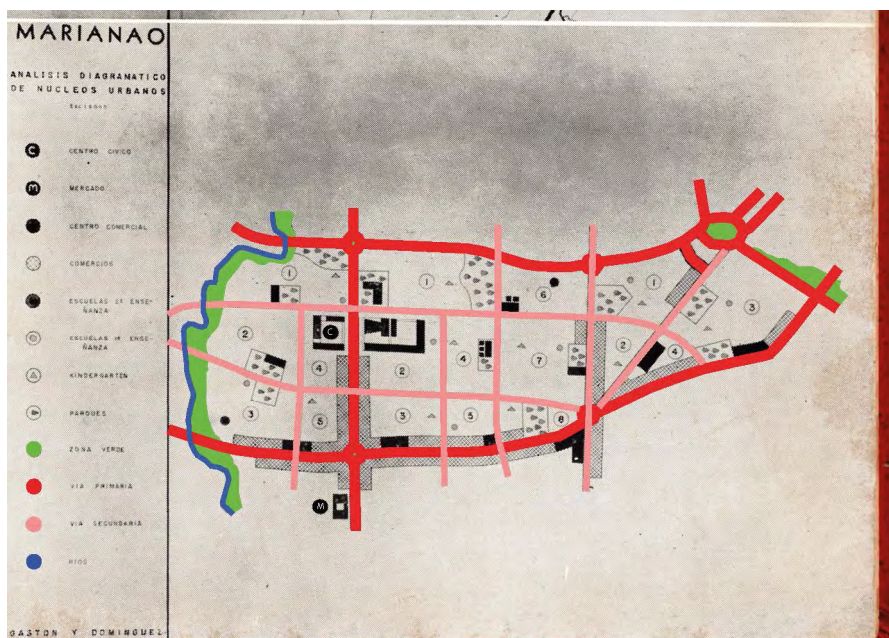


FIG. 7. "Análisis diagramático de núcleos urbanos". División esquemática de los tres núcleos urbanos que concibieron dentro del centro de Marianao. A la izquierda en color negro se señalan los edificios del Centro Cívico propuesto con el Palacio Municipal, Centro comercial y Mercado Municipal

Fuente: Gastón y Domínguez (1950a): Inicio del Plano Regulador de la ciudad de Marianao, La Habana

edificios similares y los límites geográficos determinados por vías primarias y comunicaciones principales (FIG. 7).

Aunque no se menciona el término unidad vecinal, ese concepto estuvo presente en la concepción de las zonas residenciales, pues propusieron sectores delimitados por vías primarias, con vías secundarias internas exclusivas para la comunidad, que contuviesen servicios públicos propios, en particular la escuela primaria, y otras prestaciones comunitarias que, de ser posible, se agruparían alrededor de un centro. La cuantificación de la población que precisaría de una escuela sería el parámetro para determinar la extensión de cada vecindario, que podría variar de acuerdo con la densidad de población. También tendrían uno o varios centros comerciales, complementados por servicios a pequeña escala en la periferia, en cruces de tráfico, y siempre que fuese posible, adyacentes o frente a centros similares de los vecindarios limítrofes. Los espacios libres se pensaron como un sistema de pequeños parques planificados.

Los núcleos urbanos que se formasen por la agrupación de varios vecindarios tendrían que disponer de aquellos servicios no incluidos privativamente en cada uno de ellos, tales como centros de salud de diferente alcance, locales de espectáculos, y centros comerciales y de abastecimiento de mayor importancia.

3.6 Los aportes del Plan

Las pautas establecidas por Gastón y Domínguez reflejan un pensamiento actualizado en relación con el debate internacional, pero no fue una simple traslación del lenguaje de los CIAM. La propuesta “suavizó” la rigidez del *zoning*, y si bien no mencionan preocupaciones patrimoniales, lo que hubiera sido demasiado precoz en 1950, no plantearon demoliciones a gran escala, apenas acciones puntuales de poca envergadura para corregir algunos problemas de vialidad. Por el contrario, reiteraron el propósito de mantener los elementos característicos de cada barrio, aquellos que según declararon, les otorgaban personalidad propia. Asimismo, la concepción de aplicar encuestas a los ciudadanos resultó novedosa en su momento y hubiera permitido tomar en cuenta las opiniones de la población en la toma de decisiones del desarrollo futuro del municipio.

Por razones que escapan a los alcances de esta investigación, el Plan no se puso en práctica.

De las acciones propuestas que se lograron materializar, las más importantes fueron el edificio del Ayuntamiento y el Anfiteatro (FIG. 9), proyectados por Gastón y Domínguez y la construcción del edificio del Mercado Municipal de Abasto (FIG. 8), a cargo del arquitecto Eugenio Albarrán, a lo que se sumaron acciones puntuales de mejoramiento vial, en particular en la avenida 51.



FIG. 8. Mercado Municipal de Abasto y Consumo

Fuente: Diario de La Marina 1953

Los principales aportes de la propuesta se centraron en ordenar y articular los procesos de expansión de Marianao, a partir de entender y asumir las particularidades y conflictos urbanos del territorio y pudieran resumirse como:

- 1 Rediseño de circulaciones viales para optimizar tiempos y seguridad en los desplazamientos, manteniendo, no obstante, los principales valores urbanos de los ejes históricos que habían estructurado el crecimiento de la ciudad.
- 2 Ampliar la visión de los potenciales turísticos del territorio explotando más sus atractivos: las grandes zonas verdes, el extenso litoral y la rica diversidad tipológica residencial fruto de la evolución histórica de sus barrios.
- 3 La concepción de áreas recreativas a ambos extremos de la ciudad para el esparcimiento, así como consolidar y democratizar el uso público del litoral.
- 4 La expulsión del aeródromo del corazón de Marianao, con lo que se hubiera recuperado un extenso e importante sector del municipio para su urbanización.
- 5 La zonificación de áreas productivas e industriales al sur del territorio.



FIG. 9. Palacio Municipal, sede del Ayuntamiento de Marianao (1951-1953)
Fuente: El Sol, La Habana (1952)

Todo parece indicar que la concreción de las propuestas de Miguel Gastón y Martín Domínguez se vio limitada por entrar en contradicción con los intereses privados de los propietarios que tendrían que haberse implicado en las acciones que se proponían. Justo sobre la decisión de no construir el parque urbano concebido para La Puntilla (FIG. 10), un extenso terreno propiedad de la *The Insular Railway Company* usado como paradero de los tranvías, que quedó libre al eliminarse ese servicio, Alberto Prieto, profesor de la Cátedra de Arquitectura de Ciudades de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de La Habana, expresó en una carta dirigida al ministro de Obras Públicas: “(...) una vez más el interés colectivo está al ceder ante el privado (...)” (PRIETO, 1951).

Puede suponerse también que la propuesta de Gastón y Domínguez influyó en la nueva rotulación de calles, que se puso en práctica en Marianao en 1956, pues si bien no entró en detalles

sobre cómo erradicarlo, si diagnosticó el caos que reinaba al respecto. En las zonas más antiguas las calles se nombraban a la usanza tradicional. Las más importantes eran la Calzada Real de Marianao y el Paseo de la Reina, y se sumaban las identificadas con el nombre de personalidades como el Marqués de Sama, Luisa Quijano, General Lee, Adolfo Castillo, entre otros, junto a Padre, Dolores o Reina, términos que variaron en el tiempo. Pero las mayores confusiones se daban en muchas de las parcelaciones del siglo XX, donde se emplearon números y letras, pero cada propietario asumió a su gusto cómo nombrar las calles de sus parcelaciones, de modo que en el municipio había muchas calles 1, 3, 5 y así sucesivamente. La nueva rotulación, vigente hasta el presente, usó en dirección este-oeste números pares y el término calle, aumentando a partir del río Almendares, y de norte-sur números impares y el término avenida, aumentando a partir del mar, dando continuidad a lo que fue usado en Miramar.



FIG. 10. Río Almendares límite físico entre los municipios La Habana y Marianao, vista en primer plano de la zona de La Puntilla, territorio urbanizado más tarde

Fuente: Archivo del Ministerio de Obras Públicas 1947

Por otro lado, cabría preguntarse cuán factible era aplicar un plan con ese alcance para Marianao, sin involucrar al resto de los municipios que conformaban el área metropolitana de la provincia, en particular al municipio La Habana. Esta limitante no es imputable a los arquitectos Gastón y Domínguez, fue una premisa administrativa del encargo del alcalde de Marianao. Una visión que analizara la capital integrando todos sus municipios dentro de su entorno regional y en relación con el resto de las provincias del país, solo sería posible a partir de una solicitud que rebasara el marco municipal. La creación en 1955 de la Junta Nacional de Planificación de Cuba permitió que se pudiera realizar un Plano Regulador para guiar el desarrollo urbano de la capital, incluyendo todos sus municipios, elaborado con la asesoría de José Luis Sert⁷ y su firma TPA (*Town Planning Associates*). Es posible suponer que estos arquitectos hayan conocido lo

previsto para Marianao por GASTÓN y DOMÍNGUEZ, pues en el llamado Plan de Sert⁸ se observan algunas semejanzas en relación con las zonificaciones funcionales pensadas por ellos para Marianao. Por ejemplo, el Plan de Sert asumió una circunvalación sur muy similar, que garantizaba un flujo expedito y continuo conectando el territorio con el resto de la ciudad. De igual forma, se observan coincidencias en la concepción de algunos espacios verdes, al igual que para el litoral como zona de esparcimiento, aunque con un menor protagonismo. Pero la solución de Sert para la vialidad en el interior de Marianao no fue amigable con los tejidos urbanos preexistentes. Su plan agredía en extremo las morfologías heredadas de amplias zonas residenciales ya consolidadas.

La escala de trabajo fue la principal diferencia entre estas propuestas, de ahí que los aportes de

7_La estrecha relación personal de Sert y Domínguez marca incluso un cierto paralelismo con sus exilios. Aunque de ideas políticas distintas, corrieron suertes un tanto similares.

8_La trascendencia que tuvo el plan de Sert en la bibliografía sobre urbanismo y arquitectura, no sólo de La Habana, sino de toda una época, véase: SEGRE, R. (2008) y GÓMEZ, F. (2008), unido a la dificultad de Domínguez para firmar proyectos en Cuba pueden haber influido en la invisibilidad del Plano de Marianao en la literatura especializada.

ambos planes deben entenderse no solo teniendo en cuenta la distancia temporal entre ellos, de casi una década, sino, sobre todo, por el alcance y los objetivos particulares de cada uno. Gastón y Domínguez al trabajar solamente en el municipio Marianao pudieron profundizar más en particularidades de ese sector y llegar a detalles más precisos de intervención en todos los aspectos, mientras que el plan de Sert, precisamente por su alcance metropolitano, que abarcó toda La Habana, solo llegó a esbozos generales para repensar la capital cubana, con estudios de densidades, circulaciones y de estructuración funcional. La propuesta de Sert dividía la ciudad en cuatro grandes zonas, y Marianao, al oeste, era una de ellas.

El Plan de Marianao sirvió de antesala a otras experiencias que desarrollaron estos arquitectos en el campo del urbanismo. Poco tiempo después Martín Domínguez trabajó en los planes de desarrollo de las playas Jibacoa y Santa María del Mar, al este de La Habana y a finales de la década concibió junto al arquitecto Ernesto Gómez Sampera y el ingeniero Bartolomé Bestard una urbanización residencial para empleados de la radiodifusora cubana CMQ, junto a una estación de transmisión llamada Televisión ubicada al sur oeste de la ciudad (DOMÍNGUEZ, 1960).

Por su parte Miguel Gastón participó en las propuestas de urbanización para la llamada Habana del Este Metropolitana, que desde finales de los años cincuenta apuntaban a convertir ese territorio al este de la bahía en el nuevo centro residencial de expansión de la ciudad. Junto al arquitecto Ricardo Porro, y con la asesoría del italiano Franco Albini, (*Revista L'Architettura, Cronache e storia*, 1964) Miguel Gastón realizó un plan basado en la división del territorio en unidades vecinales con sinuosas supermanzanas

de bloques de viviendas colectivas en torno a estructuras de servicios de diverso carácter.

4 CONSIDERACIONES FINALES

La reconstrucción documental de este estudio urbano, a partir del procesamiento de las fuentes bibliográficas y de la interpretación de los materiales de archivo resulta relevante no solo para la comprensión del propio territorio y de sus complejidades urbanas, sino, además, para engrosar la historiografía sobre la ciudad de La Habana, pues las recomendaciones de Gastón y Domínguez para un Plano regulador de Marianao no ha tenido la visibilidad que merece.

Las Ideas para un plano regulador de Marianao concebidas por Miguel Gastón y Martín Domínguez constituyeron el primer estudio específico del ese término municipal, con el propósito de mejorar su funcionamiento urbano. La propia dimensión del Plan refleja el ansia de progreso y modernidad a la que aspiraba Marianao, en su afán de competencia con el municipio La Habana, impulsada por Francisco Orúe desde la alcaldía, durante más de una década. Las encuestas de urbanismo propuestas constituyeron un instrumento novedoso en el contexto local, que invitaba a la participación ciudadana.

Por la coherencia y el rigor que se advierten en las propuestas de Gastón y Domínguez, así como por el hecho de que todavía permanecen disponibles gran parte de los terrenos para los cuales concibieron funciones de ocio, deporte y recreación, revisar estos documentos reafirma las potencialidades de desarrollo urbano que aún tiene el oeste de La Habana y constituye un excelente ejercicio de estímulo y motivación para el diálogo contemporáneo que precisa La Habana de hoy.

5 BIBLIOGRAFÍA

- ALLOZA, F. (1947): Lo que se construye en La Habana. *Arquitectura*, Volumen XV, (169), 159-262.
- COLETE, H. (1949): La reunión de la American Society of Plannings Officials. *Arquitectura*, Volumen XVII, (186), 17-19.
- CUE-SIERRA, M. (2023): *Entre micrófonos*. Ediciones EnVivo, La Habana.
- DOMÍNGUEZ, M. (1960): Curriculum Vitae.
- EDITORIAL PANAMERICANA (1944): *Guía Provincial de La Habana. Comercial, Industrial, Profesional, Agrícola y Social, 1944-1945*. La Habana, Cuba. Panamericana, Burgay y Cía.
- GASTÓN & DOMÍNGUEZ (1950a): *Inicio del Plano Regulador de la ciudad de Marianao*, La Habana.
- GASTÓN & DOMÍNGUEZ (1950b): *Plan para una investigación de urbanismo de la ciudad de Marianao*, La Habana.
- GÓMEZ, F. (2008): *De Forestier a Sert. Ciudad y Arquitectura. La Habana 1925-1960*. Madrid: ABADA Editores.
- GORDILLO-GONZÁLEZ, D. & DEL-VALLE-GRILLO, A.C. (2021): *La obra construida y proyectual por el arquitecto Martín Domínguez Esteban en La Habana entre los años 1937 y 1960*. Tesis de Diploma. No publicada, Universidad Tecnológica de La Habana.
- INCLÁN-LAVASTIDA, F. (1952): *Marianao: evolución histórica*. La Habana, Cuba Oficina del Historiador.
- MARIBONA, A. (1956): Turismo interior. No debe convertirse La Habana en sucursal arquitectónica de Miami. Lo que opina el arquitecto Emilio del Junco. *Arquitectura*, Año XXIV, (278), 404.
- MARTÍNEZ-INCLÁN, P. (1948): La ciudad y su región. *Arquitectura*, Volumen XVI, (184-185), 287-294.
- MARTÍNEZ-INCLÁN, P. (1949a): Urbanismo. *Arquitectura*, Volumen XVII, (190), 133-140.
- MARTÍNEZ-INCLÁN, P. (1949b): Código de Urbanismo, Carta de Atenas, Carta de La Habana. La Habana, Cuba, Imprenta P. Fernández y Cía.
- MUÑOZ-HERNÁNDEZ, R., ROUCO-MÉNDEZ, A. J. & GONZÁLEZ-PANECA, C. (2023). Periferias hipotecadas: el impacto de la FHA (Fomento de Hipotecas Aseguradas) en el crecimiento urbano de La Habana, Cuba [1953-1963]. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(216). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.216.11>
- NAVARRETE, H. (1949): La conferencia del Arquitecto Urbanista Miguel C.Roca, *Arquitectura*, Volumen XVII, (186), 20.
- RABASCO, P. (2017): Martín Domínguez 1897 -1970. En P. RABASCO, M. DOMÍNGUEZ-RUZ, (Eds.) *Arniches y Domínguez*. Madrid: Fundación ICO- Editorial Akal.
- RABASCO, P. (2010): Los primeros días. Martín Domínguez en La Habana. *Arquitectura y Urbanismo*, 31(1), 56-62. Recuperado de: <http://rau.cujae.edu.cu/index.php/revistaau/article/view/24>
- PRIETO, A.(1951): Los grandes errores urbanísticos de Marianao, *Arquitectura*, Volumen XIX, (220), 473.
- SEGRE, R. (2008): Un menage a trois urbanístico: José Luis Sert en La Habana. En: *Miradas cruzadas, intercambios entre Latinoamérica y España en la Arquitectura española del siglo XX*. Actas Preliminares Pamplona, 13/14 marzo 2008.
- VIEGO, J. A., (1943): Obras de mejoramiento urbanístico en Marianao, *Revista Nacional de la Propiedad Urbana*, La Habana, noviembre. Año X, (118), 17-18.
- WEISS, J. (1947): *Arquitectura cubana contemporánea*, La Habana, Cuba, Cultural S.A.
- ZARDOYA, M. V. (2004): La Habana del oeste. *Revista Planificación Física-Cuba*, (7).

6 REFERENCIAS A OTROS RECURSOS/FUENTES DOCUMENTALES

- Ciclo de conferencias sobre temas de urbanismo. (1941): *Arquitectura*, Volumen IX, (99), 317-334.
- Diario de La Marina (1953).
- El Patronato Pro-Urbanismo (1942): *Arquitectura*, Volumen X, (106), 187-189.
- Memoria del Plan de obras del gobierno del Dr. Ramón Grau San Martín*. (1947): La Habana, Cuba, Ministerio de Obras Públicas.
- Primer Congreso Nacional de Arquitectura. Sesiones y Acuerdos. (1948): *Arquitectura*, Volumen XVI, (183), 248-259.
- Revista *L'Architettura*, *Cronache e storia*, (1964) no. 106, 239.
- Temario Propuesto para el VII Congreso Panamericano de Arquitectos. (1949): *Arquitectura*, Volumen XVII, (191), 166.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ATEC	Agrupación Tectónica de Expresión Contemporánea
CIAM	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
FOCSA	Fomento de Obras de Construcción, S.A
TPA	Town Planning Associates

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

A light blue map of the Bogotá-Cundinamarca Metropolitan Region serves as the background. It shows the outlines of various municipalities, with their names written in small, dark blue capital letters. The map is oriented with Bogotá D.C. at the bottom center. The year '2022' is prominently displayed in the upper left corner in a large, white, sans-serif font.

2022

Dinámica y valor inmobiliario en la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca 2000-2022

*Dynamics and real estate value in the Bogotá-Cundinamarca
Metropolitan Region 2000-2022*

Yency Contreras-Ortiz⁽¹⁾ César Augusto Ruiz-Rojas⁽²⁾

- ⁽¹⁾ Universidad Nacional de Colombia
ycontreraso@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-1183-6826>
- ⁽²⁾ Universidad Nacional de Colombia
caruizro@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-1159-4727>
-

Resumen

Esta investigación analiza los procesos de transformación en 25 municipios de la Región Metropolitana de Bogotá, a partir de la evolución de sus dinámicas inmobiliarias y sus impactos en los procesos de valoración predial en el periodo 2000-2022. A través de una metodología de análisis predial y urbanístico y una aplicación econométrica; se pretende responder por los cambios en las características prediales y de licenciamiento; así como el impacto de estas transformaciones sobre los valores inmobiliarios y la variación de los recaudos de impuesto predial como expresión de las capacidades de apropiación colectiva de dichas rentas. El estudio evidencia cómo los incentivos de la norma urbana generan ampliaciones de las áreas urbanas, modificando la vocación de los suelos rurales y, por ende, el valor inmobiliario de los municipios; sin que estos mayores valores se estén capturando en forma de impuestos para el beneficio colectivo.

Abstract

This research analyzes the transformation processes in 25 municipalities of the Metropolitan Region of Bogotá, based on the evolution of their real estate dynamics and their impacts on property valuation processes in the period 2000-2022. Through a methodology of property and urban analysis and an econometric application, the study seeks to answer for the changes in property and licensing characteristics, as well as the impact of these transformations on real estate values and the variation of property tax collections as an expression of the collective appropriation capacities of such revenues. The study shows how the incentives generated by the urban norm generate expansions of urban areas, modifying the vocation of rural soils and, therefore, the real estate value of the municipalities; without these higher values are not necessarily being captured in the form of taxes for the collective benefit.

Palabras clave

Desarrollo urbano	Economía de la tierra
Expansión urbana	Uso de la tierra
Valor inmobiliario	

Keywords

Urban development	Land economics
Urban sprawl	Land use
Real estate value	



RECIBIDO: 07.04.2024

REVISADO: 08.07.2024

1 INTRODUCCIÓN

El acelerado proceso de urbanización en las ciudades latinoamericanas desde la primera mitad del siglo XX ha generado profundas transformaciones en su morfología, en sus dinámicas de crecimiento y expansión, así como en los usos asignados a los territorios, tanto urbanos como rurales. Estos cambios han generado una redistribución poblacional entre la gran ciudad y los municipios circunvecinos; el aumento de las interacciones funcionales producto del intercambio de actividades económicas entre muy diversas aglomeraciones urbanas; así como, entre otros, la alteración de los ecosistemas naturales en función de la dinámica de un mercado inmobiliario altamente influenciado por la ciudad principal.

Este escenario de metropolización se caracteriza por un funcionamiento del mercado inmobiliario sustentado en la modificación de las vocaciones y usos del suelo en función de su rentabilidad; alterando el valor de la tierra bajo dichas expectativas, y limitado los mecanismos de los pobladores de bajos ingresos para el acceso a bienes y servicios públicos.

Este crecimiento de la población y de la ocupación territorial ha complejizado la demanda y la oferta de suelo y ha generado fenómenos de expansión, que tienen impacto en el uso y aprovechamiento del espacio urbano y tienen y tendrán efectos que repercuten en la dinámica inmobiliaria y en la respuesta a las demandas por bienes y servicios públicos por parte del Estado.

Aunque este mercado ha adquirido el carácter de principal regulador en la configuración de las ciudades latinoamericanas, los avances en algunos países como Brasil y Colombia a finales del siglo pasado, han buscado intervenir en dicho mercado, mediante la regulación de usos del

suelo por las autoridades municipales, así como los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. Ello en la búsqueda de que el Estado capture los beneficios de las rentas que se producen de manera colectiva.

Esta investigación se pregunta por cómo se expresa dicho mercado en la Región Metropolitana (en adelante RM) y cómo este viene modificando el valor inmobiliario de los municipios. Se parte de un análisis longitudinal de la dinámica inmobiliaria de la región que se sustenta en la transformación intensiva del suelo rural y urbano y en la asignación de mayores valores al suelo y de los inmuebles en el tiempo; la cual privilegia la lógica mercantil de aumento de las rentas urbanas y una desigual apropiación colectiva de estos mayores valores, a través de uno de los principales instrumentos destinados para ello: el impuesto predial.

2 DINÁMICA Y VALOR INMOBILIARIO: TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y CAMBIOS EN LA VALORACIÓN DE LAS MERCANCÍAS INMOBILIARIAS

Las dinámicas inmobiliarias no son solamente el motor de su crecimiento físico en la ciudad contemporánea, también constituyen una actividad económica relevante. El componente principal de dicha dinámica está constituido por el suelo, el cual es un soporte que determina su ritmo e intensidad.

Desde mediados del siglo XX el proceso de urbanización acelerado en América Latina se caracterizó por movimientos migratorios del campo a la ciudad, producto de la política macroeconómica

de sustitución de importaciones, polos de desarrollo, inversión en infraestructura para conectar centros de desarrollo; y particularmente en el caso colombiano, fue determinante la violencia política.

El común denominador de dichos procesos fue la concentración poblacional en unas cuantas grandes ciudades que incentivaron procesos urbanos expansivos con amplios sectores de población localizados en sus periferias, con imperantes necesidades de suelo, vivienda y, en general, de bienes y servicios públicos.

En el marco de estas transformaciones, hacia finales de los años ochenta e inicios de los años noventa, se promovieron procesos de descentralización y democratización que pusieron en el centro de la toma de decisiones de planificación y política urbana a los municipios. Este período también se caracterizó por la emergencia del sector privado y la desregulación de los procesos económicos en el marco de la globalización y el Estado Neoliberal. Igualmente, en algunos países se promovieron mecanismos para la regulación de los usos del suelo y para la gestión del suelo y la financiación del desarrollo urbano.

La importancia del suelo y su mercado formal ha exigido “introducir a la actividad inmobiliaria y de la construcción como variables de análisis” (BAER, 2008a, p. 11) del proceso de formación urbana. Se incorporan como dimensiones explicativas de las transformaciones territoriales y sus procesos de valoración inmobiliaria, la “lógica con la que intervienen los [propietarios y] promotores inmobiliarios en su rol de compradores de lotes, constructores y vendedores de lotes [...] [y construcciones]” (BAER, 2008a, p. 11). Así, el alcance de la norma determina qué se puede desarrollar en dicho suelo y las expectativas desde la demanda por productos inmobiliarios.

La dinámica inmobiliaria ahora está determinada por el funcionamiento del mercado de la tierra urbana¹ y el cambio constante de su valoración y de los precios (GLEN-MOLINA, 2015). En el caso latinoamericano, se asiste además a un mercado de bienes raíces que se desarrolla en diversas modalidades y densidades en las áreas metropolitanas.

En este escenario, en las primeras décadas del siglo XXI se vienen generando paisajes urbanos altamente fragmentados, con estructuras urbanas

y rurales densas, desarrollos suburbanos de gran impacto, y altas porciones de población y actividades localizadas en las áreas periurbanas de los municipios (PRADA-TRIGO, ARAVENA y BARRA-VIEIRA, 2022). Ello con su respectivo impacto en la valoración inmobiliaria y en la (re) distribución de las rentas que generan dichas actividades.

2.1 El suelo como mercancía y su papel en la dinámica inmobiliaria

El suelo como soporte fundamental de las actividades que se producen en un territorio (vivienda, infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, etc.) tiene características especiales como mercancía. Esto, en parte a la manera en que los agentes urbanos y las autoridades operan sobre estas singularidades; en algunas circunstancias, modificando el número de lotes que se intercambian, los usos que se asignan y que se concretan y, por ende, los precios que se fijan en el mercado (BAER, 2013).

Una de las particularidades del suelo es su irreproductibilidad y su escasez relativa (MORALES-SCHECHINGER, 2012). El suelo es un recurso escaso, pero no solo en referencia a su disponibilidad física, sino a las condiciones para su desarrollo inmediato, acceso a servicios públicos e infraestructura y sus condiciones asociadas a amenazas y riesgos. Así, el suelo urbano, a diferencia de otros bienes, no adquiere valor por sí mismo, sino por factores externos como su localización y lo que se puede desarrollar en él (que también depende de la norma y de las políticas provenientes del aparato estatal); el contexto al que pertenece, y otros aspectos que determinan su valoración; los cuales van más allá de la porción específica de territorio.

Al respecto, ABRAMO (2020) señala que el suelo, sobre todo en las ciudades, es el principal soporte de las materialidades urbanas, y se caracteriza por la inmovilidad espacial, es decir, que no se puede desplazar físicamente y tiene un largo proceso de depreciación física. Otra de las características del suelo urbano, según ABRAMO (2020), es que es compuesto e incorpora un conjunto de otros bienes urbanos y está vinculado a las materialidades producidas en otros suelos urbanos.

En el mismo sentido, BAER (2008a) señala que “la localización es el principal factor de valorización

1_Incluye los procesos de transformación del suelo rural a urbano y de rural a rural-suburbano.

del suelo urbano” (p. 9), pues, aunque existen lotes con superficies idénticas (BAER, 2008b), no sucede igual con el tipo e intensidad de uso asignado y que pueden concretar. Esta particularidad hace que ninguna porción de suelo sea igual a otra, y que sea imposible que una demanda efectiva por un lote logre satisfacerse con la oferta de otro (BAER, 2008b).

Como ya se mencionó, el suelo no tiene valor y precio en sí mismo, este se crea producto de las características ya señaladas. Adicionalmente, la valoración y el precio se generan por una demanda derivada, es decir que se adquiere por lo que se puede hacer en él (uso potencial), lo que en las ciudades requiere procesos de transformación que generan intermediaciones e inversiones que afectan el precio final (BAER, 2008b). Igualmente, “los precios del suelo suelen ser señales que manifiestan el tipo de valoración social que adquieren los terrenos de acuerdo a sus atributos” (BAER, 2008b, p. 347).

En ese sentido, el mercado de suelo “entendido como un mercado de localizaciones en donde el precio está condicionado por lo que sucede en el entorno inmediato y mediato” (PÉREZ, FREDIANI y CORTIZO, 2021, p. 469), integra un conjunto de agentes que inciden en la formación de precios (PÉREZ, FREDIANI y CORTIZO, 2021). De acuerdo con BAER y KAUW (2016) en este mercado “la mayor parte de la demanda no compite por suelo urbano para su consumo directo, sino por la actividad que le da soporte” (p. 7); es decir, “en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos, urbanísticos y normativos” (BAER y KAUW, 2016, p. 7). Así, la demanda compite por las ventajas a obtener en “el uso de un terreno con respecto a otros [...], [o] su valor potencial [...] conferido al usuario y/o al propietario del terreno” (PÉREZ, FREDIANI y CORTIZO, 2021, 469).

Así bien, puede decirse que “el valor del suelo está determinado por el mejor y máximo uso” (BAER, 2008b, p. 347), tanto en términos económicos, como en lo que permite la norma urbana (BAER, 2008b). De esta manera, el mercado del suelo es un negocio inmobiliario que busca maximizar ganancias sin necesariamente expresarse precios más bajos; esto ya que el precio depende del “tíron que ejerza la competencia entre los demandantes” (MORALES-SCHECHINGER, 2005, p. 2).

Al respecto BAER (2013) señala que, aunque la oferta de suelo suele ser tan heterogénea como la cantidad misma de lotes que se ofrecen en el mercado, la preferencia de los consumidores

suele concentrarse en unos pocos lugares; por lo que la distribución del precio del suelo al interior de las ciudades está condicionada por esta falta de complementariedad entre oferta y demanda; que a su vez asigna precios elevados donde la demanda es concentrada, y precios más bajos donde ésta es escasa.

En el mismo sentido, TOPALOV (1979), citado en L’HUIILLIER (2020) señala que el suelo urbano genera rentas, producto de las “sobre ganancias” de localización que se explican por la existencia de los llamados “efectos útiles de aglomeración”. Así, “el comportamiento dinámico de los usos y funciones del suelo en la estructura urbana, [...] [vienen generando] estructuras urbanas desiguales y fragmentadas” (L’HUIILLIER, 2020, p. 69).

En el mismo sentido, PÉREZ, FREDIANI y CORTIZO (2021) señalan que en los actuales procesos de urbanización se evidencia una “tendencia general a la ocupación y rápida valorización de aquellas tierras cuya localización resulte más privilegiada en términos de oportunidades económicas y acceso a bienes y servicios” (p. 467). Al mismo tiempo, “una vez ocupado un determinado espacio, la demanda de suelo se desplaza hacia zonas cada vez más alejadas extendiendo el perímetro urbano y generando periferias dispersas” (2021, p. 467). Como se verá esta es una de las expresiones de la dinámica inmobiliaria que se expresa en las ciudades latinoamericanas en la actualidad.

2.2 La formación de los precios y la valoración de las mercancías inmobiliarias

En esta formación de valor y precio, las expectativas de valorización del suelo urbano juegan un papel decisivo, induciendo a los distintos actores a promover lógicas de especulación donde el “valor de uso” presente pasa a ser un factor residual (KRALICH y RONGVAUX, 2014); pues el uso que se asigna al suelo no es tan importante, como la potencialidad de capturar rentas extraordinarias.

“El hecho de que la tierra posea un precio, constituye una paradoja ya que, [...] [por sí misma] no es producto del trabajo social, ni una mercancía” en el sentido estricto (GALVALIZ et al., 2018, p. 800). Estas características provienen de la evolución de la economía clásica que otorga un valor de uso y un valor de cambio, a partir del mecanismo de propiedad privada, que se expresan a través de la renta; y de la teoría neoclásica que considera las características de bien

escaso, irreproducible, y los costos de oportunidad como factores generadores del valor de renta (GALVALIZ et al., 2018). Este tipo de condiciones han intentado explicar las rentas que genera el suelo urbano; tal es el caso de JARAMILLO (2010), citado en L'HUILLIER (2020) quien propone distintos tipos de rentas urbanas: primarias y secundarias.

Según JARAMILLO (2010), citado en L'HUILLIER (2020), las rentas primarias están vinculadas al proceso de producción de las materialidades urbanas, de espacio construido o de bienes inmuebles. Las rentas secundarias, asociadas al consumo de estos bienes y dependen de los usos urbanos que el mercado asigna y de su funcionalidad. Igualmente, JARAMILLO (2010), citado en L'HUILLIER (2020) identifica cuatro tipos de rentas secundarias: “diferencial de comercio”; renta de “monopolio de segregación”; renta “diferencial de vivienda”; y renta “diferencial y de monopolio industrial” (JARAMILLO, 2010, citado en L'HUILLIER, 2020).

Este reconocimiento de distintos tipos de rentas urbanas muestra que los actuales procesos de transformación territorial están incididos por las expectativas de los agentes y promotores inmobiliarios, de capturar esos mayores valores o potenciales que les asignan los cambios de uso y aprovechamiento del suelo, producto de la acción colectiva.

Sin embargo, para que el suelo cumpla estas expectativas debe ser edificado. En esta actividad de compra de un terreno, edificación y venta participan diferentes tipos de actores, principalmente promotores inmobiliarios; quienes se convierten en intermediarios entre el propietario original y los usuarios finales (BAER, 2008a).

Esta actividad inmobiliaria “se basa en la lógica capitalista [...] [de] la construcción, [...] de la cual surgen otros conjuntos de rentas” (PÉREZ, FREDIANI y CORTIZO, 2021, p. 469), donde se encuentran los agentes constructores y las mercancías, produciendo un bien particular cuya característica especial es su inmovilidad (PÉREZ, FREDIANI y CORTIZO, 2021).

Por lo anterior, la teoría de la formación de los precios de las “mercancías inmobiliarias” y algunas observaciones prácticas, muestran que estos se producen dependiendo, al menos de cuatro factores relevantes: i. Lo que se pueda construir en el terreno (depende de la norma urbanística y del valor de mercado de los productos); ii. Los costos de adecuación del terreno

(localización, costos de la urbanización); iii. Los costos de construcción (dependen de la industria de la construcción y las condiciones de provisión de materiales); iv. El precio del suelo (disponibilidad –inmediata o no–, de su localización (periferia, centro), tamaño, actividades que puedan desarrollarse, acceso inmediato a servicios públicos, etc. (TOPALOV, 1979). La participación de los costos directos y del precio de la tierra en la composición del precio de un inmueble varía de acuerdo con el segmento de mercado.

Por ello, resulta relevante entender las formas de valoración de las mercancías, producto de las transformaciones de la dinámica inmobiliaria y el papel de las normas y políticas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras.

Así, la valoración de bienes inmobiliarios tiene como objetivo medir el impacto que tienen las diferentes variables que conforman un inmueble en su precio (CASTAÑO y TAMAYO, 2014); las cuales están asociadas a su área y edad, pero también, a aspectos como “ubicación, [...] [entorno], la calidad de vida del sector, su potencial de desarrollo, entre otras” (CASTAÑO y TAMAYO, 2014, p. 21).

De lo anterior, el precio de un bien inmobiliario es variable en el tiempo, producto de una combinación de variables cuantitativas y cualitativas; “es decir, está compuesto [...] por apreciaciones objetivas y subjetivas del conjunto de elementos y variables que componen el bien [...] dentro de un entorno económico particular y cambiante” (CASTAÑO y TAMAYO, 2014, p. 21).

La valoración inmobiliaria está vinculada a la economía de mercado y basada en el reconocimiento del derecho a la propiedad. [...] El valor depende de la oferta y la demanda, de la evolución que estas tengan y de su curva de equilibrio y su variabilidad está afectada directamente por el tiempo (CASTAÑO y TAMAYO 2014, pp. 21-22).

En este contexto, las metodologías de valoración de bienes inmobiliarios tienen en cuenta variables como el valor de mercado y el de mayor y mejor uso; y reflejan un “valor de mercado o precio por el que factiblemente se vendería un inmueble en un mercado de libre oferta y demanda” (CASTAÑO y TAMAYO, 2014, p. 24).

Al respecto, autores como EGUINO y ERBA (2020) señalan que el mercado inmobiliario refleja “los valores establecidos en las transacciones inmobiliarias, [los cuales] son el resultado de las intervenciones públicas que impactan el valor del

suelo² [...] y las privadas que generan mejoras y construcciones” (p. 25).

Así mismo, autores como CARRANZA et al., (2018) ponen la relevancia en los instrumentos de producción de conocimiento del valor que el suelo urbano adquiere en el mercado, así como los productos que se generan; al reconocerlo como correlato, entre otros factores, de “las transformaciones territoriales sucedidas o aún por suceder, [...] y [...] elemento central para la aplicación de instrumentos de gestión y financiamiento urbano” (p. 3).

3 METODOLOGÍA

3.1 Área de estudio

“Bogotá y los municipios que conforman su entorno metropolitano, representan lo que las nuevas tendencias suelen denominar como metropolización del desarrollo” (MONTAÑA, 2015, p. 17). Aunque recientemente fue aprobada la Ley de

la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (Ley 2199 de 2022), este análisis no se refiere a dicha figura formal, sino a aquellos municipios que tienen importantes relaciones funcionales con Bogotá y que son relevantes en los procesos de integración metropolitana.

Se analizaron los 25 municipios que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) señala hacen parte de la Sabana de Bogotá, los cuales tienen importantes relaciones de metropolización con la capital. Se categorizaron en cuatro anillos de acuerdo con su cercanía a esta (FIG. 1), así:

De acuerdo con el Sistema de Ciudades del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP, 2014), 23 de estos municipios son áreas de influencia de Bogotá y son relevantes para el funcionamiento de la aglomeración de la región central del país. Estos municipios vienen presentando significativas transformaciones demográficas y de ocupación territorial, que sin duda son causa y consecuencia de su dinámica inmobiliaria. Ello ha tenido un impacto importante en los valores de suelo y en su valoración

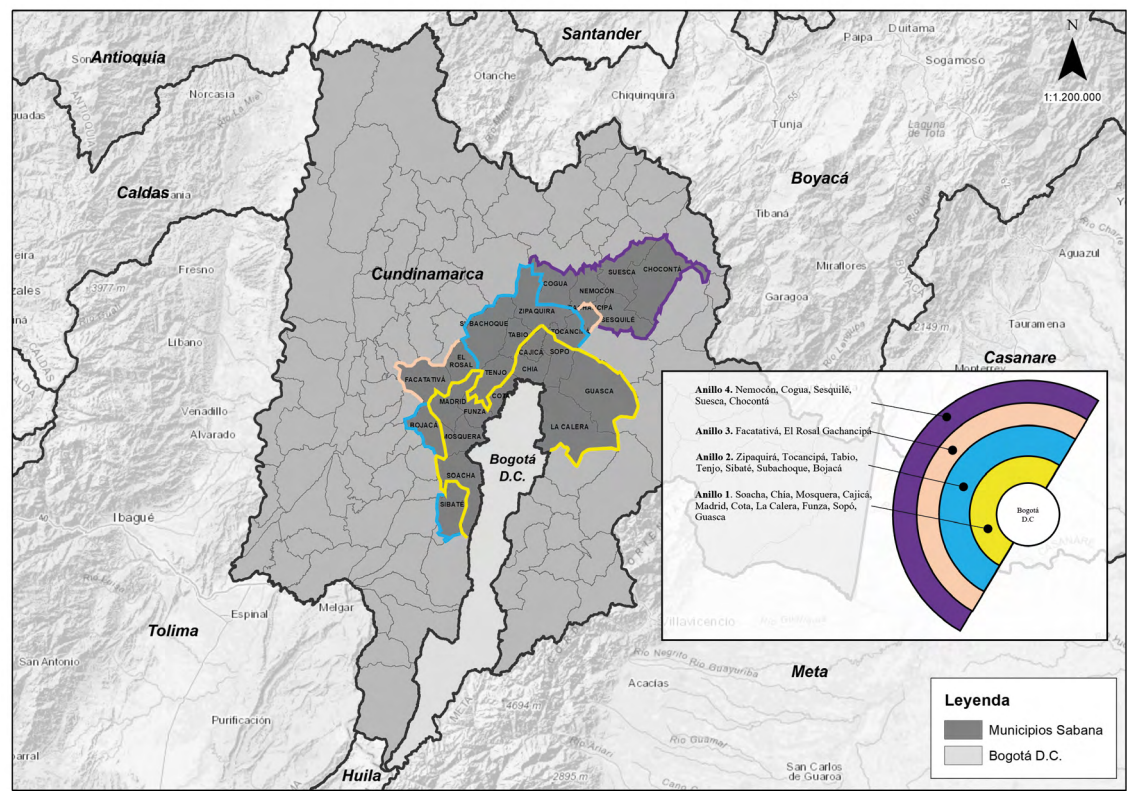


FIG. 1. Categorización y localización de los municipios de la investigación
Fuente: Elaboración propia basada en los municipios identificados para el estudio. Proyecto de Investigación, Hermes 51769 (2019)

2_ Redes de infraestructuras y servicios, normas de uso y densidades, delimitación del perímetro urbano y áreas de expansión, entre otros (EGUINO y ERBA 2020).

inmobiliaria. El caso de Bogotá ha sido estudiado con mayor profundidad (GARZA, 2019; LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE BOGOTÁ, 2016), mientras que, aunque los cambios normativos y de ocupación territorial de los municipios han sido relevantes, sus efectos han sido poco analizados.

3.2 Análisis de dinámica y valoración inmobiliaria

El análisis de las transformaciones territoriales y dinámica inmobiliaria se realizó a través de la revisión de las bases catastrales oficiales de los municipios suministradas por el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC) en el Registro 1, que contiene información alfanumérica sobre los aspectos físicos y jurídicos del predio (principalmente se trabajó con área de terreno, área construida y destinos económicos) (IGAC, 2020). Esta información permitió identificar la realidad del desarrollo inmobiliario de los municipios y la evolución de la subdivisión predial.

Este análisis se concentró en los cambios en el crecimiento de las áreas de las cabeceras municipales en distintos momentos del tiempo (DANE, 2005; DANE, 2017), evidenciando la ampliación de la ocupación territorial y de perímetros urbanos frente al área total de los municipios.

Así mismo, se realizaron análisis de variación año a año de los datos de número de licencias urbanísticas y áreas licenciadas, y unidades construidas por uso (DANE, 2023). Estas cifras muestran la evolución de las autorizaciones de norma urbanística para el desarrollo del suelo y la dinámica de construcción de los municipios (en total 21³). Es de anotar que estos reportes anuales varían en el tiempo para los municipios, de acuerdo con la recolección de datos del DANE.

Para el análisis de valoración inmobiliaria se realizaron varios procesamientos. Sin embargo, no fue posible contar con las bases catastrales de los municipios que registran el valor catastral⁴ y por las limitaciones de alcance y recursos y de inexistencia de un único sistema de datos no era posible construir análisis de ofertas y transacciones.

Por ende, se utilizó el puntaje catastral del Registro 2 entregado por el IGAC (2022), el cual califica las construcciones de los predios a partir de sus características de estructura, acabados principales, baño y cocina. En la calificación se identifican el armazón, los muros, la cubierta, el estado de conservación de la construcción, a través de puntajes que van del tipo 1 al 6 (ALDANA, 2021), así (FIG. 2):

Por disponibilidad de información, los predios de análisis fueron los urbanos de cada uno de los

Rango	Calificación	Descripción
1	1 - 10	Viviendas que no tienen planeación al momento de su construcción. Fabricadas con materiales de desecho en las paredes y techos. Ubicadas en no urbanizadas, carecen de servicios públicos básicos, generalmente sin condiciones sanitarias óptimas, y escasez de vías de comunicación y transporte urbano.
2	11 - 28	Viviendas que pueden o no ser planeadas para su construcción. Los materiales que se usan son madera, prefabricado, ladrillo o bloque, cubiertas de zinc o teja de barro. Los acabados son muy sencillos y pueden tener algunos servicios públicos domiciliarios. Ubicadas en la periferia por lo que pueden tener algunas vías de acceso, pero sin pavimentar, así como pocos medios de transporte urbano.
3	29 - 46	Viviendas constituidas por fachadas calificadas como regulares, con muros de ladrillo o bloque. Las cubiertas son en placa de concreto o teja en asbesto-cemento. Cuentan con servicios públicos básicos, con vías pavimentadas por lo que se facilita el acceso al medio de transporte urbano.
4	47 - 64	Viviendas con estructura en material de concreto, los muros de ladrillo o bloque recovado pueden ser estucados y con pintura. Cubiertas son de placa de concreto o teja en asbesto cemento. Cuentan con la totalidad de servicios públicos básicos. En adición, las vías son pavimentadas facilitando el acceso a la zona.
5	65 - 82	Edificaciones totalmente terminadas. Fachadas buenas con acabados de calidad. La estructura es en concreto y los muros son de ladrillo o bloque. Cubiertas fabricadas en placa de concreto o materiales de buena calidad. Los servicios públicos son básicos y complementarios. Alrededor hay grandes zonas verdes, sociales y recreativas, además de parqueaderos y vías de acceso en condiciones óptimas
6	83 - 100	Viviendas con características propias de inmuebles lujosos como grandes áreas, acabados con materiales de muy buena calidad. Cuentan con todos los servicios públicos básicos más complementarios. Cuentan con amplias zonas verdes, sociales y recreativas, así mismo se encuentran parqueaderos y las vías de acceso están en buenas condiciones.

FIG. 2. Rango de puntajes de construcción según el IGAC
Fuente: Elaboración propia basada en Aldana (2021)

3_Chocontá, Subachoque, Suesca y Guasca no están incluidos en los reportes de licenciamiento del DANE.
4_Se realizaron múltiples solicitudes en los años 2020 y 2021 al IGAC y no se recibió dicha información. Tampoco se recibió respuesta de las solicitudes realizadas directamente a los municipios.

municipios, para los cuales se tomaron los valores del puntaje catastral en los años mencionados, como variable para expresar el valor inmobiliario y su evolución en el tiempo. Este puntaje catastral se usó como variable *proxy* del valor económico de cada uno de los inmuebles que constituyen el universo de análisis objeto de este trabajo.

Un análisis adicional se realizó con la información disponible del valor catastral, con el fin de estimar un impacto que pudo haberse dado sobre los valores catastrales durante un lapso de tiempo, a través del método econométrico denominado Diferencias en Diferencias (DiDi).

Según BERNAL y PEÑA (2011), es posible estimar el efecto de la aplicación de algún tipo de tratamiento (las disposiciones POT) a través de este método.

El modelo de diferencias en diferencias es simplemente el cambio esperado en Y entre el periodo posterior y el periodo anterior a la implementación del tratamiento en el grupo de tratamiento, menos la diferencia esperada en Y en el grupo de control durante el mismo periodo (BERNAL y PEÑA, 2011, p. 74).

El modelo reconoce y busca controlar las posibles diferencias preexistentes que se presentan entre los individuos que pertenecen a los grupos de tratamiento y control.

Esto para aquellos inmuebles que tuvieron alguna modificación potencialmente atribuible a las disposiciones normativas-urbanísticas de los POT, relacionadas con el cambio del uso real del inmueble, así como de la ampliación del área construida del predio.

El impacto se entiende como la diferencia positiva o negativa del cambio del valor catastral, de aquellos inmuebles que efectivamente presentaron cambios (factual) del uso real del suelo o de ampliación del área construida, respecto al cambio de este valor predial de aquellos inmuebles que no tuvieron modificación en estos mismos aspectos urbanísticos (contrafactual). Lo anterior, bajo el supuesto que las disposiciones definidas en este periodo de tiempo por los POT de cada uno de los municipios definieron zonas y casos de aplicación de normas urbanísticas que incentivaron a unos predios y a otros no, a que se materializaran estos cambios, operando bajo las dinámicas y lógicas de los mercados del suelo e inmobiliarios.

Igualmente se toma como supuesto razonable, que en este periodo de ocho años (2012-2020)

fue representativo de la consolidación de decisiones normativas de los POT, incluyendo posibles modificaciones que tuvieron lugar entre el año 2000 y 2012, y que, dada la dinámica inmobiliaria, particularmente importante en estos periodos, el mercado logró actuar bajo el incentivo normativo de los POT.

La estimación del impacto se hizo mediante una regresión por mínimos cuadrados ordinarios, en el cual se asumió que los inmuebles que tuvieron algún cambio del uso del suelo o de área construida se debieron a estas disposiciones de los POT, en donde todos y cada uno de los inmuebles que fueron sujeto de cambios entre el año 2012 y 2020 en comparación con todos y cada uno de los inmuebles que no tuvieron estos cambios.

El impacto esperado resultante de la aplicación del modelo está dado por:

$$\hat{\tau}_{dif-en-dif} = [(\bar{Y}_2|D = 1) - (\bar{Y}_1|D = 1)] - [(\bar{Y}_2|D = 0) - (\bar{Y}_1|D = 0)] \text{ (Ecuación 1)}$$

En donde Y_i indica el periodo en el que se realiza la observación, si la observación se realiza antes de aplicar el tratamiento se asignará $i=0$, mientras que si la observación se realiza después de aplicar el tratamiento se le asigna $i=1$. Por otro lado, D indica si el individuo pertenece al grupo que ha sido sometido al tratamiento o al grupo de control. Si pertenece al grupo de tratamiento se le asigna el número 1 y si pertenece al grupo de control se le asigna el número 0.

Para ello fue necesario definir la anterior expresada como una regresión lineal:

$$\Delta Y_i = \beta_0 + \beta_1 D_1 + v_i \text{ (Ecuación 2)}$$

El parámetro β_1 hace referencia al impacto generado por el tratamiento en el modelo DiDi, ya que corresponde a la diferencia entre los dos promedios muestrales del grupo de ΔY_i (BERNAL y PEÑA, 2011).

Finalmente, se realizaron análisis de la dinámica del valor inmobiliario frente al recaudo del impuesto predial como Fuente de ingresos municipales, en cuanto a que estos ingresos deberían reflejar como renta pública y como eficiencia del accionar de las administraciones municipales, los cambios del valor de los inmuebles. Para obtener los datos se acudió a la base de datos de finanzas públicas de la plataforma *Terridata* del

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP, 2021), que contiene un histórico de los presupuestos municipales, a partir de los registros que reportan las respectivas administraciones públicas locales.

4 RESULTADOS. EVOLUCIÓN DE LA DINÁMICA Y DE LA VALORACIÓN INMOBILIARIA EN LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ-CUNDINAMARCA 2000-2022

Una de las principales expresiones de las transformaciones territoriales está asociada con el crecimiento poblacional. En el caso de la RM, dichos aumentos han sido heterogéneos ligados al proceso de urbanización de Bogotá, el cual tuvo un fuerte ascenso en la primera mitad del siglo XX para el período intercensal 1951-1964 (7,68%). Aunque dos de los municipios del occidente –Funza y Madrid– tuvieron importantes tasas de crecimiento en esa misma década, solo fue hasta el período intercensal de 1973-1985 que conjuntamente los municipios tuvieron aumentos significativos de sus tasas, mientras que Bogotá ya tenía un comportamiento decreciente de dicho indicador.

Estos patrones de urbanización de los municipios que se dieron en los años setenta fueron incluso muy superiores a las tasas de Bogotá en su momento más alto. Para el período intercensal de 1973 a 1985 los crecimientos en promedio de municipios del primer anillo de influencia de Bogotá fueron los más altos en toda la segunda mitad del siglo XX. En todo caso, en los municipios circunvecinos dicho crecimiento

se mantuvo durante el siguiente período intercensal (1985-1993). Es de anotar que iniciando los 2000, algunos de los municipios del primer (Mosquera, Chía y Sopó) y segundo anillo (Tabio y Bojacá) volvieron aumentar sus tasas; mientras que en el cuarto anillo todos los municipios retomaron un crecimiento importante en el período de 1993-2005.

Aunque las tasas de crecimiento poblacional de los municipios de la RM en el período intercensal 1985-1993 fueron en promedio inferiores a las del período anterior, la población en términos absolutos continuó creciendo, con repuntes en sus tasas en 2018 en municipios como Mosquera, Cajicá, Madrid, Cota, Soacha, Tocancipá y Gachancipá (con tasas cercanas y superiores al 4%). El resultado para el último censo nacional es una región altamente urbanizada, con una ciudad núcleo con crecimientos por debajo del 1%, y sus municipios circunvecinos cercanas en promedio al 2,5%.

4.1 Análisis de las transformaciones territoriales y dinámica inmobiliaria: subdivisión predial y usos licenciados

La ocupación territorial en los municipios ha aumentado en términos porcentuales muy por encima de la población en los últimos 12 años, tal y como se observa al comparar los crecimientos de las áreas urbanas (cabeceras urbanas + centros poblados) de los municipios entre 2005-2017 (Fig. 3).

Como se observa, 24 de los 25 municipios tienen incrementos de área urbana (en km²) entre 2005 y 2017. En 17 de ellos el crecimiento de

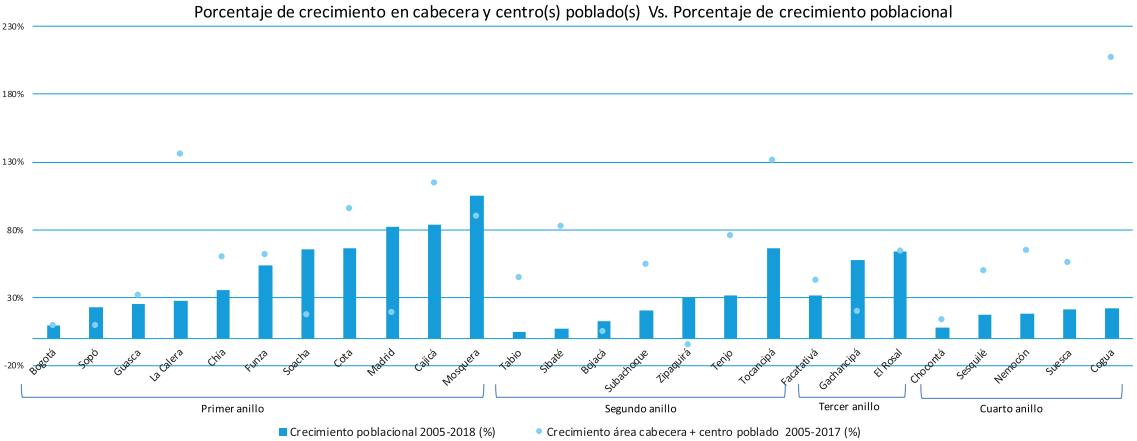


FIG. 3. Comparación crecimiento población 2005-2018 y crecimiento en áreas urbanas de los municipios de la RM 2005-2017 Fuente: Elaboración propia basada en DANE (2005), DANE (2017) y DANE (2018)

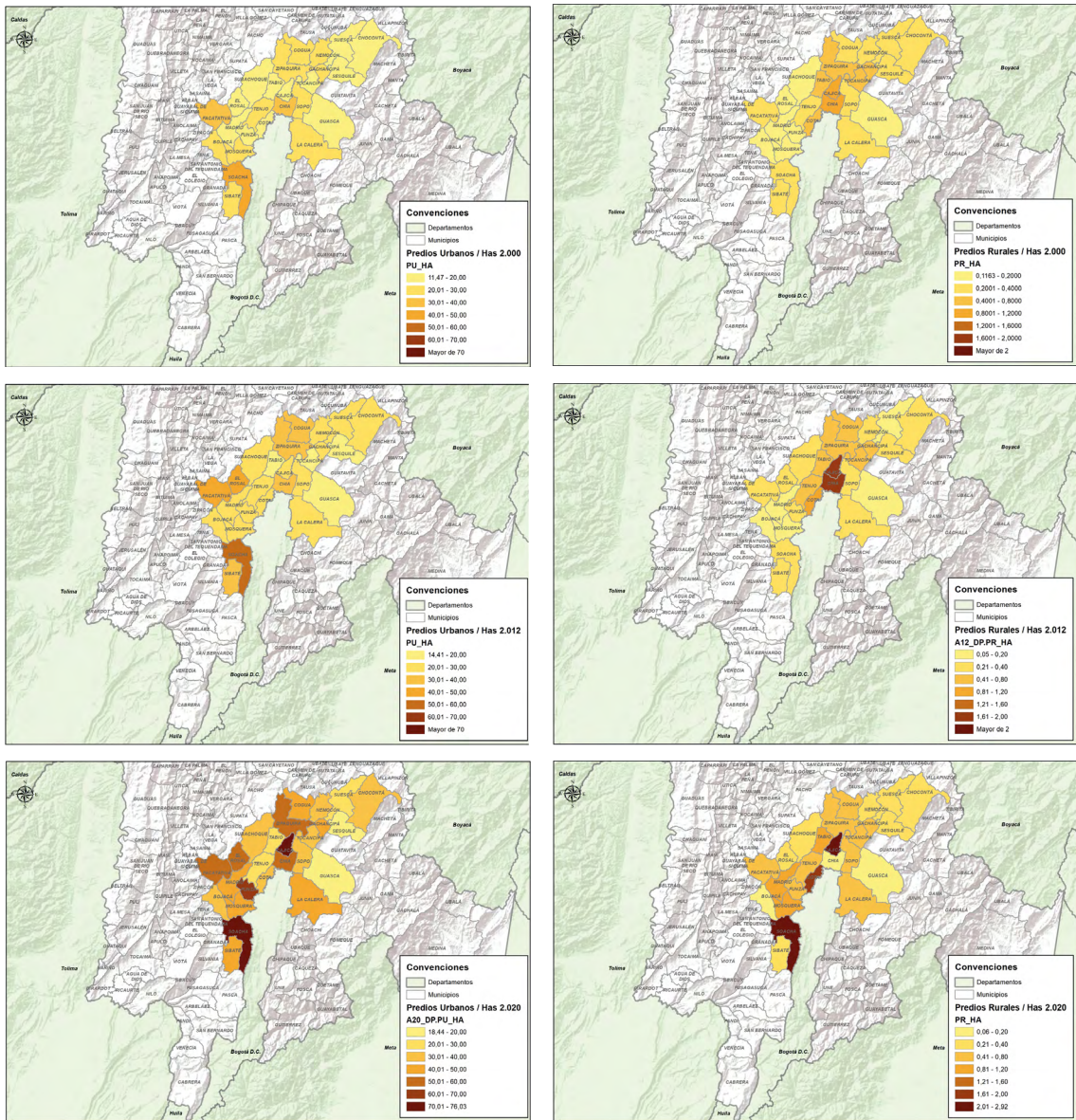


FIG. 4. Evolución de la densidad de predios urbanos y rurales de los municipios de la Región Metropolitana 2000-2020
Fuente: Elaboración propia basada en IGAC (2022)

la población fue inferior al aumento de dichas áreas urbanas, indicando tendencias a procesos de expansión con incrementos exponenciales de las áreas urbanas, incluso por encima de los crecimientos de población.

En el primer anillo se evidencia que los municipios de Sopó, Soacha, Madrid y Guasca tuvieron crecimientos de cabeceras urbanas entre el 10 y el 35%; mientras que en municipios como Chía, Funza, Mosquera y Cota fueron entre el 50 y casi el 100%. Cajicá y La Calera evidencian crecimiento de cabeceras urbanas superiores al 100%.

Para el segundo anillo, a excepción de Zipaquirá y Bojacá, los municipios enfrentaron incrementos de áreas urbanas entre el 40 y el 130%. Los datos de comparación del crecimiento de área vs el aumento de población para el tercer anillo muestran una relación directa. Ya en el cuarto anillo se presenta uno de los incrementos de área más importantes del conjunto de datos (Cogua con un crecimiento de 206,30%) y muy alejados de los aumentos de la población en el período estudiado.

La Fig. 3 muestra también que la mayoría de los municipios pequeños están creciendo más en

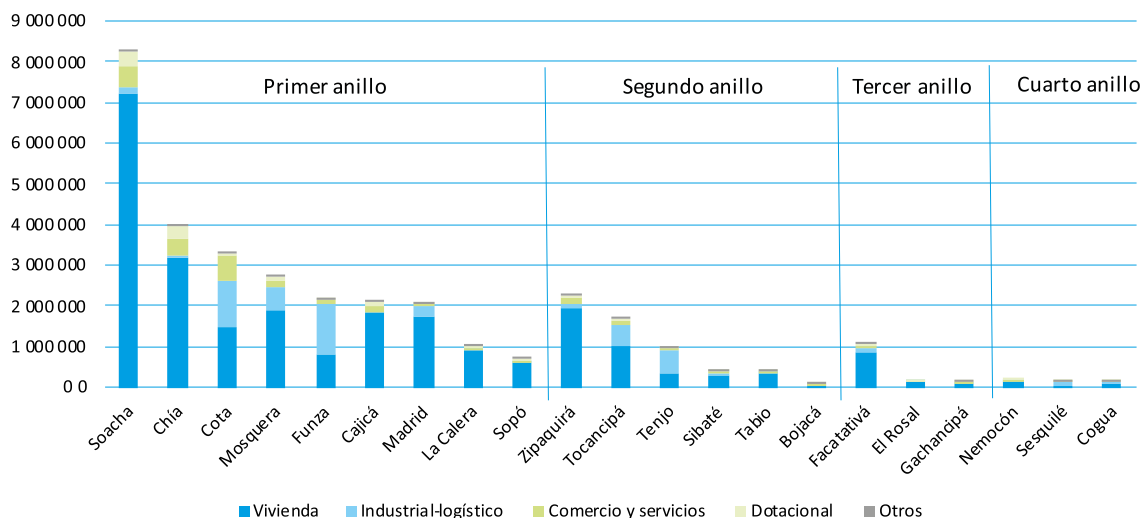


FIG. 5. Área licenciada (m²) por usos en los municipios de la Región Metropolitana 2005-2022
Fuente: Elaboración propia basada en DANE (2023)

ocupación urbana, que en términos poblacionales. Esto evidencia procesos de expansión territorial con alta ocupación de suelo sobre áreas rurales, que se estarían habilitando para usos urbanos. Junto con estos cambios, el análisis de la información de densidad urbana muestra el continuo proceso de subdivisión predial del suelo urbano (predios por ha pre/ha) en los municipios de estudio (FIG. 4). Como se observa, dicha subdivisión sucede desde el año 2000, no solo en los municipios del primer anillo (Cajicá, Funza, Madrid, Cota, Mosquera, Chía y Soacha); sino también en los municipios de otros anillos vinculados a la capital por ejes de conexión vial (Autopista Norte y Sur, Calle 13 y Calle 80 hacia el occidente).

Para el mismo período, se identifican procesos de subdivisión predial en el suelo rural en todos los municipios. Los incrementos más significativos por el aumento de un período a otro son Madrid, Mosquera, Soacha, Funza, Cajicá y Cota (primer anillo); los cuales en algunos casos pasaron de menos de un predio por ha en el año 2000 a casi tres predios en 2020 (FIG. 4). En la práctica se evidencia la generación de parcelaciones de vivienda campestre, en algunos casos, con densidades importantes relacionadas con la implantación de condominios y propiedades horizontales.

No solo la subdivisión predial expresa las transformaciones territoriales de los municipios.

La intencionalidad de los promotores urbanos de desarrollar dichos predios a través de las licencias de urbanización y construcción, indica la posibilidad de concretar las normas previstas en los marcos regulatorios dispuestos en los instrumentos de planificación (POT) y, por ende, muestra la dinámica inmobiliaria en cada territorio. El análisis de las licencias expedidas muestra que existe una alta actividad de solicitud y aprobación de permisos de urbanización y construcción en la RM entre 2005 y 2022 (FIG. 5).

En total entre 2005 y 2022 se cuentan 33 921 835 m² licenciados en todos los usos reportados⁵. Como se observa en la FIG. 5, los municipios con mayor dinámica fueron Soacha, con un total del 8 248 529 m²; muy lejos de este se encuentran Chía, Cota, Mosquera, Funza, Cajicá y Madrid, todos del primer anillo. Llama la atención la cantidad de m² reportados por Zipaquirá, que, aunque pertenece al segundo anillo, supera varios de los municipios más cercanos a la capital.

El análisis de los usos predominantes en la RM muestra que el 73,5% del total del área licenciada corresponden al uso residencial (24 937 669 m²); seguido por el uso industrial logístico, el cual reporta un total de 4 977 748 m² licenciados (14,7%). Esta concentración de los usos residenciales, sin que necesariamente se presente con la mezcla de otros usos, refleja una condición de

5_El DANE elabora una clasificación que se agrupó para este estudio así: Uso Residencial; Uso Industrial-logístico (incluye bodegas); Uso comercio y servicios (incluye oficinas); Usos dotacionales (administración pública, educación, hospitales, religioso, socio-recreacional) y otros usos.

territorios mono-funcionales (vivienda). De los 21 municipios analizados, solo uno, Soacha, representa casi una tercera parte del área total licenciada en usos residenciales (7 226 246 m²); seguido por Chía, Zipaquirá, Mosquera, Cajicá, Madrid y Cota, casi todos del primer anillo.

Este comportamiento está directamente ligado a las aprobaciones asociadas con cambios de clasificación del suelo (rural a expansión urbana) de los POT aprobados entre 2000 y 2005; que conllevó a importantes áreas que gestionaron y adoptaron planes parciales para vivienda. También se evidencia que esta tendencia se va trasladando a los municipios de los anillos subsiguientes (tercer y cuarto) por la cercanía que existe por las conexiones viales y las crecientes relaciones funcionales (conmutación laboral, especialmente) entre dichos municipios y Bogotá, ciudad que sigue concentrado un importante volumen de empleos en la RM.

Adicionalmente, el análisis del licenciamiento residencial por tipo de vivienda muestra cómo, tanto en unidades como áreas licenciadas (VIS y NO VIS), se viene consolidando un patrón de segregación de la vivienda social en los municipios del occidente de Bogotá; mientras que la vivienda NO VIS se distribuye en sus distintos rangos de valor en otros municipios hacia el centro y norte de la Sabana occidente y centro. Esta vivienda (NO VIS) tiende a desarrollarse en el suelo rural en la tipología de vivienda campestre o condominios densamente construidos.

Por otro lado, el análisis de las áreas licenciadas en usos industriales muestra la consolidación de Funza y Cota como municipios con importantes áreas destinadas a la industria; seguidos por Mosquera, Tenjo y Tocancipá. La característica fundamental es su conexión con la actividad logística del aeropuerto el Dorado, los incentivos tributarios generados por algunos de ellos para su implantación y, el efecto de los corredores viales (norte y occidente) que han promovido la localización de estos usos.

Finalmente, el período entre 2012 y 2019 muestra un mayor dinamismo en la expedición de licencias en todos los usos. Aunque el año 2020 evidenció una importante disminución de las aprobaciones de licencias, posiblemente por los efectos de la emergencia sanitaria por el COVID-19; desde 2021 se identifica un repunte

muy importante de áreas licenciadas. Entre 1999 y 2021 se identificaron 70 actos administrativos de aprobación/modificación de POT en la RM. Descontando los 25 de primera generación de los municipios de estudio, quedan 45 actos de modificaciones, lo que significa que cada uno de los municipios, en promedio, al menos ha realizado 1,8 revisiones en el período. Es decir, los datos ya presentados de alta dinámica inmobiliaria, tienen directa relación con las autorizaciones generadas en la norma urbanística de los municipios por parte de los actores encargados de dichas aprobaciones (Concejos y alcaldías municipales⁶).

4.2 Análisis de la evolución del valor inmobiliario en la RM

4.2.1 Crecimiento regional del valor inmobiliario

Utilizando diagramas de cajas y bigotes se observa la distribución de los valores de los puntajes catastrales de los municipios en los años 2000, 2012 y 2020 (FIG. 6), a partir del rectángulo que representa el rango intercuartílico. El borde izquierdo indica el cuartil (Q1 o 25% de datos) y el derecho, el tercer cuartil (Q3 o 75% de datos), mientras que la mitad del rectángulo indicaría la mediana (Q2 o 50% de datos), donde el 100% de datos se corresponde con el total de predios en cada municipio y cada año. Para cada rectángulo se indica con la marca en negrilla dentro de la caja, la media del valor de los datos, es decir, el promedio del valor catastral del total de predios a nivel de cada municipio.

Este análisis permitió identificar, por un lado, cómo ha evolucionado la composición de los valores de los puntajes, tomando en cuenta la variación del rango intercuartílico en el periodo de análisis como una medida de dispersión o no de dichos valores; así como si los Q1 y Q3 han variado en ese mismo periodo, evidenciando un efecto en el tiempo del crecimiento o no del valor predial, como un reflejo de una valorización real de los predios durante el periodo de comparación. Toma especial relevancia este análisis con los puntajes catastrales, puesto que, al ser una medida comparable entre predios, entre municipios y entre los años de análisis, permite hacer balance más cercano del cambio del valor, sin tener que utilizar ajustes de valores que se

6_En el caso de Soacha cobra especial importancia el papel de los Macroproyectos de Vivienda aprobados por el Gobierno Nacional (P.e. Ciudad Verde).

suceden en el tiempo, típicos de los valores económicos como lo son los precios de mercado de los inmuebles.

La FIG. 6 permite hacer un reconocimiento de la evolución de esos valores. Si se revisan los cambios, en el sentido de izquierda a derecha (de menor a mayor valor) y de abajo hacia arriba (cambio en el tiempo), se evidencia un crecimiento entre los años 2000 a 2012 y a 2020 del valor inmobiliario del agregado de los predios en cada municipio, lo que se refleja en un cambio creciente de la posición de los valores Q2 y Q3, así como del valor del promedio, y los cambios en varios de los casos, del rango Q2 - Q3. Esto se deriva de una clara valorización de los inmuebles durante los 20 años de análisis, como una expresión de la importante dinámica metropolitana, que además refleja posibles efectos

derivados del desarrollo de los POT, los cuales se adoptaron y ajustaron durante este mismo periodo.

Este mismo patrón generalizado se observa de manera más clara al revisar el aumento de la media del valor inmobiliario en la FIG. 6, donde no solo es evidente el crecimiento de nivel de ese valor promedio en todos y cada uno de los municipios, sino que además se puede observar –comparativamente– cuáles de ellos crecieron más y cuáles, además, lograron los niveles promedios más altos de la RM. Se destaca, por ejemplo, que al año 2020, Cajicá, Chía, Cota y Sopó, superaron el promedio de puntaje de 50, mientras que siete municipios como lo son Funza, Mosquera, Madrid, La Calera, Zipaquirá, Tocancipá y Facatativá, se ubican claramente en el rango entre 40 y 50 puntos del valor catastral.

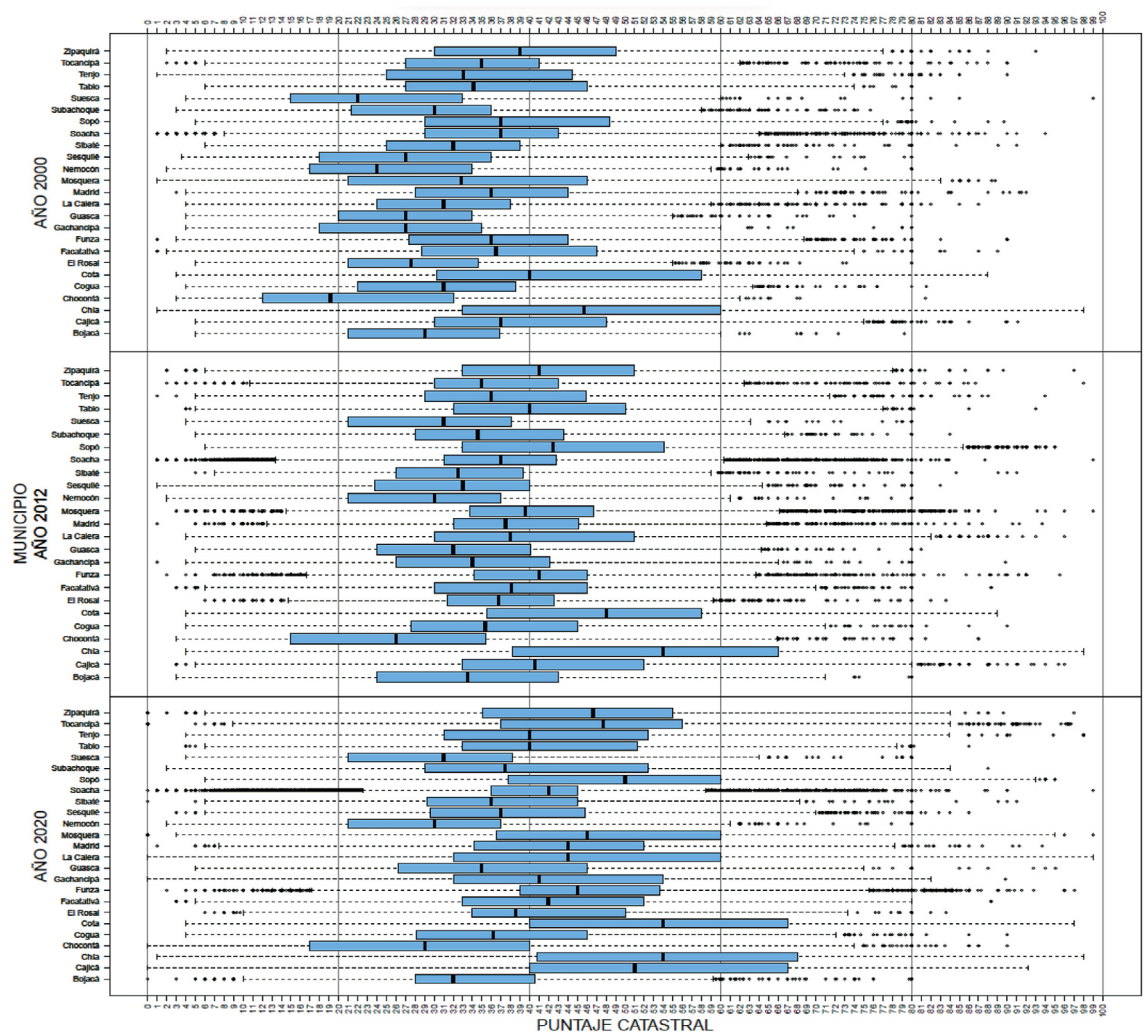


FIG. 6. Distribución de los valores de los puntajes catastrales de los municipios de estudio 2000-2012-2020
Fuente: Elaboración propia basada en IGAC (2022)

Es evidente, en concordancia con la dinámica inmobiliaria explicada, que estos cambios se relacionan, no solo con los patrones de consolidación urbana de los municipios de la región, sino con las tendencias más recientes de expansión metropolitana. Los municipios que han alcanzado un mayor valor inmobiliario están localizados en los primeros anillos circunvecinos y de influencia metropolitana con Bogotá, o con el sostenimiento en menor medida de dos de los centros subregionales (SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN-SDP, 2015), Facatativá y Zipaquirá, que hasta hace dos y tres décadas dominaban la concentración urbana de la región.

A través de la FIG. 7 se observa otra característica de este crecimiento del valor inmobiliario, respecto al periodo de la ocurrencia del mayor incremento. El patrón es menos evidente que la del crecimiento promedio del nivel, pues por ejemplo, en el periodo 2000-2012, de los municipios circunvecinos o más cercanos con Bogotá y que presentaron los mayores promedios del nivel del puntaje, se destacan Chía, Mosquera, La Calera y Sopó, como los que más crecieron respecto a sí mismos en este periodo; denotando probablemente procesos más tempranos de consolidación urbana, propios de las nuevas realidades de la dinámica regional, así como posiblemente de las oportunidades e incentivos de instrumentos como los POT.

En este mismo periodo 2000-2012, crecen en proporción a su valor inicial de puntaje, El Rosal, Gachancipá, Bojacá, Guasca, Suesca, Subachoque (del tercer y cuarto anillo en su mayoría), entre los más relevantes, los cuales al menos en

ese lapso de tiempo no fueron los de mayor dinámica urbana; pero sí muy probablemente, más asociados a procesos de parcelación y desarrollo de vivienda campestre, vinculada a dinámicas del suelo suburbano, de media y alta densidad, e intensidad de ocupación de este suelo rural (SDP, 2015).

Por otro lado, buena parte de los otros municipios que presentan los mayores puntajes inmobiliarios, así como de un crecimiento de estos valores en el periodo 2012-2020, están geográficamente relacionados con dinámicas inmobiliarias de reciente importancia, como es el caso de Madrid, Cajicá, Tocancipá, o con una trayectoria de subcentros regionales para el caso de Zipaquirá y Facatativá.

4.2.2 Eficiencia tributaria y dinámica del valor inmobiliario

Frente a los patrones de crecimiento del valor inmobiliario de los municipios, es importante observar cómo se ha dado la gestión de los municipios en el recaudo del impuesto predial, precisamente por lo que debería ser una expresión de eficiencia del accionar público en respuesta a las dinámicas inmobiliarias e incrementos de valor.

En la FIG. 8 se presenta una comparación del recaudo predial, tanto a nivel per cápita (población), como en el promedio de los predios urbanos (Predial/Predios Urbanos) para el periodo 2000-2020.

Como se puede observar, solamente los municipios de Tocancipá y Chía fueron los que crecieron

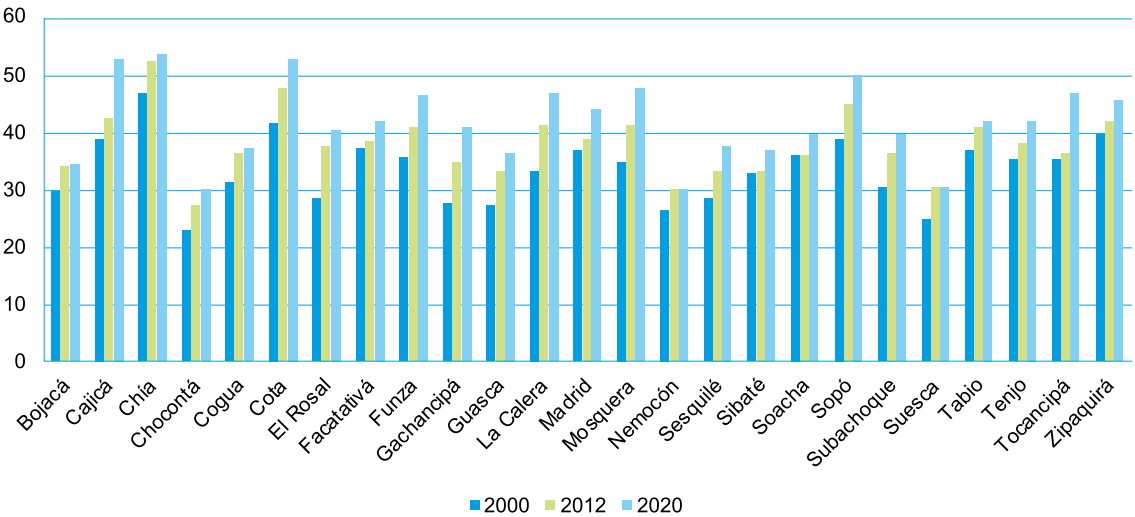


FIG. 7. Evolución de la media del puntaje catastral 2000, 2012 y 2020
Fuente: Elaboración propia basada en IGAC (2022)

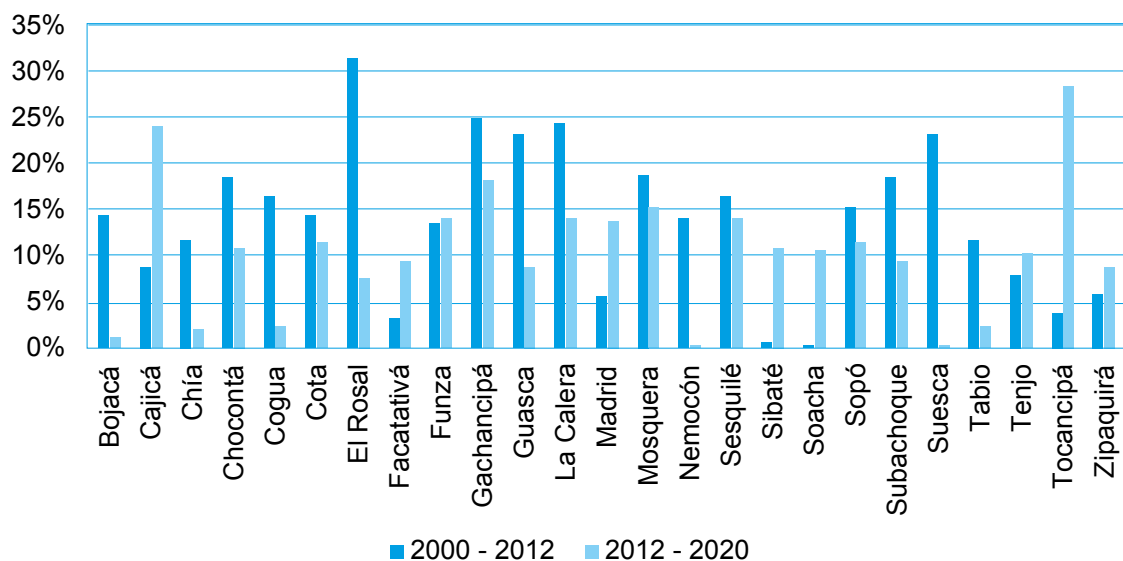


FIG. 8. Cambio Porcentual de la Media del Puntaje Catastral de los Municipios de RM 2000-2012 y 2012-2020
Fuente: Elaboración propia basada en IGAC (2022) y DNP (2021)

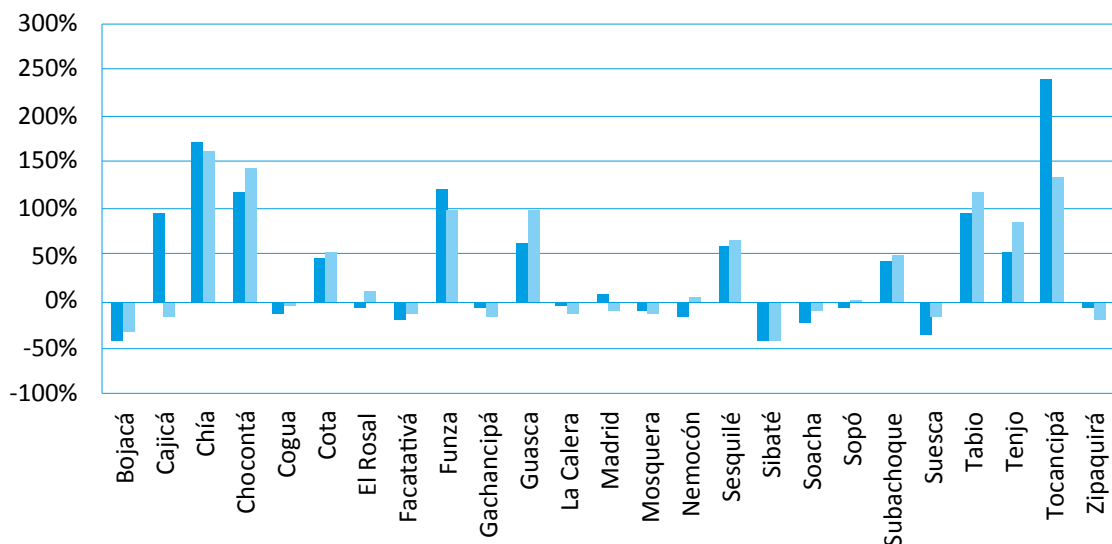


FIG. 9. Variación Porcentual Ingreso Predial de Municipios de la RM 2012 - 2020
Fuente: Elaboración propia basada en IGAC (2022) y DNP (2021)

por encima del 150% en el recaudo del impuesto predial per cápita, mientras que por arriba del 100% del crecimiento de este recaudo solamente se presentó Funza, Chocontá, Tabio y Tenjo. En el caso de Tocancipá, el promedio del recaudo predial de los inmuebles urbanos evidencia la influencia del desarrollo de grandes predios asociados al importante emplazamiento industrial; mientras que, en Chía, el crecimiento desde estas dos medidas es mucho más equilibrado, expresando su dinámica de consolidación urbana de predios residenciales y comerciales.

Algunos otros municipios como Cajicá, Sesquilé y Suesca registran un crecimiento mayor del 50% del recaudo per cápita, llamando la atención el caso de Cajicá que muestra una caída del recaudo promedio de los inmuebles urbanos, en contraste con los registros de crecimiento del valor del puntaje catastral. El resto de los municipios no registran importantes crecimientos del recaudo, o más aún, una caída del recaudo del predial (en las dos mediciones) que claramente no se corresponde con las tendencias del crecimiento del valor inmobiliario en ese mismo periodo.

Es de anotar que en el año 2020 cuando comenzó la pandemia COVID-19, se implementaron varias medidas de alivio sobre los recaudos tributarios, para mitigar el impacto de pérdida de ingresos y capacidad de pago de los hogares, como fue el caso de los impuestos prediales en el país y la región. Sin embargo, la tendencia a nivel de los municipios no cambia de manera importante, ni las reflexiones planteadas.

4.2.3 Impacto en el Valor Inmobiliario frente a la generación de rentas públicas

Por disponibilidad de datos para todo el universo y por representatividad de la dinámica inmobiliaria descrita, se presentan los resultados de los cambios de las áreas construidas, como expresión de un crecimiento de la edificabilidad, tal y como se muestra en la FIG. 10 los cambios de área resultan una buena expresión de la dinámica de los mercados del suelo e

inmobiliarios en la RM, incentivada por las disposiciones de los POT.

La figura contrasta a nivel municipal en el periodo 2012-2020 el *Impacto* (positivo y negativo) del cambio de valor inmobiliario frente al cambio del recaudo del impuesto predial. Incluye los niveles de significancia estadística (Pvalor) de la estimación del impacto, a través de las regresiones utilizadas en método DiDi, con el fin de evidenciar los casos donde el impacto se ajusta al modelo de estimación, con los datos y los supuestos definidos.

Se destaca como relación positiva entre ambos fenómenos a los municipios de Tocancipá y Chocontá, así como Chía, que en este caso es más evidente el efecto del cambio de valor durante el periodo, asumiendo un efecto de las disposiciones de sus POT. En el caso de los municipios con una baja variación en el recaudo frente

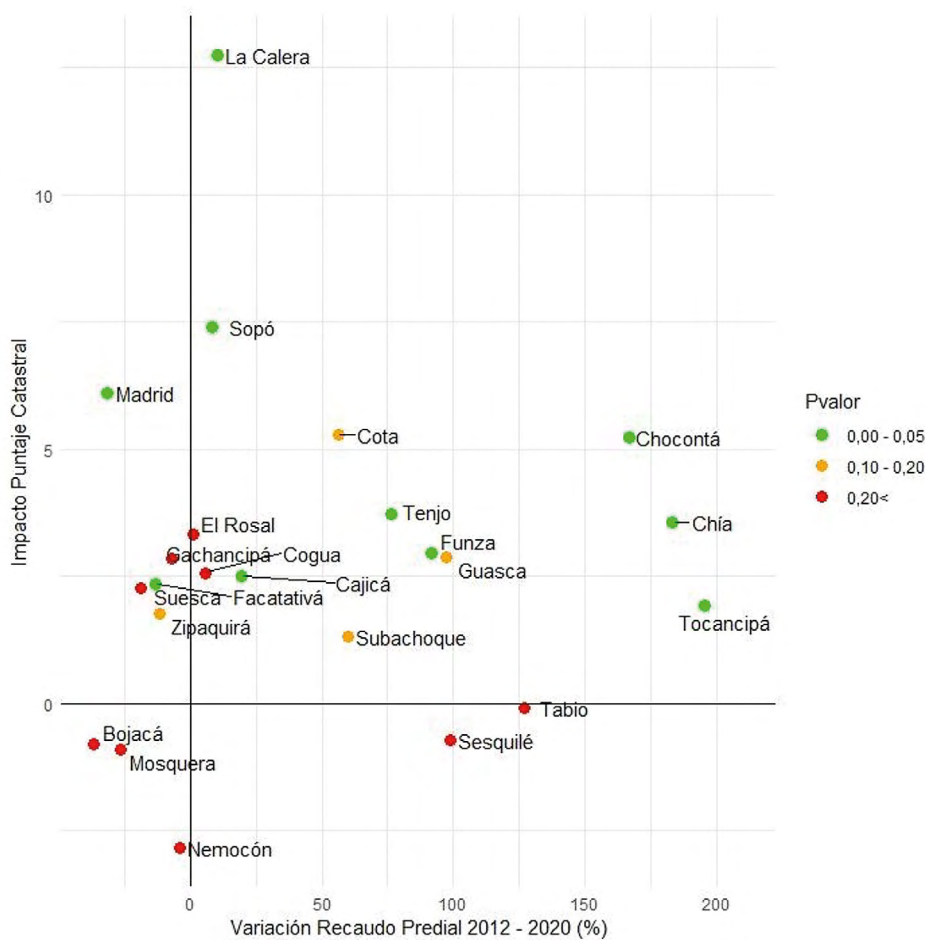


FIG. 10. Impacto del Valor Inmobiliario por Aumento de Área Construida de los Inmuebles Respecto a la Variación del Recaudo Predial Municipal (2012-2020)
Fuente: Elaboración propia basada en IGAC (2022) y DNP (2021)

a impactos positivos del valor inmobiliario, nuevamente se observa el caso de Sopó, pero además de manera más intensa el municipio de La Calera, en el que se observa un alto impacto sobre este cambio de valor; al cual se le contraponen un incremento del recaudo bastante bajo, o más aún como el caso del municipio de Madrid, con una disminución de este recaudo como expresión de un desaprovechamiento en los ingresos tributarios frente a un evidente incremento de las rentas urbanas de la mejora del valor de la tierra.

Asimismo, el análisis evidencia un grado de ineficiencia del recaudo, medido de esta manera para municipios importantes dentro de la región, como Facatativá y Zipaquirá; mientras que, por el contrario, los municipios Funza y Tenjo se destacan favorablemente, ya que expresan una relación más proporcional y positiva entre *Impacto* y recaudo (Fig. 10).

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis evidencia importantes transformaciones territoriales del entorno metropolitano. Los ciudadanos de Bogotá y de los municipios circunvecinos enfrentan cotidianamente externalidades negativas de unas aglomeraciones urbanas fragmentadas, segregadas, de continuos suburbanos que parecieran no tener límites, ni desde el mercado, ni desde el Estado, pese a los instrumentos de planificación, gestión y financiación existentes.

La expansión de las cabeceras urbanas, los cambios de clasificación y usos del suelo, sobre todo rural, así como las autorizaciones para mono usos residenciales (vivienda masiva a gran escala), la parcelación en vivienda campestre y la implantación de importantes áreas industriales-logísticas en corredores viales sin articulación con otros usos; están impactando los procesos de valoración inmobiliaria, sin que ello signifique mejores recaudos de los gobiernos municipales. Esto con el agravante de que es el municipio en cabeza de sus autoridades, el encargado de garantizar a sus ciudadanos mejores condiciones territoriales, mayor acceso y calidad de los servicios públicos y soportes urbanos para el desarrollo territorial. Esta ineficiencia en el recaudo público se expresa en la generación de los mayores valores de rentas urbanas como producto de las normas de ordenamiento territorial, pero no capturados directamente por la colectividad a través de los instrumentos destinados para ello.

Este escenario plantea desafíos importantes en materia de planificación territorial y de gestión fiscal y tributaria metropolitana, que permita fortalecer no solo los municipios de manera individual, sino el entorno en su conjunto. No sólo se trata de llegar a un acuerdo en materia de los potenciales normativos “razonables” para la región, por vocaciones y usos deseables, que ya se demostró hoy son incluso superiores a las tasas de crecimiento poblacional y que quizás en algún momento no muy lejano, serán evidentes por la no absorción de la oferta inmobiliaria producida (como ya sucede en países como México). Se trata de construir los mecanismos (sociales, políticos, económicos) que permitan construir ciudades y territorios que se complementen en sus usos y actividades, reduzcan o aprovechen de mejor manera las externalidades de la aglomeración y todo ello se vea reflejado en la calidad de vida de sus ciudadanos. En esta apuesta, la política urbana y territorial debe generarse a partir de acuerdos sociales y políticos de los distintos actores ciudadanos, agentes y actores involucrados en su concertación e implantación. Por ahora, en dicho acuerdo han primado los intereses de rentabilidad y generación de valor inmobiliario, sin que ello se haya visto reflejado en mejores condiciones de vida de los pobladores en los territorios.

En la conformación de gobiernos metropolitanos, ya sea bajo esquemas que promueven procesos más “propios de la coordinación, la cooperación y la administración del conflicto; es decir, formación de estructuras de gobernanza antes que de gobiernos” (RUIZ, 2020, p. 97), en una perspectiva más flexible de gobernanza metropolitana o de arreglos institucionales más formales; el problema de fijación de reglas e implementación de acuerdos que desarrollen fuentes de financiamiento público asociadas a las dinámicas metropolitanas, especialmente provenientes de la renta de la tierra, es un asunto que en la práctica tiene grandes retos por superar (CARRUTHERS, 2012; BIRD y SLACK, 2013).

En el caso de Bogotá y su territorio metropolitano, la formalización de la hoy denominada Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, mediante la Ley Orgánica No. 2199 de 2022, aparece como una oportunidad en la planeación y gestión regional de estos problemas a nivel supramunicipal. Esta figura incorpora instrumentos para la captura de valor con base suelo (plusvalía y contribución por valorización), pero también aquellos que se soportan en la gestión de la movilidad (Derechos por el uso de las terminales de transporte y los Centros de Intercambio

Modal -CIM-); que se deben aprovechar para el beneficio de sus ciudadanos.

Sin embargo, la existencia formal de los esquemas asociativos debe complementarse con estrategias de integración metropolitana que incentiven la asociación de municipios con características y necesidades comunes, que prioricen el fortalecimiento y revitalización de las ciudades intermedias, las redes de ciudades y un ordenamiento equilibrado y equitativo que contemple, además la vulnerabilidad climática y las necesidades a futuro. Ejemplo de ello son los proyectos conjuntos de movilidad (sistemas masivos a partir de DOTS); ambientales y de espacio público (articulación de la estructura ecológica regional y ordenamiento alrededor del agua); además de planes de equipamientos (metropolitanos y de proximidad) y seguridad alimentaria de ámbito regional, entre otros.

La base de estas propuestas se sustenta en la visión regional de la planeación y gestión urbana y fiscal que permita capturar y redistribuir las rentas, no solo del suelo, sino de las actividades económicas localizadas en el territorio y que generan ganancias en varios momentos del proceso. Un instrumento clave en ello, es la implementación del Catastro Multipropósito como herramienta para abordar los desafíos en materia de reducción de la segregación socioespacial, la atención al fenómeno de la informalidad, la garantía de la seguridad jurídica de la propiedad, así como el fortalecimiento de las finanzas territoriales.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (19 de noviembre, 2020): *Mercado de suelo, la dinámica inmobiliaria y la producción capitalista de la desigualdad socio-espacial urbana. III Seminario temático internacional repensando la ciudad "Planificación y gestión del mercado de suelo urbano"*. [Video]
- ALDANA, H. L. (2021): *Calificación de construcciones mediante la aplicación de algoritmos de inteligencia artificial empelando fotografías de fachadas*. [Proyecto curricular de Ingeniería Catastral y Geodesia, Universidad Distrital Francisco José de Caldas]. <http://hdl.handle.net/11349/29154>
- BAER, L. (2008a): Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000. *Revista Proyección*, 2(5), pp. 1-31. <https://bdigital.uncu.edu.ar/3256>
- BAER, L. (2008b): Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales-CyTET*, 40(156), pp. 345-359. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75860>
- BAER, L. (2013): Principios de economía urbana y mercados de suelo. En D. A. ERBA (Coord.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica* (pp. 221-241). Cambridge MA, USA, Lincoln Institute of Land Policy.
- BAER, L. & KAUW, M. (2016): Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *EURE*, 42(126), pp. 5-25. doi: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- BERNAL, R. & PEÑA, X. (2011): *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Universidad de los Andes.
- BIRD, R. M. & SLACK, E. (2013): Metropolitan public finance. En R. W. BAHL & J. F. LINN & D. L. WETZEL (Eds.), *Financing metropolitan governments in developing countries* (pp. 135-158). Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- CARRANZA, J. P., SALOMÓN, M. J., PIUMETTO, M. A., MONZANI, F., MONTENEGRO, M. G. & CÓRDOBA, M. A. (2018): *Random forest como técnica de valuación masiva del valor del suelo urbano: una aplicación para la ciudad de Río Cuarto, Córdoba, Argentina*. Anais do COBRAC. 13º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário-COBRAC.
- CARRUTHERS, J. I. (2012): The public finance of urban form. En R. CRANE & R. WEBER (Eds.), *The Oxford handbook of urban planning* (pp. 539-562). Oxford Academic.
- CASTAÑO, M. A. & TAMAYO, J. C. (2014): *Métodos de valoración para activos inmobiliarios y su aplicabilidad en Colombia*. [Tesis de maestría, Universidad EAFIT, Escuela de Administración, Medellín]. <http://hdl.handle.net/10784/5318>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2005): *Marco Geoestadístico Nacional 2005* [Dataset]. <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/mgn-marco-geoestadistico-nacional/>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2017): *Marco Geoestadístico Nacional 2017* [Dataset]. <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/mgn-marco-geoestadistico-nacional/>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2018): *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018* [Dataset]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2023): *Estadísticas de licencias de construcción (ELIC) Históricas. Boletín técnico con corte a Diciembre de 2021* [Dataset]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/licencias-de-construccion/historicos-elic>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2014): *Misión sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. DNP; ONU Hábitat; Banco Mundial.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (2021): *Terridata. Base de datos de finanzas públicas* [Dataset]. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- EGUINO, H. & ERBA, D. (2020): Evolución del modelo catastral y de los métodos de valuación. En H. EGUINO, & D. ERBA (Eds.), *Catastro, valoración inmobiliaria y tributación municipal: experiencias para mejorar su articulación y efectividad* (pp. 20-29). Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-BID.

- GALVALIZ, S. A., GIRÓ, M. G., RUS, M. F. & OLMEDO, M. (2018): *Implicancias del mercado de suelo en la configuración de órdenes en la ciudad. Análisis de casos testigo en resistencia (Chaco) y corrientes, Argentina* [Comunicación en Congreso]. 3º Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana. Córdoba, Argentina.
- GARZA, N. (2019): Spatial and dynamic features of land value capture: A case study from Bogotá, Colombia. *Public Finance Review*, 47(3), pp. 603-622. doi: <https://doi.org/10.1177/1091142117714551>
- GLEN-MOLINA, M. L. (2015): *Análisis de la dinámica inmobiliaria y comportamiento del precio del suelo en la UPZ N° 13 Los Cedros 2000-2012*. [Tesis de grado, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá]. doi: https://doi.org/10.48713/10336_11771
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC) (2020): Manual de usuario. Datos abiertos. Subdirección de Catastro. Versión 1.3. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC. https://geoportal.igac.gov.co/sites/geoportal.igac.gov.co/files/geoportal/catastro_-_manual_de_usuario_datos_abiertos_version.9.pdf
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC) (2022): *Datos abiertos catastro. Bases de datos catastrales - cobertura nacional. Conjunto de datos registro 1 y 2* [Dataset]. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/datos-abiertos-catastro>
- JARAMILLO, S. (2010): *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- KRALICH, S. & RONGVAUX, N. L. (2014): Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los Caminos posibles. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), pp. 173-178. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43029>
- L'HUILLIER, F. J. (2020): Mercado del suelo, renta urbana y problemática habitacional. Una aproximación teórica desde la Ciudad de Buenos Aires. *Huellas*, 24(2). doi: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2020-2418>
- LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ DE BOGOTÁ (2016): *Estudio de valor del suelo urbano para Bogotá 2014-2015 y 2016*. Lonja de Bogotá.
- MONTAÑA, M. (2015): *El camino hacia la armonización tributaria en la Sabana de Bogotá. Memorias de su primera fase*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Secretaría Distrital de Planeación.
- MORALES-SCHECHINGER, C. (2005): *Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano*. [Texto preparado para el curso de Educación a Distancia Mercados de Suelo en Ciudades Latinoamericanas, marzo, 2005].
- MORALES-SCHECHINGER, C. (2012): Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. En C. E. SALAZAR (Coord.), *Irregular: suelo y mercado en América Latina* (pp. 125-158). El Colegio de México.
- PÉREZ, V., FREDIANI, J. & CORTIZO, D. (2021): Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), pp. 463-480. doi: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.10>
- PRADA-TRIGO, J., ARAVENA, N. & BARRA-VIEIRA, P. (2022): Dinámicas inmobiliarias y cambios en la morfología urbana del Gran Concepción. *EURE*, 48(144), pp. 1-23. <https://doi.org/10.7764/EURE.48.144.07>
- RUÍZ, C. A. (2020): Intervención pública y jurisdicciones en economías metropolitanas: una revisión teórica. *Cuadernos de Economía*, 39(79), pp. 73-101. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n79.81162>
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (SDP) (2015): *Región Metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*. Bogotá, Colombia, Secretaría Distrital de Planeación.
- TOPALOV, C. (1979): *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Edicol.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

CIM	Centros de Intercambio Modal
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DiDi	Diferencias en Diferencias
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
RM	Región Metropolitana
SDP	Secretaría Distrital de Planeación

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Artículo producto del Proyecto de investigación “Dinámica de los precios del suelo e instrumentos de captura de valor en la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca 2012-2020”. Proyecto Hermes UNAL 51769, apoyado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, resultado de la Convocatoria Jesús Antonio Bejarano 2020.

202

¿Por qué suben los precios de la vivienda en Concepción, Chile?: la historia oficial y sus grietas

*Why do housing prices rise in Concepción, Chile?:
the official story and its cracks*

Francisco Sabatini-Downey ⁽¹⁾
Ignacio Bisbal-Grandal ⁽²⁾
Carlos Aguirre-Núñez ⁽³⁾
Elisa Pérez-de-la-Cruz ⁽⁴⁾

- ⁽¹⁾ Universidad del Bío-Bío (UBB) Chile
fsabatini@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0001-8745-0052>
- ⁽²⁾ Universidad del Bío-Bío (UBB) Chile
ibisbal@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0002-8304-2040>
- ⁽³⁾ Universidad San Sebastián (USS) Chile
carlos.aguirre@uss.cl; <https://orcid.org/0000-0001-7556-8352>
- ⁽⁴⁾ Universidad del Bío-Bío (UBB) Chile
perez.delacruz.elisa@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-4048-878X>
-

Resumen

Este artículo contrasta y refuta empíricamente la explicación neoliberal del alza de los precios de la vivienda en la ciudad de Concepción, Chile entre 2010 y 2021; y adelanta una interpretación acerca de cómo funcionan los mercados de suelo y vivienda – alternativa a la “historia oficial” que se ofrece para explicar dichas alzas. Cierra con tres hipótesis sobre el funcionamiento de los mercados de vivienda en Concepción. El alza de los precios de la vivienda, muy por encima del crecimiento demográfico y a pesar del incremento de viviendas construidas, se atribuye a dos formas en que la promoción inmobiliaria fabrica escasez de suelo y rentas: los ciclos inmobiliarios localizados y la economía urbana del monocultivo.

Abstract

This article empirically tests and refutes the neoliberal explanation for the increase of housing prices in the city of Concepción, Chile between 2010 and 2021; and advances an alternative interpretation on how land and housing markets work – alternative to the “official story” offered. It closes with three hypotheses about the working of housing markets in Concepción. The increase in housing prices, well above population growth and despite the increase in housing stock, is attributed to two ways in which real estate development creates scarcity of land and land rents: localized real estate cycles and the monoculture urban economy.

Palabras clave

Precio de la vivienda	Escasez de suelo	
Neoliberalismo	Renta del suelo	Concepción
Chile		

Keywords

Housing prices	Land shortage	
Neoliberalism	Land rent	Concepcion
Chile		



RECIBIDO: 23.03.2024

REVISADO: 30.09.2024

1 ¿CUÁLES PUEDEN SER LAS CAUSAS DE LAS SUBIDAS DE PRECIO DE LA VIVIENDA EN CONCEPCIÓN?

1.1 Problema de investigación

En el periodo 2010-2021 los precios de la vivienda nueva subieron persistentemente, tanto en la comuna de Concepción como en el Área Metropolitana de Concepción. Ello fue así a pesar de que la población local y la demanda por vivienda que ella genera crecieron muy poco, incluidas la población universitaria y los inmigrantes con capacidad de pago por vivienda formal, y a pesar de que la cantidad ofertada de vivienda creció significativamente y, por último, de que nunca dejó de haber abundante suelo disponible para la construcción habitacional.

Todos estos hechos, que fundamentaremos empíricamente más adelante, suscitan la siguiente pregunta:

¿Por qué subieron los precios de la vivienda nueva en Concepción entre 2010 y 2021 si la evolución de los factores locales de oferta y demanda no explican dichas alzas o, incluso, las contradicen, como el persistente aumento de la cantidad ofertada de departamentos?

En efecto, entre 2010 y 2021 los precios de la vivienda en la comuna de Concepción crecieron a una tasa media anual del 3,45%¹, lo que representa

un incremento varias veces mayor que el crecimiento de la población, como veremos más adelante. Por otro lado, el número de viviendas nuevas recepcionadas² en la comuna ha venido creciendo significativamente en el periodo (en torno a 2000 viviendas/año de media)³, de modo que tampoco explicaría la subida de precio.

1.2 La historia oficial

La explicación neoliberal para el aumento de los precios de la vivienda, lo mismo en Concepción que *urbi et orbe*, es clara y sencilla: la escasez de suelo provocada (artificialmente) por la (excesiva) intromisión del Estado en los mercados de suelo y vivienda (normas de uso del suelo, normas de densidad y altura, códigos edificatorios, regulaciones a la comercialización y uso de la vivienda, etc.) empuja los precios del suelo al alza y, debido a que el precio del suelo es una partida de costo en la formación del precio de la vivienda, la escasez de suelo termina provocando un alza de los precios de la vivienda y los perjudicados, sigue el argumento, son los más pobres porque ellos quedan más rápidamente excluidos del acceso a una vivienda formal.

1_Variación de los precios calculada según procesamiento de datos del Levantamiento Mercado Inmobiliario de Chile – TINSA de vivienda.

2_Recepcionar (de manera definitiva) una edificación en la normativa chilena equivale a otorgar la licencia de primera ocupación en la normativa española.

3_Para el periodo 2011-2021 la media anual de vivienda nueva recepcionada es de 1929 unidades, según procesamiento de datos de Certificados de recepción final y permisos de edificación INE, disponible en <https://www.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=f91f2232cc5e4e7da243c4fcfb30be7>

La intervención del Estado en el funcionamiento libre de los mercados sería, entonces, causante de una escasez artificial de suelo, como de muchos otros problemas económicos. La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), promulgada por la dictadura del general Pinochet en 1979 e inspirada en el neoliberalismo de Milton Friedman –creador del término *neoliberalismo*– fue parte de lo que HARVEY (2007) denomina «el primer experimento de formación de un Estado neoliberal en el mundo». La primera *declaración de principio* de esta Política rezaba lacónicamente así: «El suelo urbano no es un recurso escaso»; lo que luego fundamenta en que «su aparente escasez es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas por las cuales se rige el proceso de desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario» (MINVU, 1979, p. 5).

Veinticinco años después, Patricio Muñoz, presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios de Chile (ADI), en declaraciones hechas al diario El Mercurio el 18 de abril de 2004, pedía más liberalización de los mercados de suelo con un argumento que ha sido reiterativo: «...la actual política urbana, que limita la disponibilidad de suelo urbano (...), ha tenido como consecuencia un aumento en el precio de la tierra, pasando a ser éste el principal costo de las casas...».

Otros ocho años después, el gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), JAVIER HURTADO (2012), repetía que el alza en los precios de la vivienda que se observaba entonces no era parte de una burbuja inmobiliaria, como sostenían algunos, sino que era consecuencia, en buena medida, del aumento del valor del suelo, que «ha escalado notoriamente por el agotamiento de los terrenos para el desarrollo» debido a distintas regulaciones estatales (HURTADO, 2012, p. 1).

Tres años más tarde, Slaven RAZMILIC (2015), economista del Centro de Estudios Públicos (CEP) que recientemente ha asumido la dirección ejecutiva de la ADI, decía, al criticar un proyecto de ley enviado por el gobierno al parlamento, que «en la lógica de nuestra actual regulación urbana, no es raro que se produzcan importantes incrementos de precios (del suelo) a partir de actos administrativos...» (RAZMILIC, 2015, p. 3).

El año 2019, al presentar un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción sobre los altos

precios de la vivienda en Chile, el mismo Javier Hurtado aseguraba que, «entre los factores que inciden en esta realidad se encuentran la implementación de normativas de contención urbana y restricciones al crecimiento urbano» (TELEVISIÓN UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN, 2019, p. 1).

Tras el reciente resultado (ORELLANA, TRUFFELLO y MORENO, 2021) del Índice de Calidad de Vida Urbana de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y la Cámara Chilena de la Construcción –índice que clasifica a Concepción como la segunda ciudad con más calidad de vida del país– Helen Martin, presidenta de la CChC del Biobío, manifestó su preocupación por que «la ciudad con mejor calidad de vida de la zona será inalcanzable para la mayoría y un lugar donde pocos podrán vivir, a raíz de las severas restricciones en densificación que impuso la última modificación al Plan Regulador Comunal» (SALGADO, 2022, p. 1).

Este enfoque, tan persistente como se ve, dista de ser chileno. Es parte del enfoque neoliberal que se nos ofrece a nivel internacional para explicar el desarrollo de las ciudades y la evolución de los mercados habitacionales. Como botón de muestra, el economista de la Universidad de Harvard, Matthew ROGNLIE (2015), en un difundido trabajo en que discute el argumento de Thomas PIKETTY (2014) sobre la importancia de la propiedad de la vivienda en la acumulación de capital, se suma al coro neoliberal: “Muchos economistas urbanos, incluidos GLAESER, GYOURKO y SAKS (2005a) y QUIGLEY y RAPHAEL (2005), han documentado explícitamente cómo las restricciones sobre el uso del suelo y la construcción residencial inflan el costo de la vivienda” (ROGNLIE, 2015, p. 51 traducción propia, en adelante TP).

ROGNLIE (2015) y los economistas que cita, en su afán de *demostrar* que el crecimiento de los precios de la vivienda tiene como causa principal distintos factores de escasez, especialmente provenientes de regulaciones estatales, atribuyen, de hecho, causalidad a asociaciones estadísticas entre variables, una deficiencia no menor en cualquier argumento científico. Ofrecen datos cuantitativos para respaldar su creencia de que el alza de los precios del suelo es causa del crecimiento del precio de la vivienda, cuando podría ser exactamente al revés. La correlación estadística entre ambas variables podría deberse a que el aumento del precio de la vivienda causa un aumento del precio del suelo, como argumentaremos más adelante.

En términos generales, los economistas neoliberales arguyen que el encarecimiento de la vivienda debe atribuirse a las variables denominadas *fundamentals* (fundamentales), incluidas las regulaciones urbanas que restringen la oferta de suelo. «Tenemos precios (de la vivienda) coincidentes a (con) sus fundamentos», concluía hace poco la Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, principal gremio de promotores inmobiliarios del país (CCHC, 2019, p. 1).

Recurrir a los *fundamentals* tiene resonancia ideológica, como se desprende del análisis que hace John HARVEY (2001) sobre el rol atribuido a los *fundamentals* en la formación de los precios. Este tipo de análisis económico, que no era usual sino hasta «muy recientemente» (HARVEY, 2001, p. 4), denota imprecisión y ambigüedad (HARVEY, 2001, p. 13). Dice Harvey: «... en particular, la concepción de los mercados como sistemas benévolos de los economistas neoclásicos sirve para unir los enfoques dispares sobre los Fundamentos» (HARVEY, 2001, p. 3-4 TP); concluyendo que «... el neoclasicismo, sin darse cuenta, comienza con la conclusión y luego trata de encontrar un medio de justificar las premisas que conducen a ella (mientras que simultáneamente condena como acientíficos todos aquellos estudios que permiten un diagnóstico diferente)» (HARVEY, 2001, p. 13 TP).

En junio de 2021, el Bank for International Settlements, conocido como el banco central de los bancos, señaló, quitando peso a dicho argumento neoclásico, que en los doce meses anteriores los precios de la vivienda a nivel internacional han subido más que los *economic fundamentals* (THE ECONOMIST, 2021).

En todo caso, el análisis de los *fundamentals* parece una forma de escamotear la cuestión de las burbujas inmobiliarias. Cuando crecía la burbuja inmobiliaria que explotaría el 2008, Paul KRUGMAN (2005b), Premio Nobel de Economía, señalaba que no faltará quienes insistan en que los precios de la vivienda no están fuera de línea y que hay razones para precios tan absurdos.

La escasez, qué duda cabe, interviene en el hecho que buscamos explicar, a saber, el alza del precio de la vivienda. Pero debemos precisar de qué escasez se trata y qué papel juega esta variable en el sistema de variables que llamamos mercado de la vivienda. Por su importancia en la construcción de vivienda nueva en Concepción y en el precio que ella alcanza,

discutiremos con especial atención la escasez de suelo, tanto en términos teóricos como empíricos.

1.3 Hipótesis nula y su evaluación empírica

La hipótesis que formulamos a continuación se deduce del enfoque conceptual neoliberal y, porque esperamos rechazarla empíricamente, la denominamos hipótesis nula: el precio de la vivienda nueva creció fuertemente entre 2010 y 2021 en Concepción (comuna y área metropolitana) debido a factores que bloquearon la expansión de la oferta de vivienda, especialmente la escasez de suelo y las regulaciones urbanas que agudizan dicha escasez, en un contexto de crecimiento de la población y las necesidades de vivienda.

En su análisis de los avatares del sector inmobiliario chileno, Montes (2022), en línea con la *historia oficial*, señala que «de mantenerse, el freno a la nueva oferta de inmuebles podría generar una crisis de acceso a la vivienda, afectando por cierto a la golpeada clase media, con valores de las propiedades inalcanzables» (MONTES, 2022, p. 1). Y más adelante, desde la vereda empresarial, concluye que «los privados también tenemos desafíos que cumplir para que este sector progrese acorde a los nuevos tiempos...» y así sea posible «desarrollar proyectos que aporten a construir una mejor ciudad y respondan a las necesidades de su entorno y las comunidades...».

La Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción señalaba en 2018 que el «alza de precios (de la vivienda) observada está basada en más de dos tercios en sus fundamentos», siendo los principales de ellos el suelo y los costos de edificación (CCHC 2018).

En suma, ¿por qué están subiendo, o han estado subiendo, los precios de la vivienda en Concepción, lo mismo que en otras ciudades chilenas, de acuerdo con la *historia oficial*? Habría cinco *fundamentals* o factores fundamentales que darían cuenta de dichas alzas, que revisaremos a continuación.

Antes, vale mencionar que el último *fundamental*, el aumento del costo de construcción, de mención habitual hoy por hoy entre empresarios y economistas, al estar acotado al periodo de la pandemia y las dificultades del transporte internacional de bienes, no puede tener la misma importancia para explicar los precios de la vivienda de un periodo bastante más extenso como el que estamos analizando.

2 REFUTACIÓN DE LA HIPÓTESIS NULA: LOS CINCO FUNDAMENTALS Y SU INTERVENCIÓN EN LA FORMACIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA

2.1 El aumento de la demanda de vivienda debido al crecimiento de la población fue causa de que subiera el precio de la vivienda

De acuerdo con las estadísticas de censo del INE, el crecimiento de población en Concepción durante el periodo fue mínimo. La población del Área metropolitana de Concepción (AMC) (compuesta por las comunas de Tomé, Penco, Concepción, Chiguayante, Talcahuano, Hualpén, San Pedro, Coronel, Lota, Hualqui y Santa Juana) creció de 902 712 a 985 079 habitantes entre 2002 y 2017 (INE, 2017), lo que representa una tasa media anual de 0,58%. En el mismo periodo, la comuna de Concepción pasó de 216 061 a 223 574 habitantes (INE, 2017), con una tasa media anual de tan solo un 0,23%, a razón de 500 habitantes por año. Si se proyectara esta tasa de crecimiento hasta 2021, la población total sería de 225 577 habitantes, y la población habría aumentado en el periodo 2010-2021 en 5509 habitantes.

Por otro lado, se pueden tomar como fuente las proyecciones de población para la comuna hechas por el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, basadas en proyecciones con base el censo 2017 y utilizando la población residente habitual. Para 2010, ha estimado 229 765 habitantes, mientras que la cifra para 2021 es de 238 661 habitantes (INE, 2019). Con este dato, el crecimiento en el periodo 2010-2021 habría sido de 8896 habitantes, a razón de 808 habitantes por año, o una tasa media anual del 0,33%.

Sin embargo, el hecho que Concepción sea capital del AMC y de la VIII Región, sumado a la concentración de centros de educación superior, podrían constituir un factor de desajuste que las estadísticas censales no reflejan adecuadamente.

Los estudiantes (que muchas veces regresan a sus hogares de origen durante el censo) y los migrantes (que muchas veces no se censan) podrían generar más población que la esperada, que el censo no registra adecuadamente.

Sobre la población estudiantil de educación superior (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), los datos muestran que entre 2010 y 2021 pasó de 82 293 a 99 286, un incremento de 16 993 estudiantes que se produjo fundamentalmente entre 2010 y 2015 (FIG. 1). Este último año alcanzó la cifra 100 838 estudiantes y luego se estabilizó, registrando incluso un ligero descenso de 1552 estudiantes entre 2015 y 2021 (MINEDUC, 2022).

A falta de un estudio pormenorizado y sistemático del domicilio de residencia de los estudiantes de las universidades, se ha podido contar con las estadísticas de la Unidad de Análisis Institucional de la Universidad del Bío-Bío. En la admisión de los años 2019, 2020 y 2021, se observa que un 66,9% de los 3888 nuevos estudiantes residía con familiares; y un 33,1%, fuera del domicilio familiar. Si se extrapola dicha proporción al conjunto de la población estudiantil de educación superior en la comuna de Concepción, el número de estudiantes que actualmente se alojan fuera de sus domicilios estaría en 32 863 estudiantes, de los cuales alrededor de 5624 se habrían incorporado en los últimos 11 años, a razón de 511 anualmente con una tasa media de incremento anual del 1,71%.

En cuanto a la inmigración, no se han hallado datos para la comuna del año 2010 (el censo descartado de 2012 arrojaba la cifra de 2303). El censo de 2017 contabilizó 4129 residentes extranjeros en la comuna. La estimación del INE de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2020 (última cifra disponible), según comuna de residencia habitual, fue de 12 804 extranjeros en Concepción

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Estudiantes Educación Superior totales VIII Región	107 115	117 533	124 331	131 784	134 728	137 240	135 760	134 774	132 690	131 574	127 743	130 787
Estudiantes Educación Superior totales comuna de Concepción	82 293	88 955	92 984	97 682	99 404	100 838	100 183	98 728	96 949	96 452	94 922	99 286
Concepción CFT	3053	3051	3131	2854	2648	2772	2657	2639	2486	2336	1869	2468
Concepción IP	19 418	22 329	23 863	25 706	26 885	27 417	26 643	25 047	23 539	23 502	21 265	21 591
Concepción U	59 822	63 575	65 990	69 122	69 871	70 649	70 883	71 042	70 924	70 614	71 788	75 227

FIG. 1. Comuna de Concepción, 2010-2021: Matriculados en establecimientos de educación superior (CFT: Centros de Formación Técnica; IP Institutos Profesionales; U: Universidades)
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación (MINEDUC, 2022)

	POBLACIÓN TOTAL ESTIMADA (ELABORACIÓN PROPIA)	POBLACIÓN TOTAL CENSADA (INE, 2017)	POBLACIÓN TOTAL ESTIMADA (INE, 2020)	ESTUDIANTES (MINEDUC, 2022)	INMIGRANTES (INE, 2012, 2017, 2021), (INE y SERMIG) 2022
2002		216 061	226 571		
2010	220 067		229 765	82 293	2303*
2017	223 574	223 574	235 573	98 725	4129
2021	235 522 (entre 225 000 y 243 000 habitantes)		238 661	99 286	12 804
Cambio 2010-2021	15 455 (7%)		8896	16 993 (5624 de ellos, es decir, un 33,1%, son residentes fuera del domicilio familiar)	10 501
Cambio 2017-2021	11 948 (5,3%)		3088	558 (185 de ellos, es decir, un 33,1%, son residentes fuera del domicilio familiar)	8675

Nota: *Dato de 2012
FIG. 2. Comuna de Concepción, 2010-2021: Incrementos de población total estimada, de estudiantes e inmigrantes extranjeros
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Educación (MINEDUC) y Servicio de Migraciones (SERMIG)

(INE y SERMIG, 2022). Ello supondría un incremento de 9595 habitantes respecto al censo 2017. De acuerdo con estas estimaciones, el incremento se produjo fundamentalmente en 2017-2018, ya que en 2018 los extranjeros estimados eran 10 985 (incremento de 6856), pasando a ser 13 796 en 2019 (incremento de 2811) y descendiendo ligeramente en 2020 hasta 13 698 (disminución de 72) y en 2021 hasta 12 804 (disminución de 894).

Como se ve en la FIG. 1, el incremento de población estudiantil se habría producido fundamentalmente hasta 2015, estabilizándose con descensos ocasionales (debidos a la pandemia, fundamentalmente) entre esa fecha y 2021.

Mientras tanto, como se ve en la FIG. 2, la población inmigrante, cuya población en 2010 era escasa, se habría incrementado notablemente a partir de 2017, estabilizándose a partir de 2019.

Si bien el crecimiento vegetativo de la población se encuentra estancado desde hace tiempo, estos dos colectivos, estudiantes e inmigrantes, podrían haber modificado esa tendencia. Con los datos que hemos trabajado, y habida cuenta de lo difícil que es precisar el aporte de dichos colectivos, estimamos que la población total de la comuna en 2021 fue de 235 522 habitantes, con un incremento respecto a 2017 de 11 948 nuevos habitantes y 15 455 respecto a 2010 (tasa anual

del 0,62%). La cifra de población de 2021 se obtiene como resultado de sumar a la población censada en Concepción en 2017 (223 574) la cifra proyectada de incremento de población de la comuna entre 2017 y 2021 según la proyección del INE (3088), la cifra estimada de estudiantes nuevos residentes fuera del domicilio familiar entre 2017 y 2021 (185) y la cifra estimada de nuevos inmigrantes entre 2017 y 2021 (8675)⁴. No obstante, esta cifra constituye una mera aproximación, y se considera que la población pudo situarse en 2021 entre 225 000 y 243 000 habitantes, con un incremento en el periodo 2010-2021 que horquillaría entre los límites máximos de 5500 y 37 300 habitantes (la tasa media anual de crecimiento poblacional, por tanto, horquillaría entre un mínimo del 0,2% y un máximo del 0,9%).

Extrapolando este incremento de población a la demanda de nueva vivienda, debe tenerse en cuenta que, para el periodo planteado 2010-2021, la nueva población de acuerdo con nuestra estimación (12 868 habitantes) demandaría alrededor de 4765 nuevas viviendas (a razón de 2,7 personas por hogar según el tamaño medio de hogar del censo 2017) (INE, 2017). En cuanto al colectivo de estudiantes e inmigrantes, debe considerarse que ambos colectivos se insertan en el tramo medio-bajo de ingresos y podrían ser candidatos para ocupar los nuevos productos inmobiliarios de pequeño tamaño (departamentos

4_Si bien la proyección de población del INE considera población residente habitual, incluyendo por tanto a estudiantes e inmigrantes, se ha considerado que los cambios que han experimentado ambos colectivos en los últimos cinco años han sido bastante anómalos y difícilmente previsibles en esta proyección, fundamentalmente debido a causas imprevistas como son la pandemia y la fuerte inmigración, inédita, procedente de otros países latinoamericanos y caribeños. Esta es la razón por la cual hemos añadido a la proyección del INE nuestra estimación de nuevos estudiantes residentes fuera del domicilio familiar y nuevos inmigrantes.

en edificios en altura), entrando en el mercado junto al colectivo de jóvenes profesionales solos o en pareja. Efectivamente, el gasto medio de arriendo mensual en el periodo de estudio por estudiante se encuentra en torno a los 180 000 pesos por pieza en una vivienda compartida. Los inmigrantes, por otro lado, se encuentran en su mayoría en el tramo de ingresos medios (547 223 pesos promedio 2017, según FUENTES y VERGARA, 2020) y, en general, no pueden acceder al arriendo de las viviendas que se ofertan en las nuevas promociones.

Efectivamente, la participación de los inmigrantes en el mercado inmobiliario de venta es poco probable y estarían arrendando vivienda a precios menores que los de la oferta de departamentos en altura de nueva construcción, ya que las características de acceso a la vivienda de esta población presentan índices notablemente mayores de informalidad, subarriendo,

precariedad, transitoriedad, tugurización, hacinamiento y allegamiento que la población chilena -especialmente por tratarse de inmigrantes en su primer período de llegada (SERVICIO JESUITA A MIGRANTES, 2020). Sin embargo, durante el periodo de pandemia podrían haber ocupado las residencias de costo más bajo, tales como pensiones o piezas en arriendo, haciendo que los estudiantes busquen arriendo en los nuevos departamentos construidos.

En cualquier caso, la demanda potencial de vivienda para la nueva población podría situarse entre 3300 y 13 800 viviendas en el periodo de estudio, de acuerdo con el incremento mínimo y máximo de población estimado para la comuna y el tamaño medio de 2,7 personas por hogar. Esta cifra se sitúa muy por debajo del número de viviendas construidas en el periodo y, por tanto, no podría explicar la subida del precio de la vivienda (FIG. 3).

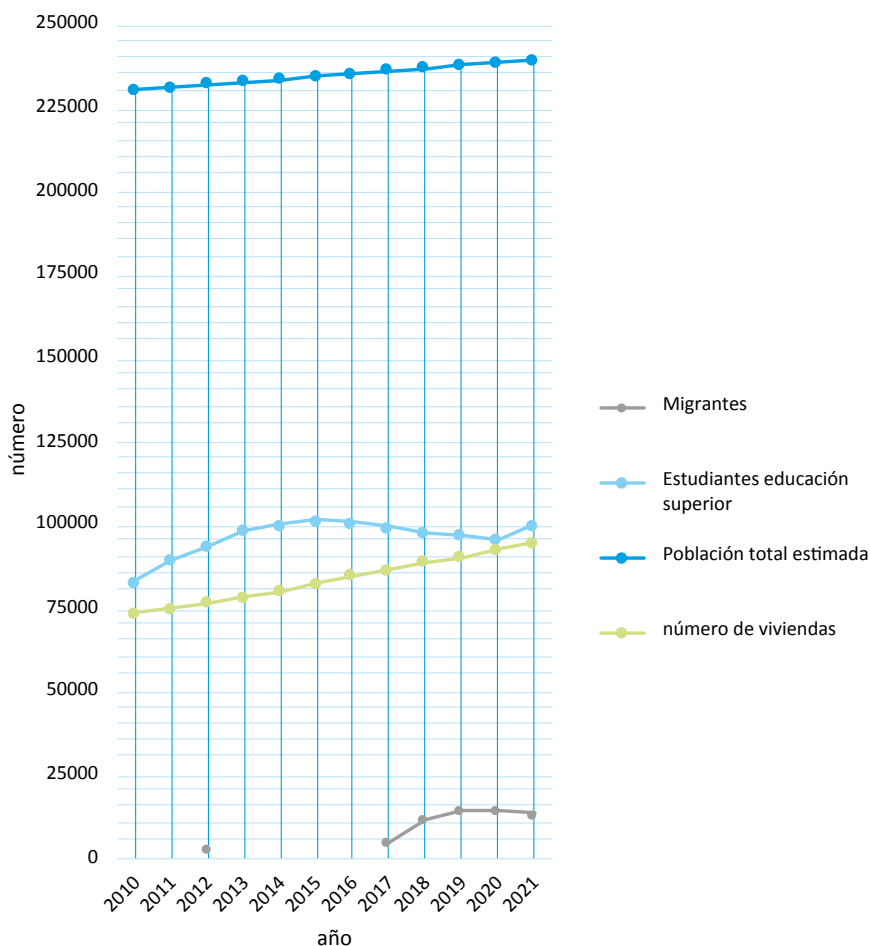


FIG. 3. Comuna de Concepción, 2010-2021: Número de viviendas, población total estimada, estudiantes de educación superior y población inmigrante extranjera

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Educación (MINEDUC) y Servicio de Migraciones (SERMIG)

2.2 La escasa oferta de vivienda es causa de la subida del precio de la vivienda

Este segundo *fundamental*, o factor explicativo del alza del precio de la vivienda, es claramente desmentido por los hechos, como veremos a continuación. No todas las ciudades del mundo que han experimentado estas alzas en el precio de la vivienda muestran la expansión de la cantidad ofertada de viviendas que mostró Concepción entre 2010 y 2021. Así, metodológicamente, Concepción podría representar un caso crucial en la refutación de la hipótesis nula.

En el periodo 2010-2021, de acuerdo con los datos de Certificados de Recepción Final del Observatorio Urbano del MINVU y el Censo INE de 2017, el número de viviendas aumentó en 21 224 unidades (un 29%), pasando de 72 807 a 94 031 unidades, lo cual supone un incremento medio anual de 1929 unidades (un 2,35% de tasa media anual). A la cifra final habrá que sumar en torno a 9200 viviendas cuya construcción ya se ha iniciado pero que no han sido recepcionadas todavía, de acuerdo con los datos de la Dirección de Obras Municipales de Concepción (DOM).

El 29% en que aumentó el número de viviendas construidas entre 2010 y 2021 excedió con mucho el crecimiento de la población (un 7,4% según nuestra estimación y entre el 2,2% y el 10,4% si se considera a los grupos flotantes de estudiantes e inmigrantes que requieren alojamiento). Por tanto, caben varias posibilidades: o la composición de los hogares disminuyó en número de miembros de modo acelerado, o parte de las viviendas se encontraba vacía, o una combinación de ambas. Debe considerarse que no tenemos estudios que permitan conocer las viviendas desocupadas de la ciudad, y que el tamaño medio de los hogares en la ciudad en 2017 era de 2,7 (la media nacional el mismo año era 3,1 y en la región era 3,0) (INE, 2017). Con datos actuales, el tamaño medio del hogar estaría entre 2,53 (según proyección INE (INE, 2019)) y 2,51 (según nuestra estimación); un tamaño solo comparable en Chile con comunas de rentas muy altas, como Ñuñoa, Providencia o Santiago, o de carácter productivo y con población masculinizada en los extremos norte y sur del país, como Camarones, Laguna Blanca, Pica y Ollagüe.

Por otro lado, la nueva oferta de vivienda se concentra fundamentalmente en departamentos en altura. De acuerdo con los datos del Observatorio Urbano del MINVU, de las 21 224 nuevas unidades recepcionadas en el periodo 2010-2021 en la comuna de Concepción, 18 206, es decir, el

85,9%, eran unidades de vivienda colectiva. Los datos más recientes muestran que esta tendencia se ha venido agudizando. Efectivamente, de acuerdo con datos propios registrados a partir del estudio de las obras recepcionadas e iniciadas obtenidas en la comuna a partir de fotografía aérea y permisos registrados en la Municipalidad de Concepción, el incremento en número de departamentos en altura (de 4 o más pisos) en la comuna de Concepción en el periodo 2010-2021 fue de 24 515 (16 588 solo en 2017-2021).

De tal forma, la ciudad se estaría orientando hacia una modalidad de ciudad-hotel construida en base a una suerte de “plantación de monocultivo” o modelo genérico de vivienda mínima constituida por departamentos de entre 30 y 40 m², de 1 o 2 dormitorios, agrupados en grandes edificios de más de 200 unidades. Los departamentos son adquiridos como inversión, ya sea por particulares (en torno a un 30%, según PRADA-TRIGO et al. (2022)) o por entidades financieras. Tendrían como potenciales usuarios a estudiantes, inmigrantes (con las salvedades explicadas anteriormente) y jóvenes profesionales de rentas medias. Compañías de corretaje de propiedades, como *Airbnb*, podrían estar favoreciendo esta orientación de mercado, aunque, por cierto, no podrían asegurar que Concepción vaya a alcanzar en el futuro la condición de ciudad-hotel con que piensan a pocos de quienes invirtieron, y siguen invirtiendo hoy, en departamentos en Concepción.

En cualquier caso, las cifras permiten refutar la hipótesis de que la escasez de vivienda pueda ayudar a explicar la subida de precios observada entre 2010 y 2021.

2.3 La escasez de suelo disponible para urbanizar y construir es causa de la subida del precio de la vivienda

Atribuir el alza del precio de la vivienda a la escasa oferta de suelo disponible para construir o urbanizar, no es una explicación nueva. Reaparece periódicamente vinculada a propuestas de medidas liberalizadoras para este mercado. Tal reiteración ocurre a pesar de que dicha explicación fuera tempranamente cuestionada por TOPALOV (1979) en un difundido trabajo. Este autor argumentó en favor del “cálculo hacia atrás” del precio y renta del suelo. Sería el alza del precio de la vivienda lo que explica el aumento de los precios (y rentas) del suelo, y no al revés. Lo que resulta llamativo es que los cultores de la “historia oficial” no se hacen cargo de que hay explicaciones alternativas que debieran ser consideradas académicamente.

La omisión puede deberse a que el de Topalov estaría entre los estudios catalogados como acientíficos por los cultores de los *fundamentals*, como acota HARVEY (2001).

En el caso de Concepción, se ha procedido a analizar la cantidad de suelo disponible en el AMC y en la comuna para ver si existía correlación con el precio de la vivienda. De acuerdo con los últimos datos disponibles⁵, como se muestra en el siguiente cuadro (FIG. 4), la “mancha urbana” del AMC (área urbana consolidada, en el cuadro) creció 5907 ha (un 44,2%), a razón de 421 ha/año (tasa media anual del 2,65%).

Superficie (ha)	2003	2017
Área urbana consolidada	13 354	19 261
Área urbana no consolidada	4946	17 539
Área urbana total	19 331	42 420
Área urbana total	19 331	42 420
Área extensión	53 464	30 323
Total	72 795	72 743

FIG. 4. Área urbana consolidada, no consolidada, área urbana total y área de expansión urbana en el Área Metropolitana de Concepción (en hectáreas)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la presentación de junio de 2021 al Consejo Regional de la propuesta de 11ª modificación del PRMC

A ese ritmo de ocupación de suelo, se requerirían 41 años para cubrir tan solo el área urbana no consolidada remanente en el AMC. La suma de suelo disponible en 2017 (área urbana no consolidada más área de extensión) es de 47 862 ha, una superficie 2,48 veces mayor que la de toda el área urbana consolidada existente.

Por otro lado, se añade que, a pesar de haber perdido eficiencia en la ocupación de suelo (la densidad de población se redujo de 63,6 a 50,4 hab./ha entre 2003 y 2017), la ocupación media de suelo urbano ha disminuido de 435 ha/año en el periodo 1993-2003 a 421 ha/año en el periodo 2003-2017. Así, se podría presumir que el consumo de suelo será menor en los próximos años o décadas que el que ha habido hasta la fecha.

Según otra metodología, tal vez más precisa, la “Metodología para medir el crecimiento físico” del

INE (2020), la conurbación del Gran Concepción (que incluye el AMC menos las comunas periféricas de Tomé, Lota, Hualqui y Santa Juana) aumentó el área urbana ocupada o consolidada de 11 031 a 14 210 ha entre 2002 y 2017, lo cual supone un crecimiento del 29% y una tasa anual del 1,7%. Para el año 2020 la superficie alcanzó 14 341 ha (131 ha desde 2017) lo cual supone un crecimiento anual de 43 ha y una reducción de la tasa anual a 0,3%.

En relación con la comuna de Concepción, el área administrativa denominada “área urbana total” alcanzaba en 2014 las 6138 ha; y el área de extensión urbana, 400 ha, siendo la segunda comuna con menor superficie de Área de extensión urbana del Área Metropolitana de Concepción. A pesar de contar con menor cantidad de suelo disponible para crecer que otras comunas del AMC, cuenta con dinámicas propias que es pertinente explicar.

El área urbana consolidada en 2014 era de 3019,15 ha, de las que 2930,41 ha era suelo residencial. El porcentaje de superficie no construida del área urbana total (sitios eriazos o área urbana no consolidada), era el 9,48% (OBSERVATORIO METROPOLITANO, 2014). El estudio de las solicitudes de anteproyectos de edificación que no han sido ejecutados indica que, al día de hoy, existen 99 proyectos de edificación en altura de 15,88 pisos de altura media que permitirían construir 19 152 viviendas (para unos 48 400 habitantes/hogar), además de 396 oficinas y 265 locales comerciales. Estos proyectos suponen más de 15 ha de suelo urbano listo para ser edificado, y suman una cantidad de superficie de vivienda equivalente al 95% de la construida en los últimos 11 años. Estas 15 ha con permiso aprobado, junto a las 400 ha de áreas de extensión urbana y el remanente de suelo urbano restante útil para ser edificado o densificado, permite afirmar que el suelo existente en la comuna contiene suficiente espacio para el futuro desarrollo urbano a medio plazo y que el resto del Área Metropolitana, al ritmo de consumo de suelo que tiene en la actualidad, tiene una cantidad de suelo urbano no consolidado y Áreas de extensión urbana desproporcionado para sus necesidades en el medio y largo plazo.

Así, la ocupación de suelo urbano no tuvo limitaciones en Concepción en el periodo estudiado. La superficie de suelo disponible para urbanizar y construir, lo mismo en la comuna de Concepción

5_Datos obtenidos de la Memoria Explicativa de la 11ª modificación del Plan Regulador Metropolitano de Concepción (PRMC) de 2021, modificación que finalmente ha sido dejada sin efecto por la Corte Suprema pero que en su elaboración había realizado un cálculo de la superficie de suelo disponible en el AMC en el periodo de estudio.

que en el Gran Concepción y el AMC, es mucho mayor que la necesaria en el corto y medio plazo. Entre 2010 y 2021, los precios del suelo y de la vivienda han subido sin que se pueda establecer correlación entre éstos y la cantidad de suelo disponible para uso urbano. Este análisis nos permite concluir, por tanto, que la disponibilidad de suficiente cantidad de suelo no ha resultado ser un factor determinante del alza del precio de la vivienda en el caso de estudio.

2.4 Una normativa restrictiva presiona al alza el precio de suelo e impide construir suficiente cantidad de viviendas

Entre 2010 y 2021 no hubo restricciones normativas que hicieran escasear el suelo disponible para proyectos de construcción de viviendas, refutando la hipótesis nula, como veremos enseguida.

El instrumento de planificación territorial que ha estado vigente en la comuna en el periodo estudiado es el Plan Regulador Comunal de Concepción (PRC) de 2004, que tuvo 15 modificaciones hasta el año 2021. La modificación más profunda, de 2021, fue a las normas edificatorias, restringiendo severamente la posibilidad de construir edificaciones de gran altura dentro del área central de la ciudad.

La reacción de los agentes inmobiliarios a dicho cambio normativo ha sido paradójica, resultando en un incremento notable de la superficie autorizada para construir vivienda. Desde el inicio de su tramitación en 2017, se produjo un ingreso masivo de solicitudes de permisos de edificación en altura que trataban de adelantarse a la nueva norma. La razón de esta “fiebre constructiva” se encuentra fundamentalmente en que las condiciones de edificación de la norma de 2004 eran mucho más permisivas en términos de aprovechamiento del suelo (ocupación, constructibilidad, altura) en gran parte del casco urbano y los

agentes querían solicitar permiso con la norma más laxa. Esta profusión de permisos de edificación ajustados a la antigua norma ha hecho posible la gran expansión de la edificación en altura a partir de 2017 con apartamentos de pequeño tamaño que caracterizan la oferta residencial actual de la ciudad.

Efectivamente, durante la fase de redacción del PRC de 2004 se escribió una Memoria del Plan (MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN, 2000) en la que se establecía como objetivo «promover los mecanismos normativos para favorecer un crecimiento por densificación, que haga un mejor uso de la estructura disponible y que reduzca los costos operativos y ambientales de la ciudad». Se proponía «promover la densificación y rol residencial del casco central de la ciudad, y las áreas de renovación urbana, mediante un aumento de la constructibilidad de los sitios...». También, rezaba el documento, «se propone aumentar la densidad del cuadrante central de la ciudad [...] de los 110 hab./ha actuales a un mínimo de 200 hab./ha. El núcleo [...] puede soportar densidades de 300 hab./ha, aprovechando la infraestructura existente».

Entre abril de 2004 (fecha de publicación del PRC en el Diario Oficial) y su última modificación de junio de 2021, la ordenanza de la ciudad de Concepción establecía límites muy amplios de edificabilidad⁶. Así, en las zonas centrales y avenidas (zonas C y CU) la constructibilidad oscilaba entre 7,5 y 10, sin limitación de altura ni densidad habitacional (medida en habitantes por hectárea). En zonas HR (habitacional pericéntrico) la edificabilidad oscilaba entre 6 y 8,5, mientras que en las zonas H (habitacional de baja densidad) oscilaba entre 3,25 y 6. El resto de los parámetros edificatorios mostraban una laxitud similar.

Además, se redactaron dos artículos (artículos 39 y 40, derogado y modificado respectivamente en la 15ª Modificación del PRC de 2021^{7,8}) en los que se establecían condiciones especiales

6_ La normativa chilena utiliza el término *constructibilidad* para referirse al concepto que en España se denomina *edificabilidad*. Efectivamente, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) define constructibilidad como “número que multiplicado por la superficie total del predio, descontadas de esta última las áreas declaradas de utilidad pública, fija el máximo de metros cuadrados posibles de construir sobre el terreno” (Art. 1.1.2. OGUC).

7_ Artículo 39: «Para predios de superficie igual o superior a 5000 m² y frente predial igual o superior a 40,00 m, las condiciones de diseño señaladas en los sistemas de agrupamiento podrán ser libres, así como la altura máxima, la constructibilidad, el coeficiente de ocupación, y la densidad máxima establecida para el sector. Para predios de superficie mayor o igual a 4000 m², con frente predial igual o superior a 30,00 m, se podrá incrementar la altura máxima permitida en un 30%, y por ende proporcionalmente la constructibilidad y densidad máxima establecidas para el sector».

8_ Artículo 40: «Para las Zonas C1, C2, HR1, CU3b, CU4a y CU4c: Si la edificación en un sitio esquina incorpora un ochavo de 8,00m de longitud en los dos primeros pisos, podrá aumentar en 6,00m la continuidad máxima resultando el volumen continuo sobre los 24,0 m de altura con un retranqueo de 8 m respecto de la línea oficial y con altura libre de edificación. Para las Zonas C1 y CU4c: Si la edificación incorpora un Portal o una Galería según Art. 38, que asegure la continuidad con otras galerías según el citado Artículo, se podrá disminuir el distanciamiento mínimo a los deslindes del volumen aislado de 5,00

para grandes predios o para edificios que aumentaban retranqueos respecto a la calle, en el área central de la ciudad que les permitían obtener beneficios como altura máxima, ocupación, constructibilidad o densidad máxima libres o incrementados notablemente.

En suma, la disponibilidad de suelo y de espacio para construir en el periodo 2010-2021 se vio beneficiada, en los hechos, por una norma de edificación que permitió un alto aprovechamiento del suelo e impuso pocas restricciones al promotor inmobiliario. Es, por tanto, difícil sostener que una normativa restrictiva en materia de uso de suelo y edificación haya influido en la subida de los precios de suelo y, por esa vía, en el alza de precios de la vivienda.

2.5 El aumento del costo de construcción presiona al alza el precio de la vivienda

De acuerdo con las estadísticas de la Cámara Chilena de la Construcción (CchC), durante el periodo de estudio (2010-2021) y tomando enero de 2010 como base 100, el costo de construcción se ha visto incrementado en un 65%. Mientras

tanto, el precio de la vivienda, de acuerdo con el House Price Index para Chile de la OCDE, se ha incrementado para el mismo periodo un 274,6%. Se puede afirmar que, si bien el precio de la construcción influye en la composición del precio de la vivienda, el resultado final de la subida no guarda proporción con el incremento de este costo (Fig. 5).

Así, la evolución de los costes de construcción, incluyendo los materiales y obra gruesa, que son los más importantes en la construcción de edificación en altura en Chile, no explicarían el aumento de los precios de la vivienda.

En conclusión, el análisis de los cinco *fundamentals* que hemos revisado no permite explicar el incremento de un 3,45% anual del precio de la vivienda en Concepción entre 2010 y 2021. Efectivamente, en el mismo periodo la población ha crecido a una tasa media anual del 0,65% y el número de viviendas ha crecido a una tasa del 2,35%. Por otro lado, existe suelo remanente más que suficiente para la construcción de nueva vivienda y la normativa en el periodo de estudio ha sido permisiva en términos de ocupación de suelo, altura de la edificación y constructibilidad.

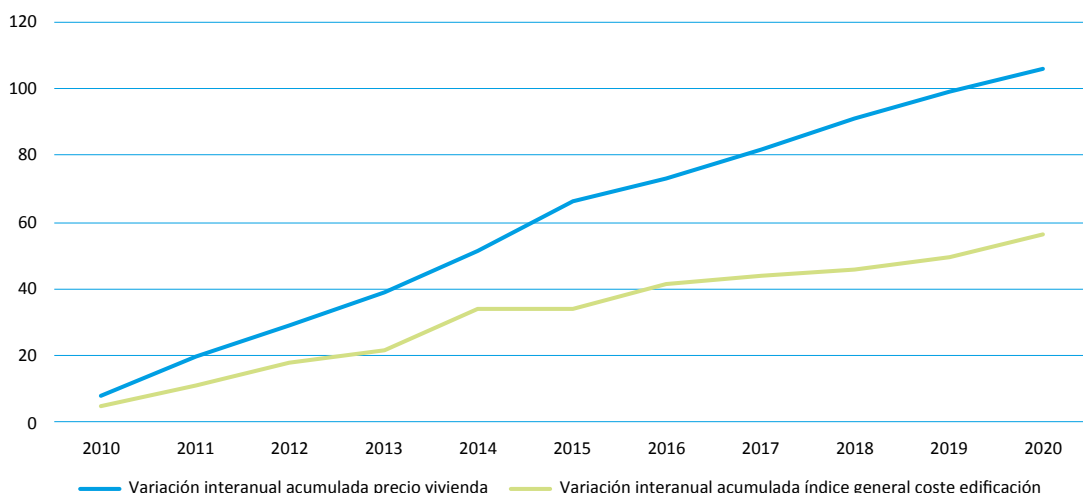


FIG. 5. Chile: variación interanual acumulada del precio de vivienda (House Price index) 2010-2020 y del índice general de coste de edificación tipo medio (enero-enero en el periodo 2010-2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=RHPI_TARGET&lang=en# y de la Cámara Chilena de la Construcción (CchC) respectivamente

m a 4,00 m, u optar por altura libre de la edificación aislada. Para las Zonas C2, HR1 y HR2: Si la edificación incorpora en primer piso un retranqueo de 3,00 m en el caso de la zona C2, de 5,00 m en la zona HR1 y de 7,00 m, en la zona HR2, de acuerdo a lo establecido en la presente Ordenanza, se podrá optar por altura libre de la edificación aislada. Para las zonas C1, C2, HR1, CU3b, CU4a y CU4c: si la edificación incorpora un retranqueo de 4,00 m mínimo con respecto a la línea oficial, entregando esta superficie al uso público, podrá aumentar en 6,00 m la continuidad máxima, resultando el volumen continuo sobre los 24,0 m de altura con un retranqueo de 8 m respecto de la línea oficial y con altura libre de edificación. Para las zonas HR1, HR2, C3, CU3b, CU3c, CU3D, CU4b y CU4d: Sólo para efectos de determinar la altura de proyección de la rasante, se podrá incrementar la longitud de continuidad y pareo hasta un 100% del deslinde, toda vez que se contemple un retranqueo de 2 m en el primer nivel de la edificación, lo que se sumará a la exigencia de antejardín, cuando corresponda».

Por último, los costes de construcción han crecido a un ritmo sustancialmente menor que el precio de la vivienda.

Los factores analizados, los *fundamentals* que estructuran la hipótesis nula, no son capaces de explicar el alza del precio de la vivienda, ya sea tomados por separado o en conjunto.

3 LA HISTORIA OFICIAL, CUESTIONADA

El análisis empírico recién hecho nos lleva a refutar la hipótesis nula. La cantidad de departamentos ofertados en Concepción aumentó a la par que sus precios, pese a que la población creció muy por debajo de dicha expansión de la cantidad ofertada de vivienda.

¿De dónde proviene el aumento en la demanda por departamentos que pudiera explicar tanto el alza de sus precios como el aumento de la cantidad ofertada? Si el precio de los departamentos sube, es lógico esperar que aumente la construcción de departamentos y, con ello, se expanda la oferta, como de hecho ocurrió en el período de análisis. Sin embargo, tal aumento persistente de la cantidad ofertada debería haber estabilizado los precios de los departamentos o, incluso, reducirlos, tal como lo predice la teoría neoclásica.

¿No será que ha habido un crecimiento de la demanda –en rigor, un desplazamiento de la curva de demanda– que habría que escudriñar mejor? El alza observada del precio de la vivienda no parece tener justificación en las variables urbanas, demográficas ni socioeconómicas locales en los *fundamentals*.

Resulta llamativo el que no pocos economistas insistan en la influencia de factores que restringen la oferta y que lo hagan connotando una noción de escasez absoluta o abstracta antes que una idea de escasez en relación con una demanda específica, como parece lógico hacerlo al analizar los mercados de vivienda. De proceder de esta segunda forma, tal vez arriesgarían tener que aceptar que la evolución del precio de la vivienda está influida por la demanda especulativa y que el sector está sobrellevando una burbuja inmobiliaria. Prefieren apuntar, en cambio, a las normas que restringen las alturas de edificación como generadoras, *per se* o en forma abstracta, de escasez de suelo edificable.

Pero el suelo, empíricamente, no escasea en Concepción, como hemos mostrado. De esta forma, el análisis neoliberal nos resulta un discurso genérico, en gran medida impermeable a los hechos.

Tal sesgo idealista se hace evidente al revisar críticamente algunos de sus principales sustentos teóricos, que es lo que ahora haremos.

4 REDISCUCCIÓN TEÓRICA DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE SUELO

En esta sección ofrecemos elementos conceptuales que podrían dar pie a un enfoque alternativo a la “historia oficial” y que fundamentan las tres hipótesis que proponemos en la sección 5 como respuestas a nuestra pregunta de investigación.

Los análisis usuales sobre los mercados de suelo, de inspiración neoclásica, se fundan en supuestos débiles o discutibles, generalmente no explícitos, acerca de cómo funcionan estos mercados.

Los cuatro supuestos que discutiremos a continuación tienen en común ser aplicaciones de la teoría neoclásica al bien suelo urbano, aplicaciones que, independiente del valor que atribuyamos a dicha teoría, resultan forzadas e incorrectas en tanto no aquilatan las peculiaridades de dicho bien.

4.1 Uno: el supuesto implícito de que hay un solo mercado de terrenos por cada ciudad

La sustituibilidad entre los bienes que conforman y, más aún, que definen un mercado de bienes no se cumple más que limitadamente con los terrenos de una ciudad.

Para instalar un restorán *gourmet*, no puedo sustituir un terreno caro en el área central de Concepción con otro barato en algún barrio popular de la periferia con la justificación de que así reduciría los costos de dicho emprendimiento. De la misma forma, si quiero construir un edificio de departamentos para jóvenes de altos ingresos no puedo localizarlo en un barrio popular donde los terrenos son más baratos que en las localizaciones en que primero pensé para mi proyecto, el barrio Andalué en San Pedro de la Paz o el Barrio Universitario en el área central de Concepción. Hay dos razones: la primera, que esos terrenos no son sustituibles entre sí, como sí ocurre cuando elijo entre lápices de distinta

calidad, precio y diseño para satisfacer mi necesidad de escribir; y la segunda, que el precio de esos terrenos no representa un costo de producción sino, más bien, una forma de ganancia, como veremos más adelante.

Esta dificultad conceptual –la de que resulta dudoso que distintos terrenos formen parte de un mismo mercado–, especialmente cuando se trata de ciudades y no de aldeas o villorrios, se podría sortear o eludir hablando de “submercados de suelo” o, meramente, de mercados de suelo, como hacen ROCA (1988) y ABRAMO (2012). Más allá de que se eche de menos una elaboración conceptual más acabada de estos submercados, tan solo hablar de mercados o submercados de suelo, así en plural, comporta el reconocimiento de que no hay un solo mercado de suelo por ciudad. Sin embargo, los que hablan en plural son pocos.

Cuando se va al análisis más experto de los precios del suelo y de la estructura urbana, los economistas suelen recurrir al modelo de uso del suelo de ALONSO (1964), construido en el *trade off* (disyuntiva) entre accesibilidad y espacio que enfrentarían quienes habitan una ciudad (ver, p. ej., BRUECKNER, 2011). Si los residentes priorizan la accesibilidad, deben sacrificar espacio en un terreno más pequeño, ya que los precios del suelo son más altos cerca del Centro; y si quieren más espacio, deben sacrificar accesibilidad instalándose hacia la periferia de la ciudad, donde el suelo es más barato. El modelo se puede complejizar para adaptarlo a ciudades policéntricas, pero no es posible superar su errado supuesto de fondo de que los terrenos son bienes sustituibles entre sí en escalas geográficas agregadas, trate-se de la ciudad completa o de subáreas de ésta, sean centrales o periféricas. Tampoco resulta sostenible el supuesto de que los terrenos son sustituibles entre áreas de similar nivel socioeconómico ubicadas en distintas partes de una ciudad, en cuanto a lo residencial. Los demandantes de un nivel socioeconómico dado tienen en cuenta factores relativos al lugar y no solo el precio de la vivienda que pueden pagar.

En rigor, podemos hablar de mercado de suelo solo en una escala geográfica limitada, cuando efectivamente los terrenos son sustituibles entre sí, como son los terrenos disponibles en un barrio o sector acotado de la ciudad. Vincularemos este hecho con el concepto de “ciclos inmobiliarios localizados”, que organiza nuestra primera hipótesis. Dichos mercados de suelo de pequeña talla están ajustados en escala, oportunidad y ritmo a la conformación de demandas residenciales específicas.

Otro problema relacionado con el supuesto que nos ocupa es metodológico. Afecta a los análisis basados en precios promedio del suelo. Trabajar con precios promedio del suelo es suponer, de hecho, que los terrenos analizados son sustituibles entre sí. Como las ciudades crecen geográficamente, el precio promedio del suelo podría bajar sin haber disminuido ni en la antigua ciudad ni en las nuevas áreas de ella, antes rurales (SABATINI, 2000).

Esta falla metodológica puede ser fácilmente pasada por alto cuando dicho descenso falso de los precios entusiasma a economistas neoclásicos. Ellos pueden “constatar” –o “evidenciar”, como se usa decir hoy– que la liberalización de los mercados de suelo, especialmente la eliminación de los “límites urbanos”, resulta en un descenso de los precios del suelo.

Pero en Chile, por lo menos en Santiago, los precios del suelo crecieron sostenidamente desde y a pesar de la eliminación de los “límites urbanos”, como muestran las estadísticas y los trabajos de TRIVELLI (2022). La vorágine inmobiliaria ha sido capaz de ocultar el comodín metodológico de los precios promedio. Los precios en Santiago, desde la liberalización de los mercados de suelo, han subido más que lo que las estadísticas de Trivelli muestran.

4.2 Dos: el supuesto de que la escasez de suelo proviene de las regulaciones urbanas

Otra debilidad del análisis económico convencional sobre las ciudades está en la manera de conceptualizar la variable escasez de suelo, específicamente la de atribuirle –casi cacofónicamente– a la excesiva regulación del uso del suelo y, además, la de fijarla a escala de ciudad.

Aunque la tierra era para Adam Smith –y, en general, para los economistas clásicos, podemos agregar– uno de los tres factores de producción junto al capital y al trabajo, con el advenimiento de los trenes, las carreteras, los suburbios y los rascacielos «los países encontraron formas de solucionar la escasez de tierras» y así el valor del suelo perdió relevancia en el GDP, sostiene la revista *THE ECONOMIST* (2020a TP). Ahora, sin embargo, «la preocupación por la tierra ha vuelto con fuerza», dice la revista, precisando que la cuestión no es sobre «escasez general, sino sobre la escasez en lugares específicos: las ciudades responsables de una cantidad desproporcionada de la producción mundial» (*THE ECONOMIST*, 2020a TP).

Fuera de que su análisis supone implícitamente que hay un solo mercado de suelo por ciudad, la revista agrega –en línea con el enfoque neo-liberal– que el alto precio del suelo en las ciudades, además de ser parte inevitable del éxito de éstas, «es también producto de distorsiones que le cuestan caro al mundo», en especial las derivadas de la regulación del uso del suelo (THE ECONOMIST, 2020a). En un artículo anterior sobre uso del suelo en las más grandes ciudades del mundo, la revista afirmaba que «en estas grandes ciudades la escasez es artificial. Los límites reglamentarios sobre la altura y la densidad de los edificios restringen la oferta e inflan los precios» (THE ECONOMIST, 2015b).

La idea de que la escasez de suelo urbano no es real sino artificial ya había sido parte de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de Pinochet en 1979.

A estas restricciones regulatorias se sumarían los impuestos al suelo. En su crítica a un proyecto de ley de creación de un impuesto al suelo orientado a recuperar plusvalías en áreas de expansión urbana, RAZMILIC (2015) acusa que el proyecto «omite por completo abordar los factores normativos que generan dichos aumentos de valor (del suelo)»; y cierra su trabajo repitiendo casi textualmente el fundamento liberal central de la PNDU (MINVU, 1979): el proyecto de ley, argumenta RAZMILIC (2015), ataca los síntomas y no la esencia del problema, «que se deriva de la rigidez de nuestros instrumentos de planificación y su incapacidad de acomodar adecuadamente el inevitable crecimiento de nuestras ciudades, sea éste en extensión o por densificación» (p. 13). La PNDU de 1979 había denunciado, con parecidas palabras, «la aplicación de normas rígidas, determinadas en base a patrones y estándares desligados de la realidad» que contrastan con «los requerimientos del mercado» (MINVU, 1979 p. 6).

Si bien la escasez de suelo es “en lugares específicos”, como dice el artículo antes citado de THE ECONOMIST (2020a), la escasez no toma forma a nivel de la ciudad completa, sino que localmente, a nivel de submercados de suelo. Como el suelo no es sustituible más que en áreas acotadas, la formación de imaginarios residenciales a través de la propaganda inmobiliaria –“compre en el barrio exclusivo o verde o ecológico X”– hace que la demanda supere a la cantidad ofertada de vivienda en ese lugar. La visibilidad y aglomeración de los proyectos favorecen dichos imaginarios. En cuanto al suelo para oficinas, también hay imaginarios del tipo “parque de innovación” (con el modelo del Silicon Valley siempre

reverberando) que pueden traer como consecuencia esta escasez localizada de suelo.

La demanda que converge en tales lugares algo mágicos o cargados de significados positivos desencadena “ciclos inmobiliarios localizados”. Así, los precios del suelo suben en un área o submercado específico de vivienda nueva, en el contexto de una competencia acotada entre proyectos y empresas en esa área y durante ese ciclo. Vistos desde la escala de la ciudad y en un horizonte mayor de tiempo, estos ciclos inmobiliarios localizados consistirían en una suerte de “fábrica móvil de escasez de suelo”, entendida ésta como un mecanismo de producción y capitalización de rentas del suelo característico del sector de promoción inmobiliaria.

Al final, la formación del precio del suelo se explicaría principalmente por factores de demanda en condiciones de escasez “localizada”, no pocas veces “manufacturada” o inducida, de terrenos. Como veremos enseguida, el precio del suelo no es una variable independiente que impacte en el precio de la vivienda, sino que una variable dependiente de la evolución de la demanda y precio de la vivienda, como lo que muestran los “ciclos inmobiliarios localizados”. Destacaremos más adelante que, para entender mejor los precios del suelo hay que ir más allá de la experiencia individual de cada promotor.

4.3 Tres: el supuesto de que el precio del suelo es un costo de producción

Los economistas clásicos entienden el precio del suelo de manera residual o derivada, como el precio que pueden pagar quienes quieren usarla, lo que obviamente depende de las ganancias que retribúan las actividades que se realizarán sobre ese suelo. Según David RICARDO (1959 -orig. 1817), “renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo”.

De parecida forma, en la ciudad actual cada promotor inmobiliario entrega anticipadamente al propietario del terreno parte de las rentas incrementales del suelo que su proyecto devengará. Es lo que debe hacer para acceder a ese “poder indestructible del suelo” que, en el caso urbano, es el de ser soporte físico o geológico de las edificaciones y, al menos tan importante, ser punto de relación y accesibilidad al sistema urbano.

Pero cada promotor se representa ese pago como costo de su proyecto, lo que, sin embargo, es

inexacto. Siendo el suelo un bien natural que el promotor conseguiría por precio cero en un desierto, su valor o precio proviene del entorno, de que no esté en un desierto, sino que en una ciudad. Por lo mismo, no es correcto radicar el análisis en casos individuales, “individualismo metodológico” que afecta a muchas disciplinas y que, al menos en el caso del enfoque económico neoliberal, resulta ser un sesgo que innegablemente limita nuestra comprensión de los mercados de suelo y vivienda.

Intentando explicar por qué subía tanto el precio de la vivienda en las ciudades de los EEUU cuando crecía la burbuja inmobiliaria que luego reventaría, GLAESER et al. (2005b TP) decían: «Si el mercado de oferta de vivienda es competitivo⁹, entonces la diferencia entre el valor de esta relación P/CC ¹⁰ y uno nos dice qué parte del valor de la vivienda no se puede contabilizar por el costo físico de suministrar la unidad. Este resto refleja el costo de la tierra o los costos de obtener la aprobación regulatoria» (p. 4). Los autores concluyen que la inflación de los precios de la vivienda se explica por el régimen de regulación (*regulatory regime*) del suelo (p. 20) que hace crecer los “costos” del suelo y los de obtener permisos de construcción.

Javier HURTADO (2012), gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, atribuía el aumento del precio de la vivienda en Chile de entonces, en parte importante, a «un aumento en los costos de producción», entre los cuales incluye destacadamente al suelo, que «ha escalado notoriamente por el agotamiento de los terrenos para el desarrollo» debido al «congelamiento del radio urbano» y otras regulaciones estatales.

Por lo demás, el precio de un terreno urbano está tan solo marginalmente explicado por los costos de habitarlo para uso urbano, como lo muestra SMOLKA (2013) al analizar resultados de estudios empíricos en varias ciudades latinoamericanas, incluido uno propio sobre Río de Janeiro (SMOLKA, 1994). El precio de un terreno proviene del entorno urbano que resulta mejorado por la acción e inversiones del Estado y de otros particulares, no del promotor individualmente considerado. Así, los incrementos de precio de los terrenos y propiedades cercanas a una nueva obra pública no deberíamos atribuirlos a las inversiones mismas, sino que, más bien, a la mayor demanda por terrenos que fluye hacia el área

debido a que dichas obras públicas fortalecen la accesibilidad local, entre otros bienes públicos en que consiste lo urbano.

De esta forma, más allá de qué importancia comparada tienen la demanda por vivir allí y las regulaciones urbanas locales en la variación de los precios del suelo en ese lugar, podemos considerar un error conceptual tratar los precios como costo de producción, como lo hacen corrientemente los economistas neoliberales.

4.4 Cuatro: el supuesto de que un impuesto al suelo, como todo impuesto, se traspasa a consumidor y es negativo para la actividad económica

Si el precio del suelo es un costo de producción es razonable pensar que un impuesto al suelo será traspasado al consumidor vía mayores precios de la vivienda. ¿Pero, es el precio del suelo un costo de producción o, más bien, una partida de ganancia? RICARDO lo entendió como forma de ganancia o renta que, por lo demás, él valoraba negativamente. RICARDO «calificó los ingresos no ganados de la tierra como una anomalía perniciosa», nos informa la misma revista *THE ECONOMIST* (2015a TP).

En contraposición a Ricardo y los clásicos, el entendido dominante hoy entre los economistas neoliberales es que un impuesto al suelo es malo, como lo es todo impuesto. Se traspasa a precio final, afectando a los consumidores y mermando la demanda agregada y la actividad económica en el mercado respectivo. El economista chileno Felipe Morandé criticaba un proyecto de ley del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo bajo la presidencia de Michelle Bachelet (2006-2010), proyecto que incluía una norma de cesión de cinco por ciento del terreno de cada proyecto inmobiliario, o su equivalente en dinero, para construir vivienda social. Quien luego sería ministro de Transporte (2010-11) en el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera, denunciaba la «injusticia tributaria de la propuesta», motejándola de «impuesto» (MORANDÉ, 2006).

Sin embargo, la aplicación de ese entendido neoliberal sobre los impuestos al caso del suelo resulta farragosa. Milton Friedman, padre del neoliberalismo y formador de los “*Chicago Boys*”

9_Los autores argumentan que, de hecho, lo es, basados en otro estudio (GLAESER et al. 2005a), estudio en que, dicen ellos mismos, «presentan amplia evidencia que sugiere la naturaleza altamente competitiva del mercado de la vivienda» (GLAESER et al., 2005b p. 4 TP).

10_Donde P es el precio promedio de la vivienda y CC el costo físico estimado de su construcción (GLAESER et al., 2005b p. 4).

chilenos, declaró en una entrevista en 1978: «Hay un sentido en el que todos los impuestos son antagónicos a la libre empresa ... y sin embargo, necesitamos impuestos. (...) Entonces, la pregunta es ¿cuáles son los impuestos menos malos? En mi opinión, el impuesto menos malo es el impuesto a la propiedad sobre el valor no mejorado de la tierra, el argumento de Henry George de muchos, muchos años atrás» (LEESON y PALM, 1978 TP).

En la discusión sobre los impuestos, el impuesto al suelo es preferido por los economistas y lo ha sido a través de la historia, dice THE ECONOMIST (2014) citando al mismísimo Adam Smith, quien habría dicho: «nada puede ser más razonable». Se lo considera un buen impuesto porque generaría ingresos para el Estado sin significar distorsiones en los mercados. Los propietarios no podrían traspasar el impuesto a precio.

Entonces, ¿por qué el impuesto al suelo, específicamente a su plusvalía, casi ni siquiera se debate? *The Economist* es taxativa: «La más grande barrera es política», ya que dicho impuesto afectaría a un grupo acotado, el de los propietarios, que verían reducidos los precios de venta de sus terrenos, mientras que los beneficios se dispersarían en toda la población, incluso de las próximas generaciones (2014).

La idea corriente –KRUGMAN (2020) la llamaría idea “zombie”– de que todo impuesto al suelo, sea directo o indirecto, como esas cuotas obligatorias de suelo para vivienda social propuestas en el parlamento chileno el 2006, es negativo porque se traspasa a precio final, perjudicando a los compradores, es tributaria de la noción del suelo como costo de producción que hace parte de la “historia oficial”.

No es de esperar que economistas con una cierta sofisticación teórica vayan a defender abiertamente estas nociones sobre la tributación al suelo. Se abstendrían de hacerlo porque intercepta con cierta imprecisión de la teoría económica: aquella entre concebir el precio del suelo como renta capitalizada, con los clásicos, y la de entenderlo como costo de producción,

con la mayoría de los neoliberales. La opinión de Milton Friedmann sobre el impuesto al suelo, por provenir de la mente más prominente del neoliberalismo, desnuda esta zona imprecisa y contenciosa de la teoría económica. Los neoliberales chilenos serían, por lo mismo, menos independientes de los intereses corporativos.

La idea del precio del suelo como “costo de producción” permite a los empresarios inmobiliarios presentar ganancias, la renta del suelo, que en gran medida ellos mismos capitalizan, como un costo en alza que los perjudica. Y, por ello, un impuesto al suelo no haría sino empeorar las cosas. En Chile, tal discurso ha sido recurrente, ayudando a justificar los repetidos incrementos del “subsidio habitacional” por parte de los diferentes gobiernos, incrementos que engrosan las rentas del suelo que se reparten promotores inmobiliarios y propietarios del suelo¹¹.

Contradiciendo al neoliberalismo criollo, un impuesto al suelo haría entrar al Estado en dicha repartición, recuperando parte de las “plusvalías del suelo”, una riqueza que la ciudad, sus vecinos, sus empresas y sus agencias de gobierno crean a través de sus respectivas inversiones y cuidados. Un estudio de BORRERO (2007) sobre el efecto del cobro de impuestos al suelo en Bogotá concluyó que «el cobro de impuestos, cargas y plusvalías¹² al suelo urbano conducen a una rebaja en los valores del suelo ya que estos no pueden ser trasladados al comprador final porque la demanda no está en condiciones de elevar el precio pagado por el inmueble final».

Una omisión llamativa en los análisis de los cultores de la “historia oficial” son las inversiones especulativas en vivienda que pudieran explicar el alza de sus precios y estar alimentando burbujas inmobiliarias. Tal desatención, rayana en el anatema, la vivimos ya cuando se formaba la burbuja inmobiliaria que reventó el año 2008. El economista neoliberal Edward Glaeser ni siquiera menciona las compras especulativas en un artículo publicado con colegas en 2005 con el nombre de *Why have housing prices gone up?*

11_La disputa entre promotores y propietarios por las rentas del suelo que los proyectos inmobiliarios logran incrementar suele dar lugar al control precoz de terrenos aptos para ejecutar proyectos por agentes vinculados a los promotores, pero legalmente independientes de ellos. Este agente compra el terreno y casi inmediatamente lo vende al promotor a un precio sustancialmente incrementado, haciendo una ganancia “de pasada”, lo que representa dos ventajas: la primera, apropiarse de una parte de las rentas del suelo que usualmente los proyectos inmobiliarios deben anticipar como pago por el suelo a los propietarios originales; y segundo, presentar ante los bancos un aporte de capital más alto al solicitar dinero para construir el proyecto, una suerte de “apalancamiento” financiero específico.

12_Por “plusvalías”, BORRERO se refiere al impuesto denominado “participación en plusvalías” consistente en la participación del Estado en la captación de aumentos del valor de la tierra generados por cambios en las normas de uso de suelo (zonificación) o en las normas que afectan las densidades (como las normas de altura).

(GLAESER, GYOURKO y SAKS, 2005b). En cambio, Paul Krugman sí lo hacía en un trabajo publicado el mismo año, también sobre el aumento del precio de la vivienda en los EEUU (KRUGMAN, 2005a).

A pesar de estar de cara a una «fiebre especulativa» que resulta tan familiar de burbujas pasadas, argumentaba Krugman (2005b), no faltará quienes «aún insistan en que los precios de la vivienda no están fuera de lugar», (y) «propondrán razones por las que los precios de los activos aparentemente absurdos tienen sentido». Es como si KRUGMAN (2005b TP) estuviera hablando del trabajo de GLAESER, GYOURKO y SAKS (2005b).

Personajes públicos chilenos, como Javier HURTADO (2012), practican el mismo anatema en Chile, y lo hacen en forma explícita y taxativa cuando afirman que no hay tal burbuja inmobiliaria, reiterando el dogma de que el alza del precio de la vivienda se debe principalmente al constreñimiento de la oferta de viviendas derivada de la escasez de suelo que las regulaciones estatales conllevan.

Aplicar a Concepción este enfoque de teoría económica tan simplificado y abstracto sobre cómo funcionan los mercados de suelo y vivienda, resulta especialmente tosco en medio de una notoria expansión de la construcción habitacional.

5 HIPÓTESIS ALTERNATIVAS

Las conjeturas que aquí ofrecemos son respuestas posibles a la pregunta inicial sobre las causas del alza de los precios de la vivienda nueva en Concepción en el período analizado, respuestas que son alternativas a la hipótesis nula. Entregaremos algunos datos y antecedentes que las fundamentan.

5.1 Hipótesis 1: La concurrencia de alzas en el precio de la vivienda y crecimiento de la cantidad ofertada, tanto de suelo como de vivienda, suele darse en la forma de unos “ciclos inmobiliarios localizados” que han caracterizado el desarrollo urbano de Concepción de las últimas décadas.

Desde la ruptura del patrón de segregación tradicional en los años ochenta, cuando por primera vez los grupos de altos ingresos se asentaron fuera de sus áreas tradicionales de concentración

(Barrio Universitario y su extensión hasta Lonco), la ciudad ha exhibido una sucesión de aglomeraciones territoriales de grúas y obras de construcción de vivienda nueva en unos ciclos de unos diez años de duración.

El sector Lomas de San Andrés de Concepción (FIG. 6), hasta entonces de baja ocupación urbana y de bajos ingresos, acogió la primera suburbanización de hogares afluentes que inició dicha ruptura en la segunda mitad de los años ochenta. Se trata del lento pero persistente proceso de rotura de la forma urbana que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas desde las reformas económicas neoliberales de los años ochenta¹³.

Dichas suburbanizaciones “rupturistas” podrían, con el paso del tiempo, sobrellevar nuevos ciclos de desarrollo, como ha sido el caso de la misma Lomas. El mapa muestra subáreas de Lomas que en la década de 2010 pasaron por un nuevo ciclo. En una suerte de gentrificación de los primeros gentrificadores, proyectos de vivienda en altura han reemplazado vivienda unifamiliar.

De cara a estos “ciclos inmobiliarios localizados” (CIL), cabe preguntarse ¿por qué, si el precio del suelo es un costo de producción, como sostienen los neoliberales, los promotores parecen agolparse a construir en áreas, como la de los CIL, donde los precios del suelo suben y son más altos que en localizaciones alternativas?

También resulta llamativo de los lugares que cobijan los CIL que perduren los precios altos de la vivienda a pesar del crecimiento de la cantidad ofertada, y más allá de la oscilación de sus velocidades de venta. En escalas mayores de tiempo y geografía, como sugerimos en nuestro marco teórico alternativo, la proliferación y sucesión de dichos CIL puede interpretarse como una suerte de “fábrica móvil de escasez de suelo”.

Por lo demás, otros factores de escasez asociados a una demanda por ese lugar podrían concurrir a las alzas de precios. Uno es el “efecto Veblen”, consistente en que el aumento de precio de un bien provoca un aumento de la cantidad demandada. La razón es lo que Veblen (2004) llamó, en 1899, «consumo conspicuo», a saber, la compra de bienes que me permiten conseguir mayor estatus frente a los demás o “distinción social”, diría BOURDIEU (1988).

El alto precio de la vivienda, cuando se asocia con el consumo conspicuo, esto es, cuando

13_Más sobre dicho proceso en SABATINI (2015).

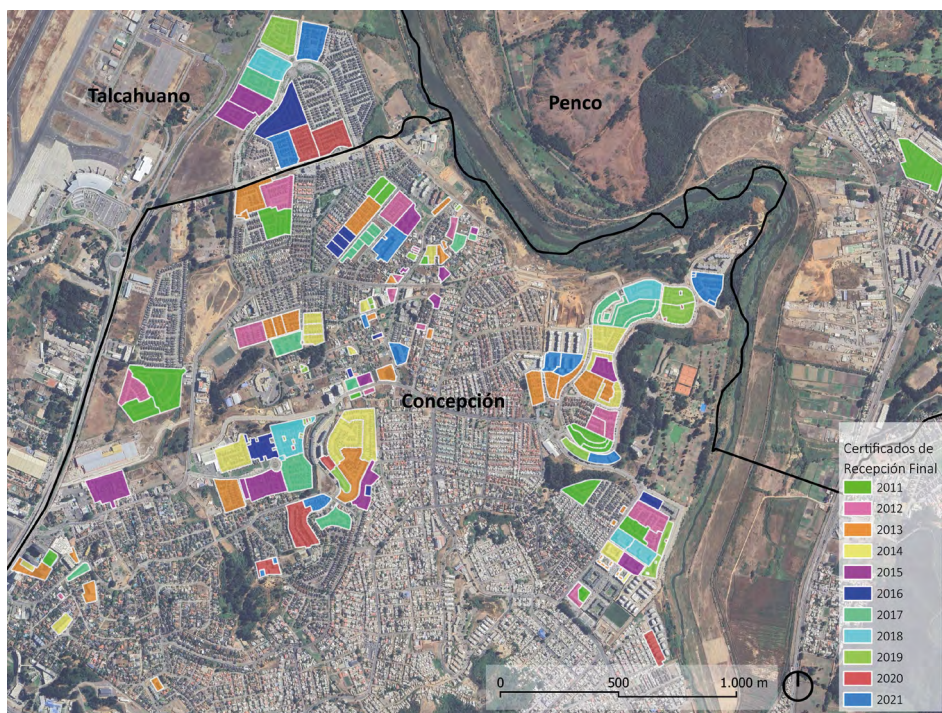


FIG. 6. Certificados de recepción final en el sector Lomas de San Andrés-Lomas de San Sebastián, Concepción 2011-2021
Fuente: Visor INE de permiso de recepción final y permisos de edificación. <https://ine-chile.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=f91f2232cc5e4e7da243c4fcfbd30be7>

ayuda a conseguir estatus por vivir en ese lugar, pasa a ser un factor o variable independiente que hace crecer la demanda allí, explicando lo que a primera vista resulta paradójico. Advertimos, sin embargo, que el estatus social que esa vivienda proporciona no es necesariamente el de élite, sino tan solo el de ser “más” que otros, emparentando así el consumo conspicuo de la vivienda con el fenómeno de la “adolescencia urbana”, giro específico de los procesos de segregación residencial que puede darse en cualquier sección de la escala social (SABATINI, 1999).

Se genera, de esta forma, una retroalimentación entre demanda y precio, y no sólo una relación de causa y efecto de la primera sobre la segunda. De tal forma, el que una vivienda sea cara o el que haya subido de precio o ambos, puede ser un atributo importante para decidir comprarla.

La retroalimentación positiva entre precio de la vivienda y demanda de vivienda es usual en el funcionamiento de los mercados de vivienda, tal vez inevitable bajo procesos de segregación social del espacio. Cuando se dan las condiciones propicias, dicha causación circular entre precio y demanda se podría integrar en una burbuja inmobiliaria de escala mayor, rebasando los ciclos inmobiliarios localizados.

Nuestra conjetura para Concepción en el periodo estudiado es que se fue formando una espiral especulativa de escala espacial mayor que las áreas singulares de los CIL, fenómeno ampliado consistente en una suerte de “economía de monocultivo” que discutiremos a continuación.

5.2 Hipótesis 2: El sector de promoción inmobiliaria en vivienda nueva de Concepción se ha acercado a un modelo de “monocultivo” caracterizado por la construcción y oferta de departamentos similares en distintas subáreas internas de la ciudad.

La economía del monocultivo, como combinación de producción homogénea basada en una demanda inespecífica de *commodities* que caracteriza a buena parte del sector exportador de la economía chilena, como es el caso de las plantaciones de pino para exportar madera o *chips* a granel en la región del Biobío, habría tomado forma en el sector inmobiliario de Concepción. Se trata de la producción de vivienda homogénea en torres que busca capturar una demanda inespecífica de inversionistas, diferente que la demanda localizada (segregada) de vivienda de los hogares afluentes de la ciudad.

La oferta del *commodity* “departamento en Concepción” atrae a compradores especulativos, esto es, a compradores que deciden su inversión en función de la trayectoria alcista reciente del bien que buscan comprar. Analizando la fuerte alza de los precios de la vivienda en San Diego, California antes del pinchazo de la burbuja inmobiliaria de 2008, KRUGMAN (2005a TP) comentaba: «Nadie pagaría los precios de San Diego sin creer que los precios seguirán subiendo», concluyendo que «tiene sentido comprar en San Diego solo si crees que los precios seguirán subiendo rápidamente, generando grandes plusvalías. Esa es más o menos la definición de una burbuja» (p. 87).

Con la tendencia al monocultivo, la escasez se instala a nivel de la ciudad o de parte importante de ella porque se trata de una demanda especulativa que responde a un imaginario espacialmente agregado de que los departamentos nuevos en Concepción son un buen activo financiero. No está demás tener en mente que actualmente la propiedad residencial es el principal activo financiero del mundo (THE ECONOMIST, 2020b). El imaginario de marras bien puede ser el de una Concepción futura como ciudad universitaria o como ciudad-hotel aún más marcada que la actual especialización de la ciudad en la educación superior.

Tal demanda especulativa asociada al “monocultivo” se puede combinar con la demanda “clásica” o “conspicua” asociada a los ciclos inmobiliarios localizados, siendo cambiante el peso relativo de estos dos componentes en el tiempo y entre áreas internas de la ciudad.

Una implicancia del “monocultivo” de departamentos es que el *trade off* entre tamaño y accesibilidad de Alonso cobra algo de sentido, ya que los departamentos son sustituibles entre sí en escalas espaciales mayores que las áreas de los CIL. Algo similar sucede con los inmigrantes pobres, cuyo objetivo es vivir en la ciudad, en cualquier lugar de ella. Ya en los años sesenta, FALETTI (1966) observaba que el migrante no parece mudarse a la ciudad para trabajar en la industria, sino que, por el contrario, lo primordial es vivir en la ciudad, siendo secundario cómo lo consigue y en qué barrio consigue asentarse, podríamos agregar.

5.3 Hipótesis 3: Está en marcha una burbuja inmobiliaria en Concepción en el sector de vivienda nueva en altura.

Para el periodo 2010-2021, se observa una clara reorientación de la propaganda de venta de departamentos en periódicos de Concepción entre

tipos de clientes: desde usuarios potenciales de la vivienda a inversionistas.

Que el precio de la vivienda crezca por encima de los arriendos es, por lo mismo, señal de que se está formando una burbuja inmobiliaria habitacional (HIMMELBERG et al., 2005). Ambos deberían «moverse juntos en el largo plazo dado que el costo de oportunidad de comprar una casa es arrendar una» (GIL-ALANA et al., 2019 p. 270 –traducción propia).

En la misma línea, para aquilatar si el precio de la vivienda es “justo”, dice The Economist (2021a, AGOSTO 12 TP), debemos comparar su evolución con dos datos, los alquileres y los ingresos. Y agrega la revista: «si por un tiempo sostenido los precios de la vivienda suben más rápido que los alquileres o que el aumento de los ingresos de los hogares que pagan la deuda hipotecaria, eso podría servir como advertencia de que esos precios no reflejan los *economic fundamentals*».

De tal forma, habría que estudiar la evolución de los precios de arriendo y de venta de vivienda en Concepción para evaluar esta hipótesis. En todo caso, es posible que haya diferencias en el grado de acople de estas dos curvas entre antes y después de la Pandemia, por los efectos propios de ésta en los mercados de vivienda.

Una burbuja –por otra parte– está sostenida en un crecimiento artificial de la demanda y en la expansión inmobiliaria asociada, como también en decisiones de los agentes públicos y privados orientadas a reducir el riesgo de que reviente. Destaca lo que hoy se denomina “apalancamiento” o *leverage*. Se trata de innovaciones financieras en productos y normas públicas que hacen crecer la demanda por bienes raíces y que hacen parte de la “financiarización” que ha caracterizado a la economía capitalista desde la reforma económica neoliberal de los años ochenta.

Hechos de nuestro periodo de estudio que podemos interpretar como “apalancamiento” en Chile, son el desplazamiento de las inversiones de las AFP (fondos privados de pensiones) desde la bolsa hacia mutuos hipotecarios, el endeudamiento creciente de las personas en créditos hipotecarios, y la extensión del plazo de estos créditos. En esa lógica, Vergara et al. (2023) plantean una relación directa entre el aumento de los créditos hipotecarios, el aumento de las rentas en los bancos que comercializan sus mutuos con las AFP, y el impacto en los precios de la vivienda.



FIG. 7. Publicidad orientada hacia la inversión y el arriendo en nuevos desarrollos residenciales de Concepción

Fuente: Los autores (2023)

Los gobiernos suelen evitar o alejar la detonación de las burbujas a través del apalancamiento, tanto para sostener el crecimiento de la economía como para evitar los efectos sociales y económicos que traería tal reviente. Sin embargo, de su estudio de burbujas inmobiliarias en 17 países y 140 años, JORDA, SCHULARICK Y TAYLOR (2015) concluyen que las “burbujas apalancadas” (*leveraged bubbles*) son el tipo de burbujas con consecuencias más negativas.

Un ejemplo actual de acciones gubernamentales que favorecen las burbujas apalancadas son las que se han implementado en China, especialmente en favor de sus grandes ciudades. Pero a pesar de ello, THE ECONOMIST (2016) insiste en atribuir el alza desbordante de los precios de la vivienda en China a factores de escasez, especialmente a las restricciones a la oferta de suelo. Titulaba su artículo así: «Cuando una burbuja no es una burbuja; un grave desequilibrio en la oferta de suelo alimenta el indómito mercado inmobiliario de China» (THE ECONOMIST, 2016 TP).

Creemos que el crecimiento de los precios de la vivienda, tenaz hasta hoy, parece tener más relación con la actividad de los inversionistas inmobiliarios que con las regulaciones urbanas que limitan el uso del suelo, como deja claro el razonamiento del ya citado economista MONTES (2022) sobre Chile. En la confusión e incertidumbre que reinan en los mercados de bienes raíces hoy, dice MONTES (2022), siempre es posible encontrar “oportunidades” para los inversionistas. Menciona una serie de cambios de corto plazo en la economía chilena, –el precio del dólar, medidas de control de la inflación y el rendimiento de la bolsa, entre ellas– que atraerían de vuelta a inversionistas que se aventuraron en el extranjero en años recientes –en Florida, por

ejemplo, dice él–. Se podría así revertir la situación momentánea de “nuestro sector inmobiliario”, que él resume así: «Si bien las grandes inmobiliarias tienen un stock de proyectos y terrenos importante, se ha producido un freno en la compra de nuevos terrenos (para proyectos)» (MONTES, 2022).

6 CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA Y PRÁCTICAS

La “historia oficial” queda cuestionada por los hechos y, con ello, se vuelve evidente la metamorfosis conceptual que hacen los neoliberales del alza de los precios del suelo desde una partida de ganancia (creciente), capitalizada principalmente por los promotores inmobiliarios, a un “costo de producción” que las regulaciones estatales harían elevarse, causando alzas en los precios de los inmuebles.

Es de amplia convicción o sentido común que los precios del suelo en las ciudades representan un problema para el desarrollo urbano; como también el que estas alzas derivan de que exista o quede poco suelo en la ciudad. Pero se trata de creencias que son tan populares como erradas; de creencias que hacen de caldo de cultivo para la interpretación neoliberal que hemos criticado y que hemos llamado “historia oficial”.

La liberalidad o falta de regulación del Estado frente al sobreendeudamiento y al “apalancamiento” de inversiones en el sector inmobiliario, también frente al flujo creciente de inversiones financieras hacia el activo “propiedad residencial”, se cuentan entre las causas principales de las burbujas inmobiliarias (KRUGMAN, 2020). Es un fenómeno con importantes implicancias y retos para las políticas públicas.

Parece razonable sostener que el Estado chileno ha actuado con indolencia frente a este peligroso fenómeno económico. ¿En qué grado la economía chilena es hoy dependiente de burbujas inmobiliarias como la de Concepción?

En cuanto a implicancias prácticas, después de desinflada o reventada la actual burbuja inmobiliaria, lo más probable es que se reconstruya en Concepción la economía de los ciclos inmobiliarios localizados. Ésta deberá adaptarse, sin embargo, a los problemas de sobreendeudamiento de los consumidores, pérdida de sus propiedades y las quiebras de empresas que habrá dejado la burbuja; y, asimismo, a la pérdida patrimonial urbana, ambiental y arquitectónica que habrán traído las numerosas torres construidas por doquier.

¿Será que el capital inmobiliario podrá, en tal contexto de crisis y confusión, resucitar como el ave Fénix de esas cenizas hacia una nueva estrategia global de negocios? ¿Una como la formación de poderosas corporaciones privadas que concentran vivienda urbana para ser arrendada a precios monopólicos u oligopólicos a hogares de tramos crecientes de la estructura social?

Esto ya está ocurriendo en ciudades de Europa y Norteamérica y asoma su nariz en el medio latinoamericano. De consolidarse esta tendencia, incluso hogares de clase medio-alta no podrán aspirar a la “casa propia” y tendrán que asignar una proporción creciente de su ingreso al alquiler.

Esta nueva estrategia parece construida en tres pilares:

- A Naturalizar (aceptar sin cuestionar) el precio “severamente inalcanzable” que ha alcanzado la vivienda (CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN, CChC, 2019; THE WORLD BANK, 2022) usando como respaldo distintas versiones del índice internacional de “asequibilidad de la vivienda”, que calcula los (muchos) años necesarios para cubrir dichos precios.
- B Mostrar lo negativo que ha sido para las economías el sueño de la vivienda propia, incluso el *American Dream* en los EEUU de posguerra. THE ECONOMIST (2021b) resume esta cruzada doctrinaria en el siguiente titular: «La vivienda propia es el mayor error de política económica de Occidente; es una obsesión que socava el crecimiento, la equidad y la fe pública en el capitalismo»¹⁴. Toda una paradoja para América Latina: el sueño de la “casa propia” amenazado por quienes se han declarado acérrimos defensores de la propiedad privada del suelo, los capitanes del sector de promoción inmobiliaria.
- C Proponer al arriendo como la solución verdadera, razonable y estable a la falta de viviendas. Así se cierra el círculo de esta nueva estrategia, y una nueva fase de expansión capitalista asoma. Eso sí, lo hace volviendo visible el divorcio entre lucro empresarial y bienestar social que tiene al neoliberalismo urbano hoy cuestionado públicamente, no sólo en Concepción ni solo en Chile.

Finalmente, las burbujas inmobiliarias, cuya existencia es recurrentemente rechazada por los neoliberales, en el mejor de los casos son vistas

como turbulencias que hacen parte del dinamismo y complejidad de las economías de mercado.

Recientemente, THE ECONOMIST (2023) argumentaba en esa línea, recurriendo a nociones algo imprecisas: una *everything bubble* (burbuja de todo tipo de productos) habría marcado a la economía global la década pasada y una *speculative mania* (manía u obsesión especulativa) la explicaría. Aunque estos fenómenos habrían cedido algo el año 2022, no han desaparecido, dice la revista, especialmente los altos precios de la vivienda. Al final, acota que, «como en cualquier burbuja, las valoraciones de los activos se han vuelto exasperantemente difíciles de justificar»; agregando que «según la experiencia reciente, todas las burbujas pueden sobrevivir durante mucho tiempo».

Y, así, de una manera elíptica, se acepta la existencia de burbujas inmobiliaria y al mismo tiempo la “historia oficial” pugna por sostenerse.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (2012): La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista Eure* 38 (114), pp. 35-69. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612012000200002>
- ALONSO, W. (1964): *Location and land use; toward a general theory of land rent*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674730854>
- BORRERO, O. (2007): *Efecto de las políticas del suelo en el precio de terrenos urbanos en Bogotá*. Informe de investigación, Lincoln Institute of Land Policy, documento LOB 092806.
- BOURDIEU, P. (1988): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Taurus.
- BRUECKNER, J.K. (2011): *Lectures on urban economics*. The MIT Press: Cambridge, MA.
- CChC (CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN) (2018): *Factores que afectan a los precios de la Vivienda*. Noviembre. Documento de la Gerencia de Estudios.
- CChC (CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN) (2019): *Según Índice de Acceso a la Vivienda adquirir una casa en Chile sería inalcanzable*. <https://cchc.cl/comunicaciones/noticias/mas-de-7-anos-de-ingresos-o-creditos-superiores-a-45-anos-requieren-familia>
- FALETTO, E. (1966): Incorporación de los sectores obreros al proceso de Desarrollo; imágenes sociales de la clase obrera. *Revista Mexicana de Sociología*, pp. 693-741. <https://doi.org/10.2307/3539196>
- FUENTES, A. & VERGARA, R. (2020): Los inmigrantes en el mercado laboral. En: ANINAT, I.; VERGARA, R. (Eds.) *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*. (pp. 97-129). Santiago de Chile. Chile. FCE, CEP.

¹⁴ “Home ownership is the West’s biggest economic-policy mistake; it is an obsession that undermines growth, fairness and public faith in capitalism”.

- GAETE, H. (2021): Tendencias del mercado de suelo urbano en periodo largo. Concepción, Chile. 1989-2018. *ACE: Architecture, City and Environment*, 16(46), 9946. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.16.46.9946>
- GIL-ALANA, L.; DETTONI, R.; COSTAMAGNA, R. & VALENZUELA, M. (2019): Rational bubbles in the real housing stock market: Empirical evidence from Santiago de Chile. *Research in International Business and Finance*, vol.49, ps. 269-281. <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2019.03.010>
- GLAESER, E.; GYOURKO, J. & SAKS, R. (2005a): Why is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices. *The Journal of Law and Economics*, Volume 48, October, pp. 331-369. <https://doi.org/10.1086/429979>
- GLAESER, E.; GYOURKO, J. & SAKS, R. (2005b): *Why have housing prices gone up? Working Paper 11129*. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.1257/000282805774669961>
- HARVEY, D. (2005): El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En Harvey, D y Smith, I. (Eds.) *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*. España: Universitat Autònoma de Barcelona.
- HARVEY, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HARVEY, J. (2001): Exchange Rate Theory and "The Fundamentals". *Journal of Post Keynesian Economics* 24(1) pp. 3-15. <https://doi.org/10.1080/01603477.2001.11490311>
- HIMMELBERG, CH.; MAYER, C.; & SINAI, T. (2005): Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals and Misperceptions. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (4): 67-92. <https://doi.org/10.1257/089533005775196769>
- HURTADO, J. (2012): *Burbuja inmobiliaria*. Cámara Chilena de la Construcción. Disponible en <https://cchc.cl/comunicaciones/noticias/27094-burbuja-inmobiliaria>
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) (2017): *Microdatos Censo 2017*. Instituto Nacional de Estadísticas: Santiago de Chile. <http://www.censo2017.cl/microdatos/>
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) (2019): *Estimaciones y proyecciones 2002-2035 comuna y área urbana y rural*. Instituto Nacional de Estadísticas: Santiago de Chile. <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) & SERMIG (SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES) (2022): *Estimaciones de personas extranjeras en Chile. Documentos de estimación 2021*. Instituto Nacional de Estadísticas y Servicio Nacional de Migraciones: Santiago de Chile. <https://serviciomigraciones.cl/estudios-migratorios/estimaciones-de-extranjeros/>
- JORDA, O.; SCHULARICK, M. & TAYLOR, A. (2015): Leveraged bubbles. *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 76(S), pages 1-20. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2015.08.005>
- KRUGMAN, P.(2005a): That hissing sound. Publicado el 8 de agosto de 2005 en The New York Times. Incluido en KRUGMAN, P. (2020). *Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future*. W. W. Norton & Company. Págs. 86-87.
- KRUGMAN, P. (2005b): Running out of bubbles. Publicado el 27 de mayo de 2005 en The New York Times. Incluido en P. KRUGMAN (2020). *Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future*. W. W. Norton & Company. Págs. 83-84.
- KRUGMAN, P. (2020): *Arguing with Zombies: Economics, Politics, and the Fight for a Better Future*. W. W. Norton & Company.
- LEESON, R. & PALM, C. (1978): *Milton Friedman gives the answers*. California: Americanism Educational League.
- MINEDUC (MINISTERIO DE EDUCACIÓN) (2022): *Informes matrícula en Educación Superior en Chile. Matrícula 2022 Pregrado y Posgrado*. <https://www.mifuturo.cl/informes-de-matricula/>
- MINVU (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE) (1979): *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: documento MINVU.
- MONTES, S. (2022): Señales de recuperación para el sector inmobiliario. *El Mostrador*, 13 junio, 2022. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2022/06/13/señales-de-recuperacion-para-el-sector-inmobiliario/#print-compact>
- MORANDÉ, F. (2006): Integración social urbana: ojo con el voluntarismo. *El Mercurio*, 24 de octubre.
- QUIGLEY, J. M. & RAPHAEL, S. (2005): Regulation and the High Cost of Housing in California. *American Economic Review* 95, no. 2: 323-328.
- MUNICIPALIDAD DE CONCEPCIÓN (2000): *Memoria explicativa: Plan Regulador Comunal de Concepción*. Concepción, Chile, Municipalidad de Concepción. https://www.concepcion.cl/wp-content/uploads/2019/04/MEMORIA-EXPLICATIVA_1_final.pdf
- ORELLANA, A., TRUFFELLO, R. & MORENO, D. (2021): *Índice de calidad de vida urbana (ICVU) 2021*. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2022/06/Informe-Ejecutivo-ICVU-2021-1.pdf>
- PIKETTY, T. (2014): *El capital en el siglo XXI*. Harvard University Press.
- PRADA-TRIGO, J., ARAVENA, N. & BARRA-VIEIRA, P. (2022): Dinámicas inmobiliarias y cambios en la morfología urbana del Gran Concepción. *EURE* (Santiago), 48(144), 1-23. <https://doi.org/10.7764/eure.48.144.07>
- QUIGLEY, J. & STEVEN, S. (2005): *Regulation and the High Cost of Housing in California*. *American Economic Review*, 95(2), 323-28. <https://doi.org/10.1257/000282805774670293>
- RAZMILIC, S. (2015): *Sobre el límite urbano, transparencia y mercado del suelo*. Centro de Estudios Públicos, Punto de Referencia N°410, agosto. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/pder410_SRazmilic.pdf
- RICARDO, D. (2003 -orig. 1817): *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- ROCA, J. (1988): *La estructura de valores urbanos: un análisis teórico - empírico*. Instituto de Estudios de Administración Local de Madrid.
- ROGNLIE, M. (2015): *Deciphering the fall and rise in the net capital share: accumulation or scarcity?* Brookings Papers on Economic Activity, Spring, pp. 1-69. <https://doi.org/10.1353/eca.2016.0002>
- SABATINI, F. (1999): Crítica a la cultura anti urbana. *Ambiente y Desarrollo* Vol.15 #1 y 2.
- SABATINI, F. (2000): Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Revista EURE* Vol. 26: 77. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612000007700003>
- SABATINI, F. (2015): La ruptura del patrón de segregación y su significado teórico y práctico. En A.G. AGUILAR e I. ESCAMILLA (Eds.), *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina* (25-46). Instituto de Geografía UNAM /Miguel Ángel Porrúa.
- SALGADO, D. (2022): Ranking sitúa a Concepción y San Pedro de la Paz entre las cinco ciudades con mejor calidad de vida. www.biobiochile.cl 15 de junio de 2022.
- SERVICIO JESUITA A MIGRANTES, (2020): *Acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad de la población migrante en Chile. Informe n° 3*. Santiago de Chile, Chile, Servicio Jesuita a Migrantes, Techo, Facultad de Sociología

- Universidad de Chile, Centro de ética y Reflexión Social Fernando Vives - Universidad Alberto Hurtado.

SIMIÁN, J. M. (2018): *El crecimiento del mercado de arriendo en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Inmobiliarios, Universidad de los Andes.

SMOLKA, M. (1994): Bridging conceptual and methodological issues in the study of second- hand property markets in the city of Rio de Janeiro. En G. JONES & P. WARD (Eds), *Methodology for land and housing market analysis*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London, pp. 179-196. <https://doi.org/10.4324/9780203214435-22>

SMOLKA, M. (2013): *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. <https://doi.org/10.4324/9780203214435-22>

TELEVISIÓN UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN (2019): *Estudio CChC: valor de la vivienda en Chile es "severamente inalcanzable"*. Gabriela Maciel, 29 de agosto. <https://www.tvu.cl/prensa/2019/08/29/estudio-cchc-precio-de-la-vivienda-en-chile-es-severamente-inalcanzable.html>

THE ECONOMIST (2014): Why land value taxes are so popular, yet so rare. *The Economist*. Edición noviembre 10.

THE ECONOMIST (2015a): Land-value tax; why Henry George had a point. *The Economist*. Edición abril 2.

THE ECONOMIST (2015b): Urban land space and the city, poor land use in the world's greatest cities carries a huge cost. *The Economist*. Edición abril 4.

THE ECONOMIST (2016): Chinese property; For whom the bubble blows. *The Economist*. Edición marzo 12.

THE ECONOMIST (2020a): Land-shackled economies; the paradox of soil. *The Economist*. Edición abril 4.

THE ECONOMIST (2020b): How housing became the world's biggest asset class. *The Economist*. Edición enero 16.

THE ECONOMIST (2021a): House prices continue to go through the roof; houses, globally, are heavily overpriced when compared with rent and incomes. *The Economist*. Edición agosto 12.

THE ECONOMIST (2021b): Home ownership is the West's biggest economic-policy mistake. It is an obsession that undermines growth, fairness and public faith in capitalism. *The Economist*. Edición febrero 16.

THE WORLD BANK (2022): *El costo y la asequibilidad de las soluciones de vivienda en América Latina y el Caribe*. Documento del Programa Global de Vivienda Resiliente del Banco Mundial.

TOPALOV, CH. (1979): *La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.

TRIVELLI, P. (2022): *Análisis del mercado de suelo en las 34 comunas del Gran Santiago; primer trimestre 2022*.

VERGARA, F., AGUIRRE, C. & ENCINAS, F. (2023): *Political Economy of Housing in Chile*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003348771>

VEBLEN, TH. (2004 -orig.1898): *Teoría de la clase ociosa*. México: Fondo de Cultura Económica.

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ADI	Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios de Chile
CChC	Cámara Chilena de la Construcción
CEP	Centro de Estudios Públicos
CIL	Ciclos Inmobiliarios Localizados
DOM	Dirección de Obras Municipales de la Municipalidad de Concepción
GDP	Gross Domestic Product o Producto Interior Bruto (PIB)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
PNDU	Política Nacional de Desarrollo Urbano
PUC	Pontificia Universidad Católica de Chile
PRC	Plan Regulador Comunal de Concepción
PRMC	Plan Regulador Metropolitano de Concepción
SERMIG	Servicio Nacional de Migraciones
TINSA	Tasaciones Inmobiliarias Sociedad Anónima

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

306

Financiarización y arrendamientos de corto plazo: Implicaciones en el alquiler tradicional de la vivienda en Medellín

Financialization and short-term renting. Implications for traditional rental housing in Medellín

Elkin Argiro Muñoz-Arroyave ⁽¹⁾ Delio Alexander Balcázar-Camacho ⁽²⁾ Alexandra López-Martínez ⁽³⁾

- ⁽¹⁾ Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín
elmunoz@unal.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-1667-5849>
- ⁽²⁾ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
delio.balcazar@esap.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-2300-5846>
- ⁽³⁾ Universidad Nacional Abierta y a Distancia
alexanlm87@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-2966-4965>
-

Resumen:

La alta movilidad humana internacional ha incentivado nuevas oportunidades de inversión en el sector inmobiliario. Tal es el caso de los arrendamientos de corto plazo a través de plataformas como Airbnb, sin embargo, estas inversiones traen consecuencias sobre los territorios. El objetivo del artículo es analizar las implicaciones que ha tenido el crecimiento de los alquileres temporales en la ciudad de Medellín sobre el mercado de arrendamientos de largo plazo. La metodología es mixta, puesto que se hace uso de información estadística, el cálculo de brechas de renta y otras técnicas cuantitativas, pero el análisis e interpretación de los datos busca dar cuenta de las relaciones y desigualdades territoriales que se generan en el territorio. Como resultado se encuentra que se ha distorsionado el mercado inmobiliario local en favor de inversionistas que ven en las viviendas una oportunidad de acumulación de capital, afectando a residentes tanto por el aumento de los arrendamientos de largo plazo, como por la dificultad para convertirse en propietarios. Se concluye que es necesaria la intervención estatal en este tipo de mercado, ya que el alza en los precios tiende a expulsar a población de menores ingresos.

Abstract

The high level of international human mobility has encouraged new investment opportunities in the real estate sector. Such is the case of short-term rentals through platforms such as Airbnb, however, these investments have consequences on the territories. The aim of this article is to analyse the implications that the growth of temporary rentals in the city of Medellín has had on the long-term rental market. The methodology is mixed, since it makes use of statistical information, the calculation of rent gaps and other quantitative techniques, but the analysis and interpretation of the data seeks to account for the territorial relations and inequalities that are generated in the territory. As a result, it is found that the local real estate market has been distorted in favour of investors who see housing as an opportunity for capital accumulation, affecting residents both through the increase in long-term leases and the difficulty of becoming homeowners. It is concluded that state intervention in this type of market is necessary, as rising prices tend to drive out the lower-income population.

Palabras clave

Financiarización de la vivienda

Alquiler de corto plazo

Transformaciones territoriales

Alquiler de largo plazo

Keywords

Housing financialization

Short-term rental

Territorial transformations

Long-term rental



RECIBIDO: 25.04.2024

REVISADO: 10.03.2025

1 INTRODUCCIÓN

El crecimiento del mercado de alquiler de propiedades de corta duración (STR, por su denominación en inglés *Short-Term Rental*) ha facilitado la financiarización de la vivienda, incrementando la flexibilidad y las oportunidades para que los poseedores de capital decidan comprar bienes inmuebles no solo para transarlos comercialmente, sino para destinarlos al alquiler temporal a través de servicios profesionalizados de gestión de propiedades y plataformas digitales (COCOLA-GANT y GAGO, 2021). Esta mayor flexibilidad para los poseedores de vivienda se da a través de la obtención de rentas de capital de sus bienes inmuebles de manera rápida, mientras pueden recuperar su posesión rápidamente para venderlos o alquilarlos a mejores precios, según la temporada o sus necesidades.

Es así como la financiarización de la vivienda ha consistido en desplazar la visión de la vivienda como un bien de uso y un derecho de las familias; hacia la visión centrada en ser un bien de cambio, se convierte entonces en una mercancía que permite acumular una mayor cantidad de capital futuro (ROLNIK, 2017), ya sea mediante su reventa o su alquiler. Las prácticas de STR se han popularizado a través del uso de plataformas tecnológicas de economía colaborativa que permiten a los usuarios disponer sus bienes para ser alquilados de manera temporal a otros. Tal popularidad está necesariamente ligada a la mayor movilidad de personas a lo largo del mundo, bien sea para negocios, actividades académicas, visitas a amigos o familiares o para el turismo. Airbnb surge precisamente al identificar estas dinámicas y las rigideces que desde los hoteles tradicionales se planteaban, por lo que promueve que se utilicen espacios de la vivienda propia para albergar un visitante durante un corto periodo de tiempo. De esta forma, se ha convertido

en la plataforma global más representativa de las economías colaborativas al contar con más de 7 millones de alojamientos publicados en 81 mil ciudades y 191 países, acumulando más de 400 millones de reservas por noche (GIL, 2021).

Esta forma de funcionamiento de Airbnb permite obtener unos beneficios a partir del uso de unos espacios ociosos que prestan un servicio para otros, promoviendo así esquemas de economía colaborativa. Sin embargo, a través de la plataforma también es posible alquilar propiedades completas que se han destinado por parte de sus propietarios principalmente al alquiler temporal, lo que ha contribuido a la profesionalización del STR y al surgimiento de nuevas organizaciones que prestan servicios de administración para este tipo de propiedades.

El alquiler turístico a través de plataformas digitales tiene efectos importantes sobre el mercado de alquiler residencial al colocar a competir a los residentes tradicionales del territorio por las propiedades disponibles en el mercado de alquiler con los turistas que están en disposición de pagar precios más altos durante periodos de tiempo más cortos; que, al irse sumando, esas pequeñas rentas van a representar una renta mensual superior a la de los arrendatarios tradicionales. Tal disparidad de rentas tiene como efecto la disminución de la cantidad de viviendas disponibles para arrendamiento tradicional (YRIGÓY, 2017).

El efecto de los STR ha sido documentado previamente por varias investigaciones (BLANCO-ROMERO et al., 2018; CLANCY, 2020; GUTIÉRREZ et al., 2017; KADI et al., 2019; WACHSMUTH y WEISLER, 2018), pero son menos las que relacionan los efectos del Airbnb y los mercados tradicionales de

arrendamiento (CLANCY, 2020; MARTÍNEZ-CALDENTEY et al., 2020). Ese precisamente es uno de los elementos diferenciadores de este artículo, además de realizarse en una ciudad del Sur Global, puesto que este tipo de estudios se han centrado en los países del Norte o desarrollados.

Una de las diferencias entre el contexto del Norte y del Sur, y que hace más dramático los efectos en el Sur, es que la vivienda no es un problema resuelto para la mayoría de las familias locales. Entonces, el hecho que las políticas públicas se estén articulando a las dinámicas mercantiles financiarizadas, de ver la vivienda como un activo financiero más y no como un derecho fundamental, acrecienta las brechas sociales entre las clases bajas y altas. Es decir, las políticas públicas han dejado de lado la visión de la vivienda como un bien social, donde la sociedad concuerda proveer instalaciones para vivir a aquellos con bajos recursos, como una manera de distribuir el bienestar (ROLNIK, 2013).

Tal situación le ha restado presión al Estado para garantizar el derecho a la vivienda y por ello, el creciente apoyo de las políticas a la presencia del sector privado en la vivienda social. Es así como la satisfacción de esta necesidad ha pasado a ser una responsabilidad del sector privado y de cada familia a través del mercado financiero como principal ente apalancador. Por lo que las políticas de inversión en viviendas se han transformado en políticas de impulso al crédito para acceder a ellas.

Tal dificultad de acceso a la propiedad de la vivienda en los países del Sur Global ha ocasionado que los nuevos hogares que se van constituyendo deban recurrir al arrendamiento de largo plazo como única alternativa de satisfacción de la necesidad habitacional. En esta medida, si se le suma el hecho que en las principales ciudades se está fortaleciendo el alquiler vacacional, se observa que las familias de menores ingresos tienen una gran dificultad para acceder a una unidad habitacional.

En Colombia, uno de los países con mayor número de personas que viven en arrendamiento (ROLNIK et al., 2021), esta situación se hace evidente en las principales ciudades, ya que en el país a pesar de tener cerca de 48 millones de habitantes repartidos en 1123 municipios para el año 2018, tan solo 31 municipios contaban con una población de más de 200 000 sumando entre ellos 25 millones de habitantes, mientras los restantes 23 millones se ubican en los 1092 municipios restantes (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA, DANE, enero 6 de 2022). Esta situación poblacional en Colombia genera una mayor presión para satisfacer el derecho a la vivienda de los hogares en los principales centros urbanos.

Específicamente en la ciudad de Medellín y su área metropolitana se ha identificado que los precios de los arrendamientos, en los últimos años, han sido superiores a otras ciudades colombianas (DANE, 2022), por lo que se hace necesario indagar sobre los factores que pueden estar contribuyendo a esta situación, para identificar cursos de acción que ayuden a mitigar los efectos negativos que puede presentar este hecho.

Medellín es la segunda ciudad más importante en Colombia en términos poblacionales, económicos y de relevancia política (DANE, 2019; MUÑOZ-ARROYAVE y PINEDA-GÓMEZ, 2023). Se encuentra ubicada en la zona central del departamento de Antioquia, siendo su capital, y generando procesos de expansión urbana sobre municipios y subregiones cercanas. Así, por ejemplo, la ciudad está conurbada con municipios como Bello hacia el norte y Envigado, Itagüí y Sabaneta hacia el sur (MUÑOZ-ARROYAVE et al., 2021). Además, desde la década de los años 70 del siglo XX ha ejercido una presión para la relocalización de su industria y la construcción de infraestructura (hidroeléctricas, aeropuerto internacional y vías de comunicación) para su competitividad global en municipios del oriente antioqueño y sobre el occidente antioqueño junto con la nueva infraestructura (vía de acceso al mar) la satisfacción de recreación local con un turismo de veraneo (MUÑOZ-ARROYAVE y PINEDA-GÓMEZ, 2023). Este relacionamiento territorial hace que las dinámicas que sucedan en Medellín tengan un efecto directo también en estos municipios y regiones, en este caso, muchos de los hogares expulsados de Medellín se desplazan a estos territorios cercanos.

En este orden de ideas, el presente artículo tiene como objetivo analizar las implicaciones que ha tenido el crecimiento de los alquileres temporales en la ciudad de Medellín sobre el mercado de arrendamientos de largo plazo. Para ello se analizan los datos provenientes de la plataforma AirDNA y las principales plataformas de publicación de anuncios de arrendamiento tradicionales, junto con la información reportada por entes oficiales y en plataformas de guía turística para extranjeros que visitan la ciudad. A continuación, se presenta la revisión de la literatura que soporta el estudio, la metodología usada para el análisis de los datos, los resultados obtenidos y las conclusiones.

2 REVISIÓN DE LITERATURA

La mercantilización de la vivienda y su creciente uso como activo de inversión dentro del mercado financiero, ha afectado el derecho a una vivienda digna (ROLNIK, 2013), como consecuencia del aumento y la especulación de precios de la vivienda nueva y usada. Esta mercantilización ha conducido a una financiarización donde se han aplicado lógicas y estrategias financieras al sector vivienda posibilitando nuevas alternativas de acumulación de capital (AUGUST y WALKS, 2018).

El mercado inmobiliario ha sido aprovechado históricamente como un medio para la conservación y acumulación de capital como una alternativa relativamente estable frente a otros activos de inversión (AALBERS, 2008). Además de la acumulación de riqueza como un activo fijo, la compra de vivienda ha sido utilizada también para la generación de rentas provenientes del arrendamiento, en mercados orientados principalmente a viviendas multifamiliares donde los inversionistas han visto la oportunidad para invertir y monetizar rápidamente la inversión (NETHERCOTE, 2019), incluso encontrando sectores del mercado orientados principalmente a la construcción para arrendamiento.

Esta lógica de la vivienda como capital fijo para acumular y generar valor, ha creado nuevas oportunidades de negocio para los inversionistas que buscan alternativas para diversificar sus portafolios o proteger sus inversiones frente a las fluctuaciones de los mercados de capitales convencionales. Frente a ello el proceso de financiarización de la vivienda se ha convertido en una nueva fase del capitalismo financiero, donde el capital móvil está buscando nuevas formas de generación de beneficios (CLANCY, 2020).

Dentro del mercado de alquiler de vivienda, caracterizado por la modalidad convencional de arrendamiento a largo plazo, surgió también una nueva modalidad de corto plazo motivada principalmente por el turismo y la aparición de plataformas de economía compartida como Airbnb. Lo que ha reafirmado la creciente importancia de la vivienda como una nueva vía de inversión en todo el mundo (CHEN et al., 2022).

La hiper flexibilización del mercado inmobiliario que se da al permitir a los propietarios el retomar rápidamente la tenencia de sus bienes y el variar los precios de arrendamiento como consecuencia de la lógica de oferta y demanda, lo

que se ha visto favorecido debido a la ausencia de regulación para estas nuevas modalidades de arrendamiento, considerando los factores asociados a los efectos sobre los residentes tradicionales (SMIGIEL, 2020). Como consecuencia de esta lógica, estos factores han conducido al aumento de la compra de propiedades para rentar por parte de las clases altas, aumentando la gentrificación de las zonas urbanas en detrimento de los residentes tradicionales, aumentando también la injusticia social (COCOLA-GANT y GAGO, 2021). Son varios los estudios (AGUADO-MORALEJO y DEL-CAMPO-ECHEVERRÍA, 2020; BRAGA-DE-SOUZA y LEONELLI, 2024; CHAMUSCA et al., 2019; YRIGOY, 2017) que señalan que:

a través de Airbnb se están generando procesos de conversión de viviendas residenciales en viviendas de uso turístico (BARRON et al., 2017; COMBS et al., 2019; ELÍASSON y RAGNARSSON, 2018; LEE, 2016; WACHSMUTH, 2017). Cuando una vivienda deja de alquilarse en el mercado residencial para alquilarse de forma permanente en Airbnb, se da el proceso de conversión (COMBS et al., 2019; LEE, 2016) (GIL, 2021, p. 99).

Los investigadores han sugerido que los dueños de los inmuebles están reemplazando la dinámica de los arrendamientos a largo plazo hacia los arrendamientos de corto plazo, contribuyendo a la gentrificación de los territorios (COCOLA-GANT y GAGO, 2021). Al respecto YRIGOY (2020) menciona que:

En el caso de los mercados de vivienda turísticos, es la propia dinámica competitiva entre propietarios para reconvertir las viviendas hacia el alquiler turístico la que provoca un cierre de estas brechas de rentas. [...] Aunque de hecho las brechas de renta entre alquiler residencial y alquiler turístico se cierran, las viviendas se seguirán convirtiendo a alquiler turístico ya que, si se consigue que cada día haya turistas alquilando una vivienda, siempre será más rentable alquilar a turistas que a residentes (YRIGOY, 2020, pp. 5-6).

Esta financiarización de la vivienda afectada por STR también impacta negativamente a los no poseedores, quienes deben acudir a mecanismos de financiación para adquirir bienes de uso, que han sido transformados en bienes de generación de capital, por lo que se generan dinámicas de expropiación financiera a partir de los ingresos de la clase trabajadora aumentando la injusticia social (LAPAVITSAS, 2016). Lo que también contribuye al aumento de la acumulación por desposesión al facilitar que los bienes de uso sean utilizados como medios redistributivos regresivos

del capital y riqueza en medio de la estructura social y político-económica de la actualidad (NARBONA y PÁEZ, 2018).

El turismo se ha convertido en una actividad económica que transforma los territorios a través del fortalecimiento que poco a poco le va dando a los procesos de financiarización de la vivienda. Esta actividad implica unos altos impactos territoriales perjudiciales (NAVARRETE, 2017), puesto que convierte la cultura local en una mercancía, incentiva la inversión en unos lugares que se muestran a los turistas y, al mismo tiempo, oculta aquellos espacios que no se desean mostrar. También busca que se realicen nuevas construcciones que responden principalmente al tipo de turismo que se desea impulsar en el territorio y, por tanto, van a responder a una imagen vendida del destino de manera particular (MUÑOZ y LLANOS-HERNÁNDEZ, 2021). El fortalecimiento del turismo con la consiguiente visita constante de externos al territorio se convierte en un nuevo incentivo para el mercado inmobiliario local, que busca transformar unidades habitacionales en espacios para la renta temporal, propiciando una alta financiarización de la vivienda en el territorio y perjudicando a los locales por el aumento de los precios de arrendamientos. En algunos casos

[...] es el resultado directo de la política, con cambios en la zonificación y la “revitalización” dirigida por el gobierno de barrios específicos. En otros, se debe principalmente a las fuerzas del mercado. La mejor manera de entender esta gentrificación turística es entenderla como parte de un proceso más amplio de gentrificación y [entender que el turismo] es un factor facilitador o acelerador (COCOLA-GANT, 2018; GONZÁLEZ-PÉREZ, 2019) (CLANCY, 2020, p. 6).

A pesar que la modalidad de alquiler de vivienda STR surgió como un mecanismo de la economía colaborativa para producir beneficios a quienes contaban con espacios disponibles dentro de sus propiedades que podían llegar a alquilarse a otros de manera temporal y parcial con fines turísticos; actualmente es cada vez mayor la tendencia a la profesionalización de este tipo de actividad, dedicando parte de los inmuebles completos en el mercado hacia esta actividad, que resulta más lucrativa en comparación con el alquiler tradicional. Esto desvirtúa totalmente la idea inicial de la economía colaborativa y lo convierte en un proceso más de fortalecimiento de la financiarización de la vivienda. Es decir, “favorece el estrangulamiento de la oferta del alquiler residencial, con el consecuente

encarecimiento de los arrendamientos (HORN y MERANTE, 2017; YRIGÓY, 2017)” (MARTÍNEZ-CALDENTEY et al., 2020, p. 372).

La financiarización de la vivienda, impacta también otras estructuras de la sociedad y genera nuevas dinámicas de urbanismo (SANTANA-RIVAS y HIDALGO, 2020), donde se hace necesaria la intervención de los entes institucionales del territorio en pro de resarcir las consecuencias negativas sobre la sociedad causadas por la financiarización. Sin embargo, en muchas ocasiones los hacedores de política pública observan en el mercado el mecanismo idóneo para la asignación racional de la vivienda. Tal visión implica que las políticas públicas de vivienda no cuenten con herramientas específicas para solucionar este tipo de problemáticas, generando una dificultad más para la distribución de bienestar que podría darse a través de las políticas de vivienda (ROLNIK, 2013).

3 METODOLOGÍA

La metodología empleada para esta investigación es mixta, puesto que utiliza diversas técnicas y herramientas de corte cuantitativo, pero el análisis e interpretación de los datos parte de una postura cualitativa y crítica. Si bien se hace uso de técnicas cuantitativas, la forma en que se construye el problema de investigación, centrado en las implicaciones territoriales de la financiarización de la vivienda por alquiler de corta duración; y la manera de abordar teórica y epistemológicamente el análisis de la información, le brindan también ese carácter cualitativo a la investigación, llevando a su definición como una metodología mixta. En este sentido, se utilizan técnicas interpretativas de diversa información secundaria.

Una de estas técnicas es la estadística descriptiva aplicada a variables como población residente, crecimiento poblacional, número de viviendas, proyectos inmobiliarios, precios del metro cuadrado construido, precios promedio de arrendamiento y tarifas promedio de Airbnb. La información relacionada con la población y número de viviendas es recolectada a partir del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y la Alcaldía del Distrito de Medellín. En cuanto a precios del metro cuadrado y proyectos inmobiliarios se utilizó como fuente la plataforma Coordinada Urbana de Camacol. Para los precios de arrendamiento tradicional se utilizó como fuente la página web especializada

de Finca Raíz, ya que recoge las ofertas de diferentes inmobiliarias e incluso anuncios independientes de propietarios. En cuanto a la información sobre Airbnb, se utilizó como fuente la página especializada en datos de esta plataforma AirDNA.

El caso de estudio planteado corresponde a la ciudad de Medellín, capital del departamento de Antioquia y ubicada en la subregión del Valle de Aburrá en Colombia. Medellín se ha caracterizado en el último lustro por contar con un alto flujo de turistas que arriban a la ciudad durante todo el año, llamados principalmente por el turismo de convenciones y negocios, el turismo urbano y en gran medida para observar el proceso de transformación social y urbana que ha llevado a la ciudad de ser una urbe altamente violenta, a ser la más innovadora y más recientemente a ser capital internacional musical (MYKHALONOK, 2020).

Para realizar el análisis de las implicaciones territoriales de este alquiler de corto plazo, se recurrió al análisis de brechas de renta planteado por MARTÍNEZ-CALDENTEY et al., (2020). Este es un análisis que parte de las contribuciones de SMITH (2012) que compara la renta actual capitalizada (la renta obtenida por el arrendamiento tradicional) y la renta potencial (la renta obtenida por el alquiler de corto plazo). La idea inicial de la brecha se basaba en una caída de la valorización de las viviendas que llevaba a invertir en otro tipo de activo (YRIGÓY, 2020), pero la llegada de Airbnb se convierte en un detonante para abrir estas brechas. Para hacer una ilustración de si se está dando esta brecha o no en las comunas más turísticas de Medellín se emplea la ecuación ⁽¹⁾.

$$(1) \quad Br_i = \frac{R_{Air}}{R_{Air} + R_{LP}}$$

Donde Br es la Brecha de renta, i es cada una de las comunas analizadas, R_{Air} es la Renta promedio en Airbnb por comuna y R_{LP} es la Renta de Largo Plazo por comuna. Este indicador tiene un valor entre 0 y 1. Cuando toma el valor de 1 implica que hay una brecha totalmente abierta en favor de la renta generada por el alquiler de corto plazo; mientras que un valor de 0 implica que hay una brecha totalmente cerrada y que el arrendamiento de corto plazo no tiene importancia en esa comuna.

De igual forma, se hace uso de los Sistemas de Información Geográfica para la interpretación y representación de los datos. Se utiliza principalmente una escala a nivel de comuna de la ciudad

(Ver FIG. 1), la cual es una subdivisión administrativa implementada en Colombia que agrupa algunos barrios urbanos que cuentan con una cercanía espacial y cierta construcción histórica o geográfica que los permita consolidar como un conjunto.

Medellín es la segunda ciudad más poblada de Colombia (DANE, 2019) y ha presentado un creciente fortalecimiento turístico. Es así como la población residente y flotante requiere satisfacer su necesidad habitacional bien sea como propietarios o como arrendatarios. Pero antes de profundizar en estos efectos es importante comprender cómo va creciendo este fenómeno en la ciudad. Se debe reconocer que, si bien el boom turístico actual tiene relación con la unión de procesos diversos como la firma de los acuerdos de paz, el premio a la ciudad más innovadora, la creación de series y películas a nivel internacional sobre Medellín, la consolidación de la ciudad como epicentro de la industria del reggaetón a nivel internacional, entre otras; la ciudad y sus autoridades locales venían generando políticas y programas que propiciaban esta actividad en Medellín desde finales de la década de los años 90 (GONZÁLEZ y OSPINA, 2016), precisamente como una oportunidad para transformar la imagen violenta y reactivar la actividad económica local. Así, en el Plan de Desarrollo de la ciudad en 1995 se estipuló la construcción del Centro Internacional de Negocios en el Palacio de Exposiciones y Convenciones, buscando que la ciudad se consolidara como destino turístico de negocios y convenciones (GONZÁLEZ y OSPINA, 2016).

Medellín durante la primera década del siglo XXI fortaleció su política de internacionalización y ello se vio reflejado en la estrategia clúster, creando alrededor de siete clústeres y uno de ellos fue el de turismo, ferias y convenciones en 2008 (GONZÁLEZ y OSPINA, 2016). Estas decisiones políticas son los antecedentes cruciales para el fortalecimiento turístico que ha tenido la ciudad. Asimismo, desde la década de los 70 Medellín ha experimentado una transformación en su actividad económica, pasando de ser uno de los principales centros industriales del país a ser una economía centrada en los servicios (PINEDA, 2019). Tal transformación ha fortalecido los procesos de financiarización en la ciudad, puesto que la finalidad es obtener mayores rentabilidades y no la producción en sí (MUÑOZ, LÓPEZ y RUÍZ, 2023). Es así como el contexto actual de la proliferación de las rentas cortas, si bien responde a un contexto internacional particular, donde estas plataformas han facilitado el proceso, también está articulado a un contexto específico de

la ciudad que posibilitó el fortalecimiento del turismo, los cambios en los usos del suelo y la lógica financiera de ampliar rentabilidades a través de los servicios.

En este sentido, para analizar las implicaciones territoriales de la financiarización de la vivienda a través del arrendamiento de corto plazo, se van a emplear tres estrategias y que se describen en el siguiente apartado de resultados. En primer lugar, se analizará el crecimiento poblacional y habitacional de la ciudad. En segundo lugar, se analizará el desempeño de los arrendamientos tradicionales. Y finalmente, se analizan los precios e inmuebles que tienen presencia en Airbnb.

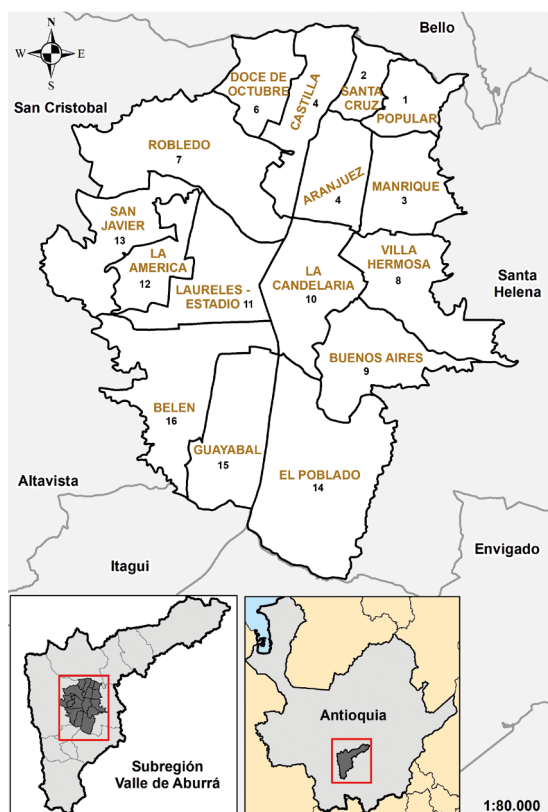


FIG. 1. Comunas de la ciudad de Medellín
Fuente: Elaboración propia

4 RESULTADOS

4.1 Cambios demográficos y habitacionales en Medellín y sus comunas

Al revisar la manera como se divide la población en el área urbana de la ciudad es posible identificar que la mayor concentración de habitantes

se encuentra en las comunas Belén, Robledo y Doce de Octubre (Ver FIG. 2) que de manera conjunta representan para 2022 aproximadamente el 23% de la población de Medellín, espacios principalmente habitados por personas de clase media-baja. De otro lado, las comunas Guayabal, La Candelaria, La América y Laureles presenta una baja concentración poblacional contando solamente con un 12,75% de la población de la ciudad. Es de resaltar que estas últimas comunas, a excepción de La Candelaria que es el centro de la ciudad y que ha ido perdiendo habitantes por dinámicas de violencia y estigmatización territorial, representan en el imaginario local zonas de clase media-alta.

Las comunas más pobladas alcanzan en promedio solo 47 puntos según el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida calculado para 2017 (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2018), mientras las menos pobladas alcanzan 59 puntos. Según esto, las condiciones de vida son mucho mejores en las zonas de menor cantidad de población en Medellín. En este sentido, se puede observar que la localización de la población está respondiendo a condiciones socioeconómicas. Aquellos con menores ingresos están ubicándose cada vez más en espacios históricamente estigmatizados para las clases bajas, lo que en cierta medida los ha blindado del alza de precios por la financiarización de la vivienda que se está dando en la ciudad (SANTANA-RIVAS et al., 2021).

Ese blindaje está relacionado con que, dada esa construcción territorial sobre tales espacios, allí no son tan apetecidos los arrendamientos vacacionales, ya que estéticamente no son atractivos para los turistas y visitantes. Es por ello que este tipo de arrendamiento se ha concentrado en las comunas de clase media alta y es allí donde se han observado las principales transformaciones e implicaciones territoriales. Quizás la más importante es que comienza a limitar la movilidad social de la población, familias que puedan estar mejorando sus condiciones socioeconómicas se van a ver obligadas a localizarse en ciudades cercanas, pero no en las comunas más apetecidas de Medellín, ya que sus precios son demasiado altos para familias que apenas están saliendo de niveles de pobreza.

De otro lado, las comunas de El Poblado y Laureles son las que más albergan a los turistas y visitantes de la ciudad; pues en estas comunas se cuenta con unas condiciones de seguridad y una estética más adecuadas para los extranjeros. Es así como en estos sectores se ubica la mayor oferta de inmuebles para la renta de corto

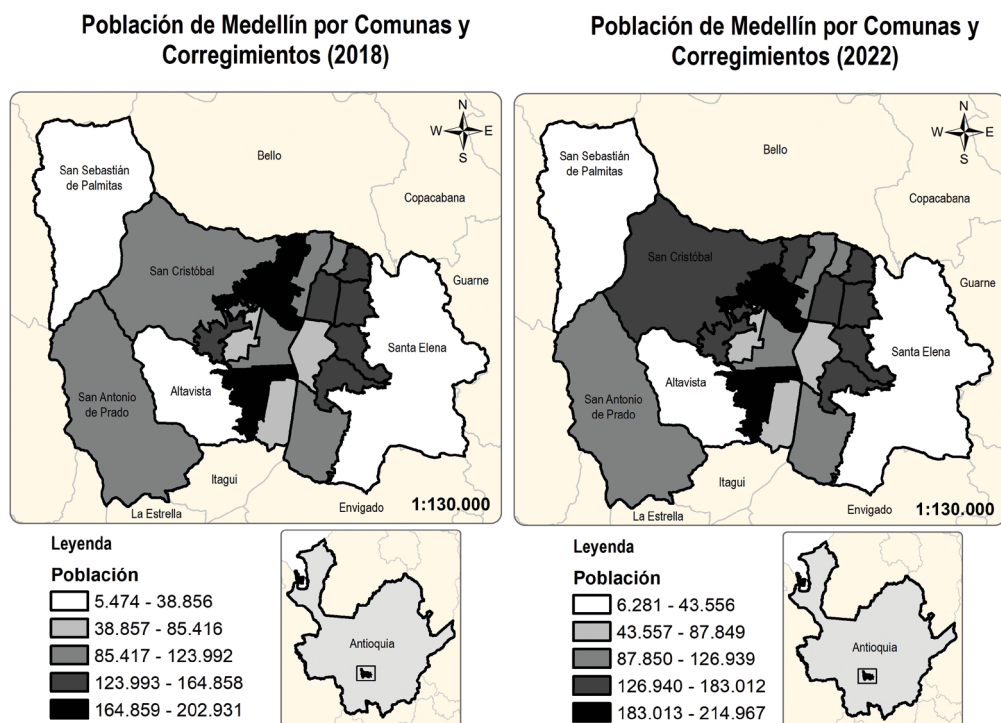


FIG. 2. Población en Medellín por comunas, 2018-2022
Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín (2021)

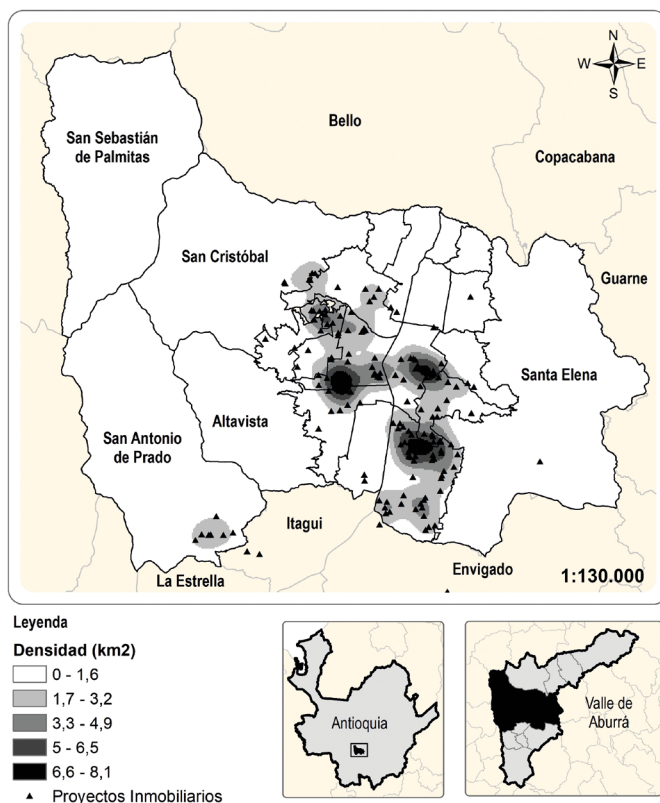


FIG. 3. Localización de proyectos residenciales en construcción y en venta en Medellín, densidad de proyectos de vivienda por km², 2022
Fuente: Elaboración propia con base en CAMACOL (2022)

plazo y parece que va a ser una tendencia que continuará creciendo debido a dos factores importantes. En primer lugar, en estas comunas se encuentran dos de los tres grandes focos de localización de los nuevos proyectos inmobiliarios que se construyen actualmente en la ciudad (Ver FIG. 3). En segundo lugar, tienen una tasa de crecimiento poblacional bastante baja, El Poblado con un 0,64% anual y Laureles con 0,03% (Alcaldía de Medellín, 2021). Estas tasas de crecimiento se encuentran por debajo del promedio de la ciudad, que se ubica en tasa de 1,58% promedio por año para habitantes.

Estas dos circunstancias implican que, a pesar del crecimiento de unidades habitacionales que se proyecta en las comunas, se espera que la población residente en las mismas no crezca a un ritmo amplio en los próximos años. Esto quiere decir que el principal uso que se le daría a estas viviendas sería como una inversión y un uso probable de renta vacacional.

Las decisiones de construcción de nuevas viviendas en la ciudad, están relacionadas más con las condiciones del mercado, las posibilidades de rentabilidad que allí se observen y no realmente a las necesidades territoriales respecto a la población. Así se observa cuando comparamos la FIG. 2 con la FIG. 3. Las comunas ubicadas en la parte norte de Medellín, son altamente pobladas y tienen unas tasas de crecimiento estimadas hasta el 2030 de más de 1% anual, pero como se observa, en esas comunas se localizan muy pocos proyectos inmobiliarios. Esta lógica mercantil es una muestra de la alta financiarización que se está experimentando en la ciudad en torno a la vivienda. Lo cual se vuelve aún más dramático cuando se le agrega el fenómeno del fortalecimiento turístico y del alquiler de corto plazo que genera nuevos incentivos en los propietarios para adquirir unas rentas adicionales sobre el activo en que se ha convertido la vivienda.

4.2 Los arrendamientos de largo plazo en las comunas de Medellín

Los arrendamientos en la ciudad de manera tradicional funcionaban con contratos de largo plazo siguiendo la legislación nacional para ello y con ciertos requisitos que respaldaran el pago por parte de los arrendatarios. Quizás un primer antecedente de la renta de corto plazo en Medellín eran los modelos de arrendamiento conocidos localmente como inquilinatos. Estos consisten en una serie de habitaciones que son

alquiladas a hogares diferentes y comparten espacios comunes como la cocina y, en ocasiones el baño (CUERVO-CALLE, 2009b). Sin embargo, era una solución habitacional para la población con más bajos recursos y casi en situaciones de miseria (CUERVO-CALLE, 2009a), principalmente vendedores ambulantes, ya que el pago se realiza diariamente a una tarifa relativamente baja, pero que se podía incrementar, por ejemplo, por cada niño que hiciera parte del núcleo familiar. Esta modalidad de arriendo aún continúa en la ciudad, pero está enfocada a unas familias vulnerables y en lugares muy específicos.

En términos más generales, los arrendamientos en la ciudad han tenido un incremento alto, se ha llegado a una fuerte valorización de los sectores de clase media alta, lo cual ha llevado a que en esas zonas sea cada vez más difícil acceder. Por ejemplo, tomando en cuenta el valor medio de toda la ciudad y promediando también según el número de habitaciones con el que cuenta la vivienda, el canon de arrendamiento para Medellín a inicios de 2022 estaba en \$ 1'312 000 pesos colombianos (\$ 271 dólares aproximadamente a cambio de noviembre de 2022). Este mismo cálculo para el caso de Bogotá arrojaba un valor de \$ 1'484 000 pesos colombianos (\$ 307 dólares aproximadamente a cambio de noviembre de 2022) (PROPERTI, 2022). Esto muestra que en promedio los valores de ambas ciudades están relativamente cercanos, lo cual va en contra de lo esperado, debido a que Bogotá es una ciudad que prácticamente triplica a Medellín en términos poblacionales y económicos, por lo que se esperaría que fueran más costosos estos arriendos en la ciudad capital del país.

En este sentido, es que se puede afirmar que los arrendamientos en Medellín están teniendo un valor demasiado alto, que responde a la fuerte valorización del suelo en comunas como Laureles, El Poblado, Belén y La América que es justamente donde se vienen construyendo nuevos proyectos inmobiliarios que junto a la mejora en vías, comercio y equipamiento que promueven, se esperaría una mayor valorización (OCHOA y ARIZA, 2019; GIRALDO y GÓMEZ, 2020; CADAVID y HERNÁNDEZ, 2019; RODRÍGUEZ y ARANGO, 2022). Precisamente, esos proyectos ubicados allí, tal como se mencionaba desde la dinámica poblacional, responden a unas decisiones mediadas por la financiarización y la necesidad de altas rentabilidades. Como se observa en la FIG. 4, las comunas con mayores proyectos inmobiliarios y con una participación poblacional relativamente baja, son las que alcanzan los precios de arrendamiento más altos de la ciudad.

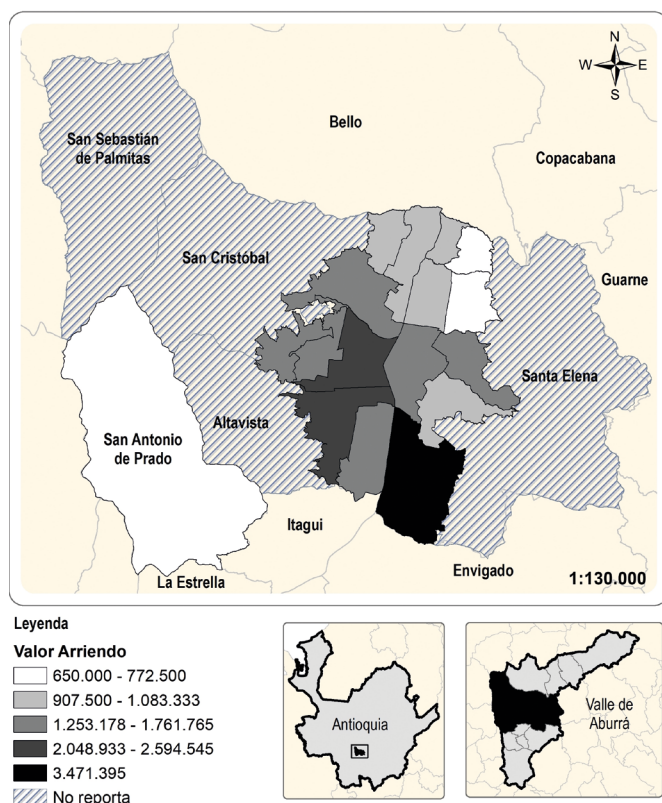


FIG. 4. Precios promedio de arrendamientos por comunas, junio 2022

Fuente: Elaboración propia con base en Fincaraiz (2022)

Zona Norte



Zona Sur

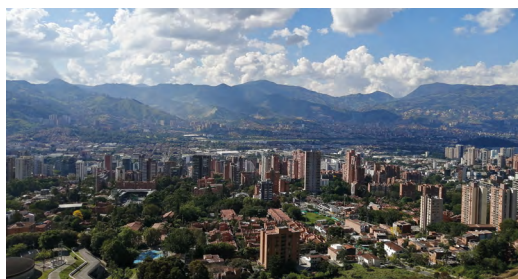


FIG. 5. División de la ciudad a partir de las condiciones habitacionales

Fuente: Fotografías propias

También es posible observar que las comunas ubicadas en el norte la ciudad, son las que tienen unos menores valores de arrendamiento de largo plazo, pero también son las que tienen unas condiciones de vida más precarias y una estigmatización respecto a la violencia muy alta. Pero dados los precios de otras zonas en la ciudad, a las familias con menores recursos les queda como única alternativa estas comunas o municipios aledaños. Este desplazamiento de las familias agrava la marginalización de la población en zonas de la ciudad altamente densificadas, contribuyendo al crecimiento

descontrolado del territorio y la proliferación de viviendas ilegalmente construidas (COBOS, 2014).

Esta precarización de la vivienda en las comunas, se manifiesta a través de fenómenos sociales, económicos, políticos y de orden público (MUÑETÓN et al., 2019). Lo que ha llevado a la ciudad a ser dividida en dos (Ver FIG. 5). El norte donde residen las clases populares y el sur donde se ubican los habitantes con mayor poder adquisitivo y se presenta la mayor oferta de servicios de alojamiento turístico en la ciudad.

4.3 Alquiler de corto plazo y las implicaciones territoriales

El arrendamiento de corto plazo ha venido creciendo en la ciudad y en la actualidad, ya logró recuperarse de la pandemia e incluso encontrarse con una oferta superior al escenario previo (Ver FIG. 6). También es de resaltar la importancia que tiene El Poblado dentro de esta oferta

en la ciudad, es la que genera la tendencia a la oferta total en Medellín, tal como se observa en la FIG. 6. Laureles es la segunda con mayor número de viviendas ofertadas bajo esta modalidad.

En cuanto a las tarifas cobradas por día se tiene que el mayor precio está en El Poblado (Ver FIG. 7). En este sentido, al ser la comuna donde también se localiza la mayor cantidad de oferta, es la

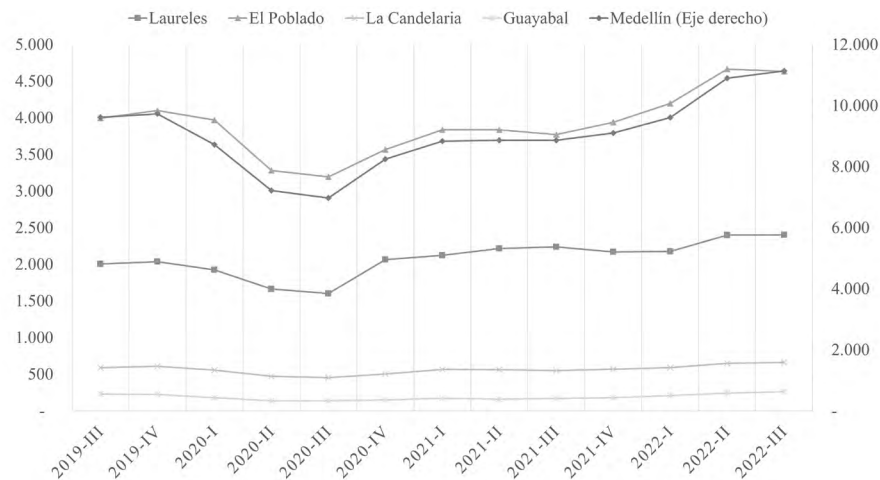


FIG. 6. Número de unidades habitacionales ofertadas en Airbnb en Medellín
Fuente: Elaboración propia con base en AirDNA (2022)



FIG. 7. Tarifa promedio diaria en Airbnb, agosto de 2022
Fuente: Elaboración propia con base en AirDNA (2022)

que está obteniendo una mayor rentabilidad por este tipo de arrendamiento. Es de resaltar que esta zona de la ciudad es donde se ubican los principales servicios financieros, de hecho, el banco comercial más importante del país, Bancolombia, tiene su sede principal allí. Es decir, es un sector de un alto estatus social y económico en Medellín, por lo que este proceso de financiarización del arriendo vacacional es apenas esperado, ya que se ha observado que este fenómeno se localiza precisamente en zonas que ya cuentan con ciertos procesos de financiarización y ya son costosas antes de la llegada de este tipo de alquiler (CLANCY, 2020).

El uso turístico de las propiedades en zonas urbanas de las ciudades disminuye la cantidad de inmuebles disponibles para los alquileres de largo plazo, aumentando la dificultad de conseguir vivienda para los residentes nativos (COCOLA-GANT y GAGO, 2021). Ya sea debido a la merma en la cantidad de bienes disponibles en el mercado, o por el incremento de los precios provocado por la renta de corto plazo. A nivel mundial ha sido posible documentar varios casos en los que los alquileres vacacionales han comenzado a causar efectos negativos sobre la ocupación territorial de los pobladores nativos, sobre todo en ciudades con una amplia oferta de atractivos turísticos (ARDURA-URQUIAGA et al., 2020; BEI, 2025; DEL CASTILLO y KLAUFUS, 2020; VALENTE et al., 2023).

En el caso de Medellín, si bien los precios de los arrendamientos de largo plazo se han visto afectados por la presencia de los de corto, sus efectos territoriales trascienden de los lugares donde se ha afianzado la presencia del Airbnb. Esto

se ve reflejado en un efecto derrame sobre los precios de alquiler tradicional en otras zonas de la ciudad, lo que sí va a afectar a las familias de menores ingresos y que nunca han estado relacionadas con las comunas en donde se está desarrollando esta nueva forma de inversión en bienes raíces. El análisis de la brecha de rentas permite indagar sobre estas decisiones privadas que tienen un efecto sobre todo el territorio.

Para calcular la Brecha de Renta para la ciudad de Medellín y las comunas que se ven afectadas por fenómenos de STR, se utilizaron los datos de las publicaciones disponibles en la plataforma de AirDNA para el mes de julio de 2022 y se calculó la renta estimada mensual teniendo en consideración la ocupación promedio por comuna. De igual manera, a través de los precios de arrendamiento publicados en la plataforma Fincaraíz, se obtuvieron los precios promedio por zona de los arrendamientos tradicionales o de largo plazo. Al aplicar la ecuación 1, se obtuvieron los resultados de la FIG. 8.

Al verificar los resultados obtenidos por el indicador *Br* es posible identificar que, en la ciudad, en general, se observa una brecha de renta en favor los alquileres de corto plazo o STR, ya que, las rentas promedio de inmuebles a través de esta modalidad generan mayores beneficios económicos para los poseedores de inmuebles que las rentas que obtienen en el mercado tradicional. Es importante resaltar que la ciudad de Medellín cuenta con uno de los precios promedio de arrendamiento más altos respecto a otras ciudades del país. Lo que podría llegar a mostrar que los STR están ejerciendo presión sobre los precios del

COMUNA	TARIFA DIARIA AIRBNB	OCUPACIÓN AIRBNB	ESTIMADO MENSUAL ALQUILER DE CORTO PLAZO	VALOR PROMEDIO DE ARRENDAMIENTO DE LARGO PLAZO	BRECHA DE RENTA
Medellín	\$ 271 041	77%	\$ 6 261 047	\$ 2 263 604	0,73
El Poblado	\$ 411 581	80%	\$ 9 877 944	\$ 3 471 395	0,74
Laureles Estadio	\$ 205 790	81%	\$ 5 000 697	\$ 2 594 545	0,66
La Candelaria	\$ 155 598	68%	\$ 3 174 199	\$ 1 761 765	0,64
Guayabal	\$ 185 713	73%	\$ 4 067 115	\$ 1 380 000	0,75

FIG. 8. Brecha de renta entre el mercado tradicional y STR
Fuente: Elaboración propia con base en AirDNA (2022) y Fincaraiz (2022)

COMUNA	2019	2020	2021	2022
La Candelaria	1,5%	1,1%	0,7%	0,6%
Laureles Estadio	0,8%	0,6%	0,2%	0,2%
El Poblado	1,4%	1,2%	0,8%	0,8%
Guayabal	0,6%	0,2%	-0,2%	-0,3%

FIG. 9. Variación porcentual de habitantes por comuna
Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín (2021)

COMUNA	2019	2020	2021	2022
La Candelaria	3,8%	3,5%	3,1%	3,0%
Laureles Estadio	2,7%	2,4%	2,1%	2,0%
El Poblado	3,3%	3,0%	2,6%	2,6%
Guayabal	2,6%	2,3%	1,9%	1,9%

FIG. 10. Variación porcentual de viviendas por comuna
Fuente: Elaboración propia con base en Alcaldía de Medellín (2021)



FIG. 11. Muestra de proyectos inmobiliarios dedicados a las rentas cortas en Medellín
Fuente: Fotografías propias

mercado tradicional, ya que los inversionistas, desean acercar su rentabilidad al máximo que puede ofrecer el mercado de alquiler.

Junto al indicador de la Brecha de Renta, es importante considerar también el comportamiento del crecimiento de viviendas y la población en las comunas analizadas. En las FIG. 9 y 10 se muestra como existe una tendencia de crecimiento que va disminuyendo año tras año para las dos dimensiones: la cantidad de habitantes y la cantidad de viviendas en las comunas analizadas. Esto se debe principalmente a la disponibilidad de espacio para la construcción de viviendas nuevas y la alta concentración demográfica que se presenta en la ciudad, ya que actualmente la ciudad cuenta con una alta densidad poblacional que es de 15 577 habitantes por kilómetro cuadrado para el año 2022 (Demographia, 2022).

Con estos datos podemos observar que a pesar de no tener un crecimiento poblacional considerable y que esté demandando una mayor cantidad de viviendas, éstas siguen creciendo en estas comunas. Si bien estas viviendas podrían estar pensadas

para disminuir el déficit habitacional que se pueda tener en la ciudad o para satisfacer las necesidades de los nuevos hogares que se vayan conformando, este no parece ser el caso, puesto que muchas de estas construcciones directamente están pensadas para ofrecerse en plataformas de rentas cortas como Airbnb (Ver FIG. 11).

Lo que se está observando es una nueva forma de negocio en donde ya se está viendo tan rentable este tipo de actividad que ya se quieren desligar totalmente de los residentes locales y construir directamente espacios dedicados únicamente a las rentas cortas. Esto sin duda va a presionar aún más el mercado inmobiliario local puesto que los suelos disponibles, que no son muchos, se van a dedicar a este tipo de construcciones, consolidando la expulsión de las familias locales, tanto posibles propietarios como arrendatarios.

En este sentido, es urgente regular las actividades de renta de inmuebles a corto plazo para encontrar un equilibrio entre los intereses de los residentes locales y los visitantes o turistas que hacen uso de estos servicios (NIEUWLAND y VAN

MELIK, 2020). De no hacerse los residentes seguirán siendo las víctimas de esta actividad económica altamente rentable para los propietarios, pero que desplaza y segrega a la población de por sí ya vulnerable.

En el país se cuentan con directrices para expedición de normas que regulan el uso de suelo en las zonas urbanas a través de planes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011) que se constituyen como hojas de ruta para el desarrollo urbano de las ciudades, considerando los usos del suelo y su aprovechamiento en función de su potencial y el impacto sobre el ambiente circundante. Sin embargo, estos planes de ordenamiento territorial no consideran aspectos referentes a la movilidad social y la habitabilidad de los residentes tradicionales del territorio.

Junto con la Ley 1454, la Ley 2079 de 2021 establece disposiciones en materia de vivienda y hábitat, pero se enfoca solamente en lineamientos y principios sobre todo para la construcción de vivienda de interés social y las acciones urbanísticas sobre el territorio, dejando de lado el reconocimiento del arrendamiento de bienes inmuebles como un servicio que debe ser regulado y abordado por la política pública.

De manera similar ocurre con la reglamentación sobre el arrendamiento de inmuebles, donde no se consideran las nuevas dinámicas de mercado y se deja abierta la fijación de precios a la lógica de oferta y demanda del mercado inmobiliario siempre y cuando el valor mensual no exceda el 1% del valor comercial del inmueble (establecido por la ley 820 de 2003). No obstante, esta regulación es muy difícil de controlar para las autoridades, ya que los propietarios pueden argumentar un valor comercial superior para sus inmuebles con base en lo que esperan recibir por la venta del inmueble y la regulación no establece periodos mínimos de arrendamiento ni mecanismos de control activo por parte de las autoridades, sino se presentan denuncias por parte de los ciudadanos.

Es necesario establecer políticas orientadas a incentivar los alquileres de largo plazo e imponer impuestos para mitigar los efectos socio-espaciales de la expansión del negocio de alquileres de corto plazo (COCOLA-GANT y GAGO, 2021). La ausencia de políticas de ordenamiento territorial y promoción de la vivienda para atender a las poblaciones que migran de áreas rurales hacia los centros urbanos en busca de nuevos hogares resulta en esquemas de vivienda precarios caracterizados por la ausencia de infraestructura y servicios públicos (ROLNIK, 2013).

Dentro de los intentos por regular el mercado de los alquileres de inmuebles a corto plazo, se encuentran medidas de prohibición, de dejar hacer o de limitar condiciones de arrendamiento de los inmuebles (NIEUWLAND y VAN MELIK, 2020). Las medidas de limitación incluyen la densidad de inmuebles por zona, la cantidad de huéspedes, y la cantidad de días y número de veces al año que se puede rentar un inmueble, entre otras. Sin embargo, en el contexto colombiano en especial para la ciudad de Medellín, no se observan medidas que directamente aborden la problemática de desplazamiento de la población tradicional de las zonas residenciales como consecuencia del aumento de la oferta de inmuebles para STR.

5 CONCLUSIONES

La financiarización es sin duda una característica de la sociedad global actual, con la que población, empresas y Estado deben convivir, pero también enfrentar. Específicamente en el caso de la vivienda es donde más notoria se ve su intervención, debido a que se puede convertir fácilmente en un activo financiero que permita acumular capital a lo largo del tiempo. Para quienes son propietarios de una o más viviendas, en este contexto financiarizado, se vuelve casi una obligación encontrar la manera para que ese patrimonio se convierta en una fuente de recursos. Quienes no son propietarios deben afrontar las consecuencias de las decisiones de aquellos.

Es ahí donde las plataformas que facilitan el alquiler temporal de bienes toman un papel fundamental, puesto que se han convertido en una alternativa de inversión para quienes ya cuentan con un inmueble o para quienes tienen recursos disponibles y compran uno nuevo. Este último hecho es quizás el más importante, porque la idea inicial de compartir una habitación o parte de una vivienda habitada por familias locales se ha transformado en una masiva compra de inmuebles e incluso construcción de ellos, dedicados directamente a este tipo de alquiler, tal como ha venido sucediendo en Medellín. En este sentido, se ha promovido su profesionalización creando nuevas oportunidades para quienes teniendo varias propiedades buscan la ayuda de profesionales que les administren el arrendamiento de sus bienes inmuebles por periodos cortos (COCOLA-GANT y GAGO, 2021).

Por tanto, la vivienda en Medellín está tomando un papel de activo financiero, una mercancía para la acumulación de capital y no la de proveer

el derecho fundamental de la habitación para los seres humanos. De allí que el mercado inmobiliario regional se esté viendo transformado afectando la localización de familias de menores ingresos e incidiendo sobre los precios de arrendamientos, ya no solo al interior de las comunas de Medellín, sino sobre municipios cercanos que son los nuevos receptores de habitantes tradicionales de esta ciudad que han sido expulsados.

En cuanto a las rentas cortas estas se han concentrado espacialmente en dos de las comunas de la ciudad: El Poblado y Laureles. Si bien tienen presencia en la mayoría de la ciudad, en estas comunas es notoria su predominancia a tal punto de estar construyendo proyectos exclusivos para este tipo de negocios. Tal situación genera una mayor competencia por el uso de los suelos y encarece tanto los precios de los arriendos de largo plazo como la posibilidad de construir nuevas viviendas en estos sectores. Esto como resultado de la brecha de rentas que como se mostró es muy favorable en las rentas cortas en la mayoría de la ciudad y, especialmente, en estas dos comunas.

Finalmente, es de resaltar que la ciudad está siendo víctima de su propio éxito. La transformación de la imagen internacional, su inserción en la cultura global a través de series, películas, modelos webcam y la música han atraído una gran cantidad de población extranjera que busca conocer a Medellín. Pero ese mismo éxito en cuanto al turismo posibilita que las rentas cortas sean una gran oportunidad para inversionistas locales, regionales y extranjeros, alterando la configuración socioespacial de la ciudad y expulsando a aquellas familias de menores ingresos.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AALBERS, M. B. (2008): The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. *Competition & Change*, 31(2), pp. 137-149. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1179/102452908X289802>
- AGUADO-MORALEJO, I., & del CAMPO-ECHEVERRÍA, J. (2020): El fenómeno Airbnb en Donostia-San Sebastián: ¿un modelo de economía colaborativa?. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206), pp. 841-860. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.08>
- AIRDNA. (2022): AirDNA Marketminder Medellín. <https://www.airdna.co/vacation-rental-data/app/co/default/medellin/overview>
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2018): Índice Multidimensional de Condiciones de Vida 2011-2017. Medellín En Cifras. <https://www.medellin.gov.co/es/centro-documental/en-cuesta-calidad-de-vida/>
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2020): *Panorámica de Medellín, Comuna 14 - El Poblado*. Panorámicas de Ciudad y Sitios de Interés. <https://www.medellin.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/epadmgal.VisorGalerias?galeria=%2Fgalerias%2Fimagenes%2FPanor%C3%A1micas%20de%20ciudad%20y%20sitios%20de%20inter%C3%A9s&tipo=imagenes>
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN. (2021): Proyecciones de población por Comunas y Corregimientos, años 2018 - 2030. <https://www.medellin.gov.co/giscatalogacion/srv/api/records/ec0cb4a3-5774-4eb3-8cd4-d0b4ec1c6682>
- ARDURA, A., LORENTE-RIVEROLA, I., & RUIZ, J. (2020): Platform-mediated short-term rentals and gentrification in Madrid. *Urban Studies*, 57(15), pp. 3095-3115. <https://doi.org/10.1177/0042098020918154>
- AUGUST, M., & WALKS, A. (2018): Gentrification, suburban decline, and the financialization of multi-family rental housing: The case of Toronto. *Geoforum*, 89, pp. 124-136. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.04.011>
- BEI, G. (2025): The spatial effect of short-term rental regulations: The comparison between Barcelona and Paris. *Cities*, 158(105603), pp. 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105603>
- BLANCO-ROMERO, A., BLÁZQUEZ-SALOM, M., & CANOVES, G. (2018): Barcelona, housing rent bubble in a tourist city. Social responses and local policies. *Sustainability*, 10(6), pp. 1-18. <https://doi.org/10.3390/su10062043>
- BRAGA-DE-SOUSA, R., & LEONELLI, G.-C. (2024): ¿Nueva disputa o vieja convivencia? Airbnb y el mercado de viviendas de alquiler en pequeñas ciudades turísticas brasileñas. *EURE*, 50(150), pp. 1-23. <https://doi.org/10.7764/EURE.50.150.06>
- CADAVID, J. & HERNÁNDEZ, H. (2019): *Variación del Valor del suelo en función de la dinámica física y normativa del territorio. Caso de estudio, Comuna 9 - Buenos Aires de la ciudad de Medellín*. [Tesis de Especialización, Universidad ESUMER]. <https://repositorio.esumer.edu.co/items/4ab26685-c087-4287-ba56-97b76f68e1fb>
- CAMACOL. (2022). *Coordenada Urbana. Sistema de información Georreferenciada del Centro Nacional de Edificaciones*. <http://www2.coordenadaurbana.com/>
- CHAMUSCA, P., RIO FERNANDES, J., CARVALHO, L., & MENDES, T. (2019): The role of Airbnb creating a “new”-old city centre: facts, problems and controversies in Porto. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83(2820), pp. 1-30. <https://doi.org/10.21138/bage.2820>
- CHEN, J., WU, F., & LU, T. (2022): The financialization of rental housing in China: A case study of the asset-light financing model of long-term apartment rental. *Land Use Policy*, 112(105442), pp. 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105442>
- CLANCY, M. (2020): Tourism, financialization, and short-term rentals: the political economy of Dublin's housing crisis. *Current Issues in Tourism*, 25(20), pp. 1-18. <https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1786027>
- COBOS, E. P. (2014): La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), pp. 37-60. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>
- COCOLA-GANT, A., & GAGO, A. (2021): Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon. *EPA: Economy and Space*, 53(7), pp. 1671-1688. <https://doi.org/10.1177/0308518X19869012>
- CUERVO-CALLE, J. J. (2009a): Los inquilinatos en el centro de Medellín: una vida de miseria en medio de expresiones estéticas. *Universitas Científica*, 12, 115-119. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/universitas/article/view/2254>
- CUERVO-CALLE, J. J. (2009b): Una aproximación desde el habitar a la vivienda compartida en Niquitao, Medellín.

- Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 2(3), pp. 38–71. <https://www.redalyc.org/pdf/6297/629768834004.pdf>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA, DANE (2019): *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018-Colombia*. Demografía y Población. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE COLOMBIA, DANE. (2022): *Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- 2022*. Archivo Nacional de Datos. https://webapps.ilo.org/surveyLib/index.php/catalog/7983/data-dictionary/FA_COL_GEIH_2022_FULL?file_name=COL_GEIH_2022_FULL
- DEL CASTILLO, M. L., & KLAUFUS, C. (2020): Rent-seeking middle classes and the short-term rental business in inner-city Lima. *Urban Studies*, 57(12), pp. 2547–2563. <https://doi.org/10.1177/0042098019881351>
- DEMOGRAPHIA. (2022): Demographia World Urban Areas. <https://www.demographia.com/db-worldua.pdf>
- FINCARAIZ. (2022): *Venta y arriendo de apartamentos y otros inmuebles en Colombia*. Búsqueda. <https://www.fincaraiz.com.co/>
- GIL, J. (2021): Turistificación, rentas inmobiliarias y acumulación de capital a través de Airbnb. El caso de Valencia. *Cuadernos Geográficos*, 60(1), pp. 95–117. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i1.13916>
- GIRALDO, C. & GÓMEZ, J. (2020): *Impacto en el valor del suelo urbano en zonas de tratamiento de renovación urbana y Redesarrollo por la ejecución del primer desarrollo inmobiliario. Casos de estudio con los proyectos: Urbanity, Ónix y Distrito Vera*. [Tesis de Especialización, Universidad ESUMER]. <https://repositorio.esumer.edu.co/server/api/core/bitstreams/f2016544-8989-4d1d-aa4e-c287cecb59e/content>
- GONZÁLEZ, P. & OSPINA, R. (2016): *El turismo en Medellín y sus efectos no previstos: Un análisis de la política de internacionalización de la ciudad durante el periodo 2008-2015* [Tesis de Maestría, Universidad EAFIT]. <https://repositorio.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/77312cd8-8ed6-4e37-ae4b-9b126cc3b43a/content>
- GUTIÉRREZ, J., GARCÍA-PALOMARES, J., ROMALLINOS, G., & SALAS-OLMEDO, M. (2017): The eruption of Airbnb in tourist cities: Comparing spatial patterns of hotels and peer-to-peer accommodation in Barcelona. *Tourism Management*, 62, pp. 278–291. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2017.05.003>
- KADI, J., PLANK, L., & SEIDL, R. (2019): Airbnb as a tool for inclusive tourism? *Tourism Geographies*, 24(4-5) 1–23. <https://doi.org/10.1080/14616688.2019.1654541>
- LAPAVITSAS, C. (2016): *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*. Traficantes de sueños.
- MARTÍNEZ-CALDENTEY, M., BLÁZQUEZ-SALOM, M., & MURRAY, I. (2020): Habitabilidad y Airbnb: El alquiler de la vivienda en el distrito centro de Madrid. *Cuadernos de Turismo*, 46, pp. 367–393. <https://doi.org/10.6018/turismo.451881>
- MUÑETÓN, G., PINEDA, L., & KEEP, J. P. (2019): Medición de la pobreza multidimensional para la ciudad de Medellín, Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(3), 114–127. <https://doi.org/10.31876/rcs.v25i3.27361>
- MUÑOZ, E., & LLANOS, L. (2021): Destinos turísticos patrimoniales y la museificación del territorio. Estudio comparativo entre Santa Fe de Antioquia (Colombia) y San Cristóbal de Las Casas (México). *EURE*, 47(141), pp. 49–70. <https://doi.org/10.7764/EURE.47.141.03>
- MUÑOZ-ARROYAVE E. A., LÓPEZ-MARTÍNEZ A., MARÍN-ZAPATA L. D. & ZAPATA-ORTIZ A. (2021): Configuración productiva y desarrollo territorial. Estudio comparativo entre norte y sur del Valle de Aburrá. *EL CONUOCO: (investigación, economía y sociedad)*, 4(1), pp. 1–20. <https://doi.org/10.22579/2619-614X.834>
- MUÑOZ-ARROYAVE, E., & PINEDA-GÓMEZ, H. (2023): La expansión del proyecto Medellín: implicaciones territoriales para el Valle de San Nicolás y el Cauca Medio (Colombia). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55(218), pp. 1155–1176. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.218.9>
- MUÑOZ, E., LÓPEZ, A., & RUÍZ, M. (2023): Financiarización de la vivienda para alquiler y la precarización de las familias de bajos ingresos en Medellín (Colombia). *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 96, pp. 1–38. <https://doi.org/10.21138/bage.3319>
- MYKHALONOK, M. (2020): The world capital of reggaeton: verbal framing of Medellín in online media discourse. *RICERCARE*, 13, pp. 56–71. <https://doi.org/10.17230/ricercare.2020.13.3>
- NARBONA, K., & PÁEZ, A. (2018): Financiarización como marco analítico para comprender la desposesión de la fuerza de trabajo. En D. J. Vejar & A. G. Jorquera (Eds.), *Estudios del Trabajo desde el Sur* (pp. 69–84). Ariadna Ediciones.
- NAVARRETE, D. (2017): Turismo gentrificador en ciudades patrimoniales. Exclusión y transformaciones urbano-arquitectónicas del patrimonio en Guanajuato, México. *Revista Invi*, 32(89), pp. 61–83. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582017000100061>
- NETHERCOTE, M. (2019): Build-to-Rent and the financialization of rental housing: future research directions. *Housing Studies*, 35(5), pp. 839–874. <https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1636938>
- NIEUWLAND, S., & VAN MELIK, R. (2020): Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals. *Current Issues in Tourism*, 23(7), pp. 811–825. <https://doi.org/10.1080/13683500.2018.1504899>
- OCHOA, J. & ARIZA, C. (2019): *Estudio del valor del suelo, en función de ocupación de un territorio “Plan Parcial Ciudadela El Rincón” Unidad de gestión 2*. [Tesis de Especialización, Universidad ESUMER]. <https://repositorio.esumer.edu.co/items/4cd06cdd-c3dc-49cd-8331-7f3f038565fb>
- PINEDA, H. (2019): Clúster, infraestructura y mercadeo de ciudad. Medellín 1995–2013. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(1), pp. 139–146. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.62983>
- PROPERTI. (2022): *Ahorrómetro: arriendo y comparte*. Vivir Juntos. <https://blog.properati.com.co/ahorrometro-cuanto-cuesta-arrendar-en-pareja-o-con-amigos-en-bogota/>
- RODRÍGUEZ, M. & ARANGO, S. (2022): *Análisis del aumento en los valores del suelo estimados en un proyecto de valorización y los valores de mercado observados con posterioridad a la ejecución de las obras financiadas*. Estudio de caso del proyecto Valorización El Poblado, Medellín – Colombia. [Tesis de Maestría, Universidad EAFIT]. <https://repositorio.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/31839/MariaJoseRodr%C3%ADguezNietoSaraArangoSandoval2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- ROLNIK, R. (2013): Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), pp. 1058–1066. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12062>

ROLNIK, R. (2017): *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.

ROLNIK, R., ANDRADE, I., & MARÍN-TORO, A. (2021): El arriendo -formal e informal- como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina. *Revista Invi*, 36(103), pp. 19–53. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300019>

SANTANA-RIVAS, D., & HIDALGO, R. (2020): Los frutos amargos del exitoso 'Modelo Medellín': burbuja inmobiliaria y nuevos procesos de segregación socio-espacial en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2000-2018). En R. Hidalgo, V. Alvarado, A. Paulsen, & D. Santana-Rivas (Eds.), *Vivienda y ciudad para todos: la utopía neoliberal en tensión* (pp. 289–315). Instituto de Geografía - Pontificia Universidad Católica de Chile.

SANTANA-RIVAS, D., ORTIZ, S., & CARDONA, H. (2021): ¿Y la producción capitalista de vivienda en Medellín (2009-2017)? Siguiendo pistas de financiarización. *Revista Invi*, 36(103), pp. 235–267. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300235>

SMIGIEL, C. (2020): Why did it not work? Reflections on regulating Airbnb and the complexity and agency of platform capitalism. *Geographica Helvetica*, 75(3), pp. 253–257. <https://doi.org/10.5194/GH-75-253-2020>

SMITH, N. (2012): *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Traficantes de sueños.

VALENTE, R., BORNIOLO, A., VERMEULEN, S., & RUSSO, A. P. (2023): Short-term rentals and long-term residence in Amsterdam and Barcelona: A comparative outlook. *Cities*, 136(104252), pp. 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104252>

WACHSMUTH, D., & WEISLER, A. (2018): Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(6), pp. 1147–1170. <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>

YRIGOV, I. (2017): Airbnb en Menorca ¿Una nueva forma de gentrificación turística?: localización de la vivienda turística, agentes e impactos sobre el alquiler residencial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(580), pp. 1–31. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.18573>

YRIGOV, I. (2020): El impacto del alquiler turístico sobre el alquiler residencial: abriendo (y cerrando) brechas de renta en el casco histórico de Palma. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 24(635), pp. 1–25. <https://doi.org/10.1344/sn2020.24.22643>

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia
STR	Short-Term Rental

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

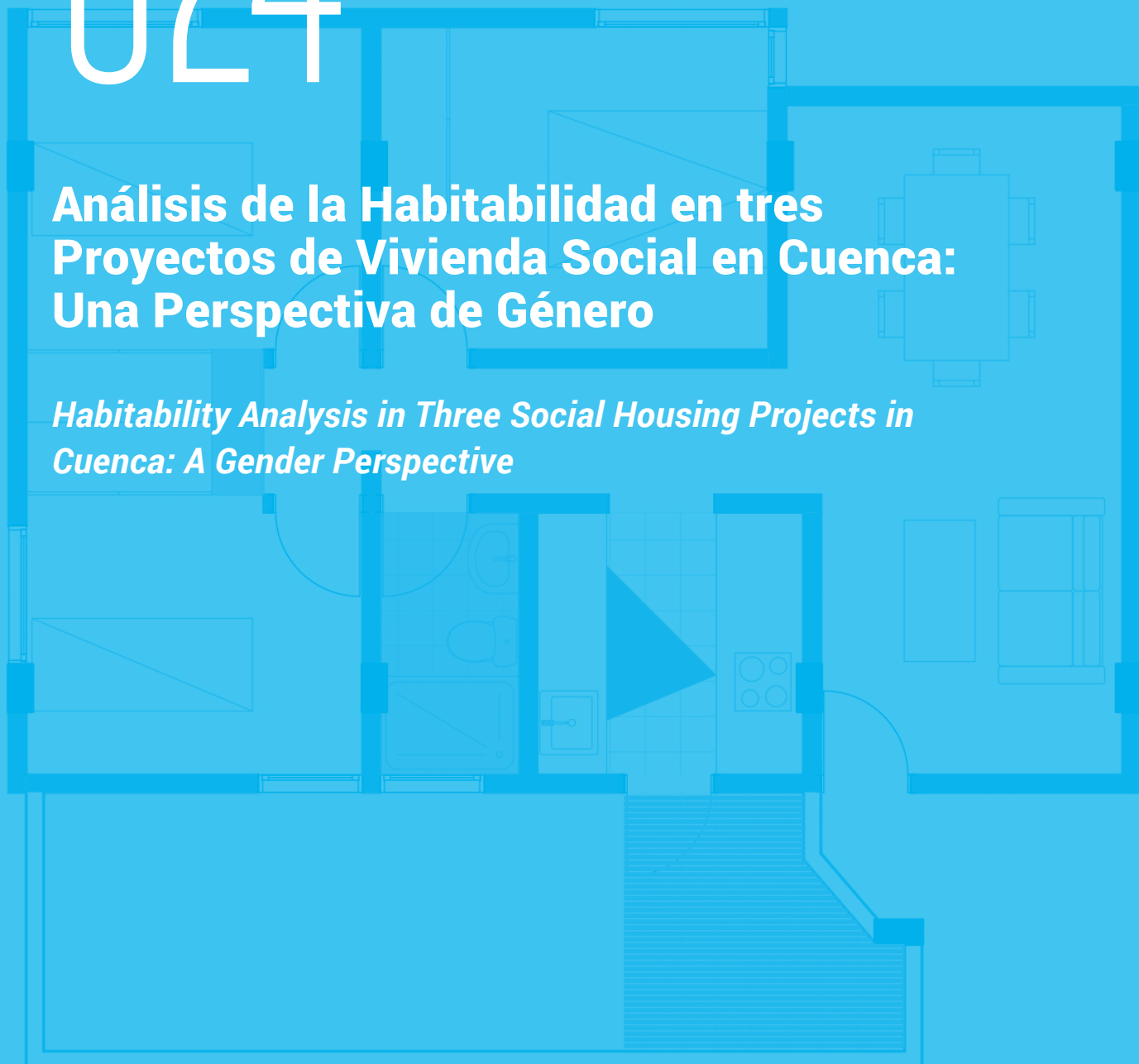
Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Esta publicación es parte de las reflexiones teóricas de los proyectos de I+D+i “Globalización y espacialidad: análisis de la reconfiguración urbana y el proceso de desarrollo en Rionegro (Antioquia)”, con código Hermes 65806, financiado por la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín y “Desigualdad Socioespacial con Enfoque de Género en los Municipios Pdet de Antioquia” financiado por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

324

Análisis de la Habitabilidad en tres Proyectos de Vivienda Social en Cuenca: Una Perspectiva de Género

*Habitability Analysis in Three Social Housing Projects in
Cuenca: A Gender Perspective*



Sofía Palacios-Jerves ⁽¹⁾ Inés Sánchez-de-Madariaga ⁽²⁾

⁽¹⁾ Departamento de Arquitectura, Universidad de Zaragoza
s.palacios@unizar.es; <https://orcid.org/0000-0001-5456-7422>

⁽²⁾ Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid
i.smadariaga@upm.es; <https://orcid.org/0000-0001-7969-4401>

Resumen

Durante las últimas décadas, la vivienda social en América Latina se caracteriza por producir una exclusión social y territorial dado que no se considera a la habitabilidad como objetivo primordial. Este problema es particularmente evidente en relación a las necesidades específicas de las mujeres, quienes se ven vulneradas por factores como la violencia machista, la alta disparidad salarial y la triple carga de trabajo. Es por eso que el objetivo principal de este estudio fue realizar un análisis sociológico de la habitabilidad de los proyectos de vivienda social en Cuenca (Ecuador) desde una perspectiva de género, a través de una evaluación del estado de los proyectos y entrevistas a mujeres residentes. El análisis sugirió que los proyectos que tienen mayor índice de habitabilidad para las mujeres son aquellos que se ubican en entornos urbanos consolidados y aquellos que tienen espacios comunales seguros porque promueven la autonomía y la creación de redes vecinales de apoyo. El estudio también encontró que el diseño de las viviendas tiende a condenar a las mujeres a utilizar los espacios de peor calidad y tamaño, a la vez que refuerzan el establecimiento de roles de género.

Abstract

Over the past few decades, social housing in Latin America has been characterized by generating social and territorial exclusion, as habitability is not considered a primary objective. This issue is particularly evident in relation to the specific needs of women, who are affected by factors such as gender-based violence, significant wage disparities, and the triple burden of labor. Therefore, the main objective of this study was to conduct a sociological analysis of the habitability of social housing projects in Cuenca (Ecuador) from a gender perspective, through an assessment of the projects' conditions and interviews with female residents. The analysis suggested that the projects with the highest levels of habitability for women are those located in consolidated urban environments and those that include safe communal spaces, as these promote autonomy and the formation of supportive neighborhood networks. The study also found that housing design tends to confine women to lower-quality and smaller spaces, while reinforcing traditional gender roles.

Palabras clave

Vivienda social	Habitabilidad	Mujeres	Ciudad
Latinoamérica			

Keywords

Social housing	Habitability	Women	City
Latin America			



RECIBIDO: 28.09.2024

REVISADO: 16.06.2025

1 INTRODUCCIÓN

La vivienda social se ha constituido históricamente bajo políticas estatales que buscan ofrecer unidades habitacionales a la población más vulnerable al considerarse como un derecho humano (NACIONES UNIDAS, 1948). Estas unidades suponen cumplir con criterios mínimos de habitabilidad, la que se define como la relación existente entre las personas con los espacios físicos en función del desarrollo de sus actividades cotidianas (TORRES, 2023). Es así como la habitabilidad incluye tanto las condiciones materiales del producto construido como las dimensiones urbanas donde está emplazado (VALDEZ-CALVA y ROMERO-GUZMÁN, 2022). Sin embargo, los Proyectos de Vivienda Social [PVS] desarrollados en América Latina durante las últimas décadas se caracterizan por producir una exclusión social y territorial dado que no se considera el bienestar de la población y el derecho a la vivienda como objetivo primordial, sino el negocio privado y la complicidad de la política pública (BORJA, 2016).

Es importante recalcar que la experiencia del habitar en un espacio no se puede generalizar dado que esta depende de diferentes factores del individuo como su sexo, edad, nivel adquisitivo, entre otros. Estudios urbanos feministas han demostrado que las necesidades de las mujeres no han sido consideradas históricamente desde las políticas urbanas (SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA, 2004) porque no se tienen en cuenta las diferencias de género entre hombres y mujeres, ni cómo otros factores que interactúan con el género son causa de un abanico de posibles situaciones de discriminación y vulnerabilidad para distintos grupos.

Las desventajas que derivan de las diferencias de género en el entorno urbano y en la vivienda se multiplican y generan diferentes situaciones de desigualdad cuando se superponen otras

variables que contribuyen a las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres (OSTOS-PIETO et al., 2021; RUBIO y CORONEL, 2018) como la alta disparidad salarial (REYES, 2012; SÁNCHEZ-CAÑAR et al., 2021), la violencia machista (RAMÍREZ-ÁLVAREZ y DÍAZ-SÁNCHEZ, 2018) o la delincuencia (ALLEN, 2018; DAMMERT y ZÚÑIGA, 2007); todas características de países latinoamericanos (FALÚ, 2014).

En consecuencia, surge la necesidad de conocer la situación de habitabilidad de las mujeres en PVS de Ecuador, un país que registra un déficit cuantitativo de vivienda de 12,4% y cualitativo de 75,5% (MURILLO, 2021), aunque los últimos gobiernos han planteado diferentes políticas para disminuir la brecha de accesibilidad a la vivienda (CÓRDOVA, 2015; HERMIDA-PALACIOS et al., 2019). Estas soluciones se han enfocado en solventar el déficit cuantitativo de vivienda, dejando de lado todos los componentes que se relacionan con el entorno de la vivienda de manera integral. En especial, no se han tomado en cuenta aquellos factores necesarios para alcanzar un desarrollo urbano sostenible como la compacidad, transporte sostenible, densidad, diversidad, entre otros (JABAREEN, 2006). Así pues, en los últimos 20 años, Ecuador se caracteriza por seguir una planificación territorial neoliberal (DURÁN et al., 2020) que excluye el desarrollo de los PVS a intereses privados y viola el derecho a la vivienda y a la vida urbana a los grupos más marginados, como lo son las mujeres.

Por lo tanto, este estudio tuvo el objetivo general de realizar un análisis sociológico sobre la habitabilidad de los PVS en Cuenca (Ecuador) desde una perspectiva de género, para lo que se plantearon cuatro objetivos específicos: 1) adaptar metodologías existentes de análisis de género en PVS para el contexto; 2) analizar casos concretos de PVS en Cuenca aplicando la metodología desarrollada

según el punto uno; 3) conocer las experiencias de las mujeres residentes de los casos analizados; y 4) extraer conclusiones a través de una triangulación de la información recopilada.

2 PROBLEMÁTICA Y ESTADO DEL ARTE

A pesar de que desde hace más de medio siglo se habla sobre el derecho a la ciudad bajo una perspectiva del habitar, del acceso a la vida urbana y de una gestión democrática del excedente (HARVEY, 2008; LEFEBVRE, 1969), estudios urbanos de género han demostrado cómo este derecho no reflexiona sobre el papel de la mujer en la ciudad (HAYDEN, 1980; ROBERTS, 1991). Esto se debe a que las políticas urbanas se consideran únicamente desde el punto de vista de un grupo comparativamente privilegiado y minoritario de facto: hombre, blanco, europeo, de clase trabajadora y en buena salud física (FARRÉS-DELGADO y MATARÁN-RUIZ, 2014; LARRECHE y COBO, 2021).

Para hablar sobre la noción de habitabilidad desde una perspectiva de género, resulta indispensable reflexionar no solo en el hecho de la unidad habitacional material, sino en cuestiones como la vida cotidiana, la seguridad y la equidad de oportunidades (GUDEKLI et al., 2023). Más aún en situación de proyectos de carácter social puesto que son las mujeres de bajos recursos económicos quienes asumen una triple carga de jornada al destinar su tiempo a tareas de trabajo doméstico, de trabajo remunerado y a la gestión de servicios necesarios para la vivienda (ACUÑA-FERNÁNDEZ, 2015; CASTILLO et al., 2021).

Cuenca se posiciona como la tercera ciudad más poblada del Ecuador, pero hasta la fecha, ha sido poco abordada en temas específicos sobre vivienda social desde una perspectiva de género. Esto se debe a que diferentes estudios e informes se han enfocado en el análisis de PVS desde el diseño arquitectónico (TOLEDO-TOLEDO et al., 2021), la sostenibilidad (QUESADA et al., 2018; ALVARADO-ORBE et al., 2022), las capacidades (PELÁEZ, 2019) y el habitar (HERMIDA et al., 2016). De este modo se han invisibilizado las experiencias de mujeres como residentes, cuidadoras y, sobre todo, como ciudadanas (CABALLERO-GALVÁN, 2016; CARRILLO, 2015).

2.1 Urbanismo y vivienda desde una perspectiva de género

Los roles de género establecidos en la mayoría de las culturas occidentales se caracterizan por

reproducir una dicotomía espacial que asigna tareas según el género (SOTO-VILLAGRÁN, 2016; SOTO-VILLAGRÁN, 2014), lo que separa espacialmente a la población entre público y privado: las tareas masculinas pertenecen a la esfera pública mientras que las tareas femeninas a la privada (CASANOVAS et al., 2014; CEPLAES, 2019).

Aunque el porcentaje de mujeres que se incorporan al ámbito laboral crece de manera significativa desde los años 70 en Latino América (WELLER, 1998), no se evidencia un cambio con la misma magnitud en los sistemas urbanos. El choque entre este cambio social feminista y el mantenimiento de los sistemas urbanos hetero-patriarcales ha generado que las mujeres se encuentren con barreras que obstaculizan el desarrollo de su vida cotidiana porque se ven privadas de aprovechar de los servicios urbanos (BOCCIA, 2020; BUCHELY et al., 2021; SOTO-VILLAGRÁN, 2018).

La reflexión y el enfoque científico y académico sobre los sistemas urbanos desde una perspectiva de género sugieren que existen dos factores indispensables dentro del marco de la planificación de entornos inclusivos. El primer factor es la proximidad, la que se caracteriza por promover la mezcla de usos, el transporte no motorizado y el modelo de ciudad compacta (PALACIOS-JERVES y HERMIDA-PALACIOS, 2021). El segundo factor es la erradicación de la violencia (MACHO-CARRO, 2023; ORTIZ-ESCALANTE, 2014), la que se puede promover a través de factores físicos del espacio público como la iluminación, la información sobre ruta de escape y la visibilidad (GARGIULO et al., 2020) y a través de factores sociales como los espacios comunales, las plantas bajas públicas, entre otros (AMAT et al., 2015; CIOCOLETTO, 2014; JACOBS, 1961).

En cuanto a la vivienda, las políticas actuales que la rigen corresponden a un sistema capitalista y patriarcal (REUS et al., 2022), por lo que estas conllevan efectos diferenciados en la población con un impacto negativo hacia las mujeres (ARROYO-ARAYA y PANIAGUA-ARGUEDAS, 2018). Con el fin de erradicar estas desigualdades, la literatura sugiere que es necesario aplicar dos dimensiones de género en la arquitectura residencial. La primera dimensión abarca las actividades de cuidado y la autonomía de las personas dentro del hogar mientras que la segunda dimensión engloba la seguridad en los entornos domésticos, tanto en relación al entorno urbano inmediato como en el interior de las viviendas (SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA y NOVELLA-ABRIL, 2021b).

2.2 Vivienda social en América Latina y Ecuador

Los PVS en América Latina surgieron con el fin de cubrir las necesidades básicas de vivienda de la población más vulnerable en temas económicos con un enfoque que prioriza la integración urbana y la cohesión social (RODRÍGUEZ-CHUMILLAS, 2006). Con el paso del tiempo, existió una apropiación negativa del desarrollo de estos proyectos por parte de los intereses inmobiliarios y financieros de los diferentes gobiernos, especialmente por seguir políticas neoliberales. En consecuencia, el desarrollo de PVS adoptan un carácter de producción masiva, estándar y periférica (DURÁN et al., 2020). Como resultado, los proyectos pierden calidad en cuanto a temas de habitabilidad e integración social (VALDEZ-CALVA y ROMERO-GUZMÁN, 2022).

En Ecuador también se ha promovido una gestión de la vivienda social que prioriza la rentabilidad del producto sobre la habitabilidad. A pesar de los diferentes intentos de los gobiernos progresistas por cambiar la planificación neoliberal de las ciudades, específicamente por la expansión urbana, las políticas aplicadas siguen apuntando al mejor coste posible, lo que expulsa los PVS a las periferias y estandariza su diseño (DURÁN et al., 2020). Actualmente, la gestión del desarrollo de estos proyectos combina subsidios focalizados en la demanda a través de financiamiento del sector privado (CÓRDOVA, 2015).

2.3 Modalidades de provisión de vivienda social en Cuenca

El desarrollo de los PVS en Cuenca se clasifica en tres periodos (HERMIDA-PALACIOS et al., 2019). El primer periodo empieza desde el inicio de los años 60, cuando el Estado ecuatoriano pasa a ser promotor y gestor del financiamiento de las viviendas por la creación de la JUNTA NACIONAL DE LA VIVIENDA (JNV) en 1972. Además, en Cuenca se construyó un único proyecto desarrollado por el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS) en 1979.

A partir de 1984, el Estado pasa de ser ejecutor de los proyectos a ser supervisor por la descentralización de la gestión y desarrollo de la vivienda social a entidades municipales. Dos décadas después, se aprueba la Ordenanza que Regula la Organización y el Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca (EMUVI EP) (ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA, 2001) que, hasta la

actualidad, es la encargada del desarrollo de PVS en la ciudad. Así pues, actualmente el estado ecuatoriano funciona como un facilitador de la vivienda que prioriza el financiamiento de las mismas a través de convenios público-privados mediante entidades particulares (CÓRDOVA, 2015). Al establecerse un sistema de competencia mercantil interno de la vivienda, el propósito principal pasa a ser el de satisfacer los requisitos solicitados en cuanto a cantidad bajo un presupuesto y tiempo establecido, quedando de lado las necesidades y problemáticas de la población contemporánea.

3 METODOLOGÍA

La presente investigación tuvo un enfoque cualitativo exploratorio con un diseño fenomenológico y un proceso secuencial explicativo (HERNÁNDEZ-SAMPIERI y FERNÁNDEZ-COLLADO, 2014). El proceso metodológico se dividió en dos etapas: primero se construyó y se aplicó un índice sintético para evaluar los PVS desde una perspectiva de género; luego, sobre los resultados obtenidos, se aplicaron entrevistas formales semiestructuradas para conocer las experiencias de mujeres residentes. Se aplicó este diseño metodológico con el objetivo de partir desde un entendimiento inicial del estado de los proyectos para continuar con una interpretación y explicación más a profundidad sobre los resultados en base a las experiencias de las residentes.

3.1 Instrumentos

Puesto que hasta la fecha no existe un referente metodológico específico para analizar un PVS desde una perspectiva de género en contextos similares, se construyó un índice sintético en base a diferentes referentes que abordaban las mismas temáticas según era el caso. Los criterios de inclusión de los referentes fueron que abarquen al menos dos de las siguientes áreas de estudio: ciudad, vivienda, género y/o contexto latinoamericano. Asimismo, se realizó una adaptación de los criterios necesarios entendiendo que el objetivo fue analizar PVS desde una perspectiva de género en un contexto ecuatoriano.

El primer estudio seleccionado (SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA y NOVELLA-ABRIL, 2021a) se desarrolló en un contexto español y abarca el entorno urbano desde una perspectiva de género, por lo que su análisis se adaptó a un contexto ecuatoriano. El segundo estudio

(HERMIDA-PALACIOS et al., 2019) se basó en un contexto ecuatoriano y se enfoca en la sostenibilidad de los PVS, por lo que se incorporó una perspectiva de género. El último referente (PÉREZ et al., 2019) también se desarrolló en un contexto español y analiza la flexibilidad de la vivienda desde una perspectiva de género, por lo que se realizó una adaptación al contexto ecuatoriano.

La consideración de los tres referentes permitió construir una metodología adecuada para analizar PVS desde una perspectiva de género en Cuenca. De SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA y NOVELLA-ABRIL (2021a) se incorporaron los criterios de mezcla de usos y proximidad (mezcla con vivienda, diferentes tipologías, 10-15 min andando); movilidad y transporte (intermodalidad y nuevas modalidades, accesibilidad, movilidad activa);

y calidad y seguridad del espacio público (seguridad vial y en el espacio público, autonomía, cuidados). De HERMIDA-PALACIOS et al., (2019) se incorporaron el subíndice de vivienda y diversidad de usos (densidad urbana de vivienda y complejidad urbana), el de accesibilidad peatonal (proximidad a transporte alternativo) y el de verde urbano (proximidad a áreas verdes). Finalmente, de PÉREZ et al., (2019) se incorporaron la flexibilidad de espacios (dormitorio, sala/cocina, cuartos de baño, balcón/terrazza) y el desarrollo de usos cotidianos (almacenaje, ciclo de ropa, eje de comida, espacio de trabajo).

Con el fin de abarcar tanto las condiciones materiales de la vivienda como sus dimensiones urbanas (VALDEZ-CALVA y ROMERO-GUZMÁN, 2022), se planteó que el sistema propio de evaluación

CRITERIO DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN	INSUFICIENTE	REGULAR	IDEAL
Escala: Entorno Urbano				
Ubicación	Ubicación del PVS con respecto a la trama urbana	rural	-	urbana
Mezcla de usos	Variedad de usos, vivienda indispensable	>85%	70%-85%	<70%
Densidad viviendas	Viviendas por hectárea	<19	20-40	>40
Proximidad equipamientos	Equipamientos a menos de 15 min caminando	>2	3-4	5<
Modos accesibilidad	Variedad de modos para acceder a los PVS	<1	2-3	>4
Escala: Entorno Inmediato				
Calidad espacio público	Existencia de espacios para estar, vegetación, iluminación, actividades	<1	2-3	>4
Ubicación zonas comunales	Ubicación de las zonas comunales en el PVS en relación al conjunto residencial	extremos	-	central
Accesibilidad entorno próximo	Calidad de veredas, vías, paradas de buses, etc.	no accesible	-	accesible
Escala: Vivienda				
Diversidad tipologías	Cantidad de tipologías de unidades de vivienda	1	2	>3
Versatilidad: espacios privados	Capacidad de espacios privados para adoptar varios usos	no versátil	medio versátil	versátil
Versatilidad: espacios sociales	Visibilidad entre sala, comedor y cocina	no versátil	medio versátil	versátil
Jerarquía: espacios privados	Jerarquía dimensional y superficial entre habitaciones	jerárquico	medio jerárquico	no jerárquico
Jerarquía: espacios sociales	Jerarquía dimensional y superficial entre sala, comedor y cocina	jerárquico	medio jerárquico	no jerárquico
Uso simultáneo baños	Separación del lavabo, W.C. y ducha	no	-	sí
Balcones, terrazas o patios	Existencia de balcones, terrazas o patios exteriores	no	sí, pero pequeños	sí y cómodos
Almacenaje	Espacios para almacenar en zonas centrales o comunales	zona privada	zona comunal, pequeño	zona comunal
Zona lavandería	Espacio para lavar, secar, planchar y doblar la ropa	sin planificar	-	planificado
Triángulo de trabajo cocina	Eficiencia en la distribución de las cocinas	no	-	sí

FIG. 1. Índice sintético de análisis con perspectiva de género de PVS
Fuente: Elaboración propia

ESCALAS DE ANÁLISIS EN ÍNDICE SINTÉTICO	TEMAS DE ENTREVISTAS	CONCEPTOS DE PREGUNTAS EN ENTREVISTAS (IDEAS CLAVE)
Entorno urbano	Movilidad	Desplazamientos cotidianos: ¿a dónde? ¿cómo?
Entorno urbano + Entorno Inmediato	Proximidad	Necesidades cotidianas: ¿a dónde? ¿cómo? Actividades tiempo libre
Entorno urbano + Entorno Inmediato	Seguridad	En espacios comunales y en la vivienda Gerencia y redes en el barrio
Entorno inmediato	Espacio público	Uso espacio comunales
Vivienda	Cuidado	Dependientes, tareas domésticas, organización de tiempo
Vivienda	Calidad espacial	Espacios pequeños, modificaciones, cambios deseados

FIG. 2. Guía de temas y conceptos de las entrevistas
Fuente: Elaboración propia

de PVS con perspectiva de género se desarrollaría en base a tres escalas de análisis: entorno urbano, entorno inmediato y vivienda. Cada escala estuvo compuesta por diferentes criterios y sus resultados se expresan en valores de entre 0 a 1, en donde 0 representa una puntuación “insuficiente”; 0,5 una puntuación “regular” y 1 una “ideal”. En la FIG. 1 se presentan los criterios con su descripción y rúbrica de valores.

Por otro lado, las entrevistas formales semi estructuradas (HERNÁNDEZ-SAMPIERI y FERNÁNDEZ-COLLADO, 2014) partieron de una guía establecida que ofrecía la libertad de modificarla para obtener mayor información sobre conceptos que surjan en el transcurso. La guía de la entrevista se desarrolló a partir de las tres escalas de análisis del índice sintético con el fin de poder profundizar en los valores obtenidos. Como resultado, las escalas de análisis se exploraron a través de seis temas principales: movilidad, proximidad, seguridad, espacio público, cuidado y calidad espacial. En la FIG. 2 se observan las seis temáticas con sus conceptos principales y la escala de la que surgieron.

3.2 Casos de estudio y participantes

Se seleccionaron 3 PVS en Cuenca como casos de estudio, uno correspondiente a cada institución promotora de los proyectos. Como criterio de inclusión se estableció que los proyectos debían encontrarse dentro de los últimos

realizados por cada institución, contemplando que se tenga la suficiente información arquitectónica del proyecto. Para el caso de la JNV se seleccionó el proyecto “Multifamiliares de Tarqui” (1994), el que cuenta con 55 viviendas unifamiliares y 4 edificios multifamiliares que abarcan 64 departamentos. Como proyecto del IESS se seleccionaron los “Multifamiliares del IESS” (1979), el que cuenta con 4 edificios multifamiliares que abarcan 112 departamentos. Como proyecto de la EMUVI EP se seleccionó la urbanización “La Campiña” (2013), un proyecto que cuenta con 143 viviendas unifamiliares. En la FIG. 3 se observa la ubicación de los casos de estudio en referencia a la ciudad de Cuenca.

Para las entrevistas se utilizó una muestra de casos tipo por conveniencia. Se entrevistó a un total de 14 mujeres residentes de los PVS: 2 entrevistas piloto¹ y 4 entrevistas a mujeres de cada caso de estudio. Las entrevistadas fueron reclutadas por un llamamiento en redes sociales y luego por un proceso de bola de nieve (HERNÁNDEZ-SAMPIERI y FERNÁNDEZ-COLLADO, 2014). Se informó a las entrevistadas sobre los objetivos, procedimientos y relevancia del estudio y firmaron un consentimiento informado de su participación.

Los testimonios de las participantes se identifican por perfiles que fueron documentados en referencia a su edad, PVS, estado civil, ocupación y nivel de dependencia. En la FIG. 4 se presentan las codificaciones utilizadas para cada participante.

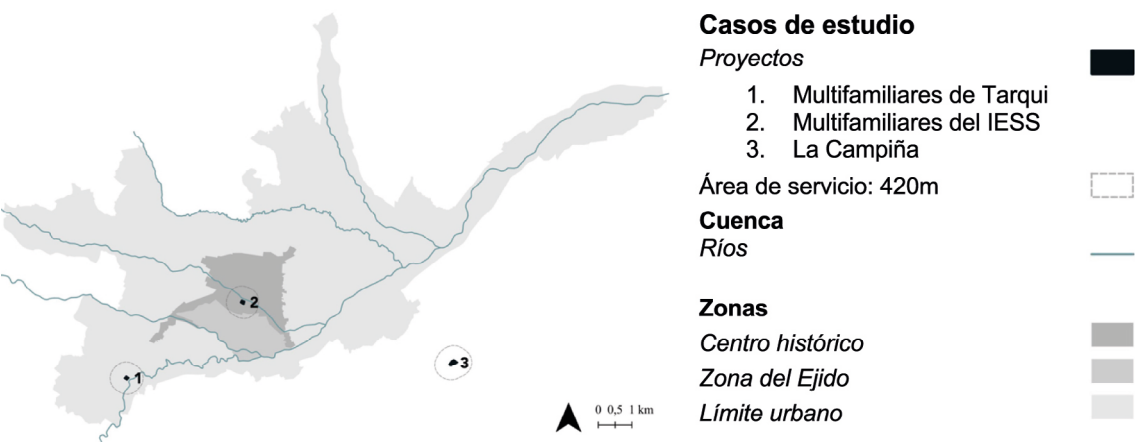


FIG. 3. Ubicación de los casos de estudio
Fuente: Elaboración propia

1_ Se incluyó la información de las entrevistas piloto en el análisis dado que no hubo la necesidad de modificar el guion. Las entrevistadas pertenecían al Conjunto habitacional “La Campiña”

N.	PVS	EDAD	ESTADO CIVIL	OCUPACIÓN	NIVEL DE DEPENDENCIA	CÓDIGO
1	Piloto-La Campiña	52	Casada	Trabajadora	Persona a cargo	C.TPC.
2	Piloto-La Campiña	19	Soltera	Estudiante	Dependiente	S.E.D.
3	La Campiña	42	Casada	Trabajadora no remunerada	Persona a cargo	C.TN.PC.
4	La Campiña	21	Soltera	Estudiante	Dependiente	S.E.D.
5	La Campiña	57	Casada	Trabajadora	Persona a cargo	C.TPC.
6	La Campiña	40	Casada	Trabajadora no remunerada	Persona a cargo	C.TN.PC.
7	M. de Tarqui	43	Casada	Trabajadora	Persona a cargo	T.N.PC.
8	M. de Tarqui	50	Divorciada	Trabajadora	Autónoma	D.T.A.
9	M. de Tarqui	50	Divorciada	Trabajadora	Persona a cargo	D.TPC.
10	M. de Tarqui	23	Soltera	Estudiante	Dependiente	S.E.D.
11	M. del IESS	25	Soltera	Estudiante	Dependiente	S.E.D.
12	M. del IESS	40	Soltera	Trabajadora	Autónoma	S.T.A.
13	M. del IESS	70	Divorciada	Trabajadora	Autónoma	D.T.A.
14	M. del IESS	33	Soltera	Trabajadora	Autónoma	S.T.A.

FIG. 4. Perfiles sociodemográficos de las participantes
Fuente: Elaboración propia

3.3 Recolección y análisis de datos

Cada criterio del índice permitió evaluar un aspecto de las diferentes escalas de análisis de los PVS desde una perspectiva de género. Los datos se recolectaron mediante una observación no participante a través de visitas al sitio (CRESWELL, 2009), Google Maps e imágenes de los casos de estudio. La guía de observación constaba con la matriz de evaluación de los proyectos donde, según cada criterio, se completaba la información. La observación mediante Google Maps se realizó durante el mes de mayo de 2022 dado que las investigadoras no se encontraban en el lugar de estudio, mientras que las visitas al sitio y la captura de imágenes se desarrolló en julio y agosto del mismo año. Además, para el desarrollo de mapas de análisis en los criterios del entorno urbano se utilizó el software QGIS de código abierto y gratuito. Los valores de los criterios evaluados en cada escala de análisis se subieron a la matriz de cálculo para conocer los resultados analíticos de cada criterio, escala y proyecto.

Las entrevistas semi-estructuradas se aplicaron de manera presencial y por Zoom durante septiembre y octubre del 2022. Las sesiones fueron audio grabadas con un teléfono celular y transcritas bajo un sistema de codificación para preservar la confidencialidad y no perder información valiosa como gestos, expresiones corporales y emociones. Los datos se analizaron mediante análisis temático (CLARKE y BRAUN, 2017) con el fin de identificar las características clave desde la interpretación de las investigadoras. Las transcripciones se exportaron al software ATLAS.ti para su análisis y

se realizó el siguiente proceso: 1) familiarización de datos; 2) codificación; 3) creación de temas; y 4) definición final de mapas temáticos.

4 RESULTADOS

Los resultados de esta investigación se presentan en dos fases distintas (CRESWELL, 2009): primero se presentan los resultados del análisis de los PVS desde una perspectiva de género; luego se exponen los hallazgos de las entrevistas semi-estructuradas.

4.1 Resultados del análisis de los PVS desde una perspectiva de género

A continuación, se presentan los resultados más significativos agrupados en las diferentes escalas de análisis: entorno urbano, entorno inmediato y vivienda.

4.1.1 Entorno urbano

El índice de cada criterio que compone el entorno urbano se evaluó mediante mapas de análisis (FIG. 5). Los resultados se expresan en una malla hexagonal, en donde cada hexágono contiene el valor del índice del territorio en el que se sobrepone. El valor de los índices se representa mediante cuatro colores: el gris oscuro representa un índice ideal, el gris medio un índice regular, el gris claro un índice insuficiente y el blanco un índice inexistente.

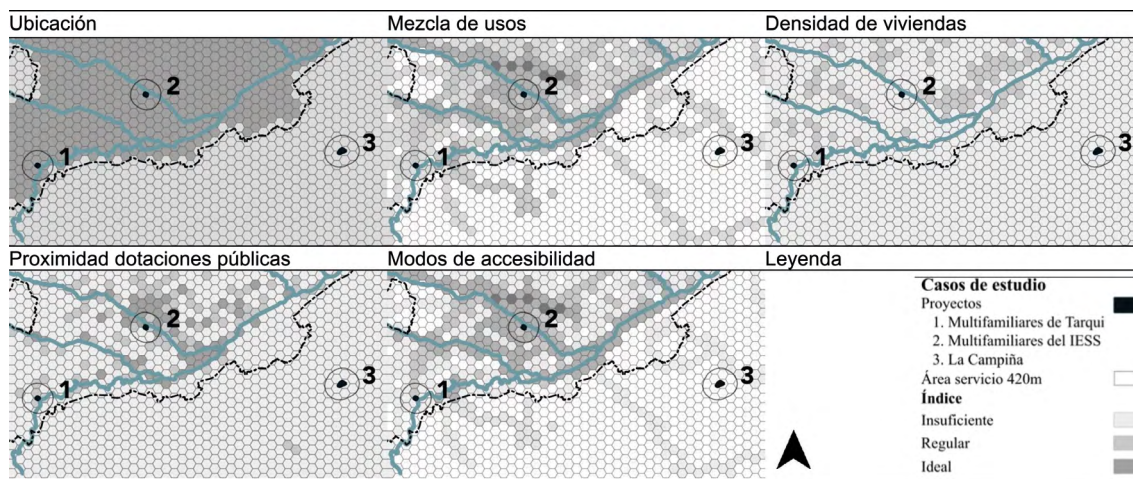


FIG. 5. Representación de los resultados de análisis del entorno urbano

Fuente: Elaboración propia

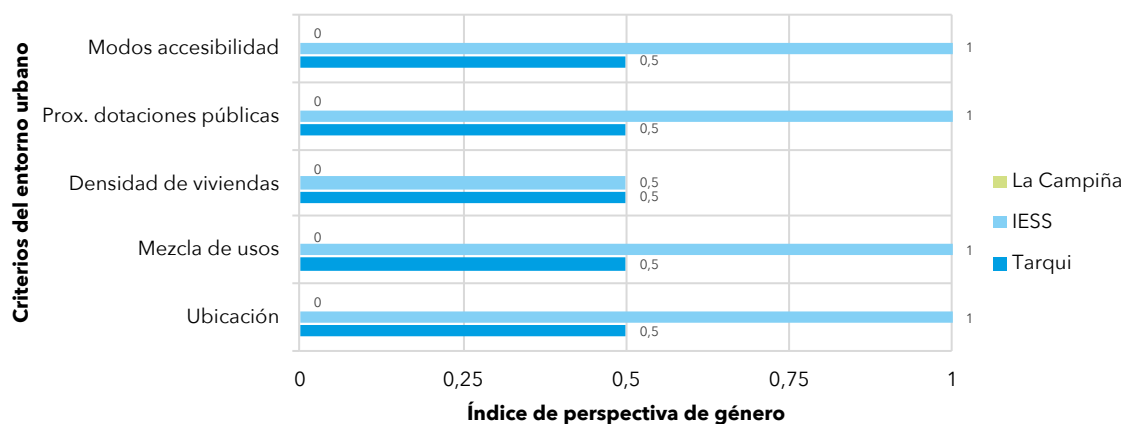


FIG. 6. Resultados evaluación Entorno Urbano

Fuente: Elaboración propia

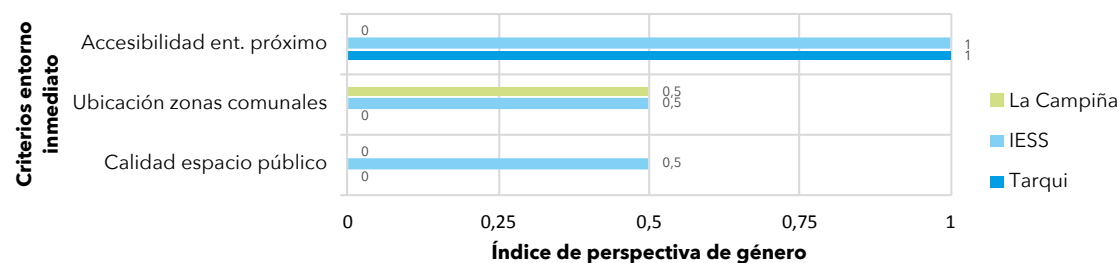


FIG. 7. Resultados evaluación entorno inmediato

Fuente: Elaboración propia

Se pudo evidenciar que existe una diferencia significativa en las puntuaciones de los tres PVS. Los “Multifamiliares de Tarqui” tienen un índice del 50% por alcanzar una puntuación media en todos los criterios analizados. Los “Multifamiliares del IESS” cumplen con el 90% al tener la calificación completa en todos

los criterios, a excepción de la densidad de viviendas, en donde alcanza un puntaje medio. El conjunto “La Campiña” se encuentra en el peor escenario con una puntuación del 0% en todos los criterios analizados. El total de los puntajes obtenidos en la evaluación del entorno urbano se observa en la FIG. 6.

4.1.2 Entorno inmediato

En los resultados del análisis del entorno inmediato se encontró que los tres proyectos tienen índices bajos. Los “Multifamiliares de Tarqui” alcanzan una puntuación insuficiente (20%) por la inexistencia de zonas comunales. Los “Multifamiliares del IESS” tuvieron una puntuación media del 40% por la mala calidad y ubicación de sus zonas comunales. Tanto los multifamiliares de “Tarqui” como del “IESS” alcanzaron una puntuación ideal en accesibilidad al entorno próximo. Sin embargo, el conjunto “La Campiña” tuvo la peor puntuación (10%) por la lejana ubicación de sus zonas comunales. El total de los puntajes obtenidos en la evaluación del entorno inmediato se observa en la FIG. 7.

4.1.3 Entorno vivienda

El índice de análisis de la vivienda de los tres casos de estudio se calculó mediante el promedio del

índice de cada tipología. El análisis se desarrolló sobre el redibujo de las plantas arquitectónicas, realizando una comparación gráfica entre los criterios positivos y negativos de cada tipología. En total se analizaron tres tipologías de los “Multifamiliares de Tarqui”, tres de los “Multifamiliares del IESS” y seis de “La Campiña”. En la FIG. 8 se observa un ejemplo del análisis gráfico de una tipología del proyecto “Multifamiliares de Tarqui”.

En los resultados de la evaluación de la vivienda se pudo evidenciar que los “Multifamiliares de Tarqui” tienen las mayores puntuaciones en casi todos los criterios analizados, con un valor total de 73%. Los “Multifamiliares del IESS” obtuvieron el puntaje más bajo con un 58%, y sus peores puntuaciones fueron en los criterios de versatilidad y jerarquía de los espacios sociales y en triángulo de la cocina. El conjunto “La Campiña” obtuvo un puntaje del 70%, y los criterios con puntuaciones bajas fueron la jerarquía de espacios privados, el uso simultáneo de



FIG. 8. Análisis gráfico de la tipología de vivienda 1 del proyecto “Multifamiliares de Tarqui”
Fuente: Elaboración propia

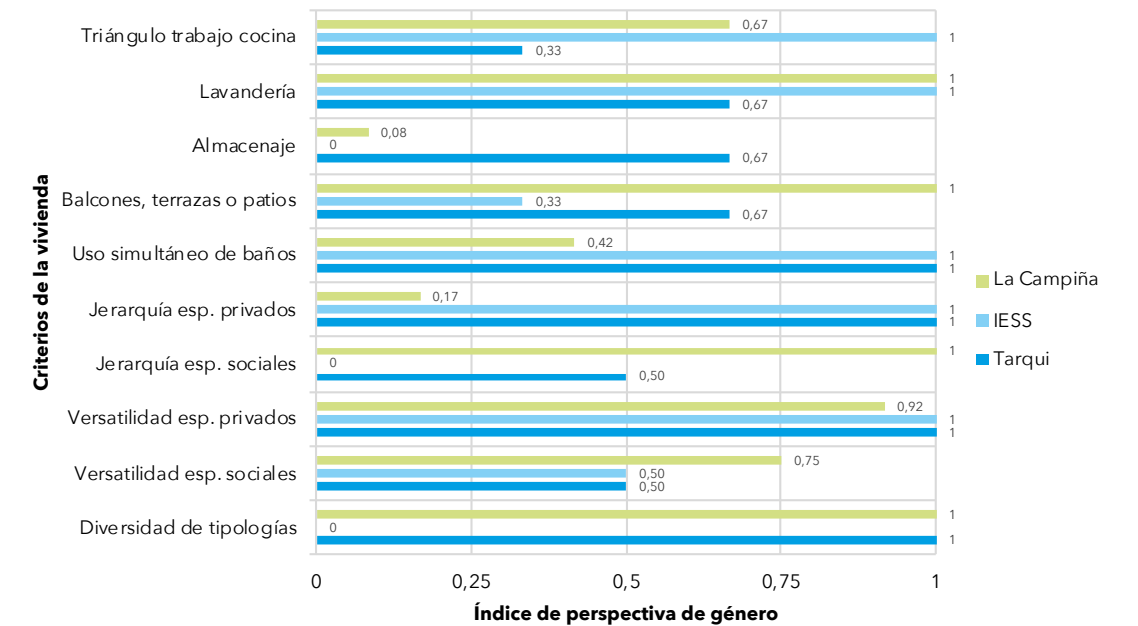


FIG. 9. Resultados evaluación vivienda
Fuente: Elaboración propia

baños y el espacio para almacenar. El total de los puntajes obtenidos en la evaluación de la vivienda se observa en la FIG. 9.

4.1.4 Evaluación total

Para llegar a una calificación total de cada conjunto habitacional se calculó el porcentaje de las tres escalas de análisis. En los resultados finales se pudo evidenciar que los “Multifamiliares del IESS” obtuvieron la mayor puntuación, seguido por los “Multifamiliares de Tarqui” y el conjunto “La Campiña”. Con respecto a cada escala, los “Multifamiliares del IESS” tuvieron un índice ideal en el entorno urbano (90%) y un índice medio en el entorno inmediato (40%) y en la vivienda (58%). Los “Multifamiliares de Tarqui” tienen el mayor índice de los tres proyectos en el análisis de la vivienda (73%), aunque un índice medio en el entorno urbano (50%) e insuficiente en el entorno inmediato (20%). Por último, el conjunto “La Campiña” tiene un índice medio-alto en la vivienda (70%), aunque índices insuficientes en el entorno urbano (0%) e inmediato (10%). El total de los puntajes obtenidos en la evaluación se observa en la FIG. 10.

4.2 Resultados de las entrevistas

Los hallazgos de las entrevistas se presentan alrededor de tres temas principales que fueron establecidos en conexión a los resultados del análisis de los PVS: 1) Relación proyecto-ciudad como garantía de autonomía de las mujeres (como parte del Entorno Urbano); 2) Espacios comunales desde la reflexión del encuentro (como parte del Entorno Inmediato); y 3) Desigualdades de género arraigadas en el diseño arquitectónico (como parte de la Vivienda).

Relación proyecto-ciudad como garantía de autonomía de las mujeres

Los testimonios de las mujeres que residen en los “Multifamiliares de Tarqui” y los “Multifamiliares del IESS” sugirieron que la proximidad es un factor determinante en su día a día dado que motiva a la caminata y el uso de transporte público, por lo que las mujeres de estos proyectos tienen un nivel mayor de autonomía. Sin embargo, los testimonios también permitieron identificar que existen inconvenientes relacionados a la calidad del transporte público porque su uso implica mayor tiempo de movilización por la mala ubicación de las paradas y porque los vehículos de transporte público no tienen ningún tipo de prioridad en la circulación. Otro inconveniente que se mencionó sobre el transporte público es la incertidumbre de las usuarias sobre los horarios y las rutas de los buses puesto que no hay un sistema de información abierto al público. También se mencionó que la inseguridad y el acoso que viven tanto en las estaciones como dentro de los vehículos son inconvenientes significativos:

“A veces [el bus] está muy lleno y se aprovechan los ladrones para subir y... O bien te toquetean o bien se aprovechan para sacarte los celulares o plata” (52 años, La Campiña, C.T.A.).

Los relatos de las participantes también mencionaron que existe un horario en el que las mujeres se ven obligadas a permanecer dentro de sus casas por el peligro de salir. Estos horarios considerados como prohibidos corresponden a horarios nocturnos:

“Me he puesto ciertos límites de horarios en los cuales yo puedo caminar sola y por qué zona también (...) a partir de las 20:00h generalmente ya no

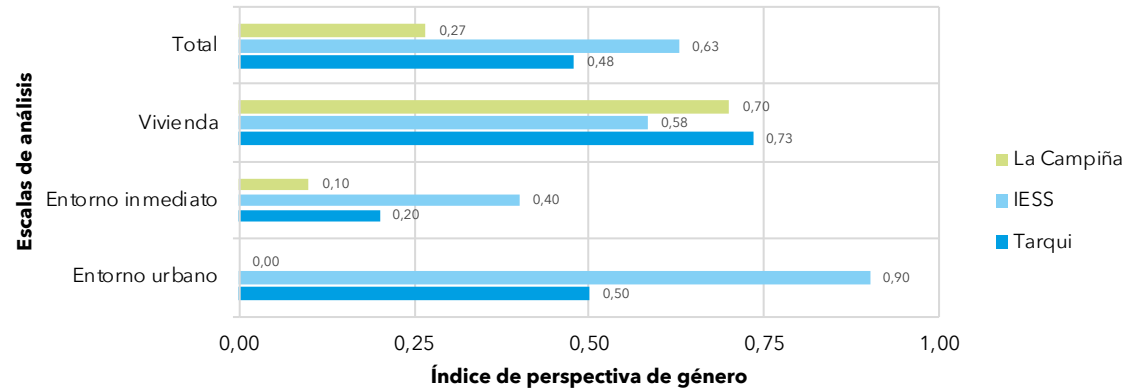


FIG. 10. Resultados de la evaluación total de los tres proyectos
Fuente: Elaboración propia

salgo sola o ya no me movilizó a pie, sino tomo un taxi o con alguna otra persona, algún amigo o amiga que me lleve” (33 años, IESS, S.T.A.).

Por su parte, el conjunto “La Campiña” se encuentra en una realidad muy diferente a los otros dos proyectos: la caminata y el uso del transporte público no son una opción de movilización para las mujeres. Sin embargo, el transporte privado tampoco es una opción porque o bien no es un vehículo exclusivo de su propiedad o su uso implica un costo económico mayor:

“Yo tengo el carro y demás pero no es mío como para hacer lo que sea, además se va la gasolina entre el ir y venir entonces es un gasto” (21 años, La Campiña, S.E.D.).

4.2.1 Espacios comunales desde la reflexión del encuentro

Con respecto a las experiencias de las mujeres residentes en los espacios colectivos de los proyectos, los testimonios de todas las entrevistadas sugirieron que no existe un sentido de comunidad ni vecindad porque el contacto con el resto de residentes es limitado:

“Yo no conozco a la mayoría de mis vecinos... no sé por qué sucede esto la verdad... a los pocos que veo les saludo y digo hola, pero no es que nos ayudamos o hacemos cosas juntos ni nada” (33 años, IESS, S.E.D.).

Tampoco existe una relación entre las personas residentes con los espacios comunales por la falta de mantenimiento y la baja percepción de seguridad. Algunas mujeres mencionan que estos espacios se usan principalmente por jóvenes, más no por ellas. En los “Multifamiliares del IESS”, las mujeres afirman que los espacios comunales son muy inseguros por el fácil acceso al público. El problema radica en que, en varias ocasiones, ellas se han encontrado con personas (generalmente hombres) en estado etílico en las puertas de sus casas o extraños que se apropian de los pasillos del edificio o las persiguen hasta sus hogares:

“[Él] era una persona con quien salía por primera vez (...) según me indicó una vecina, este señor andaba buscando donde vivo, y pedía que le indiquen donde vivo golpeando y timbrando cada departamento (...) él no fue invitado por mí y estaba prácticamente afuera de mi departamento” (33 años, IESS, S.T.A.).

Con respecto a la percepción de seguridad en el conjunto habitacional “La Campiña”, los relatos

sugirieron que las mujeres se sienten más seguras dado que el conjunto cuenta con sistemas de control y vigilancia. De igual manera, en los testimonios se identifica que la tipología de “urbanización privada” genera una asociación directa en el imaginario de las residentes con la seguridad:

“Nosotros nos hemos encargado más o menos de ponerle un poquito de seguridad porque no había mallas, estábamos un poco desprotegidos. También tenemos cámaras, tenemos alarmas, o sea, sí estamos protegidos puedo decir” (57 años, La Campiña, C.T.P.C.).

4.2.2 Desigualdades de género arraigadas en el diseño arquitectónico

En los relatos se mencionaron que las tareas domésticas y de cuidado son una obligación absoluta para las mujeres de los tres casos de estudio. En ocasiones, se menciona que ciertos miembros de la familia –en la mayoría otras mujeres– “ayudan” con estas tareas, pero en general es una tarea de las mujeres casadas, madres o hermanas mayores. Esta situación genera una saturación de actividades dado que, al momento de preguntarles sobre su tiempo libre y actividades de ocio, se puede evidenciar que sus respuestas se limitan a todas las responsabilidades domésticas, de cuidado y de la familia:

“Me encantaría tener más de esos días [de descanso] pero rara vez tengo. Los días que más tengo [libre] es un sábado o un domingo en casa y estamos con mi esposo y salimos a comer algo y después a dar una vuelta (...) cosas, así como que a pasar un rato juntos en familia. Pero de ahí entre semana es muy difícil” (52 años, La Campiña, C.T.P.C.).

Aun así, se puede identificar que los espacios destinados para tareas domésticas y de cuidado son los más incómodos de las viviendas. Las participantes afirmaron que las cocinas son demasiado pequeñas, están excluidas del resto del ambiente y –en algunos casos– solo permite el ingreso de una persona. De igual manera, afirmaron que la ubicación de las lavanderías genera dificultad para su uso:

“Tenemos secadora de ropa arriba, en la terraza (...) cada uno tiene un espacio con malla y cerrado con candado en donde están los tendederos de ropa. Pero era bien pesado subir la ropa allá. Vamos, que teníamos el ascensor, pero de todas maneras” (70 años, IESS, D.T.A.).

Los testimonios de las residentes también mencionaron que uno de los principales deseos de las mujeres es que las viviendas cuenten con áreas

exteriores verdes porque los balcones no son áreas útiles y que los espacios –en general– sean más amplios:

“Por la ubicación me quedaría [viviendo ahí], pero si tuviera el dinero para irme a una buena casa con una buena ubicación, buscaría más comodidad, donde tenga espacios más amplios, más verdes, un balcón más grande” (33 años, IESS, S.E.D.).

Existen otras problemáticas mencionadas por las participantes que han opacado a las evidentes desigualdades de género de los proyectos porque responden a temas de prestigio más que de necesidad. Por ejemplo, los testimonios de las residentes de los “Multifamiliares del IESS” y de la urbanización “La Campiña” sugirieron que una de las necesidades principales de las mujeres en estos proyectos es que existan baños individuales para cada miembro de la familia:

“Pusiera baños independientes porque tenemos un solo baño y compartimos los 3, eso sí es algo incómodo” (33 años, IESS, S.E.D.).

5 DISCUSIÓN

A partir de la comparación entre los resultados del análisis de los PVS desde una perspectiva de género y los hallazgos de las entrevistas se han podido extraer conclusiones que permiten conocer, desde una perspectiva sociológica, la habitabilidad de las mujeres en los PVS en Cuenca.

Estas conclusiones se desarrollaron en referencia a las escalas de análisis usadas previamente con el fin de facilitar la integración de los dos componentes de análisis y su discusión. En una primera instancia se aborda la temática de la relación de la ciudad con el proyecto como garantía de autonomía para las mujeres, en referencia a la escala del Entorno Urbano. Como segunda instancia se profundiza sobre los espacios comunales, la falta de comunidad y la percepción de inseguridad en referencia al análisis del Entorno Inmediato. En una tercera instancia se engloban las desigualdades de género arraigadas en el diseño arquitectónico en referencia a la escala de la Vivienda.

Como parte de la relación de la ciudad con el proyecto como garantía de autonomía para las mujeres, el análisis de la ubicación de los proyectos es un factor que caracteriza y diferencia a cada PVS. Los proyectos “Multifamiliares de Tarqui” y del “IESS” alcanzan índices favorables en el análisis del criterio de “ubicación”, mientras que “La Campiña”

alcanza índices insuficientes. La expulsión de los PVS a las afueras de la ciudad influye de manera negativa en la vida cotidiana de las mujeres porque la relación entre el proyecto y el casco urbano es una garantía de la independencia y autonomía de las mismas (BUCHELY et al., 2021; CIOCOLETTI, 2014; SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA y NOVELLA-ABRIL, 2021b). Esto se debe a que las zonas alejadas no están dotadas de oportunidades laborales y/o servicios urbanos básicos que facilitan su vida cotidiana como el transporte público, equipamientos educativos, equipamientos de salud, de cuidado, entre otros. Esta situación se evidencia con las bajas puntuaciones que alcanzó “La Campiña” en los criterios de mezcla de usos (0%), modos de accesibilidad (0%) y proximidad a dotaciones públicas (0%), y con el hecho de que las mujeres afirman que necesitan de un vehículo privado para transportarse, ya sea para estudiar o para trabajar.

Es por eso que los nuevos PVS atentan a la noción de habitabilidad porque no se considera la proximidad en los entornos en donde se desarrollan, lo que a su vez actúa como una barrera para la autonomía de las mujeres al interferir en sus actividades cotidianas (VALDEZ-CALVA y ROMERO-GUZMÁN, 2022). Alejar los PVS de las redes de transporte público urbano arriesga la noción de habitabilidad de los proyectos por la dependencia que tiene la población femenina al transporte público y por su capacidad de facilitar el acceso a funciones indispensables como educación, salud, empleo remunerado, intercambios sociales, entre otros (ALLEN, 2018).

Aunque el índice de las modalidades de transporte público de los proyectos ubicados dentro de la ciudad sea medio-alto y alto (50% en “Tarqui” y 100% en “IESS”), los testimonios de las mujeres entrevistadas sugirieron que el transporte público en Cuenca todavía es un tema pendiente por la inseguridad y el acoso sexual que viven a diario. Esta situación favorece a la desigualdad de género en la vida cotidiana puesto que el miedo de ser agredida física o sexualmente es una de las razones principales por las que las mujeres no utilizan los medios de transporte públicos y, con ello, dejan de ser parte del entorno urbano (ORTIZ-ESCALANTE, 2014; PÉREZ-SANZ y GREGORIO-GIL, 2020; RAMÍREZ-ÁLVAREZ y DÍAZ-SÁNCHEZ, 2018; SOTO-VILLAGRÁN, 2012). Más aún, esto se convierte en una barrera para el desarrollo personal y profesional de las mujeres a la vez que vulnera su derecho al uso de los bienes y servicios urbanos (AMAT et al., 2015; ONU MUJERES, 2020; SANTISO, 2000).

Por lo tanto, los tres PVS se ven afectados en temas de habitabilidad en cuanto a las dimensiones

urbanas puesto que, por un lado, el distanciamiento físico con respecto al casco urbano obstaculiza las ventajas, protecciones y oportunidades que ofrece la ciudad (TORRES, 2023); y, por otro lado, por la alta percepción de inseguridad que viven cotidianamente en los servicios urbanos de transporte público (GUDEKLI et al., 2023).

Con respecto a los espacios comunales, es importante recalcar que estos espacios deberían actuar como facilitadores del encuentro entre los residentes del proyecto para potenciar la socialización y la generación de redes vecinales (JACOBS, 1961). El encuentro entre vecinos se puede incentivar mediante elementos que motiven el uso del espacio público como bancas, taludes, juegos infantiles, entre otros (PALACIOS-JERVES y HERMIDA-PALACIOS, 2021). Sin embargo, los índices de “calidad del espacio público” (0%) y “ubicación de zonas comunales” (50%) de “La Campiña” evidencian que estos espacios no invitan a las personas a formar parte de él, porque, según los testimonios de las entrevistadas, estos espacios son “peligrosos, inseguros y poco utilizados”. A su vez, se recalcan las desigualdades y vulnerabilidades que vive la población femenina como consecuencia del miedo y la delincuencia (DAMMERT y ZÚÑIGA, 2007; OSTOS-PRieto et al., 2021), lo que demuestra la vulneración de habitabilidad de las mismas en estos proyectos (GUDEKLI et al., 2023).

La garantía de la seguridad es una de las razones principales que motiva a las mujeres a mudarse a PVS que se ubican a las afueras de la ciudad, como lo es “La Campiña”. En los últimos años se ha utilizado la tipología de “urbanización privada” como modelo de PVS con el objetivo de proteger a sus habitantes del peligro, más aún en contextos de alta desigualdad socioeconómica como lo es el Ecuador. Sin embargo, estudios previos aseguran que la percepción de seguridad de las personas, en específico de las mujeres, aumenta cuando existe interacción social en las calles (PALACIOS-JERVES y HERMIDA-PALACIOS, 2021), mezcla de usos y cuidado del espacio público (GARGIULO et al., 2020; JACOBS, 1961). Estos factores no son característicos en los PVS actuales, donde el espacio público solo es un medio de entrada y salida de las viviendas, no hay movimiento o interacción social en las calles y no hay apropiación ni cuidado de los espacios comunales.

En consecuencia, el discurso de seguridad que promueven los PVS que se desarrollan a través del modelo de urbanizaciones privadas se transforma en una estrategia de venta con intereses económicos privados de las inmobiliarias (DURÁN et al., 2020), más no en un servicio o beneficio para

las residentes. Los testimonios de las entrevistadas confirman que su percepción de seguridad se da por los sistemas de control que caracterizan las urbanizaciones privadas, nunca mencionan el encuentro en los espacios comunales. Estudios sugieren que la correlación entre privatización y seguridad se va en contra de la esencia misma del derecho a vivir en paz, con seguridad y dignidad (KOTHARI, 2001; NACIONES UNIDAS, 2012), lo que vulnera la noción de habitabilidad en los PVS (GUDEKLI et al., 2023).

Las urbanizaciones privadas también traen otras implicaciones negativas para la ciudad. La congregación de viviendas de baja densidad, la zonificación del comercio y la dependencia absoluta del auto privado (JABAREEN, 2006) promueven la dispersión en la ciudad de Cuenca. Autores sostienen que la ciudad dispersa va en contra de un desarrollo sostenible enfocado en los cuidados (SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA y NOVELLA-ABRIL, 2021a) y en la equidad de oportunidades (TORRES, 2023), por lo que desarrollar PVS bajo el modelo de “urbanizaciones privadas”, no solo atenta a la habitabilidad de sus habitantes, sino que, actúa en contra de los principios de una ciudad sostenible, igualitaria y cuidadora.

Como último tema de discusión se exponen las desigualdades de género arraigadas en el sistema de vivienda como reflejo de un contexto patriarcal (BRUNELLI-GIORGIS y FALÚ, 2019; CASTILLO et al., 2021). Investigaciones anteriores sugieren que, para alcanzar una igualdad de género en términos de habitabilidad de las viviendas, los espacios deben ser flexibles, desjerarquizados y visibles (PÉREZ et al., 2019; VALDEZ-CALVA y ROMERO-GUZMAN, 2022). Sin embargo, hasta la actualidad, no se ha evidenciado una intención de apuntar hacia estas características espaciales por parte de ninguna entidad promotora de vivienda social en Cuenca. Como sugirieron las entrevistadas, los espacios para realizar tareas domésticas de los tres proyectos son los espacios más “reducidos e incómodos” de las viviendas, lo que se debe a la tradicional concepción dicotómica del espacio entre público/privado y masculino/femenino (CABALLERO-GALVÁN, 2016; CASANOVAS et al., 2014; SOTO-VILLAGRÁN, 2018; SOTO-VILLAGRÁN, 2016; SOTO-VILLAGRÁN, 2014).

En la misma línea, estudios anteriores afirman que en los PVS existe una tendencia de invisibilizar las tareas domésticas (REUS et al., 2022) debido a que las políticas y servicios de vivienda son “ciegos al género” (JIRÓN-MARTÍNEZ, 2003; KENNETT y CHAN, 2011; SÁNCHEZ-DE-MADARIAGA, 2009). Entonces, se puede evidenciar que el diseño de las viviendas de los tres casos de estudio vulnera la noción

de habitabilidad de las mujeres dado que mantiene un sistema que las condena a desarrollar las actividades reproductivas en los espacios de peor calidad y fortalece el establecimiento de roles de género en las estructuras familiares por estar dominadas bajo la ideología del ideal doméstico.

A pesar de la evidente desigualdad de género en el sistema de vivienda social en Cuenca, los testimonios de las entrevistadas permiten evidenciar que sus principales preocupaciones se enfocan en problemáticas que no encajan dentro del cuadro de la perspectiva de género, como la aspiración de representar a un nivel socioeconómico superior. Esta situación representa la internalización de un sistema patriarcal en la sociedad cuencana, la falta de modelos de referencia que tiene la ciudadanía y la nula reflexión profesional sobre la habitabilidad desde la perspectiva de género en el campo del urbanismo y la vivienda en Cuenca, aunque no coincide con el interés y avance académico en otros contextos (GUDEKLI et al., 2023; MOJICA-SEGOVIA y WITLOX, 2015).

Se identificaron diferentes limitaciones en este estudio. Al realizar un muestreo por referencia y bola de nieve, las participantes fueron mujeres que se interesaron en el tema y que tienen una visión crítica sobre la vivienda y las desigualdades de género, por lo que las experiencias y percepciones de las mujeres que no visualicen esta problemática pueden no haber sido consideradas. Por otro lado, si bien la información de las entrevistas realizadas por zoom –bajo pedido de las entrevistadas– es válida científicamente, se considera que la entrevista cara a cara permite más interacción, diálogo y confianza con las mujeres; más aún cuando se refiere a un lugar específico que podría explorarse in situ durante la entrevista.

6 CONCLUSIONES

El presente estudio ha permitido delinear varias conclusiones en relación con la habitabilidad desde una perspectiva de género en PVS. Como conclusión principal se puede asegurar que existe un déficit de la noción de habitabilidad en los PVS en Cuenca dado que el desarrollo de los mismos mantiene una visión neoliberal que apunta únicamente al producto material de la vivienda en términos de tiempo y presupuesto, lo que invisibiliza claramente las necesidades de las y los residentes.

El estudio también permitió visibilizar que existe una necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las problemáticas que abarquen

la arquitectura y/o el urbanismo –como lo es la habitabilidad– dado que resulta indispensable entender los conflictos sociales del habitar desde la relación entre el espacio construido –en sus diferentes escalas– y las necesidades de la población con una mirada interseccional. Es por eso que las investigaciones actuales deben partir desde el entendimiento de que los problemas de la arquitectura y el urbanismo en contextos occidentales surgen desde un sistema de control capitalista y patriarcal que no debe considerarse como un sistema natural, sino uno impuesto.

El análisis de los proyectos permitió concluir que las principales diferencias del índice de habitar desde una perspectiva de género se deben a la ubicación de los proyectos y a la calidad de los espacios comunales. Por un lado, los proyectos que se emplazan en entornos urbanos consolidados como los “Multifamiliares del IESS” y de “Tarqui” favorecen a la equidad de oportunidades de las mujeres porque se prioriza la noción de proximidad. Por otro lado, los proyectos que tienen espacios comunales de buena calidad como los “Multifamiliares del IESS” mejoran la percepción de seguridad de las mujeres y facilitan sus actividades cotidianas. Asimismo, las entrevistas sugirieron que cuando las mujeres viven en un entorno urbano consolidado tienen mayor autonomía, lo que fomenta su desarrollo personal y profesional. Las entrevistas también sugirieron que, de manera general, los espacios comunales de los PVS no se perciben como seguros ni invitan el encuentro entre vecinos, y que el diseño arquitectónico de las viviendas de los tres proyectos condena a las mujeres a utilizar los espacios de peor calidad y tamaño, a la vez que refuerzan el establecimiento de roles de género tradicionales.

Finalmente, para garantizar la habitabilidad de los PVS desde una perspectiva de género en contextos similares, se recomienda que estos consideren criterios de diseño y planificación en relación al entorno urbano, al entorno inmediato y a la vivienda. Con respecto al entorno urbano, los proyectos deben ubicarse en entornos consolidados, cerca de equipamientos, servicios básicos y redes de transporte público. En cuanto al entorno inmediato, debe garantizarse que los espacios comunales sean de alta calidad para motivar el uso de las residentes y, de esta manera, motivar la creación de redes de apoyo vecinal. Por último, las viviendas deben ofrecer tipologías arquitectónicas que se adapten a las nuevas formas de habitar, fomentando la idea de compartir los espacios de cuidado y las tareas domésticas con el fin de evitar diseños que fomenten modelos patriarcales y heteronormativos.

7 BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA-FERNÁNDEZ, C. (2015): *Habitabilidad y política de vivienda en México* (A. Ziccardi, A. E. González Reynoso, M. Mazari, & L. Lomeli Vanegas, Eds.; Primera edición). Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades.
- ALLEN, H. (2018): *Ella se mueve segura: Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina*. CAF y FIA Foundation.
- ALVARADO-ORBE, J., MOLINA, J. F. Q. & IÑIGUEZ, E. A. E. (2022): Indicadores de Sostenibilidad de vivienda asequible para la ciudad de Cuenca-Ecuador. *ConcienciaDigital*, 5(1.2), 66-85. <https://doi.org/10.33262/concienciadigital.v5i1.2.2086>
- AMAT-GARCIA, C., CARDONA-TAMAYO, H., GOULA-MEJÓN, J., & SALDAÑA-BLASCO, D. (2015). *Camina Tamshi. Recomendacions urbanes amb perspectiva de gènere*. Barcelona: Equal Saree.
- ARROYO-ARAYA, H. & PANIAGUA-ARGUEDAS, L. (2018): Una apuesta política desde las mujeres por la lucha de la vivienda. *Revista de Ciencias Sociales*, 160. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i160.34810>
- BOCCIA, T. (2020): Ciudades sostenibles y género: El compromiso de las redes de mujeres para la Nueva Agenda Urbana. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 203. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.02>
- BORJA, J. (2016): La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. *Geograficando*, 12(2), e009-e009.
- BRUNELLI-GIORGIS, A. L. & FALÚ, A. M. (2019): El acceso a la vivienda en alquiler en Córdoba capital. Un análisis desde el derecho a la ciudad y la perspectiva de género. *Habitat y Sociedad*, 12, 29-42. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2019.i12.03>
- BUCHELY, L. F., CASTRO, M. V., ARIAS-AREVALO, S. & PINZON, M. R. (2021): La movilidad urbana de las mujeres en dos ciudades colombianas: Entre el trabajo de cuidado y la violencia sexual. *Revista INVI*, 36(102), 109-126. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000200109>
- CABALLERO-GALVÁN, J. (2016): Criterios de diseño arquitectónico de la vivienda moderna desde la perspectiva de género. *Debate Feminista*, 51. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.03.002>
- CARRILLO, D. N. (2015): Las visiones de participación y género como herramientas para el análisis de la múltiple dimensión urbana: Una metodología de acercamiento a la realidad urbana. *Ángulo Recto: Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, 7(1), 13-29. https://doi.org/10.5209/rev_ANRE.2015.v7.n1.49198
- CASANOVAS, R., CIOCOLETTO, A., FONSECA-SALINAS, M., GUTIÉRREZ-VALDIVIA, B., MUXÍ-MARTÍNEZ, Z. & ORTIZ-ESCALANTE, S. (2014): *Mujeres trabajando. Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género*.
- CASTILLO, M., SANHUEZA, C., ROSALES-SALAS, J. & SANDOVAL, D. (2021): Pobreza de tiempo, género y vivienda social en Santiago de Chile. Un análisis cualitativo. *EURE*. (2021) <https://doi.org/10.7764/EURE.48.143.05>
- CEPLAES (2019): *Levantamiento de la línea de base del Proyecto Ciudades y Espacios Públicos seguros para mujeres y niñas en la ciudad de Cuenca*.
- CIOCOLETTO, A. (2014): *Espacios para la vida cotidiana. Auditoría de Calidad Urbana con perspectiva de Género*.
- CLARKE, V. & BRAUN, V. (2017): Thematic analysis. *The journal of positive psychology*, 12(3), 297-298. <https://doi.org/10.1080/17439760.2016.1262613>
- CÓRDOVA, M. A. (2015): Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 19(53), 127. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- CRESWELL, J. W. (2009): *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- DAMMERT, L. & ZÚÑIGA, L. (Eds.) (2007): *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía* (1. ed). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile.
- DURÁN, G., BAYÓN, M., BONILLA-MENA, A. & JANOSCHKA, M. (2020): Vivienda social en Ecuador: Violencias y contestaciones en la producción progresista de periferias urbanas. *Revista INVI*, 35(99), 34-56. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200034>
- FALÚ, A. M. (2014): El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Vivienda y Ciudad*, 1, 10-28.
- FARRÉS-DELGADO, Y. & MATARÁN-RUIZ, A. (2014): Hacia una teoría urbana transmoderna y decolonial: Una introducción. *Polis (Santiago)*, 13(37), 339-361. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682014000100019>
- GARGIULO, I., GARCIA, X., BENAGES-ALBERT, M., MARTINEZ, J., PFEFFER, K. & VALL-CASAS, P. (2020): Women's safety perception assessment in an urban stream corridor: Developing a safety map based on qualitative GIS. *Landscape and Urban Planning*, 198. Scopus. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2020.103779>
- GUDEKLI, A., DOGAN, M. E., GORU-DOGAN, T. & GUDEKLI, D. (2023): Gender, Sustainability, and Urbanism: A Systematic Review of Literature and Cross-Cluster Analysis. *Sustainability*, 15(20), 14994. <https://doi.org/10.3390/su152014994>
- HARVEY, D. (2008): El Derecho a la Ciudad. *New Left Review*, 53, 23-39. <https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- HAYDEN, D. (1980): What would a non-sexist city be like? Speculations on housing, urban design, and human work. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 5(3), 170-187. <https://doi.org/10.1086/495718>
- HERNÁNDEZ-FALAGÁN, D. (2016): *Flexibilidad e igualdad de género. Qüestions d'habitatge*, (19), 63-67.
- HERMIDA, M. A., OSORIO, P., CABRERA, N. & BRAVO, S. V. (2016): Valoración de la sostenibilidad urbana y el habitar en la vivienda pública en cuenca, Ecuador. *Hábitat Sustentable*, 6(2), 16-29.
- HERMIDA, M.A., CABRERA, N. & MOLINA, L. (2019): *Casas y Conjuntos. Vivienda social en Cuenca entre 1973 y 2014*. Universidad de Cuenca.
- HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ-COLLADO, C. F. & BAPTISTA LUCIO, P. (2014): *Metodología de la investigación* (P. Baptista Lucio, Ed.; Sexta edición). McGraw-Hill Education.
- ILUSTRE CONCEJO CANTONAL DE CUENCA, 153, Ordenanza de Constitución de la Empresa Municipal de Urbanización & Vivienda, EMUVI (2001).
- JABAREEN, Y. R. (2006): Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Concepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 38-52. <https://doi.org/10.1177/0739456X05285119>
- JACOBS, J. (1961): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Capitán Swing Libros, S. L.
- JIRÓN-MARTÍNEZ, P. (2003): Entre el discurso y la práctica. Metodología de análisis de la institucionalización de la perspectiva de género de las intervenciones habitacionales y urbanas en Chile. *Revista INVI*, 18(48). <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2003.62218>

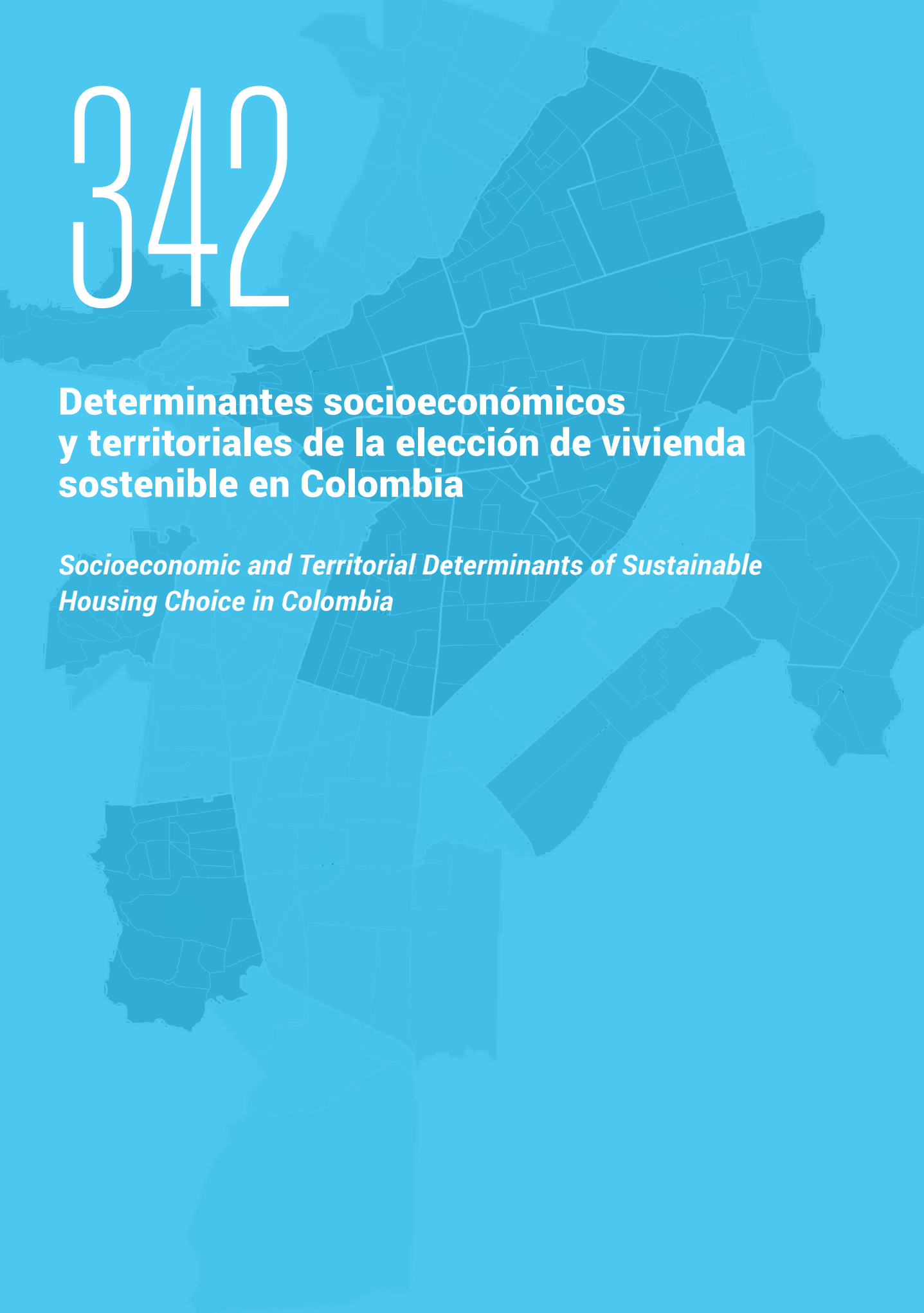
- KENNETT, P. & CHAN, K. W. (Eds.) (2011): *Women and housing: An international analysis*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203818930>
- KOTHARI, M. (2001): *Los derechos económicos, sociales y culturales* (57; Comisión de Derechos Humanos). Naciones Unidas.
- LARRECHE, J. I. & COBO, L. A. (2021): Urbanismo de implicación feminista. El derecho al territorio. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(2), 101-112. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.88764>
- LEFEBVRE, H. (1969): *El Derecho a la Ciudad* (1.a ed.). Península.
- MACHO-CARRO, A. (2023): Violencia de género y derecho a la vivienda: Análisis multinivel del caso español. *IgualdadES*, 7, 511-540. <https://doi.org/10.18042/cepc/igdES.7.06>
- MOJICA-SEGOVIA, C. & WITLOX, F. (2015): ¿Importa el género en el estudio del hábitat urbano? *Entretextos*, 7(20), 1-13. <https://doi.org/10.59057/iberoleon.20075316.201520428>
- MURILLO, S. (2021 enero 17): El déficit de vivienda en Ecuador, no solo es un problema numérico sino de calidad. *El Telégrafo*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/nacionales/44/deficit-vivienda-ecuador-problema-numerico-calidad>
- NACIONES UNIDAS (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- NACIONES UNIDAS (2012): *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada*.
- ONU MUJERES (2020): *Programa ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas en América Latina*.
- ORTIZ-ESCALANTE, S. (2014): Espacio público, género e (in)seguridad. *Ediciones electrónicas de la AEHM/UMA (Ed.), Jornadas Urbanismo y Género. Ciudades en Construcción*, 48-67.
- OSTOS-PRieto, F., NAVAS-CARRILLO & PÉREZ-CANO (2021): La ciudad inclusiva a través de las agendas urbanas. La perspectiva de género en el planeamiento urbanístico. *Estudios de género en tiempos de amenaza*, 1062-1083. Dykinson.
- PALACIOS-JERVES, S. & HERMIDA-PALACIOS, C. (2021): Calidad del entorno urbano y percepción de seguridad de las mujeres. Comparación de dos barrios de Cuenca, Ecuador. *Revista Urbano*, 24(44), 34-45. <https://doi.org/10.22320/07183607.2021.24.44.03>
- PELÁEZ, V. A. (2019): El estudio de la política pública de vivienda social desde el enfoque de las capacidades. *Ciudadánías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 5.
- PÉREZ SANZ, P. & GREGORIO GIL, C. (2020): El derecho a la ciudad desde la etnografía feminista: Politizar emociones y resistencias en el espacio urbano. *Revista INVI*, 35(99), 1-33. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200001>
- QUESADA, J. F., CALLE, A. E., GUILLÉN-MENA, V., ORTIZ, J. M. & LEMA, K. J. (2018): Método de Evaluación Sustentable de la Vivienda en la Ciudad de Cuenca, Ecuador. *Revista Técnica «Energía»*, 14(1). <https://doi.org/10.37116/revistaenergia.v14.n1.2018.173>
- RAMÍREZ ÁLVAREZ, J. F. & DÍAZ SÁNCHEZ, J. P. (2018): Fuentes de la Desigualdad Económica en Ecuador. *Revista Economía y Política*, XIII(25), 9-28. <https://doi.org/10.25097/rep.n25.2017.01>
- REUS, P., BLANCAFORT, J. & CAMACHO, M. (2022): Vivienda colectiva y cuidados. Metodología para el análisis proyectual desde una perspectiva de género. *Revista invi*, 37(104), 169-198. <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.65501>
- REYES, G. (2012): Centros urbanos de América Latina 1997, 2006: Disparidades salariales según género y crecimiento económico. *Revista de Ciencias Sociales*, 0(131-132). <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i131-132.3899>
- ROBERTS, M. (1991): *Living in a man-made world: Gender assumptions in modern housing design*. Routledge.
- RODRÍGUEZ CHUMILLAS, I. (2006): Vivienda social latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión. *ACE: architecture, city and environment*. <https://doi.org/10.5821/ace.v1i2.2342>
- RUBIO & CORONEL (2018): La tenencia de vivienda propia desde una perspectiva de género. *Cuestiones Económicas*, 28(3), 159-159.
- SÁNCHEZ CAÑAR, P., URIGUEN AGUIRRE, P. & VEGA JARAMILLO, F. (2021): Discriminación y desigualdad salarial: Exploración de brechas por género en Ecuador. *Revista Científica y Tecnológica UPSE*, 8(1), 48-55. <https://doi.org/10.26423/rctu.v8i1.544>
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2004): Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (8), 101-133. <https://doi.org/10.24197/ciudades.08.2004.101-133>
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2009): Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: Ciudades, género y dependencia. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 581-597.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. & NOVELLA ABRIL, I. (2021a): Proyectando con perspectiva de género. Guía para planificar ciudades y pueblos inteligentes y sostenibles. *Junta de Extremadura*.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. & NOVELLA ABRIL, I. (2021b): *Proyectar los espacios de la vida cotidiana: Criterios de género para el diseño y la contratación pública de vivienda*. Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.
- SANTISO, R. (2000): Apuntes Para Una Antropología Urbana De Género. *Temas de antropología aragonesa*, (10), 179-200.
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2012): El miedo de las mujeres a la violencia en la ciudad de México: Una cuestión de justicia espacial. *Revista INVI*, 27(75), 145-169. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000200005>
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2014): Patriarcado y orden urbano. Nuevas y viejas formas de dominación de género en la ciudad. *Revista venezolana de estudios de la mujer*, 19(42).
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2016): Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 13(32), 37-56. <https://doi.org/10.29092/uacm.v13i32.524>
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2018): Hacia la construcción de unas geografías de género de la ciudad. Formas plurales de habitar y significar los espacios urbanos en Latinoamérica. *Perspectiva Geográfica*, 23(2).
- TOLEDO, Á. T., TOLEDO, J. F. T. & CALLE, M. A. (2021): Estrategias para diseño de vivienda social en Cuenca-Ecuador, mediante un análisis cuantitativo de patrones sociales, económicos, habitacionales y constructivos. *Ciencia Digital*, 5(2), 81-99. <https://doi.org/10.33262/cienciadigital.v5i2.1595>
- TORRES, M. E. (2023): Vivienda y habitabilidad: hallazgos de género para los conjuntos habitacionales. *Vivienda y Comunidades Sustentables*, (13), 21-41. <https://doi.org/10.32870/rvcs.v0i13.2267>
- VALDEZ CALVA, S. A., ROMERO GUZMÁN, L. (2022): Habitabilidad urbana, una categoría para analizar vivienda social en México en el siglo XXI. *Nodo: Arquitectura. Ciudad. Medio Ambiente*, 16(32), 18-25. <https://doi.org/10.54104/nodo.v16n32.1339>
- WELLER, J. (1998): Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

8 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

EMUVI EP	Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
JNV	Junta Nacional de la Vivienda
PVS	Proyectos de Vivienda Social

9 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.



342

Determinantes socioeconómicos y territoriales de la elección de vivienda sostenible en Colombia

*Socioeconomic and Territorial Determinants of Sustainable
Housing Choice in Colombia*

Luis Fernando Macea-Mercado ⁽¹⁾
Maria Eugenia Sevillano-Rodriguez ⁽²⁾
Luis Gabriel Márquez-Díaz ⁽³⁾

- ⁽¹⁾ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
luis.macea@esap.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-3806-4646>
- ⁽²⁾ Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
maria.sevillano@esap.edu.co; <https://orcid.org/0000-0003-4640-9314>
- ⁽³⁾ Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
luis.marquez@uptc.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-5052-1694>
-

Resumen

Este estudio analiza los determinantes socioeconómicos y territoriales de la elección de vivienda sostenible en Colombia a partir de una encuesta de preferencias declaradas aplicada en cuatro ciudades y un modelo Logit Mixto con estructura de panel. Los resultados muestran que el costo total mensual es la principal barrera, mientras que los ahorros de energía y agua influyen positivamente en la probabilidad de elección de la vivienda sostenible. El análisis espacial evidencia diferencias significativas entre zonas urbanas, y la simulación de subsidios escalonados aumenta la probabilidad de adopción en hogares de menores ingresos. Estos hallazgos ofrecen insumos para diseñar políticas de vivienda sostenible con enfoque territorial y redistributivo.

Abstract

This study analyzes the socioeconomic and territorial determinants of sustainable housing choice in Colombia using a stated preference survey conducted in four cities and a Mixed Logit model with a panel structure. The results show that total monthly cost is the main barrier, while energy and water savings positively influence the probability of choosing sustainable housing. The spatial analysis reveals significant differences across urban areas, and the simulation of tiered subsidies increases adoption probabilities among lower-income households. These findings provide valuable insights for designing sustainable housing policies with territorial and redistributive approaches.

Palabras clave

Vivienda sostenible	Modelo de elección discreta
Análisis espacial	Política pública urbana

Keywords

Sustainable housing	Discrete choice model
Spatial analysis	Urban public policy



RECIBIDO: 01.12.2024
REVISADO: 07.01.2026

1 INTRODUCCIÓN

El cambio climático se ha convertido en uno de los principales desafíos de política pública a escala global (He et al., 2023; Z. LIU et al., 2024; PRICOPOAIA et al., 2024). Informes recientes del IPCC y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UN-Habitat) muestran que el sector de edificios y construcción es responsable de alrededor de un tercio de la demanda mundial de energía y de más de un tercio de las emisiones de CO₂ asociadas a la energía y a los procesos industriales, con una tendencia de consumo y emisiones aún creciente a pesar de avances en eficiencia energética (BOURBIA et al., 2023; INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), 2023; ORR et al., 2019).

Una fracción importante de estas emisiones se origina en el uso residencial de la energía, iluminación, refrigeración y calefacción, cocción, equipos electrónicos y bombeo de agua, actividades que responden tanto a necesidades básicas como a estilos de vida cada vez más intensivos en consumo (ABUBAKAR et al., 2024; RAHMANI et al., 2020; RITCHIE, 2020). En este contexto, la reducción de emisiones asociadas al sector residencial es indispensable para cumplir las metas del Acuerdo de París y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles.

Diversos trabajos han mostrado que el consumo de energía en los hogares es resultado de una compleja interacción entre factores demográficos, económicos y ambientales, como el ingreso, la estructura del hogar, las condiciones climáticas, los precios de la energía, la urbanización y la disponibilidad de tecnologías eficientes (CURRAN y DE-SHERBININ, 2004; JIANG y O'NEILL, 2004; PACHAURI y JIANG, 2008; ZHANG et al., 2018). Además, el tiempo dedicado a actividades domésticas y los patrones

de uso del espacio residencial se relacionan estrechamente con las emisiones de gases de efecto invernadero (O'NEILL y CHEN, 2002; PEBLEY, 1998; STERN et al., 1997). Desde la perspectiva del comportamiento, buena parte del problema ambiental se ha asociado a los estilos de vida y patrones de consumo de los hogares (BARR et al., 2005; NIEMEYER, 2010; ÖLANDER y THØGERSEN, 1995), lo que refuerza la necesidad de políticas que vayan más allá de mejoras tecnológicas aisladas y aborden la demanda residencial de manera integral.

En este marco, la vivienda sostenible se plantea como un eje estratégico para mitigar y adaptar las ciudades al cambio climático. De acuerdo con UN-Habitat, la vivienda sostenible integra dimensiones ambientales, sociales y económicas a lo largo del ciclo de vida de los edificios y de las prácticas constructivas, promoviendo eficiencia en el uso de energía y agua, materiales de bajo impacto y entornos saludables e inclusivos (GOLUBCHIKOV y BADIYINA, 2012).

La literatura ha documentado múltiples beneficios derivados de la adopción de viviendas sostenibles: reducción del consumo de recursos y de las emisiones asociadas (CHUA y OH, 2011; OTT et al., 2006), menores costos operativos y de mantenimiento (KATS, 2003; TATARI y KUCUKVAR, 2011), mejoras en confort térmico y acústico, calidad del aire interior y salud de los ocupantes (OLANREWAJU et al., 2018; OYETUNJI et al., 2022) y efectos positivos sobre la productividad y el desempeño económico agregado. Estos beneficios se sintetizan en lo que ADABRE et al., (2022b) denominan sostenibilidad económica, social y ambiental de la vivienda.

A pesar de ello, la penetración de la vivienda sostenible en muchos países en desarrollo sigue siendo limitada (ADABRE et al., 2022a; ADABRE y

CHAN, 2021; A. P. C. CHAN et al., 2018). Distintos estudios destacan la persistencia de barreras institucionales, económicas, sociales y ambientales que dificultan su implementación, entre las que se incluyen falta de información y capacidades técnicas, percepción de altos costos iniciales, ausencia de incentivos y marcos regulatorios inestables (ADABRE et al., 2022b; ADETUNJI et al., 2003; AKINSHIPE et al., 2019; A. P. C. CHAN et al., 2018; HAMID et al., 2014). En el caso de la vivienda de interés social, la escasa articulación entre políticas de vivienda, regulación energética y financiación verde ha contribuido a que los hogares y las empresas constructoras internalicen de forma insuficiente los beneficios de las soluciones sostenibles (GOLUBCHIKOV y BADIYINA, 2012; OYETUNJI et al., 2022).

La comprensión de la demanda por vivienda sostenible ha avanzado mediante estudios que exploran el papel de las actitudes ambientales, el conocimiento y la confianza social en la disposición a pagar por atributos verdes, LIU et al., (2018) muestran que la actitud proambiental, el conocimiento subjetivo y la confianza en las instituciones promotoras son determinantes clave de la demanda por vivienda sostenible en China, coherente con la importancia del “valor verde percibido” señalada por CHEN y CHANG, (2012). Otros trabajos evidencian que la exposición previa a discursos y prácticas de sostenibilidad incrementa la probabilidad de adquirir viviendas verdes (KHAN et al., 2020; ZHANG et al., 2018), aunque la sensibilidad al precio puede anular esta predisposición en contextos de bajos ingresos. En NORTH Taipei, JUAN et al., (2017) encuentran que los compradores están dispuestos a pagar precios más altos a cambio de beneficios ambientales, mientras que en Pakistán la disposición a pagar se reduce sustancialmente ante incrementos en el precio de compra (KHAN et al., 2020). Factores psicológicos y sociales relativos al comportamiento de compra verde, la percepción de riesgo y la influencia de normas sociales también han sido identificados como relevantes (CHAN, 2001; PRETE et al., 2017; ZHAO et al., 2015).

Una parte de la literatura se ha centrado en estimar la disposición a pagar por atributos específicos de eficiencia energética e hídrica. Estudios en Suiza y Corea muestran que los hogares están dispuestos a pagar primas significativas por sistemas de ventilación, aislamiento mejorado y ventanas eficientes, así como por medidas de ahorro en climatización (BANFI et al., 2008; KWAK et al., 2010). En el contexto de la edificación verde, ZHAO et al., (2015) señalan que la calidad de la ventilación y la iluminación se perciben como

beneficios prioritarios, seguidos por el ahorro de energía y agua, y que el diseño sostenible incide directamente en la decisión final de compra. Resultados similares se observan en Malasia, donde la generación de energía renovable, el aislamiento acústico, las características de ahorro energético y la presencia de áreas verdes incrementan de forma significativa la disposición a pagar (SYAHID et al., 2016). Paralelamente, estudios de mercado demuestran que las etiquetas verdes y las certificaciones ambientales pueden capitalizarse en precios de venta o alquiler más altos, aunque con variaciones importantes según el contexto institucional y la madurez del mercado (KAHN y KOK, 2014; ZALEJSKA-JONSSON, 2014).

No obstante, la mayor parte de la evidencia empírica disponible se concentra en Europa, Norteamérica y algunos países de Asia oriental, mientras que los mercados de vivienda sostenible en América Latina han sido mucho menos estudiados. Aunque existen aportes puntuales, como la estimación del mercado potencial mediante métodos de valoración contingente en ciudades intermedias (PINZÓN-BOTERO y VILLOTA-ORTIZ, 2019), la región aún presenta vacíos importantes en torno a cómo los hogares valoran los atributos de ahorro de energía y agua en escenarios de diversidad climática, heterogeneidad socioeconómica y restricciones presupuestarias.

Desde el punto de vista metodológico, los modelos de elección discreta han demostrado ser herramientas particularmente apropiadas para analizar decisiones de compra de bienes durables y para estimar disposiciones a pagar por atributos específicos (McFADDEN, 2001; TRAIN, 2009; WASHINGTON et al., 2003). En el ámbito de la vivienda, la utilización de modelos logit mixtos y estructuras de panel permite capturar heterogeneidad no observada e incorporar efectos de ingreso, región y otras características sociodemográficas sobre la utilidad indirecta de las alternativas (CANTILLO et al., 2007; HESS y PALMA, 2019). Sin embargo, la aplicación de este enfoque a la vivienda sostenible en contextos latinoamericanos sigue siendo restringido y rara vez se vincula con herramientas de análisis espacial que permitan evaluar la distribución geográfica de la adopción potencial y los impactos territoriales de distintas políticas de subsidios o incentivos.

Este trabajo busca contribuir a llenar estos vacíos combinando técnicas de elección discreta con análisis espaciales de forma integrada. Para ello, se estima primero un modelo logit mixto de elección de vivienda convencional versus vivienda sostenible, utilizando datos de preferencias declaradas

recolectados mediante un experimento de elección en cuatro ciudades colombianas con climas y estructuras de costos diferenciadas. El diseño experimental incorpora atributos de costo mensual, área habitable y ahorros en energía eléctrica y agua asociados a tecnologías sostenibles, permitiendo cuantificar la sensibilidad de los hogares a variaciones en estos atributos. Posteriormente, el modelo estimado se aplica a un estudio de caso urbano, donde se proyectan probabilidades de elección de vivienda sostenible a nivel de unidad territorial y se simula el efecto redistributivo de un esquema de subsidios escalonado por nivel de ingreso sobre dichas probabilidades.

De este modo, el artículo persigue doble propósito: por un lado, caracterizar la estructura de preferencias por vivienda sostenible en un contexto latinoamericano, identificando la influencia de factores socioeconómicos y regionales sobre la demanda; y por otro, demostrar cómo la integración de modelos de elección discreta con análisis espaciales puede apoyar el diseño de políticas de vivienda sostenible con enfoque territorial y de justicia distributiva. Los resultados ofrecen evidencia empírica sobre la efectividad potencial de subsidios diferenciados para ampliar la adopción de tecnologías de eficiencia hídrica y energética, y proporcionan un marco metodológico replicable en otras ciudades con características urbanas y socioeconómicas similares.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera. La Sección 2 describe la metodología, incluyendo el diseño del experimento de preferencias declaradas, la recolección de datos y la especificación econométrica del modelo logit mixto. La Sección 3 presenta los principales resultados: primero se analizan las elasticidades y la heterogeneidad de las preferencias; luego se aplican los parámetros estimados en un análisis espacial que ilustra la distribución territorial de la probabilidad de elección de vivienda sostenible y el impacto redistributivo de un escenario de subsidio diferenciado. La Sección 4 discute las implicaciones para la política pública de vivienda sostenible a la luz de los hallazgos empíricos. Finalmente, la Sección 5 expone las conclusiones y las principales limitaciones del estudio.

2 METODOLOGÍA

Se aplicó una encuesta de Preferencias Declaradas (PD) a 564 individuos seleccionados aleatoriamente en cuatro ciudades colombianas que presentan contrastes marcados en clima, altitud, tamaño poblacional y estructuras de costos: Santiago de Cali (52,8%), Barranquilla (25,2%), Bogotá (19,5%) y Tunja (2,5%). Estas ciudades, distribuidas en diferentes departamentos y regiones del país, Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca y Boyacá, exhiben temperaturas promedio que oscilan entre 13°C y 28°C

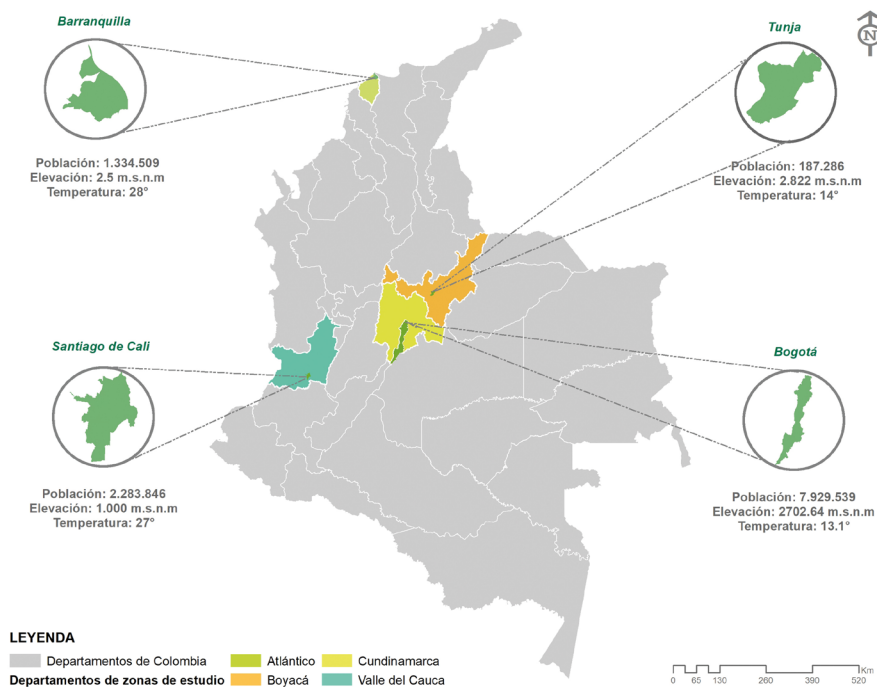


FIG. 1. Localización geográfica de las ciudades incluidas en el estudio (DANE, 2018)
Fuente: Elaboración propia

y elevaciones que varían desde 2,5 m s. n. m. hasta 2,822 m s. n. m. (FIG. 1). Tales diferencias geográficas y climáticas inciden directamente en las necesidades de climatización, el consumo energético residencial y los patrones de uso del agua, generando

contextos urbanos con demandas habitacionales diferenciadas.

La muestra presentó una distribución demográfica equilibrada: 51% hombres y 49% mujeres, con predominio de población en edades económicamente activas (63% entre 25 y 54 años). En términos de ingreso, 32% de los hogares se clasificó como de bajo ingreso, 44% medio y 24% alto; además, el 82% de los encuestados reportó haber finalizado estudios de secundaria o superiores. El tamaño del hogar presentó variabilidad suficiente (1 a 5 o más miembros), y el 44% no tenía hijos. La FIG. 2 resume la estadística descriptiva de la muestra.

2.1 Diseño del experimento de elección

El cuestionario incluyó dos componentes: (i) información sociodemográfica del hogar y (ii) un experimento de elección de vivienda nueva compuesto por nueve escenarios independientes. En cada escenario, los participantes seleccionaron entre dos alternativas mutuamente excluyentes: vivienda convencional y vivienda sostenible, manteniéndose constantes los atributos no experimentales.

El diseño experimental consideró seis atributos de la vivienda: costo total mensual y área para ambos tipos de vivienda y ahorros en energía y agua para la vivienda sostenible así: (i) ahorro porcentual mensual de energía eléctrica debido a la utilización de sistemas de paneles solares, (ii) ahorro porcentual mensual de energía eléctrica debido a la utilización de sistemas de aislamiento térmico para paredes y cubiertas, (iii) ahorro porcentual mensual de energía eléctrica debido a

CARACTERÍSTICA	NIVEL	PROPORCIÓN (%)
Sexo	Masculino	51
	Femenino	49
Nivel de ingresos	Bajo	32
	Medio	44
	Alto	24
Edad	34 o menos	40
	35-44	23
	45-54	23
	55-64	11
	65 o más	3
Nivel de estudios	Primaria	3
	Secundaria	15
	Pregado	60
	Posgrado	22
Estado civil	Casado(a)	48
	Divorciado(a)	11
	Soltero(a)	40
Número de hijos en el hogar	0	44
	1	21
	2	27
	3 o más	8
Tamaño del hogar	1	13
	2	23
	3	28
	4	25
	5 o más	11

FIG. 2. Perfil socioeconómico de los encuestados
Fuente: Elaboración propia

ATRIBUTO	NIVEL DE INGRESOS DEL HOGAR*	VIVIENDA CONVENCIONAL	VIVIENDA SOSTENIBLE
Cuota mensual hipotecaria a un plazo de 20 años con tasa fija (10-3 COP)	IB	243, 261, 280	299, 317, 336
	IM	1008, 1102, 1195	934, 1401, 1494
	IA	1494, 1699, 1905	1998, 2092, 2204
Área de la vivienda (m²)	IB	50, 55, 60	45, 50, 55
	IM	75, 80, 85	70, 75, 80
	IA	90, 95, 100	85, 90, 95
Ahorro porcentual mensual de energía eléctrica debido a la utilización de sistemas de paneles solares	IB, IM, IA	0	0, 20%, 40%
Ahorro porcentual mensual de energía eléctrica debido a la utilización de sistemas de aislamiento térmico para paredes y cubiertas	IB, IM, IA	0	0,5%,15%
Ahorro porcentual mensual de energía eléctrica debido a la utilización de sistemas de suministro de agua caliente sanitaria	IB, IM, IA	0	0,3%, 10%
Ahorro porcentual mensual de agua debido a la utilización de sistemas de reutilización de agua	IB, IM, IA	0	0,15%, 30%

* IB: Hogar de ingreso bajo; IM: Hogar de ingreso medio; IA Hogar de ingreso alto. 1USD ≈ 3735 COP
FIG. 3. Atributos y niveles del diseño experimental
Fuente: Elaboración propia

la utilización de sistemas de suministro de agua caliente sanitaria, (iv) ahorro porcentual mensual de agua debido a la utilización de sistemas de reciclaje de agua.

Los niveles se definieron en función del ingreso del hogar y se construyó un diseño ortogonal de 36 combinaciones (ZWERINA et al., 1996), reducido a cuatro bloques de nueve elecciones mediante diseño fraccional en Ngene® software (CHOICEMETRICS, 2012).

Se realizó una asignación aleatoria de bloques y orden de presentación para minimizar sesgos de aprendizaje y de secuencia. Los niveles de cada atributo se resumen en la FIG. 3.

2.2 Especificación del modelo econométrico

La elección entre vivienda convencional y vivienda sostenible se modeló bajo el marco de la Teoría de Utilidad Aleatoria (McFADDEN, 2001). Para cada individuo n , alternativa i y escenario de elección t , la utilidad se expresó como:

$$U_{int} = V_{int} + \varepsilon_{int} \quad (1)$$

Donde V_{int} corresponde al componente sistemático de la utilidad y ε_{int} es un término aleatorio con distribución extrema tipo I independiente e idénticamente distribuida (IID), consistente con la familia Logit.

La componente sistemática de la utilidad se formuló como una combinación lineal de los atributos de la vivienda e interacciones relevantes con características individuales:

$$V_{int} = ASC_i + (\beta_{costo} + \beta_{Costo-IB} IB_n + \beta_{Costo-Reg2} Reg2_n) Costo_{int} + (\beta_{Area} + \beta_{Area-Reg2} Reg2_n) Area_{int} + (\beta_{TAE} + \beta_{TAE-Reg2} Reg2_n) TAE_{int} + (\beta_{TAA} + \beta_{TAA-Reg2} Reg2_n) TAA_{int} \quad (2)$$

Siendo:

Costo_{int} es el costo total mensual de cada alternativa, definido como la suma de la cuota mensual del crédito hipotecario y los costos mensuales por consumo de energía eléctrica y agua potable.

Area_{int} es el metraje de la vivienda.

TAE_{int} y **TAA_{int}** son los ahorros porcentuales mensuales en energía eléctrica y agua,

respectivamente, derivados de las tecnologías sostenibles, y aplicables sólo a la vivienda sostenible.

IB_n identifica hogares de ingreso bajo.

Reg2_n distingue ciudades cálidas (1 = Cali-Barranquilla; 0 = Bogotá-Tunja).

ASC_i es la constante específica de cada alternativa, la cual se fijó en cero para la vivienda sostenible para efectos de identificación.

Como se muestra en la ecuación 2, las utilidades sistemáticas incorporaron efectos principales e interacciones con el nivel de ingreso del hogar (IB) y la categoría regional (Reg2), definida en dos grupos climáticos: (i) Bogotá-Tunja, utilizada como referencia (clima frío), y (ii) Barranquilla-Cali (clima cálido).

En cuanto a los atributos ambientales, las cuatro tecnologías de eficiencia energética incluidas en el diseño experimental se consolidaron en una medida única de ahorro porcentual mensual de energía eléctrica (TAE), mientras que el desempeño hídrico se representó mediante el ahorro porcentual mensual de agua (TAA). Esta formulación permitió capturar diferencias en la sensibilidad al costo, al área y a los beneficios derivados de la eficiencia hídrica y energética entre regiones con condiciones climáticas distintas y entre hogares con diferentes niveles de ingreso.

Dado que cada individuo respondió múltiples escenarios de elección, se adoptó un modelo Logit Mixto con estructura de panel. Para capturar la correlación entre respuestas sucesivas y variación no observada en la utilidad inherente de cada alternativa, se incorporó un componente

aleatorio específico por alternativa, siguiendo una distribución Normal:

$$ec1_n = \sigma\eta_{1n}, ec2_n = \sigma\eta_{2n}, \eta_{1n}, \eta_{2n} \sim N(0,1) \quad (3)$$

Estos términos se añadieron a la utilidad de las alternativas convencional y sostenible, respectivamente, permitiendo heterogeneidad no observada

en la utilidad base y correlación intraindividual. Todos los demás parámetros fueron especificados como coeficientes fijos. El modelo se estimó mediante máxima verosimilitud simulada utilizando el paquete Apollo para R (HESS y PALMA, 2019), con secuencias Halton y 500 draws por individuo. En total se analizaron 5076 pseudo-observaciones, derivadas de 564 personas encuestadas.

3 RESULTADOS

Los resultados del proceso de estimación se presentan en la FIG. 4, la cual incluye los coeficientes estimados, sus valores t y los principales indicadores de ajuste. En conjunto, el modelo ofrece un desempeño estadístico satisfactorio: la mayoría de los parámetros resultan significativos al 95% de confianza y presentan signos consistentes con la teoría microeconómica.

En cuanto al ajuste global del modelo, la razón de verosimilitud (LR = 1469,88) confirma una mejora significativa respecto al modelo restringido, mientras que el pseudo- R^2 (0,21) indica una capacidad explicativa consistente con estudios similares basados en datos de preferencias declaradas.

Al mantener constantes los atributos de ambas alternativas de vivienda, las constantes específicas del modelo indican una mayor preferencia

por la vivienda sostenible. Este resultado sugiere que los individuos atribuyen un valor adicional a esta opción más allá de los atributos evaluados explícitamente, posiblemente asociado a percepciones de mayor eficiencia o beneficios ambientales.

En cuanto a los atributos de la vivienda, los coeficientes estimados reflejan relaciones esperadas. El parámetro asociado al costo total mensual de la vivienda presenta un signo negativo, lo cual indica que aumentos en el gasto del hogar reducen la utilidad y por tanto la probabilidad de elegir esta alternativa. En contraste, las variables que representan mejoras en las características físicas o funcionales del inmueble exhiben efectos positivos sobre la utilidad. Tanto el área de la vivienda como el ahorro porcentual mensual de energía eléctrica y agua aumentan la probabilidad de seleccionar una alternativa, sugiriendo que los encuestados valoran significativamente los beneficios asociados a mayor espacio habitable y a la incorporación de tecnologías sostenibles.

En cuanto al conjunto de términos en interacción incorporados en el modelo, estos permiten identificar cómo varía la sensibilidad de los individuos frente a determinados atributos según características socioeconómicas o regionales. La inclusión de estas interacciones permite capturar formas adicionales de heterogeneidad sistemática, mejorando la capacidad explicativa del

NOTACIÓN	DESCRIPCIÓN	LM
		PARÁMETRO (T-TEST)
ASC1	Vivienda convencional	-0,481 (-4,00)
ASC2	Vivienda sostenible	0,00 (Fijo)
β_{costo}	Costo total mensual de la vivienda (10-3 COP)	-0,0030 (-6,19)
$\beta_{\text{costo-IB}}$	Término de interacción entre el costo total mensual de la vivienda y la variable muda IB	-0,020 (-9,82)
$\beta_{\text{costo-Reg2}}$	Término de interacción entre el costo total mensual de la vivienda y la variable muda Reg2	-0,0035 (-6,75)
$\beta_{\text{Área}}$	Área de la vivienda (m ²)	0,067 (5,69)
$\beta_{\text{Área-Reg2}}$	Término de interacción entre el área de la vivienda y la variable muda Reg2	0,038 (2,84)
β_{TAE}	Ahorro porcentual mensual de energía eléctrica	1,706 (5,08)
$\beta_{\text{TAE-Reg2}}$	Término de interacción entre el ahorro porcentual mensual de energía eléctrica y la variable muda Reg2	1,79 (4,91)
β_{TAA}	Ahorro porcentual mensual de agua	2,421 (4,64)
$\beta_{\text{TAA-Reg2}}$	Término de interacción entre el ahorro porcentual mensual de agua y la variable muda Reg2	-0,147 (-0,25)
σ	Desviación estándar	-0,572 (-14,28)
k	Parámetros	11
N	Observaciones	5076
R2	Bondad de ajuste	0,21
L(0)	Logverosimilitud (0)	-3518,42
L(β)	Log verosimilitud (Final)	-2783,48
LR	Razón de verosimilitud	1469,88

FIG. 4. Resultados del modelo de elección discreta
Fuente: Elaboración propia

modelo y aportando evidencia sobre la segmentación del mercado de vivienda.

Los resultados muestran que la interacción entre el costo total mensual de la vivienda y la variable indicadora de ingreso bajo presenta un coeficiente negativo y altamente significativo. Esta relación implica que los hogares de menor ingreso exhiben una aversión al costo superior a la del resto de la muestra. En ese sentido, la restricción presupuestaria es más activa para estos hogares, por lo que cualquier incremento en el gasto mensual de vivienda reduce de manera más pronunciada su utilidad indirecta. Este hallazgo es consistente con la teoría del consumidor, donde la pendiente de la función de utilidad marginal respecto al ingreso es mayor para individuos con menor capacidad de pago.

Asimismo, la interacción entre el costo total mensual de la vivienda y la categoría regional 2, que incluye las ciudades de Cali y Barranquilla, también presenta un signo negativo y estadísticamente significativo. Este resultado indica que los individuos ubicados en estas regiones son más sensibles a variaciones en el precio relativo a los residentes de las regiones de clima frío (Bogotá y Tunja). Una posible interpretación es que, en ciudades como Barranquilla y Cali, los hogares tienen ingresos promedio significativamente más bajos que en Bogotá, de acuerdo con los índices espaciales de ingreso estimados por *ATUESTA y PAREDES-ARAYA*, (2012) y la evidencia sobre disparidades urbano-regionales sintetizada por *DUQUE et al.*, (2023). Esta brecha reduce el margen de estos hogares para absorber mayores costos habitacionales, incluso cuando se ofrecen beneficios ambientales adicionales.

Al mismo tiempo, en la región Caribe, donde se ubica Barranquilla, los hogares han enfrentado tarifas eléctricas históricamente elevadas, derivadas de las persistentes fallas en la prestación del servicio. Esta situación ha implicado facturas mensuales significativamente superiores a las del resto del país, aumentando de manera notable la carga del gasto corriente para los residentes (*MIRANDA-PASSO y MAESTRE-DE-LA-ESPRIELLA*, 2019). En este contexto, la sensibilidad al costo mensual de la vivienda se intensifica, pues dicho costo compite directamente con otros gastos esenciales del hogar, especialmente aquellos asociados al consumo energético.

En relación con la dimensión física de la vivienda, la interacción entre el área del inmueble y la variable regional muestra un coeficiente positivo y significativo. Este patrón evidencia que, para los hogares de las ciudades de Barranquilla y Cali, el incremento en el tamaño del inmueble aporta una

utilidad marginal mayor que para los residentes de Bogotá y Tunja. Esta diferencia puede explicarse porque, en ciudades de clima cálido como Barranquilla y Cali, un mayor metraje habitacional favorece la ventilación natural, el confort térmico pasivo y la posibilidad de configurar plantas más abiertas que reducen la dependencia de sistemas de enfriamiento mecánico, tal como lo demuestra la literatura sobre desempeño térmico en climas cálido-húmedos (*BHIKHOO et al.*, 2017; *PRAJONGSAN y SHARPLES*, 2012; *XU et al.*, 2025).

En estos contextos, el espacio adicional contribuye directamente a mejorar la habitabilidad y disminuir el sobrecalentamiento, lo que se traduce en un rendimiento marginal más alto del área. En contraste, en ciudades andinas como Bogotá y Tunja, caracterizadas por temperaturas más bajas y una menor exposición al sobrecalentamiento, el rol del metraje en la percepción de confort térmico y funcionalidad es relativamente menos determinante, reduciendo su peso en la utilidad comparada de las alternativas de vivienda.

En lo referente a los atributos ambientales, el coeficiente positivo y significativo de la interacción entre el ahorro energético (TAE) y la categoría regional (Reg2) indica que los hogares de Barranquilla y Cali otorgan una valoración sustancialmente mayor a las tecnologías que reducen el consumo eléctrico. Este resultado es consistente con los siguientes factores: (i) el uso intensivo de sistemas de refrigeración en climas cálidos, que incrementa la demanda energética del hogar (*DAVIS y GERTLER*, 2015; *FALCHETTA et al.*, 2024), y (ii) los altos costos del suministro eléctrico, particularmente en Barranquilla (*MIRANDA-PASSO y MAESTRE-DE-LA-ESPRIELLA*, 2019). En este contexto, la adopción de tecnologías de eficiencia, como paneles solares o sistemas de ahorro pasivo, contribuyen a reducir los gastos mensuales de los hogares. Así, el rendimiento marginal del ahorro energético es superior en estas ciudades.

En contraste, la interacción entre el ahorro de agua (TAA) y la categoría regional 2 no presenta significancia estadística. Si bien el coeficiente estimado es negativo, la ausencia de significancia impide atribuir diferencias en la valoración del ahorro hídrico entre regiones. Este resultado sugiere que la preocupación por la disponibilidad y el costo del recurso hídrico es transversal en el país, por lo que la disposición a pagar por tecnologías de ahorro de agua no varía sustancialmente entre ciudades cálidas y andinas.

En conjunto, los términos en interacción confirman que la valoración de los atributos de

vivienda no es homogénea entre los distintos segmentos poblacionales. Factores como el ingreso y el contexto climático regional desempeñan un papel fundamental en la estructura de preferencias. Estos patrones resaltan la importancia de considerar la heterogeneidad en la formulación de políticas de vivienda, especialmente aquellas orientadas a la promoción de tecnologías sostenibles.

3.1 Análisis de elasticidades

Para cuantificar la sensibilidad de la demanda frente a variaciones marginales en los atributos de la vivienda sostenible, se calcularon elasticidades utilizando el método de enumeración muestral (ORTUZAR y WILLUMSEN, 2024), que permite obtener una medida individual de elasticidad y luego promediarla para toda la muestra. La FIG. 5 resume estos resultados diferenciados por región, evidenciando patrones de respuesta heterogéneos entre hogares ubicados en Bogotá–Tunja (Región 1) y Barranquilla–Cali (Región 2).

ATRIBUTO	REGIÓN 1	REGIÓN 2
Costo total mensual de la vivienda (COP)	-2,64	-5,71
Área de la vivienda (m2)	1,71	3,59
Porcentaje total de ahorro en suministro de energía de la vivienda	0,178	0,406
Porcentaje total de ahorro en suministro de agua de la vivienda	0,119	0,138

FIG. 5. Elasticidades directas de la vivienda sostenible
Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, la elasticidad precio de la vivienda sostenible muestra diferencias sustanciales entre regiones. En Barranquilla y Cali, un incremento de 1% en el costo total mensual reduce la demanda en 5,71%, mientras que en Bogotá y Tunja el efecto es de -2,64%. Esta disparidad confirma que los hogares ubicados en la Región 2 presentan una mayor sensibilidad al costo, consistente con sus menores ingresos laborales promedio y con una mayor estructura de gasto debido a los altos costos de los servicios públicos, especialmente el suministro eléctrico.

Asimismo, la elasticidad respecto al área de la vivienda revela un patrón diferenciado. El incremento de 1% en el metraje genera una variación del 3,59% en la demanda en Barranquilla–Cali, frente a 1,71% en Bogotá–Tunja. Esto sugiere que el tamaño del inmueble tiene un valor marginal más elevado en climas cálidos, donde mayores espacios favorecen la ventilación natural, reducen el estrés térmico y mejoran la funcionalidad de la vivienda.

En cuanto a los atributos ambientales, las elasticidades del porcentaje mensual de ahorro energético reflejan nuevamente una mayor respuesta en Barranquilla–Cali (0,406) que en Bogotá–Tunja (0,178). La magnitud de esta diferencia coincide con la combinación de altas tarifas de energía en ciudades como Barranquilla y una demanda intensiva de refrigeración, lo cual incrementa el beneficio económico percibido por tecnologías de eficiencia energética. Finalmente, las elasticidades asociadas al ahorro de agua exhiben valores positivos y similares entre regiones (0,138 y 0,119), lo que confirma que los hogares valoran este atributo de forma relativamente homogénea.

En conjunto, los resultados de elasticidades confirman que la demanda por vivienda sostenible en Colombia está fuertemente condicionada por factores regionales vinculados al ingreso, el clima y la estructura de costos del hogar. Estas diferencias deben considerarse en el diseño de políticas de promoción de vivienda sostenible, particularmente en regiones donde las restricciones presupuestarias y los altos costos de servicios públicos amplifican la sensibilidad de los hogares a variaciones en el precio y los atributos de eficiencia.

3.2 Análisis espaciales aplicados: la ciudad de Cali como caso de estudio

La ciudad de Cali se utiliza en esta sección como caso de estudio para ilustrar la aplicación del modelo de elección discreta previamente estimado y demostrar su capacidad para generar análisis territoriales detallados. Su elección obedece a la disponibilidad de información necesaria para parametrizar el modelo y proyectar resultados a escala urbana. Con estos datos es posible evaluar la adopción potencial de vivienda sostenible y simular el impacto de políticas diferenciadas, sin limitar la validez general del enfoque para otras ciudades con características urbanas y socioeconómicas similares. En este sentido, el estudio de caso funciona como una demostración empírica de la utilidad del modelo para apoyar procesos de planificación urbana y el diseño de políticas públicas en distintos contextos.

3.2.1 Distribución espacial de la probabilidad de elección de vivienda sostenible

La FIG. 6 muestra la distribución espacial de la probabilidad de elección de vivienda sostenible en Santiago de Cali. Los resultados revelan una marcada diferenciación territorial que se alinea con los patrones socioeconómicos y urbanísticos de la ciudad. Los valores estimados, que oscilan

entre el 1% y el 35%, muestran que la aceptación potencial de este tipo de vivienda no es homogénea, sino que responde a factores estructurales como el ingreso, la dinámica del mercado inmobiliario y la calidad de la infraestructura urbana. Las zonas (comunas) centrales y algunas áreas del sur presentan las probabilidades más altas, cercanas al 35%, reflejando contextos donde los hogares cuentan con mayor capacidad de pago, mejor acceso al crédito formal y un entorno urbano consolidado que facilita la incorporación de tecnologías asociadas a la sostenibilidad. Estas zonas coinciden con sectores donde, según el Plan de Ordenamiento Territorial - POT de Cali, se concentran hogares de ingresos medios y medio-altos que experimentan consumos más elevados de servicios públicos y, por tanto, perciben con mayor claridad los beneficios económicos derivados del ahorro en agua y energía que ofrecen las viviendas sostenibles.

En contraste, las comunas periféricas, tanto al oriente como al suroccidente, se caracterizan por probabilidades muy bajas, cercanas al 1%. Estas áreas han mostrado históricamente rezagos en formalidad urbanística, limitado acceso al crédito hipotecario y alta sensibilidad al precio en las decisiones de vivienda. En el modelo, esta sensibilidad se traduce en que el costo inicial de la vivienda sostenible constituye una barrera determinante que sobrepasa la valoración positiva de los ahorros futuros en servicios públicos. Incluso

en los casos donde los atributos de sostenibilidad representan un alivio económico potencial significativo, la imposibilidad de asumir mayores cuotas mensuales restringe la disposición a elegir esta tipología.

Un caso particular que merece atención es la zona 22 ubicada al sur de la ciudad, donde, a pesar de concentrar los ingresos más altos, la probabilidad estimada de elección de vivienda sostenible permanece baja. Este comportamiento se explica por las particularidades del mercado residencial de alta renta en esta zona, caracterizado por viviendas unifamiliares de gran tamaño y baja densidad, en las que los atributos de sostenibilidad, especialmente el ahorro en agua y energía, tienen un peso reducido debido a que el gasto en servicios públicos representa una proporción mínima del ingreso del hogar. Además, la vivienda sostenible disponible en el mercado suele asociarse a tipologías más compactas, que no coinciden con las preferencias de exclusividad y amplitud propias de este segmento socioeconómico. En consecuencia, el sobre costo relativo de la vivienda sostenible no se ve compensado por beneficios percibidos como marginales, lo que explica la menor propensión a elegir esta alternativa en un territorio que, en principio, podría parecer favorable.

Los resultados también sugieren que las zonas con probabilidades medias de elección,

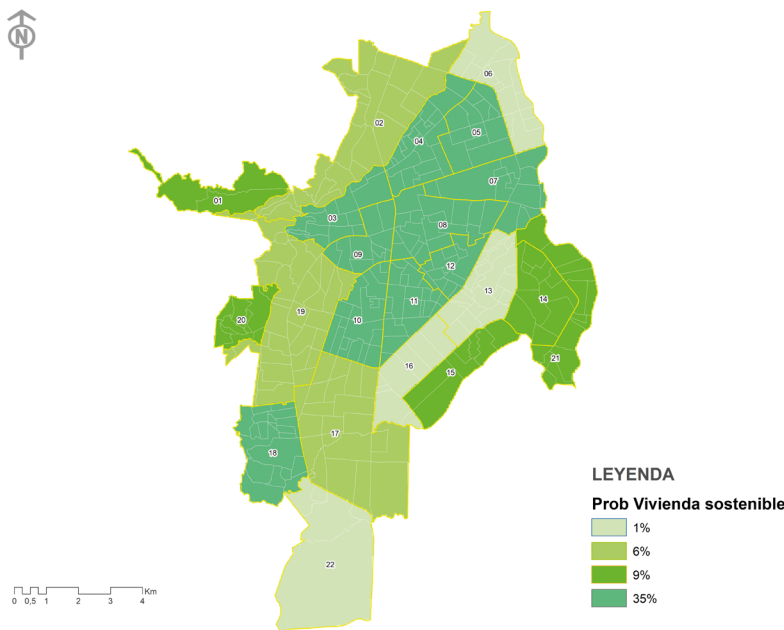


FIG. 6. Patrones territoriales de adopción potencial de vivienda sostenible en Cali
Fuente: Elaboración propia

alrededor del 6% al 9%, corresponden a comunas donde el mercado inmobiliario es más limitado y los niveles de ingreso, aunque superiores a los de las zonas periféricas, aún imponen restricciones importantes. En estos sectores, los hogares reconocen parcialmente los beneficios de una vivienda sostenible, especialmente en términos de ahorro en agua y electricidad, pero la diferencia de costo respecto a la vivienda convencional reduce la utilidad percibida de esta alternativa.

Esta distribución espacial de preferencias permite comprender no sólo cómo se comporta la demanda potencial por vivienda sostenible en Cali, sino también dónde existen condiciones favorables para una mayor penetración del mercado y dónde persisten barreras estructurales que impiden su expansión. Las zonas con mayor probabilidad representan territorios donde iniciativas inmobiliarias orientadas a la sostenibilidad encontrarían un público predispuesto, lo cual podría dinamizar la oferta y acelerar la consolidación de estándares más eficientes en construcción. Por otro lado, las zonas de menor probabilidad muestran la necesidad de intervenciones públicas más decididas que reduzcan las desigualdades en el acceso a vivienda de calidad, especialmente cuando los hogares de dichas zonas serían, paradójicamente, quienes más se beneficiarían de los ahorros en servicios públicos que ofrece una vivienda sostenible.

3.2.2 Efecto redistributivo del subsidio en la adopción de vivienda sostenible

En el escenario de política se aplicó un esquema de subsidios escalonado según el nivel de ingreso del hogar, siendo 1 el menor nivel de ingreso y 6 el máximo. Los hogares de nivel 1 recibieron un subsidio equivalente al 20% de la cuota mensual del crédito hipotecario para vivienda sostenible, seguido de un subsidio del 15% para nivel 2 y del 10% para nivel 3. Para los niveles 4, 5 y 6 se asignaron apoyos significativamente menores 5%, 0% y 0%, respectivamente, coherentes con su mayor capacidad de pago y menor sensibilidad al precio. Este diseño permitió evaluar cómo variaría la elección de vivienda sostenible bajo un esquema realista de incentivos diferenciales ajustados al contexto socioeconómico de Cali.

La FIG. 7 presenta el impacto que tendría la política de subsidios diferenciados según nivel de ingreso en la probabilidad de elección de vivienda sostenible, el cual genera una transformación en la configuración espacial de la probabilidad de elección de vivienda sostenible en Cali. A diferencia del escenario base (FIG. 6), en el que se

evidenciaba una fuerte concentración de preferencias en comunas centrales y de nivel de ingreso medio, el subsidio altera de manera significativa la accesibilidad económica a la vivienda sostenible y redistribuye el potencial de adopción hacia zonas de menor ingreso histórico. El mapa muestra que zonas como la 13, 14, 15, 16 y 21, inicialmente entre las de menor propensión a optar por vivienda sostenible, presentan incrementos superiores al 80 %, lo que evidencia la alta elasticidad de la demanda en estos territorios frente a reducciones del costo inicial de la vivienda. En dichas zonas, los subsidios aplicados, de mayor magnitud debido a los menores ingresos promedio de los hogares, compensan el diferencial de cuotas entre la vivienda convencional y la sostenible, permitiendo que el atributo del ahorro en servicios públicos gane relevancia dentro de la función de utilidad.

Este comportamiento contrasta de manera significativa con la dinámica observada en zonas de ingreso medio-alto, como la 2, 5, 8, 9, 10 o 11, donde el impacto del subsidio, aunque positivo, es considerablemente menor. En estos territorios, la probabilidad de elección experimenta incrementos moderados debido a que el subsidio representa una fracción pequeña del ingreso de los hogares y, en consecuencia, no altera de manera sustancial la percepción del costo relativo entre las alternativas.

El patrón espacial resultante confirma que la política de subsidios actúa como un mecanismo redistributivo capaz de corregir parcialmente las desigualdades territoriales en el acceso a la vivienda sostenible. Las comunas orientales y suroccidentales, históricamente marginadas en términos de formalidad urbanística y acceso a productos financieros, se convierten en regiones donde la adopción de vivienda sostenible muestra un mayor dinamismo bajo el escenario de intervención. Este hallazgo adquiere particular relevancia si se considera que estas zonas concentran los hogares que podrían beneficiarse en mayor medida de los ahorros derivados del uso eficiente de agua y energía, en un contexto urbano donde los costos de los servicios públicos representan una proporción mayor del ingreso mensual para los hogares con ingresos bajos.

Desde la perspectiva urbana, el mapa sugiere que la adopción de vivienda sostenible puede convertirse en un instrumento que contribuya a reducir brechas estructurales entre zonas. Al aumentar la accesibilidad a tecnologías eficientes en territorios con consumo energético intensivo o con mayores problemáticas de abastecimiento

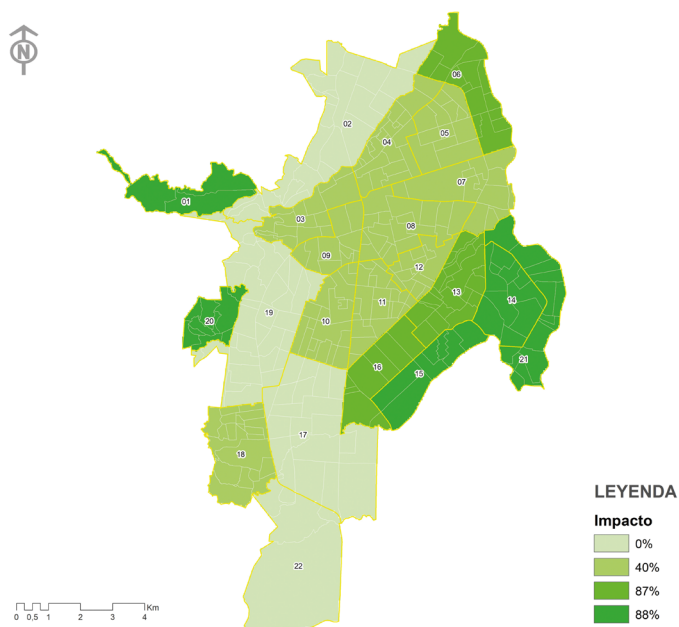


FIG. 7. Impacto del subsidio en la probabilidad de elección de vivienda sostenible

Fuente: Elaboración propia

hídrico, como es el caso de la zona oriental de Cali. En tal caso, el subsidio abre posibilidades para mejorar la resiliencia urbana y la eficiencia en el uso de recursos. Así entonces, el subsidio se convierte en un factor que estimula la transición hacia modelos de vivienda que aporten a metas climáticas y a la reducción de cargas económicas para los hogares.

4 IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Los resultados del estudio permiten identificar lineamientos clave para la formulación de políticas públicas orientadas a promover la vivienda sostenible en contextos urbanos caracterizados por fuertes desigualdades territoriales. La evidencia muestra que la adopción de soluciones habitacionales sostenibles no se distribuye de manera homogénea en el territorio, sino que depende de la interacción entre condiciones socioeconómicas, estructura urbana y dinámica del mercado inmobiliario. Por ello, un enfoque de política pública efectivo no puede ser uniforme, sino que requiere una estrategia territorialmente diferenciada, capaz de adaptarse a las particularidades de cada zona de la ciudad.

En aquellos sectores donde existe una mayor predisposición a elegir vivienda sostenible, generalmente áreas con mercados inmobiliarios

consolidados, infraestructura adecuada y hogares con mayor capacidad de pago, las políticas pueden avanzar hacia instrumentos regulatorios más exigentes. Entre ellos se encuentran la incorporación progresiva de estándares mínimos de eficiencia hídrica y energética en nuevos desarrollos, el fomento de certificaciones de construcción sostenible, entre otras. Estas medidas permiten aprovechar las condiciones favorables para acelerar la transición hacia modelos de edificación más eficientes, generando efectos que pueden extenderse a otras áreas urbanas.

Por el contrario, en zonas donde la probabilidad de adopción es baja, los análisis muestran que las barreras económicas constituyen el principal obstáculo. Aquí, los hogares suelen presentar menor capacidad de pago, mayor vulnerabilidad socioeconómica y mercados inmobiliarios menos dinámicos, lo que limita su acceso a viviendas con atributos sostenibles. El estudio evidencia que mecanismos financieros diferenciales, como subsidios escalonados según nivel de ingreso, créditos verdes con tasas preferenciales, garantías públicas o esquemas de leasing habitacional con enfoque sostenible, pueden transformar de manera significativa la aceptación de este tipo de vivienda. La alta sensibilidad al subsidio observada en los segmentos de ingresos bajos y medios sugiere que estos instrumentos pueden ser decisivos para ampliar el acceso equitativo a tecnologías de eficiencia hídrica y energética.

La evidencia también subraya la importancia de articular las políticas habitacionales sostenibles con una agenda de justicia distributiva. En contextos donde los hogares de menores ingresos destinan una proporción mayor de su presupuesto al pago de servicios públicos, la vivienda sostenible representa no solo un beneficio ambiental, sino también un alivio económico recurrente. Por ello, las políticas deben reconocer explícitamente el potencial redistributivo de la sostenibilidad habitacional e integrar este enfoque en los programas de vivienda social, los instrumentos de financiamiento y los planes de mejora urbana.

Asimismo, los resultados sugieren que las políticas públicas deben integrarse plenamente en los instrumentos de planificación urbana. Los municipios pueden utilizar los patrones espaciales de adopción potencial para definir zonas prioritarias de intervención, establecer estándares diferenciados según condiciones territoriales, promover proyectos piloto estratégicos y articular el desarrollo habitacional con planes de eficiencia energética, gestión de recursos hídricos y mitigación del cambio climático. Esta coordinación intersectorial permite aprovechar sinergias, evitar duplicidades y orientar los recursos públicos hacia áreas donde el impacto social, económico y ambiental sea mayor.

En conjunto, los hallazgos del estudio reafirman que la promoción de vivienda sostenible constituye una oportunidad para impulsar un modelo de desarrollo urbano más equitativo, resiliente y ambientalmente responsable. La combinación de regulación inteligente, incentivos económicos diferenciados y planificación estratégica ofrece un marco integral para transformar el mercado inmobiliario y avanzar hacia ciudades más sostenibles, sin profundizar las desigualdades existentes. Estos lineamientos pueden servir como referencia para gobiernos locales y nacionales que buscan acelerar la transición energética, garantizando que los beneficios de este proceso se distribuyan de manera justa en el territorio.

La formulación de políticas públicas para el desarrollo urbano, especialmente en lo que respecta a los asentamientos informales, puede beneficiarse significativamente de las reflexiones derivadas de estudios sobre otras ciudades colombianas. El análisis de las prácticas cotidianas de urbanismo informal en Bogotá, por ejemplo, resalta una constante desarticulación entre los instrumentos de planificación tradicionales y la legitimidad de las acciones de los habitantes para construir su propio espacio (CAQUIMBO-SALAZAR y YUNDA, 2021). Esto sugiere la necesidad de que las políticas

urbanas trasciendan las “lógicas de mercado” que, a menudo, ignoran las “reales necesidades e intereses de las personas” que residen en áreas de origen informal. Por lo tanto, las administraciones locales deberían buscar la implementación de “marcos de planificación más equitativos” que reconozcan y valoren la “multiplicidad de modos de producción de ciudad”, integrando así las dinámicas socio-culturales y espaciales que han configurado estos territorios.

5 CONCLUSIONES

Este estudio desarrolló y aplicó un modelo de elección discreta y análisis espaciales para evaluar los determinantes socioeconómicos y ambientales de la demanda de vivienda sostenible, así como la distribución territorial de su adopción potencial y el efecto redistributivo de políticas diferenciadas, utilizando un estudio de caso urbano como demostración empírica. El modelo econométrico, estimado a partir de un diseño de preferencias declaradas, permitió identificar las variables que más influyen en la elección de vivienda sostenible; mientras que el análisis espacial permitió evaluar cómo dichas preferencias se expresan territorialmente y cómo pueden ser modificadas mediante intervenciones públicas, particularmente subsidios progresivos.

En cuanto a los factores que determinan la elección de vivienda sostenible, los resultados confirman que los hogares valoran positivamente el ahorro en agua y energía, aunque la sensibilidad al costo inicial continúa siendo la barrera más importante. El modelo muestra que estas preferencias no son homogéneas: están mediadas por ingresos, ubicación territorial y características del hogar, lo que refuerza la necesidad de enfoques diferenciados al promover soluciones de vivienda sostenibles.

El caso de estudio analizado evidenció patrones territoriales marcados que reflejan la estructura social y económica de la ciudad. Zonas con mayor ingreso y consolidación urbana tienden a mostrar mayor propensión a elegir vivienda sostenible, mientras que áreas con menor ingreso presentan menor tasa de aceptación debido a sus restricciones económicas. Esta diferenciación espacial demuestra que la sostenibilidad habitacional está profundamente condicionada por inequidades preexistentes en el territorio.

En cuanto al impacto de políticas redistributivas sobre la adopción de vivienda sostenible,

los escenarios simulados indican que subsidios escalonados según nivel de ingreso pueden transformar significativamente las decisiones de los hogares con menores recursos, generando incrementos sustantivos en la probabilidad de elección. Los resultados muestran que los mecanismos financieros focalizados pueden corregir desigualdades territoriales, aumentar la adopción de tecnologías eficientes y contribuir a una transición urbana más equitativa.

Finalmente, el estudio demuestra que la promoción de vivienda sostenible requiere una combinación de regulación inteligente, incentivos económicos diferenciados y planificación urbana estratégica, articulada con agendas de eficiencia energética, gestión hídrica y mitigación del cambio climático. De este modo, la vivienda sostenible se convierte en un instrumento de inclusión socioambiental.

Este trabajo presenta varias limitaciones que es importante reconocer. La estimación del modelo se basa en preferencias declaradas, lo que puede generar diferencias respecto a comportamientos observados en mercados reales. El estudio de caso, aunque útil como experimento numérico, se basa en datos de una sola ciudad, por lo que la extrapolación a otros contextos debe realizarse con cautela y considerando particularidades locales. Asimismo, la modelación asume condiciones estáticas y no incorpora dinámicas de mercado de largo plazo, efectos rebote ni transformaciones normativas futuras. Pese a estas limitaciones, los resultados ofrecen una base sólida para comprender los determinantes de la demanda de vivienda sostenible y para diseñar políticas habitacionales con enfoque territorial, proporcionando un marco metodológico replicable en otras ciudades que busquen avanzar hacia modelos urbanos más equitativos y ambientalmente responsables.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ABUBAKAR, I. R., ALOLA, A. A., BEKUN, F. V. & ONIFADE, S. T. (2024): Investigating the determinants of household energy consumption in Nigeria: Insights and implications. *Energy, Sustainability and Society*, 14(1), 29. <https://doi.org/10.1186/s13705-024-00451-6>
- ADABRE, M. A. & CHAN, A. P. C. (2021): Modeling the Impact of Barriers on Sustainable Housing in Developing Countries. *Journal of Urban Planning and Development*, 147(1), 05020032. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)UP.1943-5444.0000639](https://doi.org/10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000639)
- ADABRE, M. A., CHAN, A. P. C., EDWARDS, D. J. & MENSAH, S. (2022a): Evaluation of symmetries and asymmetries on barriers to sustainable housing in developing countries. *Journal of Building Engineering*, 50, 104174. <https://doi.org/10.1016/j.jobe.2022.104174>
- ADABRE, M. A., CHAN, A. P. C., EDWARDS, D. J. & OSEI-KYEI, R. (2022b): To build or not to build, that is the uncertainty: Fuzzy synthetic evaluation of risks for sustainable housing in developing economies. *Cities*, 125, 103644. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103644>
- ADETUNJI, I., PRICE, A., FLEMING, P. & KEMP, P. (2003): Sustainability and the UK construction industry—A review. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Engineering Sustainability*, 156(4), 185-199. <https://doi.org/10.1680/ensu.2003.156.4.185>
- AKINSHIPE, O., OLULEYE, I. B. & AIGBAVBOA, C. (2019): Adopting sustainable construction in Nigeria: Major constraints. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 640(1), 012020. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/640/1/012020>
- ATUESTA, L. H. & PAREDES ARAYA, D. (2012): A Spatial Cost of Living Index for Colombia Using a Microeconomic Approach and Censored Data. *Applied Economics Letters*, 19(16-18), 1799-1805.
- BANFI, S., FARSI, M., FILIPPINI, M. & JAKOB, M. (2008): Willingness to pay for energy-saving measures in residential buildings. *Energy Economics*, 30(2), 503-516. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2006.06.001>
- BARR, S., GILG, A. W. & FORD, N. (2005): The household energy gap: Examining the divide between habitual and purchase-related conservation behaviours. *Energy Policy*, 33(11), 1425-1444. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2003.12.016>
- BHIKHOO, N., HASHEMI, A. & CRUICKSHANK, H. (2017): Improving Thermal Comfort of Low-Income Housing in Thailand through Passive Design Strategies. *Sustainability*, 9(8), 1440. <https://doi.org/10.3390/su9081440>
- BOURBIA, S., KAZELOU, H. & BELARBI, R. (2023): A review on recent research on bio-based building materials and their applications. *Materials for Renewable and Sustainable Energy*, 12(2), 117-139. <https://doi.org/10.1007/s40243-023-00234-7>
- CANTILLO, V., ORTÚZAR, J. DE D. & WILLIAMS, H. (2007): Modeling Discrete Choices in the Presence of Inertia and Serial Correlation. *Transportation Science*, 41, 195-205. <https://doi.org/10.1287/trsc.1060.0178>
- CAQUIMBO-SALAZAR, S., & YUNDA, J. G. (2021): Parcelación y cultivo: prácticas cotidianas de urbanismo informal (Bogotá, Colombia). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(210). <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.210.8>
- CHAN, A. P. C., DARKO, A., OLANIPEKUN, A. O. & AMEYAW, E. E. (2018): Critical barriers to green building technologies adoption in developing countries: The case of Ghana. *Journal of Cleaner Production*, 172, 1067-1079. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.10.235>
- CHAN, R. Y. K. (2001): Determinants of Chinese consumers' green purchase behavior. *Psychology & Marketing*, 18(4), 389-413.
- CHEN, Y. & CHANG, C. (2012): Enhance green purchase intentions: The roles of green perceived value, green perceived risk, and green trust. *Management Decision*, 50(3), 502-520. <https://doi.org/10.1108/00251741211216250>
- CHOICEMETRICS (2012): *Ngene 1.1. 1 User Manual & Reference Guide*.
- CHUA, S. C. & OH, T. H. (2011): Green progress and prospect in Malaysia. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15(6), 2850-2861. Scopus. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2011.03.008>
- CURRAN, S. R. & DE SHERBININ, A. (2004): Completing the Picture: The Challenges of Bringing "Consumption" into the Population-Environment Equation. *Population and Environment*, 26(2), 107-131. <https://doi.org/10.1007/s11111-004-0837-x>
- DANE (2018): *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <http://www.dane.gov.co>
- DAVIS, L. W. & GERTLER, P. J. (2015): Contribution of air conditioning adoption to future energy use under global warming. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(19), 5962-5967. <https://doi.org/10.1073/pnas.1423558112>
- DUQUE, J. C., GARCÍA, G. A., LOZANO-GRACIA, N., QUIÑONES, M. & MONTAÑA, K. Y. (2023): Inequality and space in a highly unequal country: What does the literature tell us in the context of Colombia? *Regional Science Policy & Practice*, 15(9), 2065-2087. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12681>
- FALCHETTA, G., CIAN, E. D., PAVANELLO, F. & WING, I. S. (2024): Inequalities in global residential cooling energy use to 2050. *Nature Communications*, 15(1), 7874. <https://doi.org/10.1038/s41467-024-52028-8>
- GOLUBCHIKOV, O. & BADIYINA, A. (2012): *Sustainable housing for sustainable cities: A policy framework for developing countries*. UN-HABITAT.
- HAMID, Z. A., ZAIN, M. Z. M., HUNG, F. C., NOOR, M. S. M., ROSLAN, A. F., KILAU, N. M. & ALI, M. C. (2014): Towards a national green building rating system for Malaysia. *Malaysian Construction Research Journal*, 14(1), 1-16. Scopus.
- HE, P., ZHANG, S., WANG, L. & NING, J. (2023): Will environmental taxes help to mitigate climate change? A comparative study based on OECD countries. *Economic Analysis and Policy*, 78, 1440-1464. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2023.04.032>
- HESS, S. & PALMA, D. (2019): Apollo: A flexible, powerful and customisable freeware package for choice model estimation and application. *Journal of Choice Modelling*, 32, 100170. <https://doi.org/10.1016/j.jocm.2019.100170>
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (Ipcc) (Ed.) (2023): Buildings. En *Climate Change 2022—Mitigation of Climate Change* (1.ª ed., pp. 953-1048). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157926.011>
- JIANG, L. & O'NEILL, B. C. (2004): The energy transition in rural China. *International Journal of Global Energy Issues*, 21(1/2), 2. <https://doi.org/10.1504/IJGEI.2004.004691>
- JUAN, Y.K., HSU, Y. H. & XIE, X. (2017): Identifying customer behavioral factors and price premiums of green building purchasing. *Industrial Marketing Management*, 64, 36-43. <https://doi.org/10.1016/j.indmar-man.2017.03.004>
- KAHN, M. E. & KOK, N. (2014): The capitalization of green labels in the California housing market. *Regional*

- Science and Urban Economics*, 47, 25-34. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2013.07.001>
- KATS, G. H. (2003): *Green Building Costs and Financial Benefits*. https://www.wbdg.org/files/pdfs/green_bldg_costs_kats.pdf
- KHAN, R. A. J., THAHEEM, M. J. & ALI, T. H. (2020): Are Pakistani homebuyers ready to adopt sustainable housing? An insight into their willingness to pay. *Energy Policy*, 143, 111598. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111598>
- KWAK, S. Y., YOO, S. H. & KWAK, S. J. (2010): Valuing energy-saving measures in residential buildings: A choice experiment study. *Energy Policy*, 38(1), 673-677. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2009.09.022>
- LIU, Y., HONG, Z., ZHU, J., YAN, J., QI, J. & LIU, P. (2018): Promoting green residential buildings: Residents' environmental attitude, subjective knowledge, and social trust matter. *Energy Policy*, 112, 152-161. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.10.020>
- LIU, Z., HE, S., MEN, W. & SUN, H. (2024): Impact of climate risk on financial stability: Cross-country evidence. *International Review of Financial Analysis*, 92, 103096. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2024.103096>
- MCFADDEN, D. (2001): Economic Choices. *American Economic Review*, 91. <https://doi.org/10.1257/aer.91.3.351>
- MIRANDA-PASSO, J. C. & MAESTRE-DE-LA-ESPIRIELLA, L. E. (2019): El Caribe a oscuras: La crisis de Electricaribe. *Dictamen Libre*, 24, 183-191. <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.24.5472>
- NIEMEYER, S. (2010): Consumer voices: Adoption of residential energy-efficient practices. *International Journal of Consumer Studies*, 34(2), 140-145. <https://doi.org/10.1111/j.1470-6431.2009.00841.x>
- ÖLANDER, F. & THØGERSEN, J. (1995): Understanding of consumer behaviour as a prerequisite for environmental protection. *Journal of Consumer Policy*, 18(4), 345-385. <https://doi.org/10.1007/BF01024160>
- OLANREWAJU, A., TAN, S. Y. & ABDUL-AZIZ, A.-R. (2018): Housing providers' insights on the benefits of sustainable affordable housing. *Sustainable Development*, 26(6), 847-858. <https://doi.org/10.1002/sd.1854>
- O'NEILL, B. C. & CHEN, B. S. (2002): Demographic Determinants of Household Energy Use in the United States. *Population and Development Review*, 28, 53-88.
- ORR, J., DREWNIOK, M. P., WALKER, I., IBELL, T., COPPING, A. & EMMITT, S. (2019): Minimising energy in construction: Practitioners' views on material efficiency. *Resources, Conservation and Recycling*, 140, 125-136. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.09.015>
- ORTUZAR S., J. DE D. & WILLUMSEN, L. G. (2024): *Modelling transport* (Fifth edition.). John Wiley & Sons.
- OTT, W., BAUR, M. & JAKOB, M. (2006): *Direct and indirect co-benefits from energy-efficient residential buildings—Appendix; Direkte und indirekte Zusatznutzen bei energieeffizienten Wohnbauten—Anhang*. <https://www.osti.gov/etdeweb/biblio/20941181>
- OYETUNJI, A. K., OLULEYE, B. I., OLUKOLAJO, M. A. & CHAN, D. W. M. (2022): Is green good: Unveiling the latent benefits of sustainable housing delivery. *Cities*, 129, 103809. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103809>
- PACHAURI, S. & JIANG, L. (2008). The household energy transition in India and China. *Energy Policy*, 36(11), 4022-4035. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.06.016>
- PEBLEY, A. R. (1998): Demography and the Environment. *Demography*, 35(4), 377-389. <https://doi.org/10.2307/3004008>
- PINZÓN-BOTERO, M. V. & VILOTA-ORTIZ, S. B. (2019): The potential market for sustainable housing under the contingent valuation method. City of Palmira. *Cuadernos de Administración*, 35(65), 45-59. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i65.7247>
- PRAJONGSAN, P. & SHARPLES, S. (2012): Enhancing natural ventilation, thermal comfort and energy savings in high-rise residential buildings in Bangkok through the use of ventilation shafts. *Building and Environment*, 50, 104-113. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2011.10.020>
- PRETE, M. I., PIPER, L., RIZZO, C., PINO, G., CAPESTRO, M., MILETI, A., PICCHIERI, M., AMATULLI, C., PELUSO, A. M. & GUIDO, G. (2017): Determinants of Southern Italian households' intention to adopt energy efficiency measures in residential buildings. *Journal of Cleaner Production*, 153, 83-91. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.157>
- PRICOPOAIA, O., LUPAȘC, A. & MIHAI, I. O. (2024): Implications of Innovative Strategies for Sustainable Entrepreneurship—Solutions to Combat Climate Change. *Sustainability*, 16(22), 9742. <https://doi.org/10.3390/su16229742>
- RAHMANI, O., REZANIA, S., BEIRANVAND POUR, A., AMINPOUR, S. M., SOLTANI, M., GHADERPOUR, Y. & ORYANI, B. (2020): An Overview of Household Energy Consumption and Carbon Dioxide Emissions in Iran. *Processes*, 8(8), 994. <https://doi.org/10.3390/pr8080994>
- RITCHIE, H. (2020): *Where do global greenhouse gas emissions come from?* Our World in Data. <https://ourworldindata.org/ghg-emissions-by-sector>
- STERN, P. C., DIETZ, T., RUTTAN, V. W., SOCOLOW, R. H. & SWEENEY, J. L. (1997): *Environmentally Significant Consumption: Research Directions*. National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/5430>
- SYAHID, A., TAREQ, M. A. & ZAKI, S. A. (2016): Sustainability or Bust: Malaysian Home Buyers' Stated Preferences for Sus-Tainable Housing. *MATEC Web of Conferences*, 68, 13001. <https://doi.org/10.1051/mateconf/20166813001>
- TATARI, O. & KUCUKVAR, M. (2011): Cost premium prediction of certified green buildings: A neural network approach. *Building and Environment*, 46(5), 1081-1086. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2010.11.009>
- TRAIN, K. (2009): *Discrete Choice Methods with Simulation* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- WASHINGTON, S. P., KARLAFTIS, M. G. & MANNERING, F. (2003): *Statistical and Econometric Methods for Transportation Data Analysis*. Chapman and Hall/CRC. <https://doi.org/10.1201/9780203497111>
- XU, Z., LU, W., PENG, Z., HUANG, J. & SCHULDENFREI, E. (2025): Exploring floor plan design to achieve indoor thermal comfort in public housing: An integrated heat graph and machine learning approach. *Building and Environment*, 271, 112609. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2025.112609>
- ZALEJSKA-JONSSON, A. (2014): Stated WTP and rational WTP: Willingness to pay for green apartments in Sweden. *Sustainable Cities and Society*, 13, 46-56. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2014.04.007>
- ZHANG, L., CHEN, L., WU, Z., XUE, H. & DONG, W. (2018): Key Factors Affecting Informed Consumers' Willingness to Pay for Green Housing: A Case Study of Jinan, China. *Sustainability*, 10(6), Article 6. <https://doi.org/10.3390/su10061711>
- ZHAO, D. X., HE, B. J., JOHNSON, C. & MOU, B. (2015): Social problems of green buildings: From the humanistic needs to social acceptance. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 51, 1594-1609. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2015.07.072>
- ZWERINA, K., HUBER, J. & KUHFELD, W. F. (1996): *A General Method for Constructing Efficient Choice Designs*. 19.

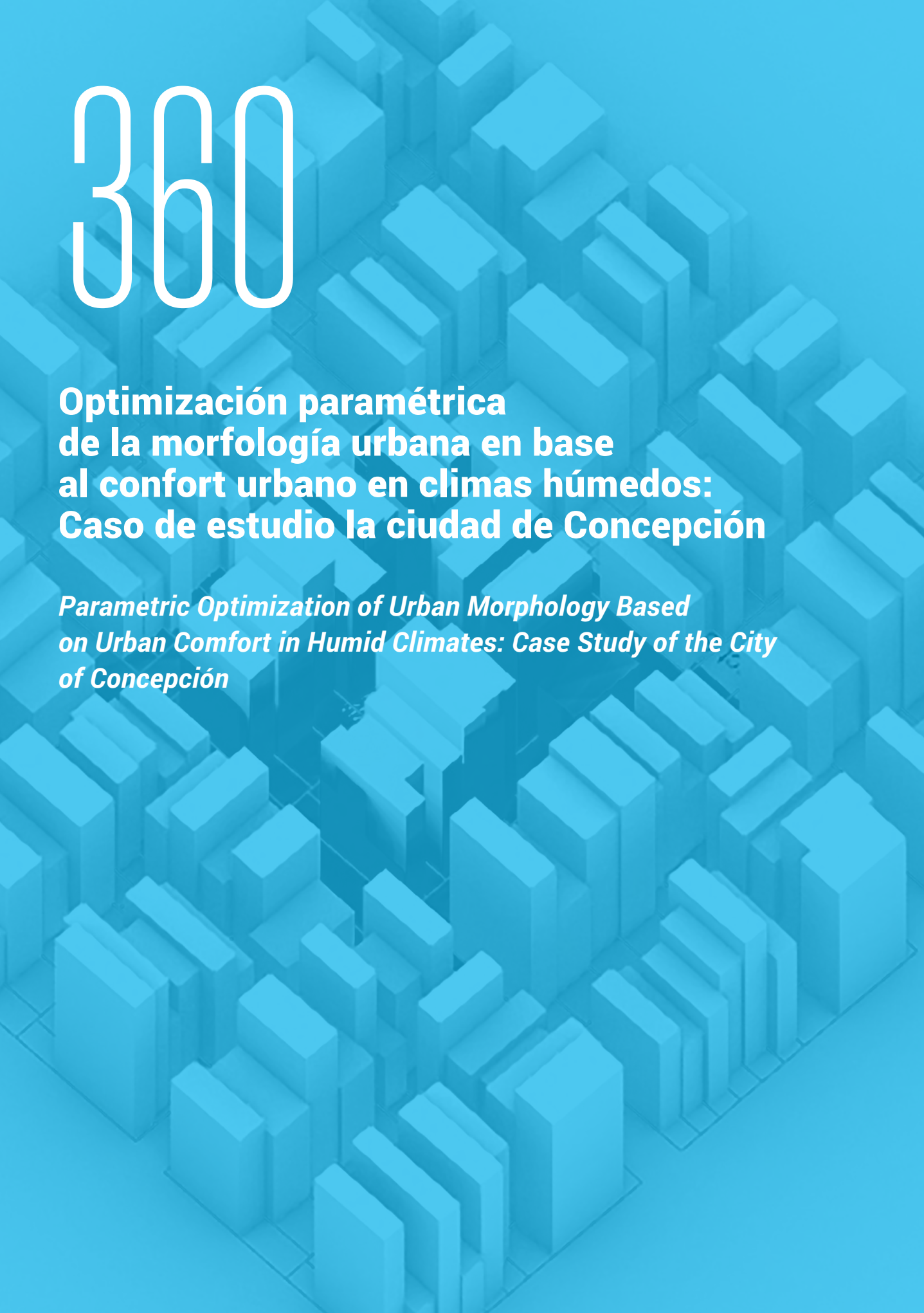
7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PD	Preferencias Declaradas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Esta investigación fue financiada por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en el marco del proyecto “Vivienda Sostenible” (ID No. E4_2023_01), conforme a lo establecido en las Resoluciones No. SC 369 de 2024 y SC 1073 de 2023. Los autores expresan su agradecimiento a la ESAP por el apoyo financiero e institucional brindado, el cual hizo posible el desarrollo de este estudio.



360

Optimización paramétrica de la morfología urbana en base al confort urbano en climas húmedos: Caso de estudio la ciudad de Concepción

*Parametric Optimization of Urban Morphology Based
on Urban Comfort in Humid Climates: Case Study of the City
of Concepción*

Rodrigo Mabán-Ruiz ⁽¹⁾
Sergio Baeriswyl-Rada ⁽²⁾
Ignacio Bisbal-Grandal ⁽³⁾

- ⁽¹⁾ Arquitecto. Universidad del Bio Bío (UBB)
rodrigomaban@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0000-0190-5440>
- ⁽²⁾ Arquitecto, Docente. Universidad del Bio Bío (UBB)
sbaeriswyl@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0001-7478-1178>
- ⁽³⁾ Arquitecto, Docente. Universidad del Bio Bío (UBB)
ibisbal@ubiobio.cl; <https://orcid.org/0000-0002-8304-2040>
-

Resumen

El estudio examina cómo la densificación urbana influye en la morfología de la ciudad y en el confort espacial, especialmente en relación con el acceso solar. Se busca un equilibrio entre eficiencia energética y diseño urbano, generalmente simplificando las tipologías edilicias. A través de una metodología experimental cuantitativa, basada en simulaciones energéticas de radiación solar, se aplican herramientas como Grasshopper, Ladybug y Wallacei. Se analizan cuatro modelos en la ciudad de Concepción: su normativa urbanística, la Guía de Densificación Equilibrada de Chile y dos optimizaciones paramétricas con algoritmos genéticos. Los resultados muestran que la actual normativa urbanística de Concepción presenta una baja exposición solar, mientras que el de la Guía de Densificación Equilibrada presenta una mejor radiación solar y visibilidad del cielo. Los modelos paramétricos estudiados aumentan la radiación en las fachadas, pero reducen el asoleamiento en los espacios públicos.

Abstract

The study examines how urban densification influences the morphology of the city and spatial comfort, particularly in relation to solar access. It seeks a balance between energy efficiency and urban design, often simplifying building typologies. Through a quantitative experimental methodology based on solar radiation energy simulations, tools such as Grasshopper, Ladybug, and Wallacei are used. Four models are analyzed: urban regulations of Concepción, Chile's Balanced Densification Guide, and two parametric optimizations with genetic algorithms. The results show that the Concepción model has low solar exposure, while the Balanced Densification model improves solar radiation and sky visibility. Parametric models increase radiation on façades but reduce sunlight in public spaces.

Palabras clave

Acceso solar Densidad Radiación Solar
Cañón urbano

Keywords

Solar access Density Solar radiation
Urban canyon



RECIBIDO: 09.01.2025
REVISADO: 01.09.2025

1 INTRODUCCIÓN

Las ciudades consumen entre el 60% y el 80% de la energía producida por el planeta y generan el 70% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), (ONU, 2019). Se espera que el crecimiento de la población urbana alcance el 60% para el año 2030 (UNITED NATIONS, 2018), lo que impulsa la densificación urbana, como una estrategia más sustentable, que utiliza mejor la infraestructura disponible y evita la expansión urbana horizontal descontrolada (ONU, 2017), y que produce altos costos ambientales, económicos y sociales. Lo anterior busca reducir los problemas asociados con las necesidades de movilidad y los costos de acceso a los servicios (CNDU-CHILE, 2019), por lo que disminuir el consumo energético de las ciudades tendría un impacto significativo.

En los últimos años, diversas investigaciones abordaron esta problemática desde la morfología, expresión física del espacio construido y la evolución del tejido urbano (ÁLVAREZ-DE-LA-TORRE, 2017) o, con el potencial solar (ZHU et al., 2020), que depende de las condiciones de acceso solar y está relacionado con la forma (CÁRDENAS-JIRÓN y VÁSQUEZ-PALAU, 2015), evaluando los impactos que genera la densificación en el microclima (LOIBL et al., 2021) entre edificios (PISELLO et al., 2012) y en el espacio urbano (XU, LIU et al., 2019). Se identifica un grupo de investigadores que estudia el cañón urbano (ESCH et al., 2012), que es la relación entre la distancia de las fachadas de los edificios y su altura (NIETO et al., 2019) y otros que estudian el rendimiento energético de los edificios para implementar edificaciones de emisiones neta casi cero (NZEB) (NATANIAN y WORTMANN, 2021) por medio de la optimización de la morfología urbana con el potencial solar de las fachadas (CÁRDENAS-JIRÓN y VÁSQUEZ-PALAU, 2015). Esto debería generar nuevas morfologías urbanas, con mayores horas de sol y mejores

rendimientos energéticos, pero con resultados formales totalmente diferentes por el foco metodológico de cada investigación.

Tras la revisión bibliográfica se identifican aproximaciones metodológicas en relaciones geométricas proporcionales y otras que usan programas de optimización paramétrica multiobjetivo. SHI et al., (2021) clasifica tres aproximaciones metodológicas basadas en modelos de análisis paramétrico. Primero, aquellas que usan tipologías de edificaciones simplificadas y patrones genéricos que se repiten para generar el contexto circundante (NATANIAN et al., 2019, y ZHANG et al., 2019). Segundo, metodologías que analizan la forma urbana construida y su contexto (LAU et al., 2017; MOHAJERI et al., 2016; CHATZIPOULKA et al., 2016) y tercero, un método mixto (LOIBL et al., 2021; VARTHOLOMAIOS, 2017). Estas metodologías presentan algunas imprecisiones en sus resultados reales de radiación solar incidente, por la simplificación y generalización de la geometría aplicada a las edificaciones. Lo anterior provoca la generación de patrones de edificaciones complejos que no es posible aplicar en la diversidad del contexto local y dejan en evidencia un vacío en el conocimiento, en particular en relación con el confort del espacio público y su acceso solar. El acceso solar está definido como la continua disponibilidad de luz solar directa en una edificación sin obstrucción de otra edificación, tanto en el presente como en el futuro (McCANN, 2008). Es un factor vital para la salud y confort de la sociedad (STRØMANN-ANDERSEN y SATTRUP, 2020), por su irremplazable rol sobre el metabolismo, el equilibrio psíquico hormonal y regulación del ciclo circadiano y el ciclo del sueño (PARTONEN et al., 2010).

Normativas internacionales han integrado estos conceptos, para proteger los derechos solares,

pero enfocadas en diferentes perspectivas, para las personas, las edificaciones y para el espacio público (MEDINA y BRIGHT, 2016). Se destacan las normas de Nueva York, Toronto (BOSSELMANN et al., 2009), San Francisco y Tel Aviv (CAPELUTO et al., 2003). MERINO et al., (2021) hace referencia a la ley aplicada en la ciudad de Buenos Aires, donde se exige que el menos el 50% de los recintos habitables de una vivienda reciba dos horas de sol directo durante el solsticio de invierno. En el caso de edificaciones entre medianeras se permite que el 50% de las viviendas no reciba asoleamiento directo, siempre y cuando se asegure una temperatura en el interior de las viviendas de 18°C contra 0°C en el exterior. En el Reino Unido el Building Research Establishment da recomendaciones como: al menos la mitad del área del jardín reciba mínimo dos horas de sol el 21 de diciembre.

Por otra parte, la normativa nacional aborda este aspecto con la rasante, que corresponde a una línea imaginaria proyectada desde el eje de los deslindes del predio y desde el eje de la calzada, para generar un volumen máximo, donde debe circunscribirse la edificación. El ángulo varía según la zona geográfica, siendo en el norte 80°, centro 70° y sur 60°. Para evitar la aparición de edificios con fachadas anguladas o piramidales se aplica el cálculo de sombra. Su aplicación es compleja y permite sobrepasar el límite de altura permitida, siempre y cuando ésta no sobrepase la superficie de sombra del volumen máximo teórico (MERINO et al., 2021). La aplicación de estas herramientas ha provocado conflictos en sectores de la ciudad en proceso de reestructuración urbana, por falta de ventilación, acumulación de humedad, falta de iluminación y radiación solar, generado por los conos de sombra, principalmente en ciudades con climas más húmedos como Concepción (BELLO et al., 2019).

Ante esto se realizó una modificación en la norma del Plan Regulador Comunal de Concepción (PRCC), disminuyendo las alturas máximas de edificación (Decreto N°494, 2023). En este proceso surgieron dos posiciones: una en contra y que veía estas medidas como limitantes del crecimiento y desarrollo de la ciudad, y otra a favor, porque se protegerían los derechos de los vecinos al sol y la vida de barrio (BELLO et al., 2019). Posteriormente el año 2019 se publicó la Guía de Densificación Equilibrada (GDE) del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que propone criterios para definir la altura recomendable de las edificaciones y aplicables a las ciudades chilenas. Esta guía no explicita las diferentes inclinaciones solares locales como lo hacen las rasantes.

El objetivo de esta investigación es evaluar con una nueva metodología de cálculo paramétrico la optimización de la morfología urbana en un contexto de densificación, como el caso de la ciudad de Concepción, pero en función del confort en el espacio urbano y condiciones adecuadas de acceso solar. Esto involucra el estudio de variables formales y del ancho del cañón urbano, porque ambos afectan la cantidad de luz que penetra en las calles, así como la altura de los edificios que proyecta sombra en el área circundante. La ocupación de suelo también incide en la proporción de terreno cubierta por edificios, que influye en los distanciamientos entre ellos y que afectan al porcentaje de vista de cielo, horas de luz solar directa, incidencia directa de radiación solar y finalmente al confort en el espacio público.

Términos relacionados con el bienestar térmico afirman que el estado de confort es diferente para cada persona y se relaciona con el calor que produce el cuerpo humano y el que pierde, por medio de parámetros ambientales tales como: T° del aire, T° radiante media, velocidad del aire y humedad relativa. Para ello se utiliza el índice universal de clima térmico (UTCI). Este índice describe los intercambios de calor entre el cuerpo humano y el medio ambiente. El estudio de XU et al., 2019 (XU, YIN et al., 2019) utiliza esta metodología para determinar el nivel de confort del espacio dentro del cañón urbano.

En esta investigación se realizan simulaciones de morfologías de una manzana seleccionada de la ciudad de Concepción, para definir la radiación solar incidente, calculando las horas de luz solar directas y el UTCI. Luego se analizan los niveles de densificación alcanzado usando la herramienta Spacematrix (PONT y HAUPT, 2021). Los modelos de las morfologías urbanas simulan los parámetros definidos por las normas del PRCC y la GDE del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Luego se comparan ambas con un modelo paramétricamente optimizado, que se crea con algoritmos genéticos, como un proceso automatizado que optimiza múltiples objetivos, en este caso como los niveles de radiación solar, horas de sol directas, el UTCI y crecimiento en altura.

2 MATERIALES Y MÉTODOS

2.1 Caso de estudio

El estudio se realizó en la ciudad de Concepción, ubicada en la desembocadura del río Bio Bío en la región del mismo nombre y corresponde a la a



FIG. 1. Emplazamiento del caso de estudio, elaboración propia
Fuente: SIG Municipalidad de Concepción 2023

segunda ciudad más poblada de Chile. Este caso es de particular interés de estudio por el conflicto urbano surgido por las modificaciones a la norma que regula la altura máxima permitida para las edificaciones. Para la selección del área de estudio se buscó una manzana representativa de una zona de potencial densificación en la ciudad, la cual se ubica entre las calles Cruz, Bulnes, Aníbal Pinto y Colo Colo ($36^{\circ}49'10.2''S$ $73^{\circ}03'12.7''W$) (Fig. 1a). Para el análisis morfológico se tomó en cuenta la forma de los lotes, su orientación y el cañón urbano de sus cuatro lados, junto con sus manzanas contiguas. La manzana de estudio se ubica en las zonas clasificadas normativamente como Centralidad Barrio Densificación (CBD) y Barrio Densificación Residencial (DR) (Fig. 1b). Para los casos de predios pequeños se procedió a fusionarlos con otros para alcanzar una media estándar (Fig. 1c).

2.2 Metodología

Para el estudio se utilizó una metodología cuantitativa experimental basada en simulaciones solares de cuatro modelos realizados en Rhinoceros y su complemento Grasshopper 3D. Se modelaron bloques de edificios según los parámetros máximos permitidos por los diferentes modelos de crecimiento, según el PRCC y la GDE. En el caso del primero se aplicó la altura máxima permitida de 21 m equivalente a 7 pisos y en el caso del segundo, el rango recomendado de una relación entre el ancho de la calle que enfrenta y la altura de las edificaciones de 1:1,5 (CNDU-Chile, 2019).

Por otro lado, se desarrollaron dos modelos paramétricos basados según rangos de altura y la ocupación de suelo establecidos en el PRCC, a

través de los cuales se buscó la optimización del modelo para alcanzar la mayor radiación incidente y en el otro las mayores horas de sol con la máxima densidad. De este modo se contrastan las variables tanto formales como ambientales, por medio del uso de algoritmos genéticos con el complemento de análisis y optimización multiobjetivo Wallacei.

Con el fin de encontrar la configuración urbana óptima y un entorno urbano eficiente y ambientalmente confortable (ABDOLLAHZADEH y BILORIA, 2022) se realizaron simulaciones con el programa Ladybug en los cuatro modelos, siendo los resultados simulados y analizados en las horas de sol incidentes, Sky View Factor y UTCI.

2.3 Modelos de estudio

2.3.1 Modelo según normativa del PRCC vigente

El modelo urbano es realizado a partir de las condiciones establecidas en la normativa del PRCC (Fig. 2), donde se permite edificar bloques de edificios hasta 21 m de altura, equivalente a 6 pisos y con una ocupación de suelo del 80%. Sin antejardín y en calles de 15 a 18 m de ancho desde las líneas oficiales (Fig. 3).

VARIABLES FORMALES	MEDIDA
Altura	21 m
Antejardín	0 m
Área de edificio	80 % del lote
Patio	20 % del lote
Ancho de calle	15 a 18 m

FIG. 2. Restricciones PRCC
Fuente: Elaboración propia

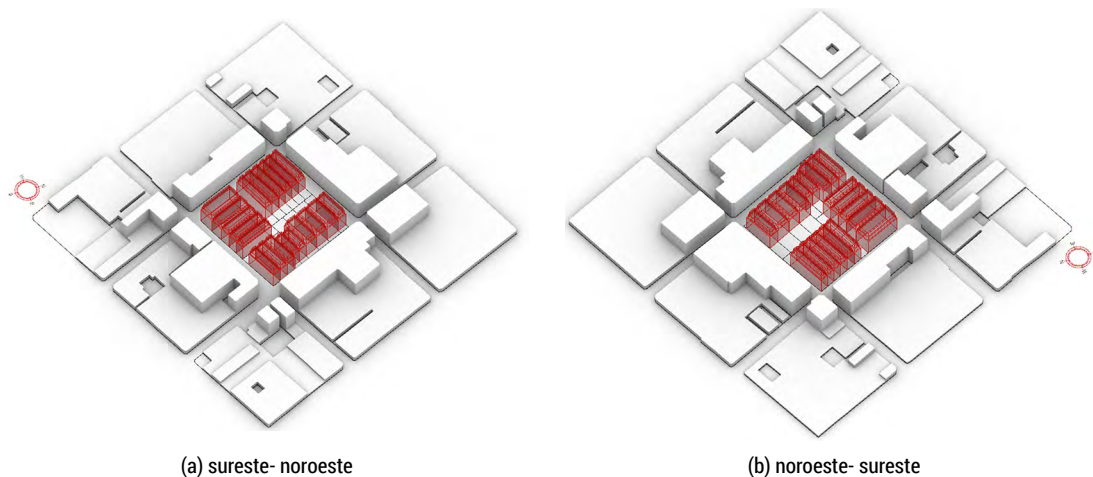


FIG. 3. Modelo PRCC
Fuente: Elaboración propia

2.3.2 Modelo según la GDE

El modelo urbano es realizado siguiendo las pautas de la GDCE (FIG. 4) y se configura en una relación ancho de la calle y altura de la edificación de 1 es a 1:5, por lo que resulta un antejardín público de 5 m y que permitiría edificar volúmenes con alturas que van entre 21 m a 35 m equivalente a 6 y 10 pisos respectivamente, con una ocupación de suelo de 80%. El ancho de las calles varía entre 23 y 28m (FIG. 5).

VARIABLES FORMALES	MEDIDA
Altura	21 a 35 m
Antejardín	5 m
Área de edificio	80 % del lote
Patio	20 % del lote
Ancho de calle	23 a 28 m

Fig. 4. Pautas GDE
Fuente: Elaboración propia

2.3.3 Modelo paramétrico

El modelo paramétrico se formuló en base a la geometría de los lotes existentes y en la manzana para alcanzar la mayor densidad posible, pero también, para alcanzar el mayor acceso solar. Para que el proceso de optimización modificara la forma de los edificios de cada lote se establecieron variables formales que están dentro de un rango de mínimos y máximos, y las variables solares que influyen en las variables formales (FIG. 6). Se estableció un patrón de búsqueda de los límites máximos, para así cruzar todas las variables implicadas, por medio del uso de los objetivos de optimización, que son instrucciones para el programa multiobjetivo Wallacei. En éste se estableció la optimización de 50 generaciones de 20 individuos, resultando un total 1000 individuos simulados por el modelo, siendo éste un número aceptable en función de los tiempos

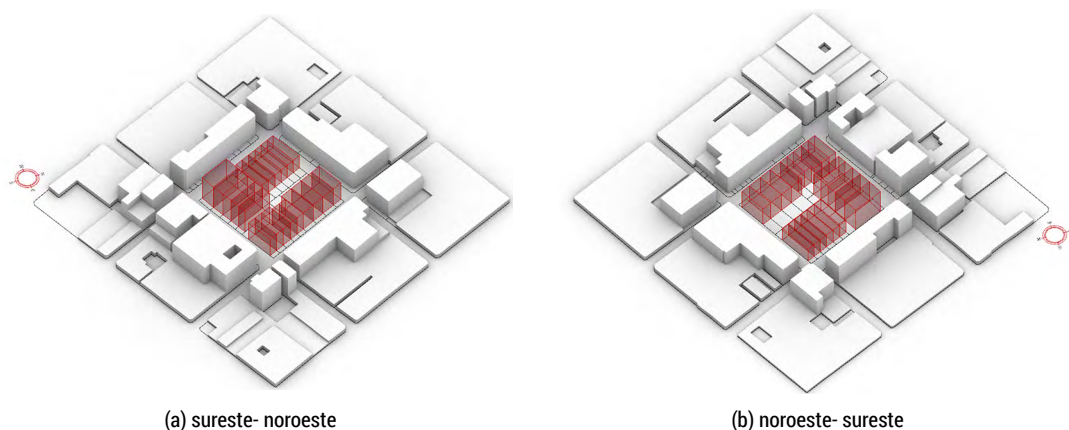


FIG. 5. Modelo GDE
Fuente: Elaboración propia

de simulación y recursos computacionales disponibles.

VARIABLES FORMALES	RANGO
Altura	5 a 15 pisos (3.5m por piso)
Antejardín	0 - 20% del lote
Área de edificio	60 - 80% del lote
Patio	20 - 40% del lote
VARIABLES AMBIENTALES	
Radiación solar directa	<200 km/m²
Horas de sol	<2 horas

FIG. 6. Variables de optimización
Fuente: Elaboración propia

El método de trabajo comenzó con el ingreso de los datos formales de cada modelo (individuo), para ser simulado en Ladybug, de donde son extraídos datos de radiación solar directa y hora de sol. Estos son exportados a Wallacei, donde se determina si se logran cumplir los objetivos de optimización (FIG. 7). Para la formulación de la geometría del modelo se establecieron cinco objetivos de optimización, siendo los más determinantes los objetivos de variables solares, donde se buscó maximizar la radiación solar y maximizar las horas de sol. Se generaron dos modelos paramétricos con diferentes enfoques, con el propósito de verificar si el cambio de objetivo lograba otros resultados. Para su optimización se establecieron los objetivos de optimización que corresponden a la modificación de variables formales y ambientales dentro de un rango determinado. Como primera variable se buscó aumentar las horas de sol y la radiación incidente de la calle y las fachadas de los edificios modelados, aumentando la anchura del cañón urbano, para tener una mayor distancia entre las fachadas de los edificios. Para aquello se determinó que el rango de antejardín estaría entre 0 y 20% del lote. Como segunda variable se buscó aumentar la

FITNESS VALUE	OBJETIVO DE OPTIMIZACIÓN	VARIABLE AFECTADA
MODELO 1		
F 01	Maximizar radiación fachada	Radiación directa
F 02	Maximizar altura	Altura (m)
F 03	Maximizar ocupación	Área de edificio
F 04	Maximizar radiación calle	Radiación directa
F 05	Maximizar Antejardín	Antejardín
MODELO 2		
F 01	Maximizar horas de sol fachada	Horas de sol
F 02	Maximizar altura	Altura (m)
F 03	Maximizar ocupación	Área de edificio
F 04	Maximizar horas de sol calle	Horas de sol
F 05	Maximizar Antejardín	Antejardín

FIG. 7. Objetivos de optimización
Fuente: Elaboración propia

densidad, lo que implicó maximizar la altura de los edificios entre rangos de 5 a 15 pisos de 3,5 m cada uno y su ocupación de suelo, al aumentar el área del edificio entre el rango de 60% a 80% del lote. Para la selección del individuo con los objetivos de optimización más adecuados se seleccionó el que mostrara el promedio de los objetivos. Para determinar el punto óptimo se usó el rango de tiempo del día más desfavorable correspondiente al solsticio de invierno, el 21 de junio de 6 a 9 h.

2.4 Variables

Las variables de la investigación bajo las cuales se compararon los cuatro modelos se dividen en formales y ambientales.

2.4.1 Variables formales

Las variables formales tienen relación con la morfología urbana, como la altura del edificio, el ancho de calle según el porcentaje de área de antejardín, la ocupación de suelo de los edificios y el porcentaje de área de patio. Para comparar estas variables entre los modelos, se usaron las variables de medición de grano urbano, establecidos en la herramienta Spacematrix (PONT y HAUPT, 2021) (FIG. 8), y que corresponde a una forma gráfica de representación del nivel de densidad de una ciudad.

2.4.2 Variables ambientales

Las variables ambientales corresponden a las horas de sol por m² y la incidencia de radiación solar directa por m². Junto con el Factor de Vista del Cielo, o la abreviación del inglés SVF, para medir la cantidad de radiación solar que ingresa en el cañón urbano. El término SVF tiene dos definiciones (ZHANG et al., 2012) según la disciplina o estudio en el que se aplica. Para investigaciones relacionadas en la arquitectura y diseño urbano se usa la definición geométrica, la cual se refiere a la porción de cielo que es visible desde un punto determinado, donde el SVF es calculado como la relación entre al ángulo del área de cielo visible, desde cierto punto, hasta el ángulo del hemisferio ubicado en el mismo punto (método geométrico). Para investigaciones realizadas en el área de la geografía y climatología se hace referencia al SVF como el radio de la radiación recibida o emitida en una superficie plana, hacia la fuente de radiación de todo el hemisferio ambiental (método del coseno ponderado). Para esta investigación se ha empleado el método geométrico y se mide con el porcentaje de apertura al cielo.

Para medir el nivel de confort en el espacio urbano se utilizó el índice UTCI. Éste se define por la

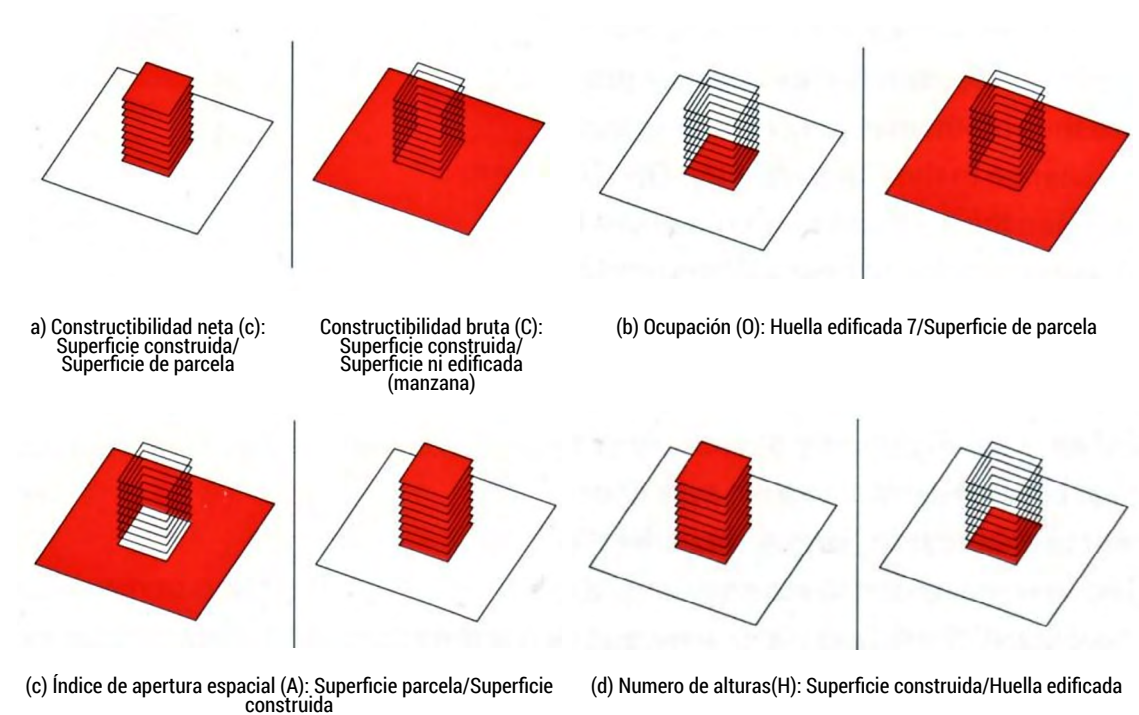


FIG. 8. Variables formales
Fuente: Pont y Haupt (2021)

Temperatura del aire (T_a) de la condición de referencia, que reproduce la misma respuesta del sujeto en las condiciones reales (BLAZEJCZYK y JENDRITZKY, 2013). Éste involucra factores como: la Temperatura del aire (T_a , $^{\circ}\text{C}$), Temperatura radiante (T_{mrt} , K), humedad relativa (RH, %) y la velocidad del viento (m/s). UTCI tiene diez niveles de clasificación de estrés térmico (XU, YIN et al., 2019) (FIG. 9).

UTCI ($^{\circ}\text{C}$) RANGE	STRESS CATEGORY
Above +46	extreme heat stress
+38 to +46	very strong heat stress
+32 to +38	strong heat stress
+26 to +32	moderate heat stress
+9 to +26*	no thermal stress
+9 to 0	slight cold stress
0 to -13	moderate cold stress
-13 to -27	strong cold stress
27 to -40	very strong cold stress
Below -40	extreme cold stress

FIG. 9. UTCI Temperatura equivalente según el estrés térmico
Fuente: Blazejczyk y Jendritzky (2013)

Por otro lado, existen otras variables ambientales que afectan al confort de los habitantes, entre ellas: el viento, el nivel de vegetación, la materialidad del entorno y el color de las edificaciones (LOEFFLER et al., 2021). Pero, en el caso de esta investigación no fueron consideradas, porque ésta se enfocó en la

relación solar en la morfología urbana y el confort del espacio público.

2.5 Simulación

Para la simulación de los modelos se escogió el día con el menor ángulo solar, correspondiente al solsticio de invierno y para el análisis del periodo de invierno el lapso entre el 21 de junio y el 23 de septiembre, desde las 6:00 hasta las 19:00 h. Lo anterior, con el objetivo de identificar las diferencias entre los resultados del peor día del año con el acumulado del periodo de invierno de los diferentes modelos.

3 RESULTADOS

Los resultados se dividen en una primera parte en la optimización de los modelos paramétricos y en una segunda parte en los análisis del modelo del PRCC y GDE. Los resultados corresponden al análisis de los horas directas de sol, análisis de porcentaje de vista al Cielo (SVF), radiación solar y nivel de estrés térmico. Los periodos seleccionados para realizar los análisis, corresponden a la época de invierno por ser la más desfavorable por el bajo ángulo de elevación solar. Finalmente se comparó el nivel de densidad alcanzada por lo diferentes modelos con la herramienta Spacemate.

3.1 Optimización de la radiación solar multiobjetivo en Wallacei

A partir de la optimización multiobjetivo de 1000 individuos por modelo, se observa en ambos modelos paramétricos la presencia de edificios de diferentes alturas y con retranqueos variados de su fachada. El distanciamiento de los edificios respecto a la calle es variado, esto como resultado de aplicar la optimización por cada lote. De estos modelos resulta una clara tendencia de la geometría a escalonarse tanto en la altura de los edificios y en sus fachadas hacia la orientación norte (Figs. 10 y 12).

El área correspondiente a antejardín, en los modelos paramétricos 1 y 2, es de 18,8% y 19,8% respectivamente y el área de patio es de 51% y 18,6%

respectivamente. El aumento de estas áreas se debe a que al momento de realizar la optimización, el programa buscó distanciar las fachadas de los edificios unos de otros, para tener un mayor asoleamiento y en el caso de no haber algún obstáculo, sus fachadas se acercan a la calle. Por el contrario, al disminuir el área de patio el modelo paramétrico 2 buscó una mayor ocupación de suelo, al hacer edificios más bajos en comparación con el modelo paramétrico 1 (Figs. 11 y 13).

3.2 Porcentaje de vista al Cielo (SVF)

Se simuló la apertura al cielo de los diferentes modelos para observar el porcentaje de visibilidad del cielo, dando como resultados que el modelo

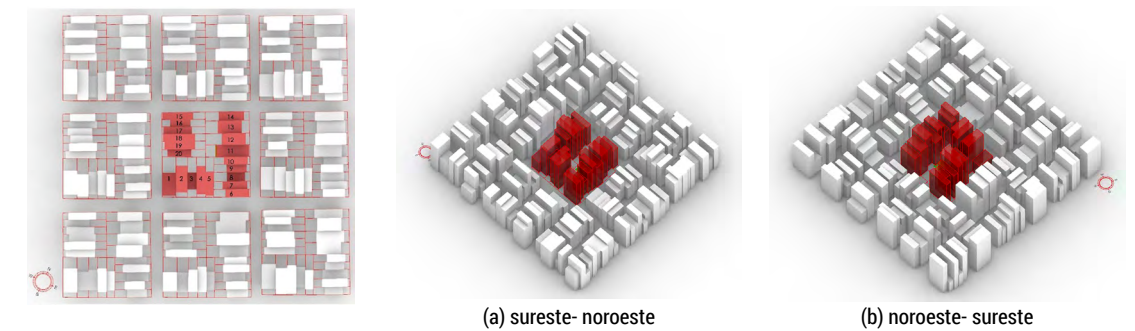


FIG. 10. Modelo paramétrico 1, optimización de la radiación solar
Fuente: Elaboración propia

LOTE	LOTE (M²)	ALTURA (M)	PISOS	ANTEJARDÍN (%)	ÁREA DE EDIFICIO (%)	PATIO (%)
1	945.53	20	6	3.47	57.20	39.31
2	773.62	57.53	16	11.79	65.80	22.43
3	610.63	27.70	8	19.77	43.20	37.03
4	608.34	57.73	16	22.48	70.71	6.80
5	545.38	48.72	14	3.85	59.68	36.46
6	480.65	49.23	14	31.87	64.94	3.18
7	489.42	47.50	14	23.91	67.88	8.20
8	561.78	23.23	7	36.11	49.78	14.09
9	469.79	38.84	11	35.55	55.50	8.94
10	453.02	54.75	16	26.67	67.07	6.26
11	890.88	54	15	21.94	76.85	1.21
12	857.53	48	14	36.48	55.19	8.32
13	940.29	41.70	12	27.77	55	17.23
14	658.30	37	11	31.39	57.72	10.90
15	527.11	45	13	1.04	70.59	28.37
16	525.11	30	9	18.62	46.83	34.54
17	525.08	46	13	3.30	66.30	30.39
18	542.61	65	19	2.05	74.69	23.25
19	592.50	61	18	4.87	70.75	24.37
20	551.07	41	12	11.46	54.25	34.30

FIG. 11. Forma de las edificaciones modelo paramétrico 1
Fuente: Elaboración propia

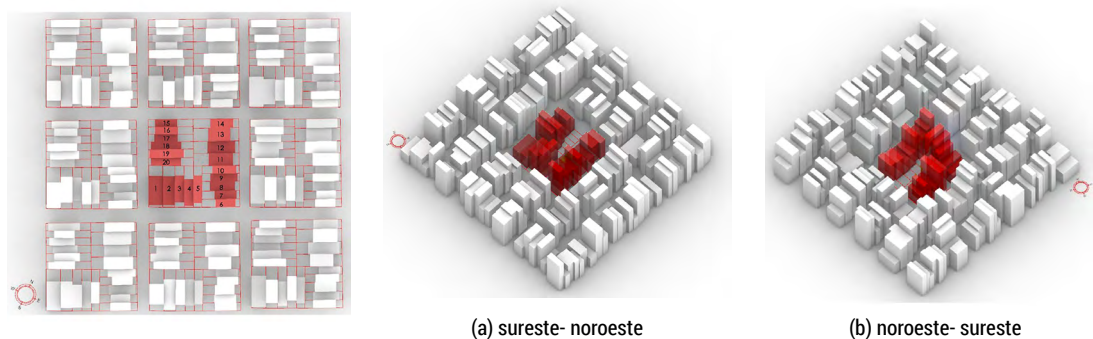


FIG. 12. Modelo paramétrico 2, optimización de la radiación solar
Fuente: Elaboración propia

LOTE	LOTE (M²)	ALTURA (M)	PISOS	ANTEJARDÍN (%)	ÁREA DE EDIFICIO (%)	PATIO (%)
1	945.53	20.77	6	4.48	71.25	24.28
2	773.62	24.37	7	4.90	69.65	25.45
3	610.63	37.95	11	12.59	65.09	22.32
4	608.34	45.17	13	32.57	64.55	2.87
5	545.38	54.65	16	9.75	66.94	23.31
6	480.65	43.22	12	35.86	52.94	11.20
7	489.42	34.36	10	32.87	58.93	8.20
8	561.78	35.03	10	21.014	66.75	12.11
9	469.79	38.05	11	22.45	72.50	5.03
10	453.02	49.31	14	26.67	65.05	8.28
11	890.88	22	6	32.94	53.90	13.15
12	857.53	21.40	6	30.52	61.16	8.33
13	940.29	25.72	7	32.77	49	18.23
14	658.30	26.59	8	38.44	50.66	10.90
15	527.11	17.42	5	14.76	49.80	35.44
16	525.11	26.63	8	14.70	50.76	34.54
17	525.08	18.25	5	13.47	52.18	34.36
18	542.61	24.01	7	5.17	68.63	26.19
19	592.50	53.69	15	1.94	76.73	21.24
20	551.07	42.34	12	4.82	66	29.17

FIG. 13. Forma de las edificaciones modelo paramétrico 2
Fuente: Elaboración propia

realizado a partir del PRCC tiene un índice de apertura al cielo que va desde el 2,93% a 14,76%. Por otro lado, el modelo realizado a partir de la GDE muestra un mayor índice de apertura al cielo que va desde el 3,71% a 19,35%. Lo anterior, se explica por el aumento del ancho del cañón urbano al aplicar los incentivos que sugiere la GDE, que entrega 5 m de antejardín de uso público, pasando de 14 m a 24 m de ancho. Entre ambos modelos el factor que los diferencia es la altura máxima conseguida, donde el modelo GDE alcanza hasta 35 m de altura en comparación con el modelo PRCC, donde el máximo alcanzado es 27 m con pisos retranqueados. Por otro lado, el modelo paramétrico 1 tiene una apertura al cielo que va desde el 6,84% a 18,57% y el paramétrico 2 de 6,45% a 19,94%. Los mayores

porcentajes de vista hacia el cielo se ubican en las intersecciones y en los patios de los edificios, siendo los cañones urbanos orientados de noreste a suroeste los que tienen un mayor porcentaje. Los modelos optimizados al tener un escalonamiento presentan una mayor apertura al cielo (Fig. 14).

3.3 Horas de incidencia de luz solar

3.3.1 Periodo, 21 de junio desde las 6 h a 19 h

A partir de la simulación de horas de sol al día para el 21 de junio de los modelos del PRCC y de la GDE, se observa que las zonas con menor asoleamiento son los cañones orientados de suroeste a noreste, los

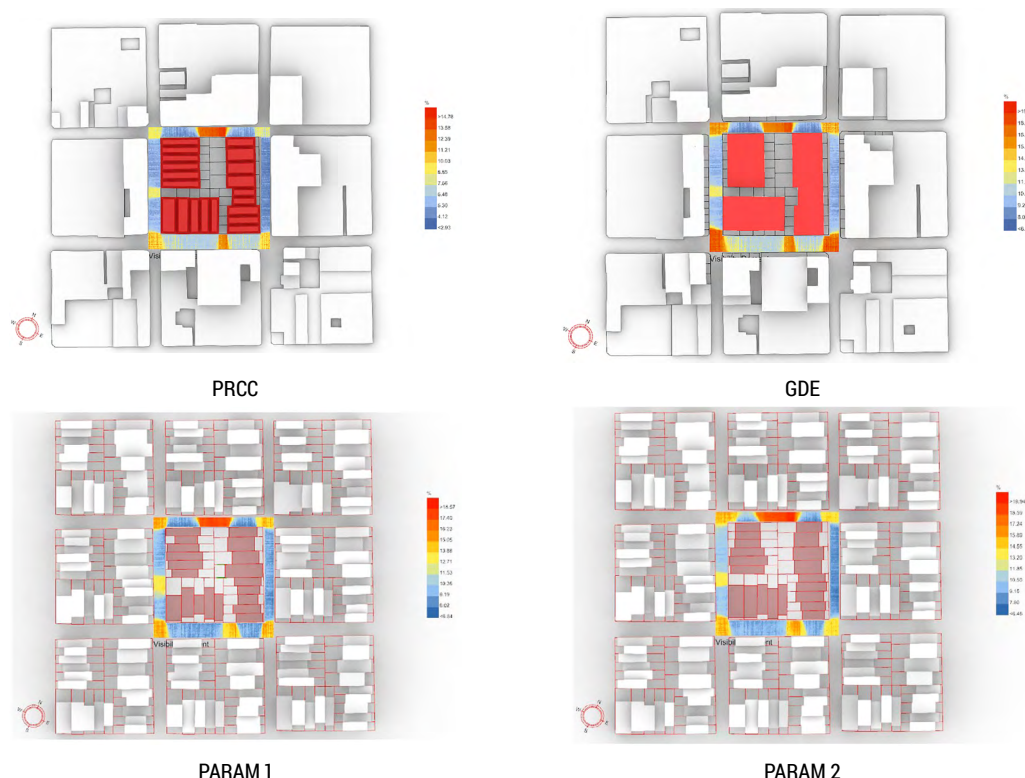


FIG. 14. Porcentaje de vista al cielo SVF
Fuente: Elaboración propia

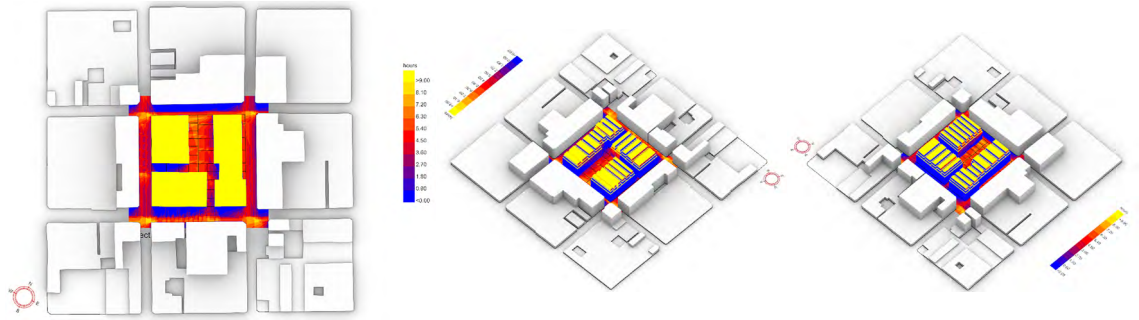
cuales reciben la sombra de la fachada sur de las edificaciones, llegando a 0 h. Por otro lado, los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste tienen mayores horas de sol entre 3 a 5 h y de 3 a 8 h respectivamente. Se puede observar en el modelo del PRCC que en las fachadas de los edificios y en todas sus orientaciones, éstas reciben bajos niveles de luz solar directa bajo los 21 m de altura. En el modelo realizado a partir de la GDE, que posee un mayor ancho de calle presenta una mayor incidencia solar llegando a 8 h y con edificios de mayor altura. Por otro lado, el modelo paramétrico 1 tiene sus cañones urbanos de noroeste a sureste con un máximo de 6,30 h, siendo en algunos puntos heterogéneo en comparación con los modelos geométricos, como resultado de las diferentes alturas de los edificios. En el caso del plano de la calle se observa que en la mayoría las horas de sol son bajas, oscilando entre 0 h a 2,7 h. En el modelo paramétrico 2 se observa una situación similar, pero con un aumento de las horas de sol, que alcanza a 6,20 h y en una mayor superficie que el modelo paramétrico 1, concentrándose las zonas con menos horas de sol en los cañones orientados de noreste a suroeste. Por otro lado, se observó que existe un aumento considerable de las horas de sol en las fachadas de los edificios en ambos modelos, llegando estas a 9 h en los pisos superiores. Morfológicamente se observó una tendencia al escalonamiento

de los edificios, que procuran mayor altura para tener más horas de sol (Fig. 15).

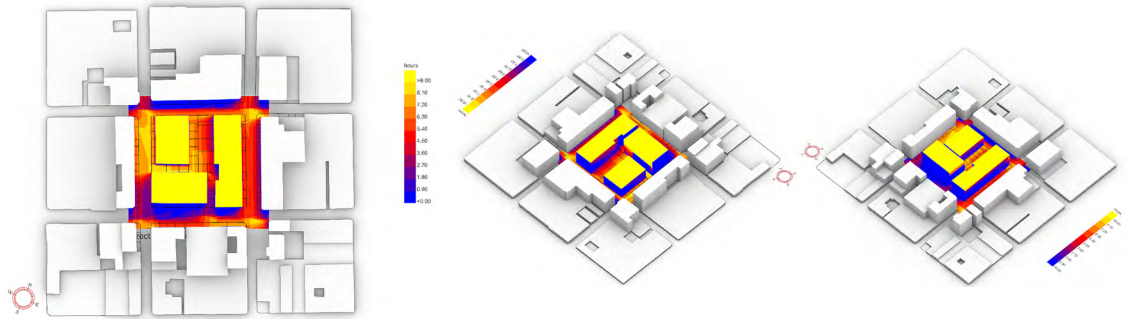
3.3.2 Periodo, meses de "invierno" junio - septiembre

A partir de la simulación del modelo PRCC del periodo de los meses de invierno se observó que las horas de incidencia de luz solar van desde 0 h y 1003 h este rango es determinado por las zonas que no están expuestas a la luz solar como los primeros niveles y zonas con exposición permanente como las cubiertas. Las zonas con menor asoleamiento son los cañones orientados de suroeste a noreste, los cuales reciben la sombra de la fachada sur de las edificaciones, llegando a 0 h. Por otro lado, los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste tienen mayores horas de sol entre 400 y 700 h y se observa que las fachadas reciben bajos niveles de luz solar directa por debajo de los 21 m. Por otra parte, el modelo GDE registra variaciones entre 0 y 1003 h de incidencia solar, donde las zonas con menor asoleamiento corresponden a los cañones orientados de suroeste a noreste, los cuales reciben la sombra de la fachada sur de las edificaciones y donde se registra entre 0 y 700 h. Por otro lado, los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste tienen mayores horas de sol entre 400 y 800 h y se observa que en

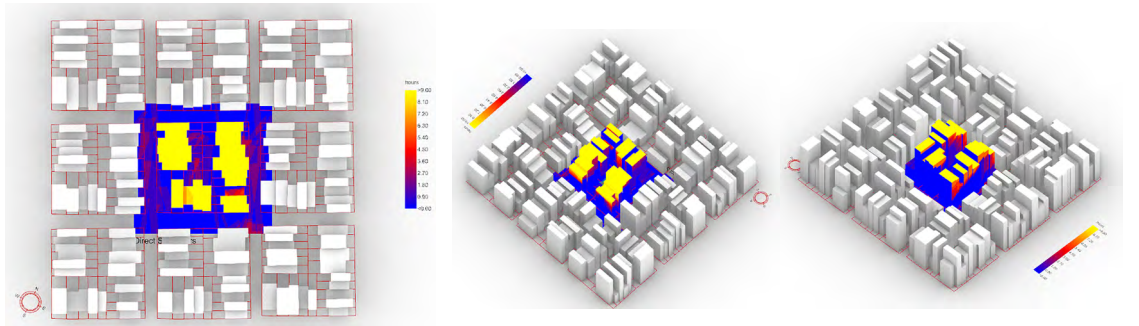
PRCC



GDE



PARAMÉTRICO 1



PARAMÉTRICO 2

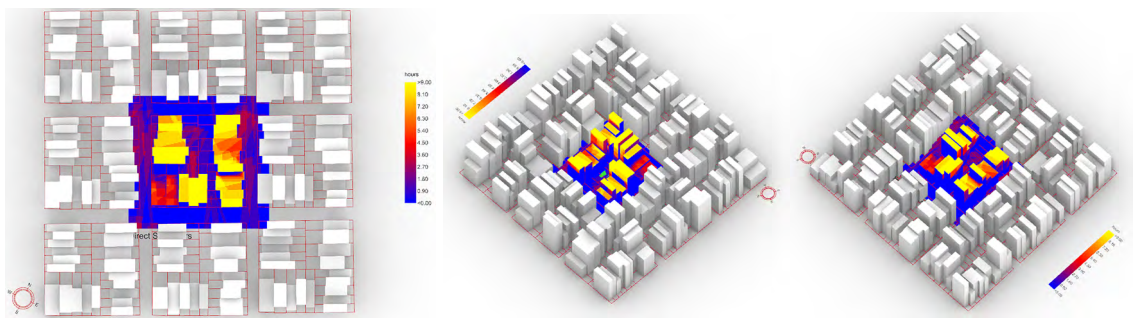
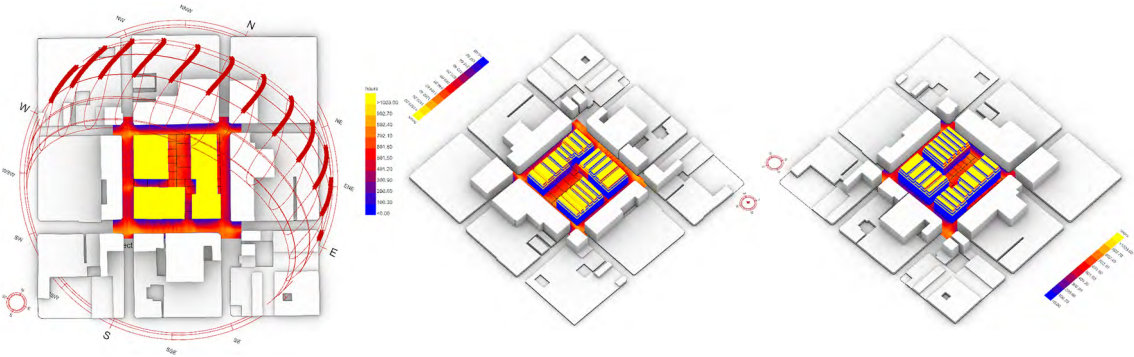
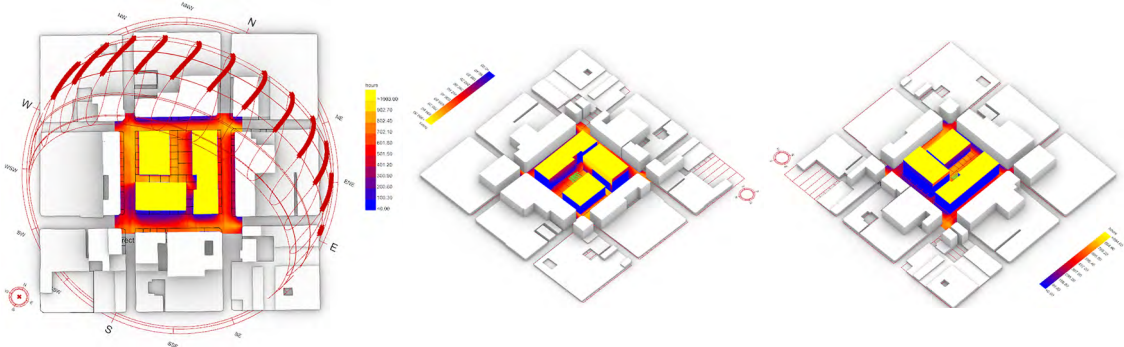


FIG. 15. Horas de incidencia solar. Periodo, 21 de junio desde las 6 h a 19 h
Fuente: Elaboración propia

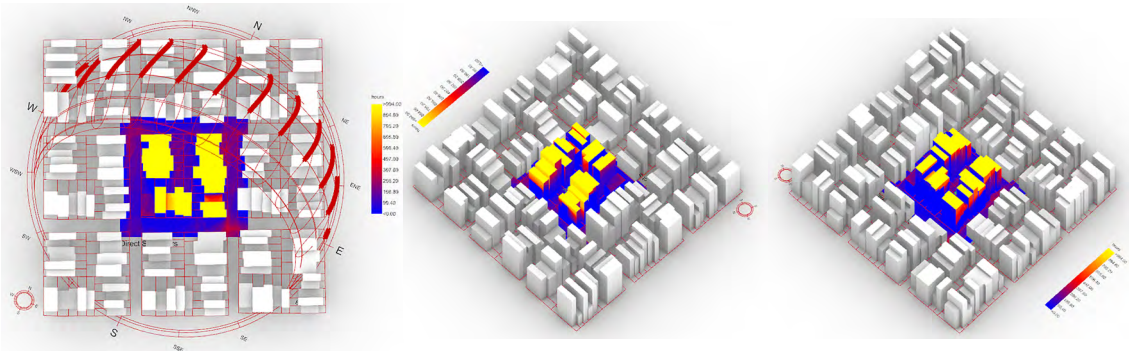
PRCC



GDE



PARAMÉTRICO 1



PARAMÉTRICO 2

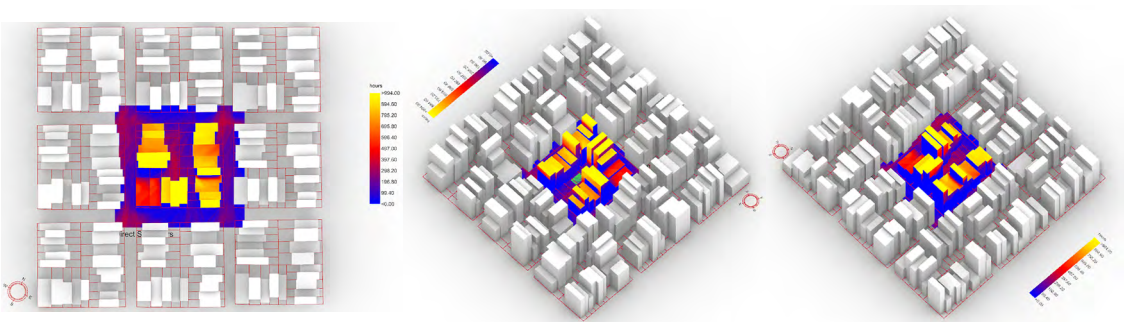


FIG. 16. Horas de incidencia solar. Periodo, meses de invierno junio – septiembre
Fuente: Elaboración propia

las fachadas reciben bajos niveles de luz solar directa por debajo de los 21 m. No obstante, al ser edificios con mayor altura tienen mayor incidencia solar llegando a 900 h. Por el contrario, en el modelo paramétrico 1 alcanza hasta 994 h de sol, siendo los cañones urbanos orientados de noreste a suroeste, los que tienen menos horas de luz solar llegando a 397 h. Al igual que el modelo paramétrico 2, que alcanza 497 h, la disminución de las horas de sol en el espacio público se debe a las mayores diferencias de altura de los edificios. Finalmente, en las fachadas de estos modelos, se observa una mayor incidencia y horas de sol llegando a 994 h en el modelo paramétrico 1 y a 894 h en el modelo paramétrico 2 (Fig. 16).

3.4 Niveles de radiación solar directa

3.4.1 Período, 21 de junio desde las 6:00 a 19:00 h

A partir de la simulación de radiación solar incidente el modelo PRCC muestra que la energía solar recibida en los cañones orientados de suroeste a noreste varía entre 0,23 kWh/m² y 0,46 kWh/m², los cuales reciben la sombra de la fachada sur de las edificaciones. Los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste tienen mayor energía solar recibida alcanzando 0,46 kWh/m² a 0,92 kWh/m². Por otro lado, las fachadas reciben bajos niveles de radiación solar directa por debajo de los primeros 21m de altura, registrándose entre 0,23 kWh/m² y 0,69 kWh/m² y por sobre esta altura hasta 1,15 kWh/m². En el caso del modelo GDE la energía solar recibida en los cañones orientados de suroeste a noreste varía entre 0,23 kWh/m² y 0,69 kWh/m² y reciben la sombra de la fachada sur de las edificaciones. Los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste muestran capturar mayor energía solar alcanzando entre 0,46 kWh/m² y 1,15 kWh/m². En las fachadas se reciben bajos niveles de radiación solar directa, llegando en los primeros 21m de altura a 0,23 kWh/m² hasta 0,69 kWh/m² y por sobre esa altura alcanzando 1,15 kWh/m². En cambio, en el modelo paramétrico 1 los cañones urbanos orientados de suroeste a noreste registran 0 kWh/m² y 0,46 kWh/m², los orientados de noroeste a sureste hasta 2,08 kWh/m² y en los cañones orientados al sur hasta 0,68 kWh/m². El modelo paramétrico 2 presenta una superficie mayor de espacio urbano con radiación que llega hasta 0,68 kWh/m², pero tiene una menor radiación incidente en las fachadas llegando sólo a 0,48 kWh/m² o menos (Fig. 17).

3.4.2 Período de "invierno" junio - septiembre

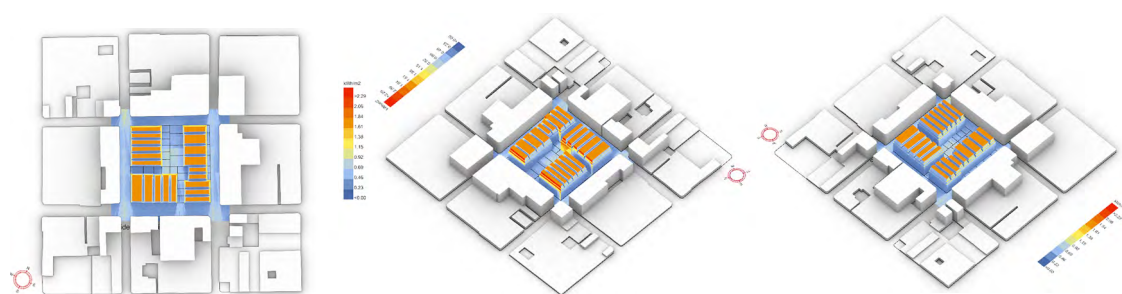
La energía solar recibida en el modelo PRCC en los cañones orientados de suroeste a noreste varía entre 0,23 kWh/m² y 95,03 kWh/m², los cuales reciben

la sombra de la fachada sur de las edificaciones. Por otro lado, los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste reciben mayor energía solar, estando entre los 23,76 kWh/m² y 118,79 kWh/m². En las fachadas se reciben bajos niveles de radiación solar directa, llegando en los primeros 21m de altura entre 23,76 kWh/m² y 71,27 kWh/m², y por sobre la altura máxima alcanzando 142,55 kWh/m² siendo el máximo alcanzado durante ese periodo de tiempo. En el caso del modelo GDE la energía solar recibida en los cañones orientados de suroeste a noreste, varía entre 23,76 kWh/m² y 118,79 kWh/m² poseyendo una mayor superficie expuesta en comparación al modelo del PRCC, los cuales reciben la sombra de la fachada sur de las edificaciones. Los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste tienen una mayor superficie lo que permite alcanzar 23,76 kWh/m² y 118,79 kWh/m². En las fachadas se reciben bajos niveles de radiación solar directa, llegando en los primeros 21m de altura de 0 kWh/m² a 118,79 kWh/m² y por sobre la altura máxima, hasta 142,55 kWh/m². En el caso del modelo paramétrico 1, la radiación solar recibida en los cañones urbanos orientados al sur alcanza a 47,10 kWh/m² y en los cañones orientados al norte llega a 70,64 kWh/m² y 94,19 kWh/m². En el caso del modelo paramétrico 2, sus cañones urbanos orientados hacia el suroeste a noreste registran una radiación de 70,64 kWh/m² a 117,74 kWh/m², en las fachadas de los edificios se obtienen 235,48 kWh/m² para las fachadas norte y 23,55 kWh/m² para las fachadas sur, siendo de este modo el modelo que alcanza la mayor superficie expuesta por la altura de sus edificios (Fig. 18).

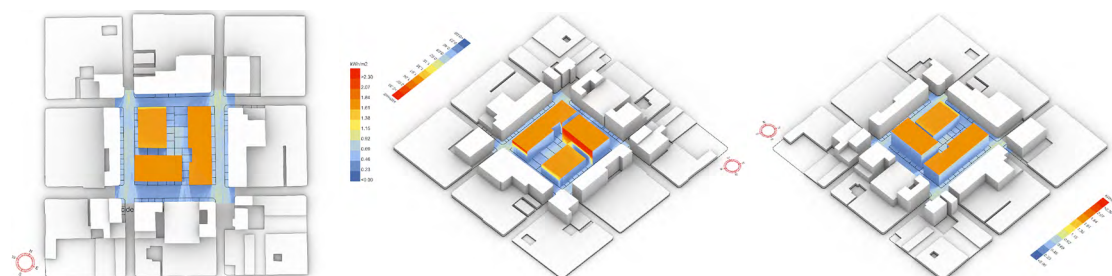
3.5 Índice de estrés térmico UTCI

A partir de la simulación del periodo de los meses de invierno en el modelo PRCC se observa, que los cañones urbanos orientados de suroeste a noreste tienen una leve menor temperatura de confort (14,45°C) en comparación con los cañones urbanos orientados de sureste a noroeste (15°C). En relación con el análisis realizado para el día más desfavorable se observó que el índice de estrés térmico registra una sensación de frío moderado. En comparación con los resultados del modelo GDE se observó el mismo comportamiento, pero a diferencia del modelo anterior éste logra aumentar la temperatura de confort en 0,03°C. Por otro lado, en el modelo paramétrico 1 se observa que los cañones orientados al norte registran para el día más desfavorable una temperatura de confort de 14,75°C y las que están orientados hacia el sur de 14,39°C. En los cañones urbanos orientados hacia el norte, en los meses de invierno, ésta asciende a 14,84 °C y 14,57°C en los orientados hacia el sur. El modelo paramétrico

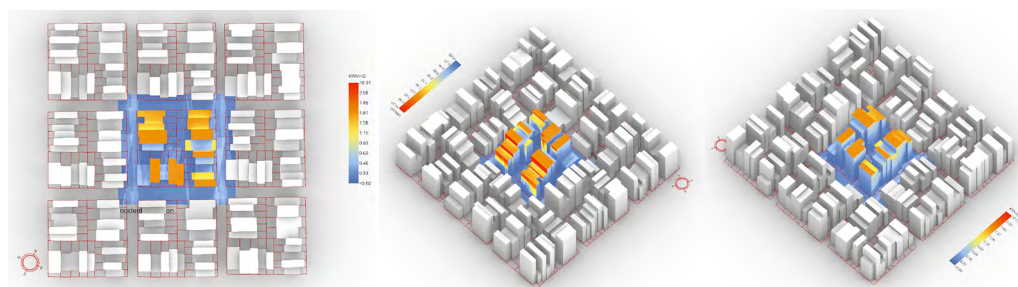
PRCC



GDE



PARAMÉTRICO 1



PARAMÉTRICO 2

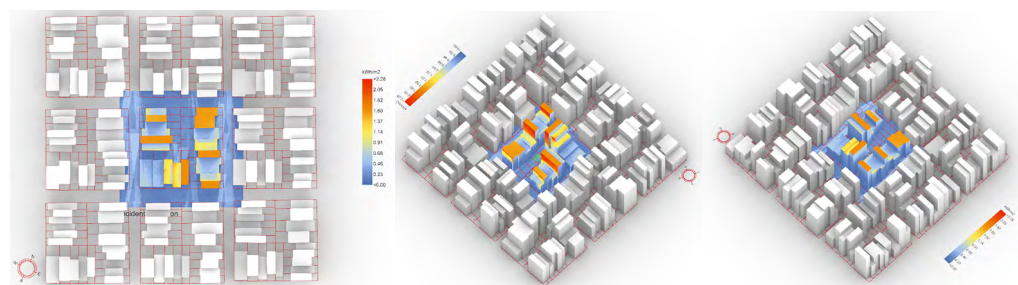
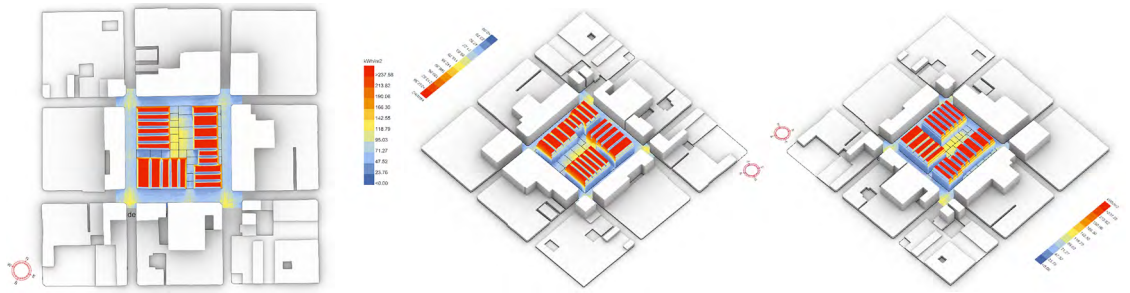
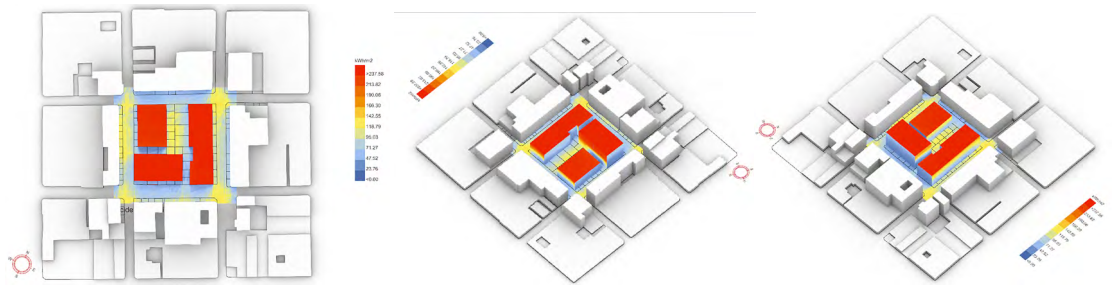


FIG. 17. Radiación solar incidente periodo, 21 de junio desde las 6 h a 19 h
Fuente: Elaboración propia

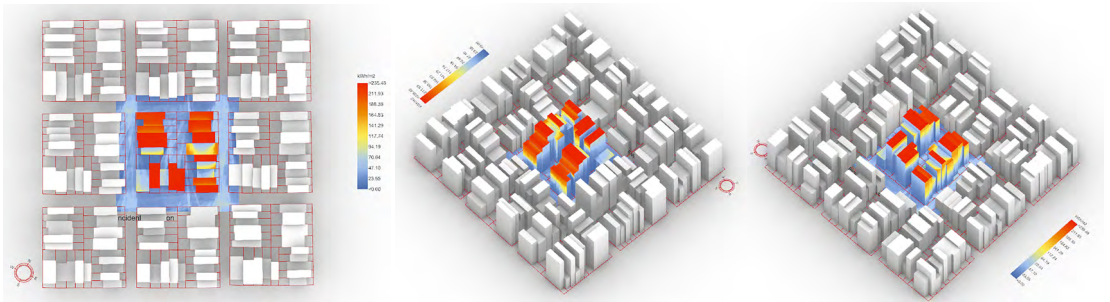
PRCC



GDE



PARAMÉTRICO 1



PARAMÉTRICO 2

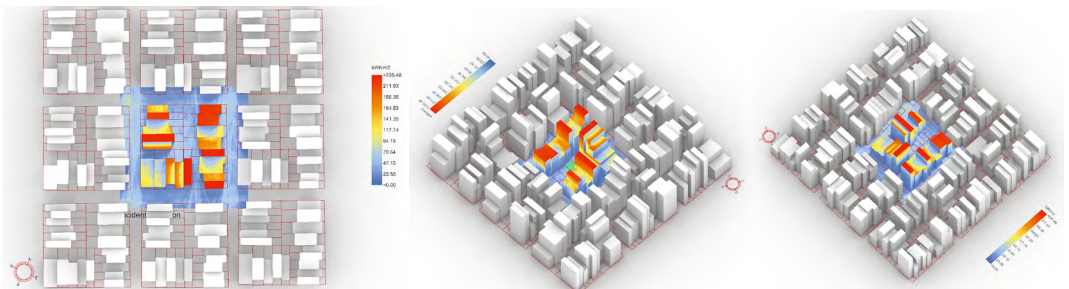


FIG. 18. Radiación solar incidente meses de invierno junio - septiembre
Fuente: Elaboración propia

2 presenta temperaturas similares para el día más desfavorable, pero posee una mayor área con temperaturas cercanas a los 14,72°C (FIG. 19).

3.6 Nivel de densidad, Spacemate

Se evaluó el nivel de densidad en los diferentes tejidos urbanos que surgen a partir de los modelos, con el propósito de constatar qué modelo alcanza mayor densidad. A partir de las superficies construidas y no construidas y número de pisos (FIGS. 20 y 21), se determinó que el modelo PRCC entrega un grano muy denso al igual que el modelo GDE, pero este último posee un mayor nivel de ocupación de suelo y por lo tanto una mayor densidad en relación al primero, por tener mayores alturas hasta 35 m (FIG. 19). Por otro lado, el modelo paramétrico 1 tiene un grano aún más denso que los otros dos modelos. Esto se debe a la gran altura de los edificios y en el caso del modelo paramétrico 2 muestra una menor densidad, que el modelo paramétrico 1 y que

el GDE. Lo anterior se explica por la menor altura y menor ocupación de suelo (o) que los demás modelos (FIG. 22).

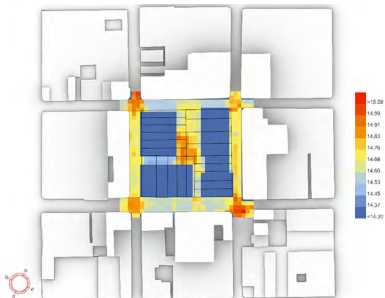
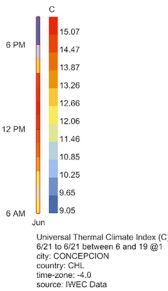
4 DISCUSIÓN

La densificación es un objetivo deseado de las políticas públicas para procurar una ciudad más sustentable, pero ella puede generar otros impactos ambientales no deseados y afectar los niveles de asoleamiento, que finalmente afectan las condiciones de vida de las personas y sus barrios. Desarrollar métodos para alcanzar una densificación urbana equilibra, significaría encontrar un balance adecuado entre la máxima densidad habitacional posible y un adecuado aseguramiento del acceso solar.

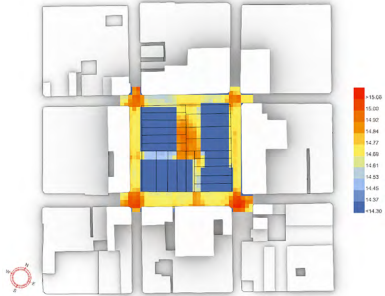
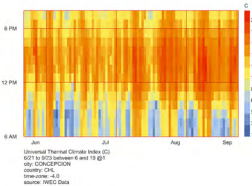
Los resultados de esta investigación muestran que, de los cuatro modelos simulados, el modelo

PRCC

Horas de incidencia de luz solar directa día 21 junio de 6 a 19 h

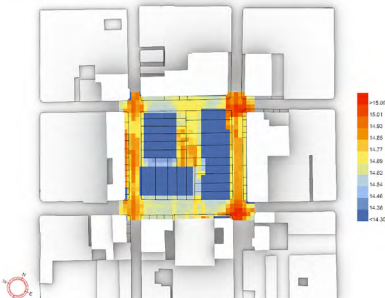
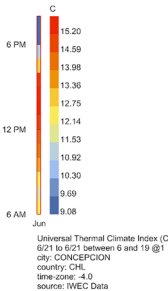


Horas de incidencia de luz solar directa en meses de invierno mes 21 junio - 23 septiembre

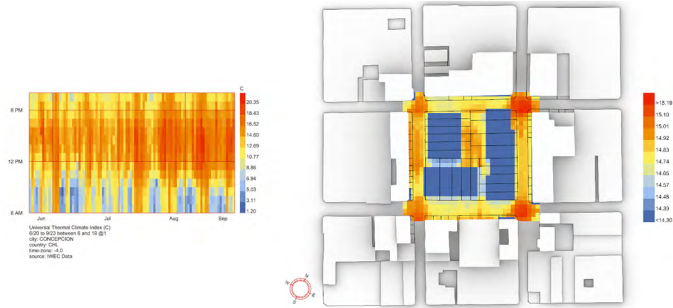


GDE

Horas de incidencia de luz solar directa día 21 junio de 6 a 19 h

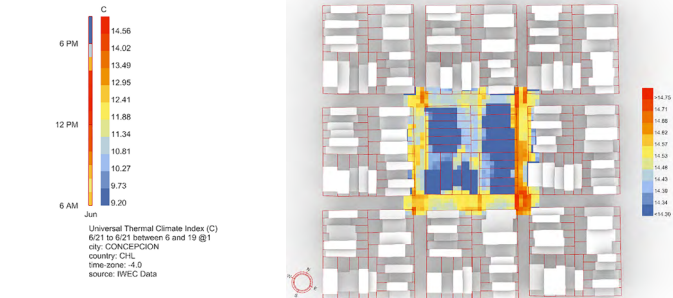


Horas de incidencia de luz solar directa en meses de invierno mes 21 junio – 23 septiembre

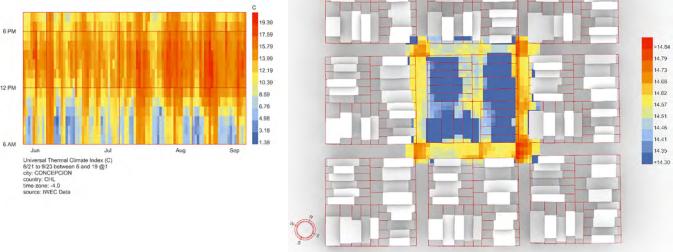


PARAMÉTRICO 1

Horas de incidencia de luz solar directa día 21 junio de 6 a 19 h

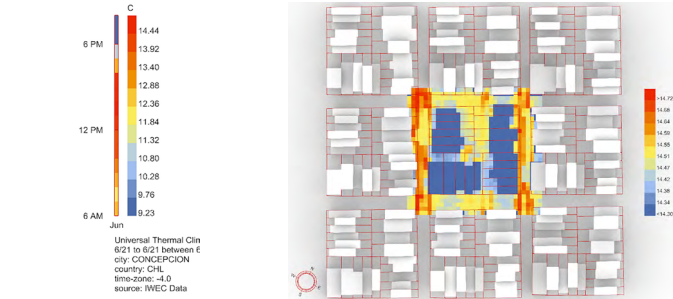


Horas de incidencia de luz solar directa en meses de invierno mes 21 junio – 23 septiembre



PARAMÉTRICO 2

Horas de incidencia de luz solar directa día 21 junio de 6 a 19 h



Horas de incidencia de luz solar directa en meses de invierno mes 21 junio – 23 septiembre

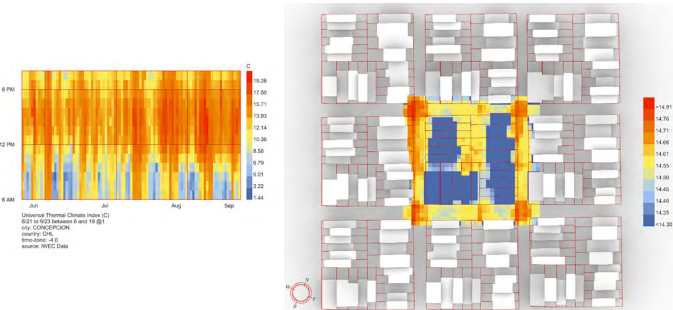


FIG. 19. Índice de estrés térmico UTCI
Fuente: Elaboración propia



FIG. 20. Plano noli de ocupación
Fuente: Elaboración propia

NÚMERO	TEJIDO	CIUDAD	ESCALA	C	A	O	H
01	PRCC	Concepción	manzana	4.39	0.06	0.73	6
02	GDE	Concepción	manzana	5.88	0.04	0.73	8
03	Param 1	Concepción	manzana	8.07	0.04	0.61	13
04	Param2	Concepción	manzana	5.67	0.06	0.61	9

FIG. 21. Índice Spacemate
Fuente: Elaboración propia

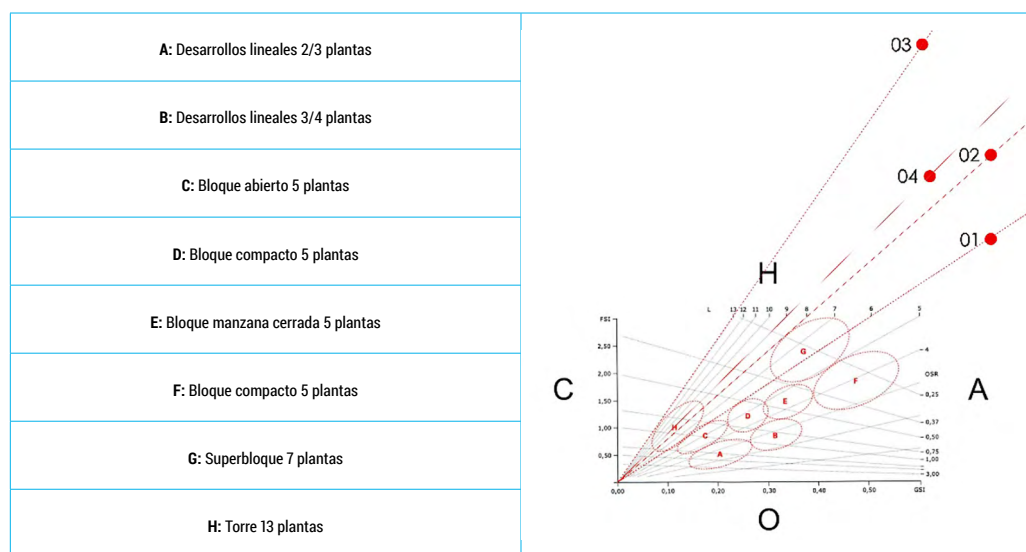


FIG. 22. Gráfico de nivel de densidad Spacemate
Fuente: Elaboración propia

de la GDE presenta mejores resultados, porque establece una relación de la altura de la edificación en función del ancho del espacio público que enfrenta. Según el análisis de mejor a peor desempeño, encontramos en primer lugar la GDE, luego el modelo PARAM 2, seguido por el PRCC y finalmente el PARAM 1 (FIG. 23).

Por otro lado, se observa que el factor SVF se ve mayormente afectado por el ancho de la calle que por la altura de las edificaciones, esto debido a que el modelo PRCC tiene edificios más bajos que el modelo PARAMÉTRICO 2, pero este último tiene un mayor distanciamiento entre edificios (FIG. 23).

Las horas de sol son afectadas principalmente por la altura de las edificaciones y en menor medida por el ancho de la calle. Lo que afecta consecuentemente a los niveles de radiación solar. El factor UTCI por otro lado, es resultado de dos factores de las horas de sol y los niveles de radiación solar (FIG. 23).

En relación al factor de la constructibilidad se observa que los modelos que alcanzan mayor constructibilidad poseen menores horas de sol. Pero esta correlación no se observa en el modelo GDE, porque posee una mayor distancia entre edificios (FIG. 23).

Por lo tanto, una de las variables que afectan en mayor medida al acceso solar es el distanciamiento entre fachadas de las edificaciones (FIG. 23), junto con la orientación de los lotes y calles.

Se constata que la herramienta de optimización paramétrica Wallacei tiende a aumentar la altura de las edificaciones en intersecciones y áreas libres de coberturas, para obtener mayor radiación solar. El grano urbano resultante de la optimización se compone de edificios de diferentes alturas con tendencia hacia el escalonamiento. Por otro lado, se observó que los resultados de los modelos GDE y PRCC muestran una morfología urbana con mayor grano de densidad, pero afectando el acceso solar y por consiguiente el nivel de energía solar en las fachadas y el nivel de confort en el espacio público. En este contexto la morfología resultante del modelo GDE tiene mejores resultados que el modelo PRCC. Esto se debe al aumento del ancho del cañón urbano que permite alcanzar mayores alturas. Por otro lado, los modelos parametrizados buscaron cruzar las variables formales con las variables ambientales, para aumentar la disponibilidad de radiación solar. Pero, debido a ese enfoque surgieron edificios de gran altura, porque en el proceso de optimización, también se buscó el aumento de radiación en las fachadas y el aumento de la ocupación. Lo anterior, permitió alcanzar mayor radiación en las fachadas, pero disminuyó el acceso solar en el espacio público.

La estrecha interacción entre variables formales y ambientales, que inciden en la determinación del acceso solar y densificación, es un desafío relevante a la hora de tomar decisiones sobre el modelo de crecimiento de la ciudad. Para ello es necesario buscar un justo equilibrio entre las variables ambientales y

VARIABLE	PRCC	GDE	PARAM 1	PARAM 2
SVF	14.76%	19.35%	18.57%	19.94%
HRS SOL	20442	27088	4653	5688
RADIACIÓN SOLAR KW/m2	2684	3437	1873	2160
UTCI	15.07°C	15.20°C	14.56°C	14.44°C
CONSTRUCTIBILIDAD	4.39	5.88	8.07	5.67
Leyenda menor a mayor				

FIG. 23. Resultados simulaciones Solsticio de invierno
Fuente: Elaboración propia

VARIABLE	PRCC	GDE	PARAM 1	PARAM 2
SVF	14.76%	19.35%	18.57%	19.94%
HRS SOL	3.319.257	3.525.105	942.136	1.029.657
RADIACIÓN SOLAR KW/m2	475.304	512.069	278.768	289.784
UTCI	15.07°C	15.20°C	14.56°C	14.44°C
CONSTRUCTIBILIDAD	4.39	5.88	8.07	5.67
Leyenda menor a mayor				

FIG. 24. Resultados simulaciones en meses de invierno
Fuente: Elaboración propia

los factores de crecimiento. Los modelos geométricos de crecimiento pueden presentar limitaciones y no asegurar los objetivos óptimos, y por ello la posibilidad de usar herramientas de optimización paramétrica podría aportar a la generación de modelos adaptados e incorporar una mayor cantidad de variables de estudio y alcanzar mejores resultados, que permitan un equilibrio entre las diferentes variables y los objetivos de optimización (SHI et al., 2017).

No obstante lo anterior, esta metodología debe avanzar en la capacidad de procesamiento de individuos simulados, mientras mayor sea este número mejores serán los resultados que se podrán obtener. Futuras líneas de investigación pueden aportar otras formas de optimizar la volumetría de los edificios, como por ejemplo Voxels e integrar mayor número de variables que afectan al confort de las personas, como lo es el viento o la vegetación.

5 CONCLUSIÓN

En la búsqueda de ciudades más eficientes y sustentables en los procesos de densificación, el uso de herramientas de optimización paramétrica puede ser una herramienta muy relevante, en especial cuando se trata de producir modelos basados en variables múltiples. Para alcanzar una mayor efectividad en este proceso, es necesario contar con una gran población de datos y con la capacidad para procesar un gran número de iteraciones.

El objetivo de esta investigación evaluó el PRCC modificado en el 2021 y la GDE del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, sometiendo ambos instrumentos a simulaciones que permitieran constatar sus efectos en densidad y acceso solar. Por otro lado, desarrolló una simulación paramétrica para establecer optimizaciones que permitirán encontrar morfologías con mejores rendimientos de los parámetros objetivos. Los resultados de las simulaciones muestran que el modelo PRCC tiene una alta densidad, pero bajos niveles de radiación solar y que evidencian deficiencias en la actual normativa de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Lo anterior mostraría que las herramientas como la rasante y el cálculo de sombras son insuficientes para asegurar un adecuado acceso solar.

De este modo el modelo de la Guía de Densificación Equilibrada del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, muestra los mejores resultados entre densificación y acceso solar, validando la estrecha relación entre las dimensiones del espacio público y la altura de edificación, que finalmente son determinantes para la densificación

y el acceso solar, tanto para el espacio público como para las edificaciones.

De igual modo se concluye que el uso de los modelos paramétricos puede abrir posibilidades relevantes de mejoramiento de las normas de planificación, al optimizar múltiples factores y permitir visualizar la interacción de ellas con variables ambientales y, además, pueden ser un aporte importante para la toma de decisión en los procesos de planificación urbana en la búsqueda de una densificación equilibrada y sustentable.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ABDOLLAHZADEH, N. & BILORIA, N. (2022): Urban microclimate and energy consumption : A multi-objective parametric urban design approach for dense subtropical cities. *Frontiers of Architectural Research*, 11(3), 453–465. <https://doi.org/10.1016/j.foar.2022.02.001>
- ÁLVAREZ-DE-LA-TORRE, G. B. (2017): Morfología y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas. *Región y Sociedad*, 29(68), 153–191. <https://doi.org/10.22198/rys.2017.68.a872>
- BELLO, G. G., GUTIÉRREZ, D. V., PÉREZ, L. & ZAÑARTU, C. Á. (2019): Procesos de reestructuración y Procesos de reestructuración y verticalización en el centro de Concepción: Barrio Condell. *Revista de Urbanismo*, N°41, 1–17. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2019.53926>
- BLAZEJCZYK, K. & JENDRITZKY, G. (2013): *An introduction to the Universal Thermal Climate Index (UTCI)*. <https://doi.org/10.7163/GPol.2013.1>
- BOSSELMANN, P., ARENS, E., DUNKER, K. & WRIGHT, R. (2009): *Urban Form and Climate: Case Study, Toronto*. October 2014, 37–41. <https://doi.org/10.1080/01944369508975635>
- CAPELUTO, I. G., YEZIO, A. & SHAVIV, E. (2003): *Climatic aspects in urban design - a case study*. 38, 827–835.
- CÁRDENAS-JIRÓN, L. A. & VÁSQUEZ-PALAU, J. P. (2015): Potencial solar en fachadas integrando la densidad urbana: Una mirada crítica a la norma urbanística chilena. *Aus*, 18, 58–63. <https://doi.org/10.4206/aus.2015.n18-10>
- CHATZIPOULKA, C., COMPAGNON, R. & NIKOLOPOULOU, M. (2016): Urban geometry and solar availability on façades and ground of real urban forms: using London as a case study. *Solar Energy*, 138, pp.53–66. <https://doi.org/10.1016/j.solener.2016.09.005>
- CNDU-CHILE. (2019): *Primer informe CNDU 2019*.
- ESCH, M. M. E. VAN, LOOMAN, R. H. J. & BRUIN-HORDIJK, G. J. (2012): The effects of urban and building design parameters on solar access to the urban canyon and the potential for direct passive solar heating strategies. *Energy & Buildings*, 47, pp. 189–200. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2011.11.042>
- LAU, K. K., LINDBERG, F., JOHANSSON, E., ISABEL, M. & THORSSON, S. (2017): Investigating solar energy potential in tropical urban environment : A case study of Dar es Salaam, Tanzania. *Sustainable Cities and Society*, 30, pp.118–127. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2017.01.010>
- LOEFFLER, R., ÖSTERREICHER, D. & STOEGLHNER, G. (2021): The energy implications of urban morphology from an urban planning perspective – A case study for a new

- urban development area in the city of Vienna. *Energy and Buildings*, 252, 111453. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2021.111453>
- LOIBL, W., VUCKOVIC, M., ETMINAN, G., RATHEISER, M., TSCHANNETT, S. & ÖSTERREICHER, D. (2021): Effects of Densification on Urban Microclimate — A Case Study for the City of Vienna. November 2016. <https://doi.org/10.3390/atmos12040511>
- MCCANN, C. K. (2008): A Comprehensive Review of Solar Access Law in the United States. *Solar America Board for Codes and Standards Report*, (2008)
- MEDINA, R. & BRIGHT, P. (2016): Acceso solar en la arquitectura y la ciudad, aproximación histórica. *Revista de Arquitectura*, 18 (2), pp. 95-116. <http://dx.doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.2.9>
- MERINO, L., HERNÁNDEZ, Á., VERMEULEN, T. & GARCÍA, C. (2021): Incorporación del acceso solar en la planificación urbana de las ciudades chilenas. *EURE*, 47, pp. 185-205. <http://dx.doi.org/10.7764/eure.47.142.09>
- MOHAJERI, N., UPADHYAY, G., GUDMUNDSSON, A., ASSOULINE, D. & SCARTEZZINI, J. (2016): Effects of urban compactness on solar energy potential. 93, pp. 469-482. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2016.02.053>
- NATANIAN, J., ALEKSANDROWICZ, O. & AUER, T. (2019): A parametric approach to optimizing urban form, energy balance and environmental quality: The case of Mediterranean districts. *Applied Energy*, 254, 113637. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2019.113637>
- NATANIAN, J. & WORTMANN, T. (2021): Simplified evaluation metrics for generative energy-driven urban design: A morphological study of residential blocks in Tel Aviv. *Energy & Buildings*, 240, 110916. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2021.110916>
- NIETO, K. R. T., RODRÍGUEZ, L., MOUTHON, S. & LEÓN, J. M. DE. (2019): Microclima y Confort Térmico Urbano. *Módulo Arquitectura – CUC*, 23(1), pp. 49-88. <https://doi.org/10.17981/mod.arq.cuc.23.1.2019.04>
- ONU (2017): *Nueva agenda Urbana*. Quito, Secretaría de Hábitat III
- ONU, O.-H. (2019): *Plan estratégico 2020-2023*. Nairobi. ONU Hábitat.
- PARTONEN, T., SPENCE, D. W. & PANDI-PERUMAL, S. R. (2010): Sleep in seasonal affective disorder. En S.R Pandi-Perumal & M. Kramer (Eds.), *Sleep Mental Illness*, pp. 283-288. Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139042734.028>
- PISELLO, A. L., TAYLOR, J. E., XU, X. & COTANA, F. (2012): Inter-building effect: Simulating the impact of a network of buildings on the accuracy of building energy performance predictions. *Building and Environment*, 58, pp. 37-45. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2012.06.017>
- PONT, M. B. & HAUPT, P. (2021): *SPACEMATRIX* (D'Laine CamP, Amsterdam, Países Bajos, nai010).
- SHI, Z., FONSECA, J. A. & SCHLUETER, A. (2017): A review of simulation-based urban form generation and optimization for energy-driven urban design. *Building and Environment*, 121, pp. 119-129. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2017.05.006>
- SHI, Z., FONSECA, J. A. & SCHLUETER, A. (2021): A parametric method using vernacular urban block typologies for investigating interactions between solar energy use and urban design. *Renewable Energy* 165 (1). pp. 823-841. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2020.10.067>
- STRÖMMANN-ANDERSEN, J. & SATTRUP, P. A. (2020): The urban canyon and building energy use: Urban density versus daylight and passive solar gains. *Energy and Buildings*, 43(8), pp. 2011-2020. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2011.04.007>
- UNITED NATIONS (2018): *The World's Cities in 2018*.
- VARTHOLOMAIOS, A. (2017): A parametric sensitivity analysis of the influence of urban form on domestic energy consumption for heating and cooling in a Mediterranean city. *Sustainable Cities and Society*, 28, pp. 135-145. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2016.09.006>
- XU, X., LIU, Y., WANG, W., XU, N., LIU, K. & YU, G. (2019): Urban Layout Optimization Based on Genetic Algorithm for Microclimate Performance in the Cold Region of China. *Applied Sciences*, 9(22), 4747. <https://doi.org/10.3390/app9224747>
- XU, X., YIN, C., WANG, W., XU, N., HONG, T. & LI, Q. (2019): Revealing Urban Morphology and Outdoor Comfort through Genetic Algorithm-Driven Urban Block Design in Dry and Hot Regions of China. *Sustainability*, 11(13), 3683. <https://doi.org/10.3390/su11133683>
- ZHANG, J., KIANG, C., MALONE-LEE, L. C., JUN, D., HUI, C., JANSSEN, P., SHING, K. & TAN, K. (2012): Evaluating environmental implications of density: A comparative case study on the relationship between density, urban block typology and sky exposure. *Automation in Construction*, 22, pp. 90-101. <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2011.06.011>
- ZHANG, J., XU, L., SHABUNKO, V., EN, S., TAY, R., SUN, H., SIU, S., LAU, Y. & REINDL, T. (2019): Impact of urban block typology on building solar potential and energy use efficiency in tropical high-density city. *Applied Energy* 240, pp. 513-533. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2019.02.033>
- ZHU, D., SONG, D., SHI, J., FANG, J. & ZHOU, Y. (2020): The Effect of Morphology on Solar Potential of High-Density Residential Area: A Case Study of Shanghai. *Energies*.13(9), 2215. <https://doi.org/10.3390/en13092215>

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

CBD	Centralidad Barrio Densificación
CNDU	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
DR	Densificación Residencial
GDE	Guía de Densificación Equilibrada
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
NZEB	Nearly Zero Energy Buildings
OGUC	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
PARAM 1	Modelo paramétrico 1
PARAM 2	Modelo paramétrico 2
PRCC	Plan Regulador Comunal de Concepción
SVF	Sky View Factor
UTCI	Universal Thermal Climate Index

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original. Asimismo, se destacan las valiosas contribuciones de Sergio Baeriswyl e Ignacio Bisbal, cuyo aporte fue fundamental para el desarrollo de la investigación.



302

La Regeneración Urbana en el marco de la Agenda Urbana Española: ¿Avanzando hacia una política nacional para los barrios vulnerables?

Urban regeneration in the framework of the Spanish Urban Agenda: Advancing towards a national policy for vulnerable neighbourhoods?

Sonia De-Gregorio-Hurtado ⁽¹⁾ Raúl Checa-González ⁽²⁾

⁽¹⁾ Profesora de Universidad. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
sonia.degregorio@upm.es; <https://orcid.org/0000-0002-4654-5386>

⁽²⁾ Investigador. Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
rchecha12@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0007-6995-598X>

Resumen

Este trabajo parte de la observación de la relevancia que la Agenda Urbana Española (AUE) está ganando en el marco de las políticas urbanas de nuestro país, avanzando hacia su consolidación como un instrumento para la planificación estratégica de los ámbitos urbanos que incluye explícitamente entre sus objetivos la potenciación de la regeneración integrada de los barrios desfavorecidos. Se alinea así con la experiencia introducida por el eje urbano de la Política de Cohesión a través de instrumentos como URBAN, URBAN II, la Iniciativa Urbana, las EDUSI y las EDIL. Esta circunstancia se da al tiempo que la problemática de la concentración de la vulnerabilidad en dichos barrios sigue creciendo en Europa y en España. Desde estas constataciones, este trabajo da lugar a un marco conceptual y de políticas orientado a estudiar la contribución de la AUE al avance de la regeneración urbana de los barrios desfavorecidos. Esto se hace a través de una metodología que analiza los planes de acción de la AUE desarrollados por los entes locales dentro de la convocatoria del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia “España Puede” de 2021. Se estudia si dichos planes tienen en cuenta la regeneración urbana de estos enclaves y de qué manera. El análisis pone de relieve que, aunque la mayor parte de los planes “hablan” de regeneración urbana, sólo un 31% adopta un enfoque acorde a lo planteado por la AUE (actuar desde una acción integrada) en los barrios vulnerables. Asimismo, el estudio pone de manifiesto el predominio de la transformación física sobre el enfoque integrado cuando se trata de actuar en la ciudad existente en el marco de la AUE, así como la amplitud de significados que los entes locales asignan al concepto de regeneración urbana y la necesidad de avanzar en la clarificación del mismo en el marco de las políticas urbanas.

Abstract

This work is based on the observation that the Spanish Urban Agenda (SUA) is gaining relevance within the framework of our country's urban policies, moving towards its consolidation as an instrument for strategic planning in urban areas that explicitly includes among its objectives the promotion of integrated regeneration of disadvantaged neighbourhoods. It is thus aligned with the experience introduced by the urban axis of the Cohesion Policy through instruments such as URBAN, URBAN II, the Urban Initiative, EDUSI and EDIL. This circumstance occurs at a time when the problem of the concentration of vulnerability in these neighbourhoods continues to grow in Europe and Spain. Based on these findings, this work gives rise to a conceptual and policy framework aimed at studying the contribution of the AUE to the advancement of urban regeneration in disadvantaged neighbourhoods in our country. This is done through a methodology that analyses the SUA action plans developed by local authorities within the call for proposals of the 2021 ‘España Puede’ Recovery, Transformation and Resilience Plan. The study examines if and how these plans take into account the urban regeneration of disadvantaged urban areas. The analysis shows that, although most plans include urban regeneration, only 31% adopt an approach in line with that proposed by the SUA (acting through integrated action) in vulnerable neighbourhoods. The study also highlights the predominance of physical transformation over an integrated approach when it comes to acting in the existing city within the framework of the SUA, as well as the wide range of meanings that local authorities assign to the concept of regeneration.

Palabras clave

Regeneración urbana	España
Agenda Urbana Española	Transformación Urbana
Políticas Urbanas	

Keywords

Urban Regeneration	Spain
Spanish Urban Agenda	Urban Transformation
Urban Policies	



RECIBIDO: 27.11.2024

REVISADO: 29.07.2025

1 INTRODUCCIÓN

Los procesos de agenda urbana local han ganado protagonismo en los últimos años en el marco español al calor de la relevancia reconocida al tema urbano en las políticas públicas de nuestro país y de la atención creciente que “la ciudad” está recibiendo en el debate político y económico a nivel global (CIAFFI ET AL., 2020; SHORT, 2023). Se trata de una tendencia internacional (ARMONDI y DE-GREGORIO-HURTADO, 2019; ALONSO-IBÁÑEZ ET AL., 2020), que da continuidad a la iniciada con la Agenda 21 Local (GARCÍA-ANÓN, 2004; AGUADO-MORALEJO ET AL., 2007), auspiciada desde la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas de 1992 y culminada hasta el momento presente con la Agenda 2030 y su Nueva Agenda Urbana. Este impulso ha reforzado con el inicio del siglo el reconocimiento del papel clave que las ciudades tienen que jugar para afrontar los retos locales, territoriales y globales que tenemos como sociedad, al verlas a la vez como problema, pero también solución en relación con muchos de ellos (la denominada la paradoja urbana en la “Era Urbana” o de las ciudades (GLEESON, 2012; JOHNSON ET AL., 2015). En el presente, esta cuestión sigue ganando visibilidad y está recibiendo una atención creciente desde las instituciones a nivel internacional, así como por parte de la Unión Europea (UE) y en el caso español. Centrando la mirada en este último, se puede afirmar que nunca antes el tema urbano había recibido tanta atención desde los diferentes niveles de gobierno en nuestro país. Si ponemos el foco en la Administración General del Estado vemos que la acción ministerial e interministerial en relación al tema urbano atraviesa por un momento de mayor atención y actividad. A ello han contribuido instrumentos que vienen de la UE, como el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “España Puede” y el refuerzo del eje urbano de la Política de Cohesión con la mayor inversión hecha hasta el momento, que dejará en nuestro país una dotación del Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER) de algo más de 1800 millones de euros en el periodo presupuestario 2021-2027. Con base en todo esto, nos encontramos en un momento de cierta novedad y gran potencial que requiere atención desde el ámbito académico. Este trabajo se sitúa en ese espacio de interés e investigación con el fin de incentivar el debate entre la Academia y la Administración al aportar conocimiento en torno a un tema que emerge como clave en el momento presente en nuestro contexto. El mismo se introduce a continuación.

En el caso español el instrumento “agenda urbana local” aterriza en un contexto de características peculiares si lo comparamos con algunos de los países europeos como Francia, Alemania (ZIMMERMANN y FEDELI, 2021), o incluso con estados más cercanos a nuestra tradición en relación a la inclusión de “lo urbano” en la acción de sus gobiernos nacionales como Italia. Una particularidad es que estos han desarrollado una política urbana nacional a lo largo de las últimas tres décadas, explícita o discursiva, mientras que en el contexto de nuestro país ese paso nunca se ha llegado a dar hasta 2019. Las razones son de diversa índole, habiendo sido señaladas por la literatura desde diversos campos de reflexión. Procede mencionar dos de ellas en virtud del foco de este trabajo: i) la cuestión de la “defensa de las competencias” regionales en temas territoriales y urbanos, que ha mantenido a la Administración General del Estado asumiendo un bajo perfil en relación a ambas cuestiones para no invadir competencias de las Comunidades Autónomas (CCAA); ii) la existencia de un sistema de planeamiento que ponía al alcance de todos los municipios la posibilidad de ordenar su futuro urbano sobre la base de instrumentos normativos (principalmente el “plan general”). Como muestra la tradición del plan general en nuestro país (ver, por ejemplo: TERÁN-TROYANO,

1999), este instrumento es capaz de plantear de manera holística el camino hacia los objetivos que se plantean las ciudades y pueblos. Su presencia ha hecho que la entrada de instrumentos estratégicos no se considerase necesaria por parte de muchos Ayuntamientos. De acuerdo con todo esto, en nuestro contexto existen casos de municipios que han llevado a cabo esta tarea de planificación de manera más o menos exitosa en función de su plan general. Esta cuestión ha cambiado en las últimas dos décadas, al atravesar el planeamiento español “una profunda crisis” (EZQUIAGA-DOMÍNGUEZ, 2023, p. 597) y estarse consolidando un imaginario en relación a sus instrumentos (especialmente el “plan general”) que los caracteriza como inflexibles y sin capacidad de afrontar las problemáticas presentes de las ciudades por el aparato administrativo que conllevan, la judicialización del planeamiento, y los tiempos de aprobación. Este constituye uno de los principales problemas de nuestro marco a la hora de afrontar la acción en la ciudad existente.

El análisis de estas dos cuestiones, permite identificar que la política urbana de la Administración General del Estado está en pleno cambio en el caso español: en relación al primer tema, ha emergido un instrumento nuevo, la “Agenda Urbana Española” (AUE), aprobada por el Consejo de Ministros en 2019, que ha sido denominada por el propio Gobierno y otros entes como “la primera política urbana nacional” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021a, p. 145), habiendo sido definida como un instrumento no normativo, “un marco estratégico para guiar las políticas urbanas por la sostenibilidad en el país, con objetivos sociales, ambientales y estratégicos” (MINISTERIO DE FOMENTO, 2018a, p. 9). Este instrumento permite identificar uno de los principales factores que de manera objetiva está transformando la política urbana en España: el eje urbano de la Política de Cohesión de la UE (CARPENTER ET AL., 2020). Esto es por la importante influencia ejercida por la política urbana de la UE desde los años noventa (DE-GREGORIO-HURTADO, 2012, 2014 y 2017; CARPENTER ET AL., 2020), en cuyo marco se sitúa el origen de la propia AUE como fruto de la negociación sobre el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 (DE-GREGORIO-HURTADO y GONZÁLEZ-MEDINA, 2019). Además, la AUE asume en su funcionamiento enfoques e instrumentos que, estando presentes en la política urbana de la UE, han sido trasplantados a nuestro país (ibid.; GONZÁLEZ-MEDINA y DE-GREGORIO-HURTADO, 2022). Desde este punto de vista podemos afirmar que la AUE se sitúa dentro del marco de la “europeización” de la política urbana.

En relación al segundo tema, la AUE está potenciando que los municipios y otros entes locales

desarrollen sus agendas urbanas locales, que denomina “planes de acción”. Esto es porque, aunque se trata de una política que nació sin presupuesto asociado, el Ministerio con las competencias de Agenda Urbana en cada momento (en la actualidad el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU)) ha señalado la importancia de que para acceder a los fondos del eje urbano de la Política de Cohesión 2021-2027 en España los municipios, y las asociaciones de los mismos, cuenten con un plan de estrategia urbana a medio plazo. Esta cuestión ha dado lugar a un imaginario en el marco de la administración local que identifica dicha estrategia con el plan de acción en el marco de la AUE. Esta identificación se ha asumido por parte de los municipios de manera transversal a lo largo de los últimos años y se ha formalizado con la publicación el 7 de octubre de 2024 de la Orden de Bases de las Estrategias de Desarrollo Integrado Local (EDIL), que materializarán el eje urbano de la Política de Cohesión. También en relación a esto emerge como clave la influencia de la política urbana de la UE en nuestro país, ya que en el marco comunitario se viene actuando sobre el ámbito urbano a través de mecanismos incentivadores similares (DE-GREGORIO-HURTADO y GONZÁLEZ-MEDINA, 2019; GONZÁLEZ-MEDINA y DE-GREGORIO-HURTADO, 2022). Esta circunstancia está potenciando de manera relevante el desarrollo de planes de acción en nuestro marco por parte de los entes locales. Por otra parte, como se verá a continuación, la elaboración de planes de acción ha sido también objeto de una convocatoria lanzada desde el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR) (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021b). Junto a este incentivo, los municipios más proactivos encuentran otras razones para desarrollar sus planes de acción. Emerge como cuestión principal la importancia de dotarse de una visión de futuro en base a una hoja de ruta clara que pueda orientar sus políticas urbanas para hacerlas más eficaces y sostenibles, algo con lo que no contaban hasta ahora.

Sobre la base de todo esto, los planes de acción en el marco de la AUE se están convirtiendo en documentos relevantes por el creciente número de municipios y otros entes locales que los están acometiendo, y porque constituyen un instrumento clave de coordinación de la política urbana nacional con la de nivel local, así como la “transversalización” de un método común para avanzar en la sostenibilidad urbana, algo que no se había dado hasta el momento presente. Este método gana relevancia al estar alineado con la Agenda 2030 de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, y ser una política palanca para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 en el contexto español. De lo dicho

hasta aquí podemos inferir que el desarrollo de estos planes podría estar dando lugar a cambios importantes en nuestro contexto en relación a las políticas urbanas, cuestión que refuerza la pertinencia de este trabajo, como se explica a continuación.

Estos planes abordan un alto número de cuestiones, planteando un modelo de ciudad o de territorio a horizonte 2030 (generalmente) de manera holística, tal y como requiere la AUE (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019, p. 83). Los contenidos de los mismos vienen determinados en gran manera por los objetivos de la AUE (ver Parte 2). La regeneración tiene cabida dentro del Objetivo Específico 2.5 “Impulsar la regeneración urbana”.

En este escenario de políticas urbanas, este trabajo pone su foco en entender cómo están abordando los planes de acción (en el marco de la AUE) la regeneración de los barrios desfavorecidos de nuestro país, lo que equivale a entender si los municipios que están desarrollando sus planes de acción introducen la regeneración urbana como eje de actuación, dónde plantean actuar, y cómo lo hacen.

Se considera que esta es una cuestión relevante puesto que según señala EUROSTAT (2023) la desigualdad que refuerza la situación de vulnerabilidad de estos enclaves está aumentando en el marco europeo. En concreto, en comparación con 2010 la denominada “*poverty gap*” ha aumentado en 1,3 puntos, llegando al 24,2% en 2021, mientras que en el mismo año el 21,7% de la población de la UE estaba en riesgo de pobreza o exclusión social (EUROSTAT, 2023, p. 88).

Esta población reside en los ámbitos denominados por la literatura como “*left-behind places*” (ver, por ejemplo: PIKE ET AL., 2023), “*places that do not matter*” (RODRIGUEZ-POSE, 2018) o barrios vulnerables, ámbitos donde la política no ha conseguido dar respuestas a la población hacia la mejora de su calidad de vida, lo que está derivando en consecuencias sociológicas y en la pérdida de esperanza en los residentes de estas áreas respecto a la potencial mejora de su situación. En el caso español, la territorialización de la desigualdad en los barrios vulnerables fue puesta en el foco por el relator especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Philip Alston cuando visitó nuestro país en enero de 2020, señalando, entre otras cuestiones,

la concentración de la pobreza en los enclaves vulnerables (a pesar de que el país prosperaba económicamente). Esta cuestión le llevó a plantear que “los niveles de pobreza en España reflejan una decisión política hecha durante la última década”¹, lo que pone el foco en la necesidad de poner en marcha instrumentos de regeneración urbana que actúen en estos barrios. Sin embargo, este campo de acción pública viene perdiendo visibilidad y espacio en la agenda de las instituciones, tanto en la UE como en nuestro país (DE-GREGORIO-HURTADO ET AL., 2021; DE-GREGORIO-HURTADO, 2024). En relación a ambos contextos es útil observar la evolución del eje urbano de la Política de Cohesión, que ha llevado a que en el caso español sólo 28 de las 173 (el 16,2%) Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) implementadas hayan actuado con un enfoque de regeneración urbana en un área vulnerable, mientras que en el instrumento anterior (la Iniciativa Urbana 2014-2020) el 100% de los programas (46) se dedicó a la regeneración urbana de barrios desfavorecidos (DE-GREGORIO-HURTADO ET AL., 2021). También fue así en el caso de URBAN II (2000-2006) y URBAN (1994-1999) (DE-GREGORIO-HURTADO, 2012).

La pertinencia y necesidad de la regeneración urbana, junto con su pérdida de visibilidad (DE-GREGORIO-HURTADO, 2024) plantea las siguientes preguntas: ¿cómo están planteando los planes de acción de la AUE la regeneración urbana integrada de los barrios vulnerables?, ¿están dando cabida a este tema?, ¿se aborda la regeneración urbana de manera integrada o con un sesgo físico? Este trabajo aborda estas preguntas a través de una metodología mixta cualitativa y cuantitativa aplicada al análisis de los 121 planes de acción de la AUE seleccionados en la convocatoria del “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción local de la Agenda Urbana Española” del PRTR de España. Esto es porque, según establece la convocatoria, estos documentos están “obligados” a observar la propuesta metodológica de la AUE a la hora de ser desarrollados, lo que conlleva que tengan en cuenta el Objetivo Específico 2.5 “Impulsar la regeneración urbana” al plantear sus planes de acción². El análisis de la acción que han desarrollado con relación a esta cuestión permite responder las preguntas de investigación de este trabajo y contribuir al debate teórico y de política pública mencionado más arriba.

1 <https://ciudadesamigas.org/pobreza-infantil-espana/#:~:text=%E2%80%9CLos%20niveles%20de%20pobreza%20en,su bieron%20menos%20de%20un%202%25>

2_Esto no conlleva que finalmente integren la regeneración urbana en el plan de acción, sino que parten de una propuesta metodológica que les plantea si integrar esa cuestión o no en el mismo. Conlleva que hay una reflexión y un posicionamiento del municipio en cuestión en relación a considerar la regeneración una prioridad (o no) del plan de acción.

El artículo se desarrolla según la siguiente estructura: La Parte 2 introduce el marco teórico de partida, así como el contexto de las políticas urbanas en nuestro país, posicionando la regeneración urbana dentro del mismo, y en particular dentro de la AUE. A continuación, la Parte 3 presenta la metodología, siendo seguida por la Parte 4 donde se procede al análisis y discusión. Finalmente, la Parte 5 llega a un conjunto de conclusiones. La relevancia del tema queda confirmada por este estudio, lo que lleva también a recomendar potenciar a futuro el debate y la reflexión conjunta sobre la cuestión analizada.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 El refuerzo de las políticas urbanas en el marco internacional. Emergencia de la Agenda Urbana Española y sus planes de acción

El momento presente está asistiendo a la potenciación multinivel de las agendas urbanas por parte de entes internacionales (como Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la UE). Dichos entes vienen dando lugar a comunicaciones y documentos donde incentivan a los gobiernos nacionales a desarrollar sus políticas urbanas, para desplegarlas luego en cascada por parte de los niveles de gobierno inferiores (ver, por ejemplo: OCDE, 2017; UN-HABITAT, 2014). Esta acción está dando lugar a un creciente proceso de “agendización” del desarrollo urbano (LORA-TAMAYO-VALLVÉ, 2021) a nivel internacional. En este marco algunos países han dado el paso de iniciar el camino de conformación de su política urbana planteada como una agenda urbana de naturaleza estratégica (como es el caso de España o Irlanda). La esencia estratégica del instrumento permite evitar la invasión de competencias de los niveles inferiores de gobierno, salvando lo que, por ejemplo, en el caso español, ha sido un escollo para avanzar hacia una política urbana de país desde la aprobación de la Constitución y el reparto de competencias que deriva de la arquitectura institucional que consagra.

En nuestro marco, como se ha mencionado, la AUE es el primer marco explícitamente señalado por el Gobierno como “una política urbana”. Esta cuestión da lugar a un cambio de contexto, donde el nivel nacional de gobierno se presenta como un actor relevante en relación al tema urbano, una evolución que ha venido acompañada de “movimientos simbólicos” no menores que han llevado a que el antes Ministerio de Fomento haya

evolucionado hacia el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (en la legislatura anterior) y hacia el actual Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) en la legislatura presente, escindido ya del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible. Se pasa así de un ministerio con un enfoque centrado en la planificación y construcción de infraestructuras de transporte a un enfoque que pone la cuestión urbana explícitamente en el primer nivel de la agenda institucional, iniciando un potencial camino para dar contenido a este ámbito de política.

Como se ha mencionado, la AUE está alineada con las agendas internacionales (Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas, Agenda Urbana para la Unión Europea) (HERNÁNDEZ-PARTAL y DE-SANTIAGO-RODRÍGUEZ, 2019). En el contexto de alineación de la Agenda 2030 de España con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, la AUE es considerada un marco necesario para avanzar hacia la consecución de los ODS a través de la acción en las ciudades, constituyendo una política palanca.

La AUE nació con una fuerte carga de incertidumbre, debido a su carácter estratégico y no vinculante (DE-LA-CRUZ-MERA, 2019) y la falta de asignación de presupuesto (DE-GREGORIO-HURTADO y GONZÁLEZ-MEDINA, 2019). La literatura ha señalado como otro factor de debilidad de la AUE la insuficiente integración de las CCAA en su proceso de desarrollo (ibid.). Estas debilidades iniciales se han suplido parcialmente desde el respaldo que la AUE ha recibido por parte de dos ejes de acción externos a la misma: i) como se ha mencionado más arriba, desde su lanzamiento se ha venido consolidando en el imaginario de los municipios la idea de que el desarrollo de su plan de acción bajo el marco de la AUE les daría más posibilidades de acceder a los fondos del eje urbano de la Política de Cohesión (2021-2027). Esta cuestión ha quedado patente en el Acuerdo de Asociación de España 2021-2027 (marco que rige la asignación de los Fondos Estructurales en función de la negociación entre el país en cuestión y la Comisión Europea), al señalar que en la convocatoria del instrumento que materializará el eje urbano de la Política de Cohesión se iban a tener en cuenta “los instrumentos que en los últimos años se han puesto en marcha, tales como los planes de acción local que se guían en su elaboración por el marco de la Agenda Urbana Española” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021a, p. 120). Este extremo ha sido confirmado recientemente en la Orden de Bases de las EDIL, publicada el 7 de octubre de 2024. Todo este marco ha incentivado a los entes locales a llevar a cabo dichos planes de acción. Por otra parte, para reforzar este avance, el Ministerio

generó una colaboración con los municipios y otros entes locales interesados que les dotaba de apoyo a la hora de desarrollar su plan de acción; ii) la actividad descrita ha sido reforzada con la llegada del PRTR (DE-GREGORIO-HURTADO, 2023) al dedicar este un monto de 20 M€ dentro de la Política Palanca 1 “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, y en particular dentro de su Componente 2: “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, a través de la Inversión C2.I6 “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española para impulsar la aprobación de planes de acción local que, además de permitir la implementación efectiva de la Agenda Urbana Española, ejemplifiquen, a modo de proyectos piloto la metodología, el proceso seguido y el resultado final para orientar a otras entidades locales a hacer los suyos propios”. Como se ha mencionado, el PRTR dedica un pequeño monto al desarrollo de los planes de acción en el marco de la AUE dentro del total de los 6820 M€ que se dedican a la Componente 2. Sin embargo, se trata de la inversión más netamente “urbana” del PRTR y que ha hecho una aportación que respalda y da vigor al proceso de política iniciado por la AUE (ibid.).

Todo lo mencionado hace de la AUE un marco que está ganando en visibilidad y peso y que previsiblemente, al calor de las políticas internacionales y la relevancia que está tomando el eje urbano de la Política de Cohesión de la UE, seguirá reforzándose y evolucionando. Esta cuestión lo identifica como un marco relevante para la guía y materialización de las políticas urbanas de nuestro país. Es por eso que desde este trabajo abordamos la pregunta de cómo está evolucionando la regeneración de los barrios vulnerables de nuestras ciudades a través de los planes de acción desarrollados por los entes locales bajo la AUE. Al no contar España con una política nacional de regeneración urbana, entender la evolución de este marco es clave para identificar cómo está evolucionando la acción en los barrios que están por debajo de la media de calidad de vida (que en este artículo denominamos barrios desfavorecidos o vulnerables).

2.2 La Regeneración Urbana en el marco español

2.2.1 La regeneración urbana dentro del eje urbano de la Política de Cohesión

Como se ha dicho, España carece de una política de regeneración urbana explícita (como sí que existe en países de nuestro entorno como Francia). En nuestro contexto el eje urbano de

la Política de Cohesión de la UE ha suplido esta falta desde la primera mitad de los años noventa (DE-GREGORIO-HURTADO, 2017 y 2018). En efecto, en los diferentes periodos de la Política de Cohesión nuestro país ha implementado ininterrumpidamente instrumentos de regeneración urbana desarrollados a escala nacional y basados en el método que instauró la iniciativa Comunitaria URBAN de regeneración urbana en la UE (1994-1999) (también denominado “método URBAN”), reconocido por múltiples actores (la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los Estados miembros, Eurocities, gran parte de la literatura científica) como un método válido para afrontar la problemática de los barrios que tienen un nivel de vida por debajo de la media del territorio en cuestión. El mismo plantea un enfoque de actuación integrado que opera en las dimensiones social, física-ambiental, climática, económica, cultural, etc. para afrontar los procesos de declive en los que se encuentran los enclaves urbanos donde se concentra la vulnerabilidad. Además, se caracteriza por una visión estratégica, participativa y multinivel y por un estilo de gobernanza colaborativo (DE-GREGORIO-HURTADO, 2021). El modelo de regeneración urbana que plantea pone el foco en afrontar la desigualdad urbana a través de la actuación en los barrios que más lo necesitan, un objetivo coherente dentro de la Política de Cohesión que financia estos instrumentos. Al ser la regeneración urbana un concepto polisémico es necesario dotarse en este punto de una definición del mismo. Se adopta entre las posibles definiciones aportadas por la literatura la de APARICIO y DE-NANNI, planteada en el marco de la Presidencia Española del Consejo de la UE y alineada con la Declaración de Toledo, así como con el resto de documentos del Acervo Urbano de la UE:

Conjunto de intervenciones que conjugan la rehabilitación física sobre edificios, incluyendo su eventual renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), con la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, y con actuaciones de carácter social, económico o ambiental sobre una zona urbana en la que confluyen condiciones urbanas, sociales y económicas marcadamente desfavorables con respecto a las condiciones medias en las zonas urbanas en el conjunto del país (APARICIO y DE-NANNI, 2011, p. 152).

Esta definición sitúa la regeneración urbana actuando en los barrios desfavorecidos de las ciudades desde el impulso público (con la potencial participación del sector privado) a través de un enfoque integrado. Esta caracterización es clave en el marco de este trabajo, ya que la mirada integrada diferencia la regeneración de otras formas

PERIODO	INSTRUMENTO	Nº PROYECTOS	PARADIGMA DE ACTUACIÓN
1994-1999	Iniciativa Comunitaria URBAN	29	Regeneración urbana de barrios vulnerables
2000-2006	Iniciativa Comunitaria URBAN II	10	Regeneración urbana de barrios vulnerables
2007-2013	Iniciativa Urbana	46	Regeneración urbana de barrios vulnerables
2014-2020	Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado –EDUSI–	173 (de ellas sólo 28 con un enfoque de regeneración urbana)	Desarrollo Urbano Sostenible Integrado –DUSI– (incluye la posibilidad de implementar la regeneración urbana en barrios desfavorecidos)
2021-2027	Estrategias de Desarrollo Integrado Local –EDIL–	En proceso	Actuación en barrios desfavorecidos en municipios de más de 75 000 habitantes

FIG. 1. Instrumentos del eje urbano de la Política de Cohesión implementados en España en los diferentes periodos de financiación

Fuente: Elaboración propia basado en De-Gregorio-Hurtado et al., 2021

de actuación que se centran exclusivamente en la dimensión física (por ejemplo, la renovación urbana), que dejamos fuera del foco del estudio.

En la tabla siguiente se recogen los instrumentos implementados en cada periodo de la Política de Cohesión con base en ese enfoque desde 1994³, haciendo mención al “paradigma de actuación” que los ha guiado en cada caso. Mientras que los tres primeros tuvieron como argumento central la regeneración urbana de barrios desfavorecidos, la adopción del enfoque de “desarrollo urbano sostenible” (DUS) como concepto guía en el marco de la Política de Cohesión (DE-GREGORIO-HURTADO ET AL., 2021) ha llevado a que las EDUSI lo hayan adoptado, abriendo la acción de los municipios a un ámbito de actuación más amplio que la regeneración urbana. Como consecuencia sólo 28 de las 173 EDUSI se han implementado según dicho enfoque.

La experiencia que deriva del desarrollo de estos instrumentos del eje urbano de la Política de Cohesión ha dado lugar a una “europeización” de la política urbana en nuestro país (CARPENTER ET AL., 2020), que ha aplicado “casi literalmente” las líneas de acción propuestas desde Bruselas sin llevar a cabo una traslación específica a nuestro marco. Basándose en esto, la literatura ha caracterizado España como un “*policy-taker*” (ibid.), lo que se explica en gran medida desde la falta de objetivos de regeneración propios que guíen la adaptación de los instrumentos comunitarios a nuestro contexto. Esto sí que se hace en otros países.

Aun cuando el efecto de estos programas de regeneración ha sido reconocido como positivo, la falta de prioridades de política identificadas, con base en la casuística específica de nuestro modelo urbano y objetivos de desarrollo

urbano sostenible propios, ha derivado en un menor impacto de los instrumentos (ver por ejemplo DE-GREGORIO-HURTADO, 2012). Desde este trabajo, señalamos el papel que puede jugar la AUE en relación a esta cuestión a futuro, resolviendo una laguna de política que merma la sostenibilidad y resiliencia del sistema urbano en nuestro país, así como el efecto beneficioso de los Fondos de la Política de Cohesión. El trabajo argumenta que las EDIL son una oportunidad para establecer una política de regeneración nacional en plena integración con la AUE. El requerimiento específico, introducido en la Orden de Bases, de que los municipios de más de 75 000 habitantes actúen en los barrios desfavorecidos a través de sus planes de acción (en el marco de las EDIL) es un paso adelante importante respecto a las EDUSI. Este trabajo busca producir conocimiento para avanzar en ese camino.

Más allá de la acción del Gobierno, esta parte del trabajo ha incluido una revisión de la acción llevada a cabo por las CCAA en regeneración urbana. Se trata de un marco de difícil abordaje, ya que estas han tratado el tema de manera muy desigual y a través de una gran variedad de instrumentos, cuya naturaleza se sitúa en un espectro muy amplio, yendo desde instrumentos que se sitúan dentro de las competencias regionales (como legislación en relación a la regeneración urbana), a instrumentos voluntarios e incentivadores como la participación en proyectos europeos que trabajan la regeneración de barrios, o que operan desde políticas enraizadas en la cuestión social. En este contexto encontramos las agendas urbanas regionales como marcos de acción que están actuando en algunas regiones (al menos de manera discursiva). En varios casos se utiliza más de un instrumento, mientras que existen otros donde se avanza sólo en función de los instrumentos estatales (como el Plan de Vivienda).

3_ Se han excluido los Proyectos Piloto Urbanos que antecedieron a URBAN puesto que se trató de una experiencia exploratoria, que actuó en pocas ciudades y que encontró importantes limitaciones para desplegar los efectos que buscaba.

El análisis realizado pone de relieve que los instrumentos más específicos en relación a la acción regional en regeneración urbana (tal y como la entiende este trabajo) son la ley de regeneración urbana, las estrategias o directrices de regeneración urbana, y la agenda urbana regional. Se ha puesto de relieve que, en ese contexto, de las 17 CCAA, cinco han desarrollado marcos normativos (Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Extremadura), y otras cinco han desarrollado documentos estratégicos o de directrices (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, País Vasco).

El panorama muestra la heterogeneidad con la que las Comunidades Autónomas están abordando la cuestión. Esto se suma a la insuficiente integración de este nivel de gobierno (tan importante por las competencias que ostenta) en el proceso de desarrollo de la AUE, lo que explica en gran medida la “ausencia regional” en el proceso de desarrollo de los planes de acción en el marco de la AUE con consecuencias positivas (la incentivación de la acción municipal en lo relativo a la regeneración aun cuando falten políticas autonómicas) y negativas (la posibilidad de un desacople o un proceso dual en el marco de las CCAA más proactivas, que cuentan con su propia agenda urbana).

Esta heterogeneidad se da en un contexto nacional que tiene como principal instrumento en relación a la regeneración el 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. Un texto que todavía tiene muchos efectos por desplegar en relación a la ciudad consolidada y que, como se ha visto, no ha conseguido homogeneizar o incentivar la acción autonómica en relación a esta última cuestión.

2.2.2 La regeneración urbana dentro de la Agenda Urbana Española

Como se ha mencionado, la AUE plantea la regeneración urbana como uno de sus objetivos específicos (2.5) dentro del Objetivo Estratégico 2 “Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente” (ver FIG. 2). Dentro del mismo, la regeneración se señala como “clave” para alcanzarlo (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019, p. 95), implicando la identificación de áreas “que permitan aplicar políticas integrales de intervención físico-espacial, social, económica y medioambiental” (ibid.). Esta definición de regeneración urbana se alinea desde la propia AUE de manera explícita con el “método URBAN” de regeneración urbana de la UE, al señalar que “es lo que en el seno de la UE se conoce como regeneración urbana integrada” (ibid.). En efecto, se trata de una visión que se sitúa de

manera neta en la “tradición” de regeneración urbana iniciada por los instrumentos urbanos de la Política de Cohesión en nuestro país (ver Parte 2.2.1).

Sin embargo, el análisis del discurso de la AUE en relación a este tema permite identificar un sesgo hacia la dimensión física en la visión de regeneración que se plantea, al señalarse la importancia de alcanzar “condiciones adecuadas de habitabilidad, tanto en la edificación como en la vivienda” lo que requiere “una transformación muy significativa de todo el patrimonio construido”, haciendo mención específica a los edificios y espacios públicos (ibid.). Esta mirada se puede considerar consustancial a la visión predominante en el marco español, donde la regeneración urbana viene planteándose como actuación principalmente en relación a la dimensión física (DE-GREGORIO y RUIZ, 2021). También tiene que ver con el hecho de que la AUE fue auspiciada desde el Ministerio con competencias de “fomento”, cuya acción en relación a lo urbano se ha desarrollado principalmente en el marco de los Planes de Vivienda y, más recientemente, la regeneración energética del parque construido.

Dicho esto, la regeneración urbana que plantea la AUE tiene un claro cariz integrado. Esto se pone de relieve (más allá de la definición aportada arriba) en el señalamiento de temas que se considera que hay que tener en cuenta al abordar esta cuestión. Se mencionan así el cambio climático, las nuevas tecnologías y la digitalización, la transformación de los modos de vida y de trabajo, las nuevas aproximaciones sobre la salud, los temas de seguridad, la evolución de los modelos de movilidad y la redefinición de usos y prioridades en los espacios públicos. Las líneas de actuación que se plantean para alcanzar este objetivo específico van en este mismo sentido (ver FIG. 3), apuntando además de una mirada “física”, la importancia de “poner en marcha mecanismos para identificar sinergias entre diferentes tipos de intervención en la ciudad consolidada desde un enfoque integral y a largo plazo” (ibid.: 101). La revisión en profundidad de las líneas concretas permite entrever que también aquí la dimensión física sobresale por encima de la social y económica, sobre todo si nos limitamos a la revisión de las líneas de actuación ligadas al objetivo específico 2.5 “Impulsar la regeneración urbana” (ver FIG. 3).

Las líneas de actuación, junto con las temáticas a tener en cuenta, invitan a una evolución del “método URBAN” de regeneración urbana en función de retos y necesidades propias del momento presente. También sitúan la evolución de este campo

OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo	1.1 Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial. 1.2 Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje. 1.3. Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural.
2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente	2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos. 2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos. 2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos. 2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación. 2.5. Impulsar la regeneración urbana. 2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios.
3. Prevenir y reducir los efectos del cambio climático y mejorar la resiliencia	3.1 Adaptar el modelo territorial y urbano a los efectos del cambio climático y avanzar en su prevención 3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. 3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático.
4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular	4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía. 4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua. 4.3. Fomentar el ciclo de los materiales. 4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje.
5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible	5.1. Favorecer la ciudad de proximidad. 5.2. Potenciar modos de transporte sostenibles.
6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad	6.1. Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos. 6.2. Buscar la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad.
7. Impulsar y favorecer la Economía Urbana	7.1. Buscar la productividad local, la generación de empleo y la dinamización y diversificación de la actividad económica. 7.2. Fomentar el turismo sostenible y de calidad y los sectores clave de la economía local.
8. Garantizar el acceso a la Vivienda	8.1. Fomentar la existencia de un parque de vivienda adecuado a precio asequible. 8.2. Garantizar el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos más vulnerables.
9. Liderar y fomentar la innovación digital	9.1. Favorecer la sociedad del conocimiento y avanzar hacia el desarrollo de las ciudades inteligentes (smart cities). 9.2. Fomentar la Administración electrónica y reducir la brecha digital.
10. Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza	10.1. Lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión. 10.2. Asegurar la participación ciudadana, la transparencia y favorecer la gobernanza multinivel. 10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación. 10.4. Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana así como de intercambio y difusión de la información.

FIG. 2. Objetivos generales y específicos de la AUE

Fuente: Ministerio de Fomento, 2019

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente	2.5. Impulsar la regeneración urbana.	Garantizar la regeneración urbana integrada, de forma que las operaciones físico-urbanísticas estén vinculadas con programas sociales, educativos y laborales, actuando de forma prioritaria en los barrios que mayor vulnerabilidad urbana presenten. Fomentar e impulsar la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana para lograr un adecuado equilibrio entre esta actividad y la de generación de nueva ciudad. En especial, favorecer las propuestas de regeneración urbana que provengan del ámbito del cooperativismo. Promover la regeneración y la renovación urbanas a gran escala y vincularlas con herramientas de lucha contra el cambio climático y con la existencia de un parque de viviendas accesibles y asequibles a través de la rehabilitación. Identificar posibles incrementos de valor en la edificación que puedan movilizar rehabilitaciones integrales, tanto públicas, como privadas. Entre ellos el aumento de la edificabilidad, el aumento del número de viviendas, los cambios de uso y la densificación de zonas periurbanas de baja densidad, así como definir herramientas que puedan condicionar estas técnicas a la creación de un parque de vivienda de calidad, accesible y asequible. Definir métodos fiables y consensuados para evaluar las actuaciones de regeneración y renovación urbanas a gran escala que permitan mejorar los procedimientos de activación de estas intervenciones. Poner en marcha mecanismos para identificar sinergias entre diferentes tipos de intervención en la ciudad consolidada desde un enfoque integral y a largo plazo. Favorecer desde las Administraciones Públicas la financiación y la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, incluso fomentando la colaboración del sector privado. Adoptar medidas para evitar que la renovación urbana lleve aparejados efectos colaterales de gentrificación, que impliquen cambios inadecuados en la morfología urbana y pérdida de la población residente. Aprovechar el patrimonio cultural para realizar operaciones de regeneración urbana, porque es una verdadera oportunidad para la misma. Fomentar la autopromoción en los cascos urbanos de los pueblos y ciudades más pequeños, para contribuir a su preservación y al objetivo de fijar población. Arbitrar fórmulas de división y segregación de viviendas grandes en varias viviendas para adaptarlas a configuraciones que respondan a las demandas actuales, favorecer el alquiler y evitar su degradación por falta de mantenimiento. Utilizar metodologías de participación como talleres o foros, que permitan la implicación, desde el inicio y de forma continuada, del tejido social a lo largo de estos procesos de transformación urbana.

FIG. 3. Líneas de actuación del objetivo específico 2.5 de la AUE

Fuente: Ministerio de Fomento, 2019

de política en relación a la casuística específica de nuestro marco, estableciendo una guía con la que no se contaba hasta el momento. Asimismo, la visión de regeneración urbana que plantea la AUE señala esta como camino para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La mirada planteada cobra un enfoque integrado bajo el Objetivo Estratégico 6 “Fomentar la Cohesión Social y Buscar la Equidad”. En el mismo la AUE caracteriza la “regeneración urbana integrada” como integrada y focalizada en barrios desfavorecidos, al señalar: “la denominada o conocida ya como regeneración urbana integrada, que permite coordinar las actuaciones para regenerar los barrios más vulnerables actuando desde lo social, lo económico, lo urbanístico y lo medioambiental” (MINISTERIO DE FOMENTO, 2019, p. 132-133).

Es relevante ir más allá de este párrafo para dilucidar si la AUE entiende la regeneración urbana integrada como una política pública a acometer en los barrios vulnerables de las ciudades españolas o si aporta una mirada más abierta. En este sentido, en el mencionado punto 2.5 “Impulsar la Regeneración Urbana” plantea a los municipios y entes que acometan su plan de acción que se hagan la pregunta de si “se dispone de algún plan de regeneración urbana de barrios” (p. 185), señalando a continuación que “estos planes tienen especial relevancia en las ciudades que tienen identificados barrios vulnerables según el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España (...)” (ibid.). Así, aunque la AUE no establece que la regeneración urbana integrada actúa sólo en los barrios vulnerables, sí que los dota de preeminencia a la hora de recibir esta mirada y el esfuerzo inversor por parte de los municipios y otras administraciones. Esta mirada está aún más presente en el mencionado Objetivo Estratégico 6 (ver más arriba), donde se hace una caracterización de la regeneración que coincide en dos de los principales elementos metodológicos aportados por la definición de Aparicio y De Nanni en la que se basa este artículo.

Con base en todo esto, es posible afirmar que la AUE apunta a la puesta en marcha de procesos de regeneración urbana en los barrios desfavorecidos de los municipios españoles según un enfoque integrado continuador del “método URBAN”. En consecuencia, en el marco de

este trabajo, es de gran interés entender cómo han recibido e instrumentalizado la regeneración urbana los municipios y otros entes locales que han desarrollado sus planes de acción en el marco de la AUE contando con la financiación del PRTR. Esta tarea se acomete en las siguientes partes de este trabajo.

3 METODOLOGÍA

El trabajo ha requerido una metodología mixta, cuantitativa y cualitativa, que se ha desarrollado en cuatro fases de estudio interrelacionadas que no se han recorrido de manera lineal, ya que la identificación de sesgos o lagunas de información ha requerido volver desde fases más avanzadas a reconfigurar las primeras en varias ocasiones. Esto tiene que ver con que el estudio aborda un proceso de política que se está desarrollando en tiempo real, requiriendo construir la metodología de manera dinámica para poder alcanzar los objetivos del trabajo. A continuación, se describen sus fases:

- 1 Pre-estudio. Esta fase ha ido orientada a confirmar el problema de política intuido en el contexto de la actividad de investigación previa. Permitted empezar a construir el marco teórico y de políticas (Parte 2), así como la contextualización y genealogía del proceso de política objeto de análisis. La misma ha venido acompañada de entrevistas “informales” a técnicos municipales, así como conversaciones con técnicos de la Administración General del Estado.
- 2 Análisis de la Agenda Urbana Española desde la perspectiva de la regeneración urbana. El mismo se ha acometido llevando a cabo un estudio cualitativo del documento aprobado (y de los borradores que lo antecedieron), basado en el análisis del discurso, teniendo como referencia el marco teórico del trabajo.
- 3 Estudio de 115 de los 121⁴ planes de acción de la Agenda Urbana Española seleccionados en la convocatoria del “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción local de la Agenda Urbana Española” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España de 2021. Los mismos se han analizado con el objetivo

4_Seis de los planes de acción no pudieron ser analizados por estar todavía en el momento de desarrollo del trabajo en proceso de elaboración o por no haber sido posible acceder al documento en cuestión. No se pudo acceder a los planes de: Lerma, Hornachuelos, Añora, Torremolinos, Motril y Diputación de Badajoz.

de: i) tener una visión de su capacidad de actuar. Para ello se han caracterizado los entes locales atendiendo a su tamaño y a su experiencia previa (o no) en instrumentos previos del eje urbano de la Política de Cohesión en nuestro país –como URBAN, URBAN II, la Iniciativa Urbana, o las EDUSI–; ii) entender en qué medida y cómo integran estos planes de acción la regeneración urbana. Para ello se elaboró un protocolo de análisis estructurado en dos pasos que se aplicó de igual manera a todos los planes de acción. El mismo se describe a continuación:

- ¿Se menciona la regeneración urbana en el plan?

En aquellos planes donde se menciona se ha identificado en qué apartados del plan se alude a la misma. Todos los planes de acción tienen una estructura similar, lo que ha permitido identificar en qué partes (diagnóstico, objetivos generales, líneas de actuación, o acciones) está presente este concepto. Esto ha permitido entender si la regeneración urbana se introduce sólo discursivamente (si está sólo presente en el diagnóstico y/o los objetivos) o si se operacionaliza de manera práctica (al incluir algunas líneas de actuación y/o acciones genuinamente orientadas a la regeneración urbana).

- Análisis de cómo abordan la regeneración urbana los planes de acción: En este paso se ha estudiado cómo se conceptualiza la regeneración urbana con el fin de entender si se trata de: a) rehabilitación urbana y/o de la edificación (en el caso de operar sobre el medio urbano y los edificios desde una dimensión física); b) renovación urbana (en el caso de que el tejido urbano y socioeconómico no sea preservado y el ámbito sea objeto de demolición y nuevas edificaciones); c) regeneración urbana, en el caso de operar con un enfoque integrado y *area-based* en un entorno desfavorecido (esto es, bajo la media de calidad de vida del territorio en cuestión). Para acometer esta parte, se ha utilizado la base conceptual que se plantea en el trabajo de MOYA y Díez (2012) y que diferencia la regeneración urbana de la renovación urbana, o la rehabilitación edificatoria; la definición de regeneración urbana integrada propuesta por APARICIO y DE-NANNI (2011), introducida más arriba; así como los elementos metodológicos que diferencian la regeneración de la renovación urbana del enfoque de desarrollo urbano

sostenible (DUS) planteado en el trabajo de DE-GREGORIO-HURTADO et al., (2021). Estos elementos son los siguientes: se actúa en un ámbito de escala intermedia con enfoque *area-based*; ese ámbito es un territorio con calidad de vida por debajo de la media del territorio o ciudad en cuestión; se actúa frente a la obsolescencia o las problemáticas urbanas con un enfoque integrado que no opera sólo en la dimensión física (abordando también cuestiones sociales, económicas, climáticas, etc.). Estos marcos permitieron proceder de la siguiente manera: en primer lugar se analizó si los planes que operacionalizan la regeneración urbana la entendían como plantea este estudio, o como renovación o rehabilitación; a continuación se profundizó en el análisis de aquellos que entendían la regeneración urbana según la definición de APARICIO y DE-NANNI (2011), y se analizó si en las líneas y/o acciones que planteaban estaban realmente presentes los elementos metodológicos que DE-GREGORIO-HURTADO et al., (2021) consideran imprescindibles para considerar que la acción en cuestión es de regeneración urbana integrada.

Estas fases del trabajo han dado lugar a un análisis que permite entender si los planes de acción de la Agenda Urbana Española desarrollados bajo la convocatoria señalada están abordando la acción en los barrios vulnerables de sus municipios a través de regeneración urbana integrada, o si están afrontando este problema sólo desde una mirada física (rehabilitación edificatoria y/o renovación urbana). El análisis llevado a cabo se describe y discute a continuación.

4 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN: LA REGENERACIÓN URBANA EN LOS PLANES DE ACCIÓN DE LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA

4.1 La Convocatoria del Plan de Recuperación para desarrollar planes de acción en el marco de la AUE

La convocatoria para la realización de planes de acción en el marco de la AUE fue lanzada por el MITMA en el marco de la “Componente 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana” del PRTR. Dicha componente tiene como principal objetivo el impulso “a la rehabilitación del parque edificado en España, en línea con la *Renovation Wave* europea, así como el incremento del parque de

vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2021b, p. 145). El texto del Plan menciona que para ello se persigue implementar la AUE actuando en la rehabilitación energética y la regeneración urbana (ibid.).

La componente recibe un presupuesto de 6820 M€. Dentro de la misma, el “Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española para impulsar la aprobación de planes de acción local que, además de permitir la implementación efectiva de la Agenda Urbana Española, ejemplifiquen, a modo de proyectos piloto la metodología, el proceso seguido y el resultado final para orientar a otras entidades locales a hacer los suyos propios” contó con un presupuesto de 20 millones de euros y planteó a los entes locales presentarse en concurrencia competitiva para recibir fondos dirigidos a la elaboración de planes de acción alineados con la AUE. La convocatoria se lanzó en septiembre de 2021 (a través del BOE 219 de 2021) por medio de una orden que aprobaba las bases reguladoras destinada a la concesión de ayudas para el desarrollo de “proyectos pilotos” de planes de acción local de la AUE.

Dicha convocatoria buscaba reconocer experiencias piloto de planes de acción exitosos con un alto potencial de transferibilidad a otros municipios o asociaciones de municipios u otros entes locales. Es relevante mencionar que este programa se planteaba como una respuesta a la necesidad de que los entes locales “se adapten a los nuevos condicionantes de las ayudas europeas, que cada vez con mayor frecuencia, reclaman la elaboración de verdaderas estrategias de ciudad, integradas y transversales, superando el estricto régimen de competencias establecido de manera sectorial” (ibid., p. 111 608). Asimismo, se buscaba con las nuevas ayudas incentivar la acción de los entes locales, y dar lugar a un “semillero de proyectos y actuaciones concretas que puedan ser abordadas materialmente y que visibilicen el potencial de la AUE” (ibid., p. 111 610).

Esta asignación de fondos para el desarrollo de planes de acción local constituye la primera ocasión en la que la AUE tiene asignado presupuesto. Se actúa a través de un mecanismo incentivador que potencia la innovación (proyectos pilotos) mediante la concesión de fondos, una forma de proceder que viene utilizando la Comisión Europea desde 1989 en relación a la implementación del eje urbano de la Política de Cohesión en los Estados miembros. Este mecanismo logra por primera vez que desde la acción estatal se implemente un instrumento de política urbana sin problemas de competencias con las CCAA y los municipios

por lo que abre un camino de gran interés que podría cambiar el papel y el perfil bajo que la Administración General del Estado ha presentado respecto a la puesta en marcha de una política urbana explícita en nuestro país desde la Transición.

Por otra parte, a pesar de su limitado presupuesto, la convocatoria constituye también el primer instrumento lanzado por la Administración General del Estado a través del cual los principios de la política urbana de la UE (interiorizados en la AUE) se transponen a la acción urbana (DE-GREGORIO-HURTADO, 2023). Es, por lo tanto, un instrumento a través del cual en los próximos años se verificará potencialmente una ulterior europeización de la política urbana en nuestro país derivada del PRTR.

4.2 Caracterización de los entes locales que accedieron a la convocatoria

La resolución de la convocatoria mencionada se publicó en diciembre de 2021, resultando en la selección de 121 municipios, asociaciones de municipios y otros entes locales (ver FIG. 4). En particular accedieron a la financiación 16 municipios de menos de 5000 habitantes (categoría 1), 24 entre 5001 y 20 000 habitantes (categoría 2), 21 entre 20 001 y 50 000 habitantes (categoría 3), 22 entre 50 001 y 100 000 habitantes (categoría 4), 20 entre 100 001 y 300 000 habitantes (categoría 5), 8 de más de 300 000 habitantes (categoría 6), y 10 entes que asocian municipios (categoría 7). Estos últimos son 7 diputaciones provinciales (Granada, Segovia, Barcelona, Cádiz, Badajoz, Cáceres y Palencia), 1 mancomunidad (Alto Tajo), 1 Consell Insular (Menorca) y 1 agrupación de municipios de Navarra (Agrupación AUE Valdorba/Ordaibar).

La convocatoria se había planteado en términos de concurrencia competitiva entre los entes locales, pero cuidando de no generar una única categoría de elegibilidad con el fin de evitar que los municipios pequeños tuvieran que competir con los grandes. Esta cuestión se había dado en la convocatoria de las EDUSI, generando una situación de “desventaja” para los municipios más pequeños (DE-GREGORIO-HURTADO et al., 2021). La concurrencia de municipios de menos de 5000 habitantes a la convocatoria señala la motivación de los mismos a pesar de contar con menos capacidad administrativa y técnica (en términos de recursos humanos).

La distribución territorial de estos planes de acción permite identificar que ha habido una Comunidad Autónoma en la que ningún ente local ha accedido las ayudas (Cantabria), mientras que hay otras en donde un gran número de



FIG. 4. Municipios participantes en la convocatoria del Plan de Recuperación para el desarrollo de Planes de Acción bajo la AUE según su tramo poblacional

Fuente: Elaboración propia

municipios y diputaciones provinciales han accedido a las mismas. Andalucía, con 31 planes es la Comunidad Autónoma más representada, seguida de Castilla y León y la Comunidad Valenciana (ambas con 11 planes); Cataluña (10 planes); Galicia y Región de Murcia (9 planes); Aragón y Castilla-La Mancha (7 planes); Extremadura (6 planes); Comunidad de Madrid y País Vasco (5 planes); Canarias (3 planes); Navarra, Asturias y La Rioja (2 planes); e Islas Baleares (1 plan). Como se puede observar en la FIG. 5, la distribución del presupuesto de la convocatoria asignada a cada Comunidad Autónoma está relacionada con el número de planes seleccionados dentro de la misma y la población del municipio o ente local (o asociación de municipios). Los municipios y entes con más población recibieron más presupuesto, mientras que los más pequeños fueron beneficiarios de un monto más reducido, tal y como habían establecido las bases que regían la convocatoria.

El análisis llevado a cabo ha indagado si los municipios y otros entes locales que accedieron a la convocatoria habían participado anteriormente en alguno de los programas del eje urbano de la Política de Cohesión en España desde finales de los años 80 hasta el momento presente. Esto es porque dichos programas han tenido como objetivo principal

la regeneración urbana (excepto en el caso de las EDUSI, en donde sólo 28 de las 173 implementaron ese enfoque), lo que les habría permitido desarrollar capacidad en relación a esta política. Como ha señalado la literatura (ver, por ejemplo, CARPENTER et al., 2020), dicha capacidad puede actuar como elemento incentivador a la hora de poner en marcha políticas de regeneración (ver, por ejemplo, el caso de las EDUSI en (DE-GREGORIO-HURTADO y DO-SANTOS-COELHO et al., 2021) donde en torno al 50% de los municipios que implementaron una visión de regeneración habían participado en URBAN, URBAN II o la Iniciativa Urbana).

Para proceder con el análisis se identificaron los beneficiarios de la convocatoria que habían accedido a URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006), Iniciativa Urbana (2007-2013), EDUSI (2014-2020), resultando que de los 121, 54 habían participado en alguno de estos programas. Algunos de estos últimos habían participado en más de un programa.

En relación a esto, ninguno de los municipios de las categorías 1 y 2 habían participado en los programas del eje urbano de la Política de Cohesión. Esto es debido a que en ambas convocatorias sólo pudieron participar municipios que contaran, como mínimo, con 20 000 habitantes (salvo excepciones). Es

COMUNIDAD AUTÓNOMA	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	Nº PA	PRESUPUESTO (€)
Andalucía	3	8	5	7	4	2	2	31	5.200.000
Aragón	3	2	1	0	0	1	0	7	800.000
I. Baleares	0	0	0	0	0	0	1	1	200.000
Canarias	1	0	1	0	0	1	0	3	500.000
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Castilla-La Mancha	3	0	0	3	0	0	1	7	800.000
Castilla y León	3	2	2	0	2	0	2	11	1.600.000
Cataluña	0	1	2	3	3	0	1	10	2.050.000
C. Madrid	0	0	1	1	2	1	0	5	1.150.000
C.F. Navarra	0	0	0	0	1	0	1	2	300.000
C. Valenciana	0	2	2	4	1	2	0	11	2.150.000
Galicia	1	2	1	3	2	0	0	9	1.500.000
Extremadura	1	1	1	1	0	0	2	6	800.000
País Vasco	0	2	1	0	2	0	0	5	850.000
P. Asturias	1	0	0	0	1	0	0	2	300.000
La Rioja	0	1	0	0	1	0	0	2	350.000
R. Murcia	0	3	4	0	1	1	0	9	1.450.000
TOTAL	16	24	21	22	20	8	10	121	20.000.000

FIG. 5. Municipios participantes en la convocatoria analizada a través de la elaboración de sus Planes de Acción de la Agenda Urbana Española según su tramo poblacional y la Comunidad Autónoma a la que pertenecen, así como presupuesto total destinado a los municipios de cada Comunidad Autónoma

Fuente: Elaboración propia

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº PA	URBAN	URBAN II	INICIATIVA URBANA	EDUSI	EXPERIENCIA PREVIA EN RU
Andalucía	31	3	0	6	17 (5)	17
Aragón	7	1	0	0	1 (0)	2
I. Baleares	1	0	0	0	0	0
Canarias	3	1	0	0	1 (0)	1
Cantabria	0	0	0	0	0	0
Castilla-La Mancha	7	1	0	1	3 (0)	3
Castilla y León	11	2	0	0	2 (2)	3
Cataluña	10	1	0	1	2 (0)	2
C. Madrid	5	1	0	1	1 (1)	2
C.F. Navarra	2	0	1	1	0	1
C. Valenciana	11	2	0	2	5 (2)	5
Galicia	9	3	0	3	6 (0)	6
Extremadura	6	0	1	0	4 (0)	4
País Vasco	5	1	0	1	0	2
P. Asturias	2	0	1	0	0	1
La Rioja	2	0	0	1	1 (1)	1
R. Murcia	9	2	0	1	3 (0)	4
TOTAL	121	18	3	18	46 (11)	54

FIG. 6. Municipios que accedieron en cada CCAA a la convocatoria del Plan de Recuperación para desarrollar Planes de Actuación bajo la AUE, señalando su experiencia previa en instrumentos del eje urbano de la Política de Cohesión con enfoque de regeneración. En la columna “EDUSI” aparecen dos números: en primer lugar, el número total de EDUSI por CCAA, en segundo lugar, el número de esas que incluyeron un enfoque de regeneración urbana según el trabajo de (De-Gregorio-Hurtado et al., 2021). “En la columna experiencia previa en RU” no se suman los números de las columnas anteriores, ya que, aunque las ciudades hayan participado en más de un programa (URBAN, URBAN II, Iniciativa Urbana) aparecen contabilizadas solo una vez

Fuente: Elaboración propia



FIG. 7. Municipios que recibieron financiación del PRTR para desarrollar sus Planes de Acción de la Agenda Urbana Española según experiencia previa en programas del eje urbano de la Política de Cohesión
Fuente: Elaboración propia

de interés señalar que 10 de los 21 municipios de la categoría 3 habían participado en las EDUSI. En relación a la categoría 4, encontramos municipios que habían participado en todos los instrumentos, excepto los Planes Pilotos Urbanos. En total 15 de los 22 municipios contaban con este tipo de experiencia previa, mientras que otros 3 habían intentado acceder a las EDUSI sin haber resultado seleccionados. Se observa así que dentro de esta categoría sólo 5 municipios no habían participado en ninguno de los programas mencionados.

Dentro de la categoría 5 solo 4 municipios de los 20 seleccionados no habían participado en ningún programa, habiendo intentado 3 de estos acceder a las EDUSI. Dentro de la categoría 6 todos los municipios habían participado en alguno de los programas mencionados. Bajo la categoría 7 (entes locales agrupados), 3 entes habían participado en dichos programas, habiendo intentado acceder a las EDUSI sin resultar seleccionados 2 de ellos.

La participación en los instrumentos del eje urbano de la Política de Cohesión de municipios de más de 20 000 habitantes (categoría 3) y más de 50 000 habitantes (categoría 4), que se puede observar en la FIG. 8, muestra una gran motivación de los mismos a

integrarse en marcos de política urbana multinivel en torno al tema urbano, así como la existencia de capacidad administrativa e institucional para poner en marcha instrumentos integrados para la transformación urbana. También muestra que muchos de ellos contaban con experiencia en regeneración urbana en el momento de acceder a la convocatoria para elaborar su plan de acción en el contexto de la AUE, de ahí el interés en analizar lo que plantearon en el marco de este trabajo (ver FIG. 8).

GRUPO DE POBLACIÓN	URBAN	URBAN II	IU	EDUSI	Nº PA
C1	0	0	0	0	16
C2	0	0	0	0	24
C3	0	0	0	10	21
C4	2	1	7	17	22
C5	9	2	6	10	20
C6	7	0	5	6	8
C7	0	0	0	3	10
TOTAL	18	3	18	46	121

FIG. 8. Municipios que recibieron financiación del PRTR para desarrollar sus Planes de Acción de la Agenda Urbana Española por categorías (columna “Nº PA”) y participación en los instrumentos del eje urbano de la Política de Cohesión
Fuente: Elaboración propia

4.3 La regeneración urbana en los planes de acción de la AUE

Para entender cómo está introducida la regeneración urbana en los planes de acción se ha llevado a cabo un estudio cualitativo basado en los pasos detallados en la metodología, focalizando en el análisis del discurso integrado en los planes y en el análisis de las categorías analíticas que permiten diferenciar la regeneración urbana de los barrios vulnerables de otras formas de acción en la ciudad existente. En primer lugar, ha sido necesario entender si los planes dan cabida a la regeneración, analizando si la mencionan y cómo. El análisis muestra que 100 de los 115 planes de acción analizados mencionan la regeneración urbana. Es relevante señalar que, mientras que todos o la gran mayoría de los municipios analizados dentro de las categorías 3, 4, 5 y 6 la señalan, el concepto está menos presente en las categorías 1, 2 y 7⁵. En estas últimas categorías, por lo general, cuando se menciona se hace reproduciendo lo que señala la AUE en relación a esta temática, sin introducir una reflexión particular sobre cómo se plantea para el ámbito en cuestión y sin tratarla ulteriormente en el plan de acción. En los casos de los municipios bajo las categorías 1 y 2 esto se explica porque al tratarse de asentamientos con menos de 20 000 habitantes, tienen menos capacidad administrativa y técnica para integrar el tema. Asimismo, se trata de los municipios que menos han participado en los programas de regeneración del eje urbano de la Política de Cohesión (ver más arriba), lo que les habría limitado la adquisición de conocimiento y capacidad técnica e institucional. En el caso de la categoría 7, la casuística que se observa se explica también desde la menor población que tienen los municipios asociados. A ello se suma que además en el caso español no hay tradición de abordar la regeneración urbana (así como otras políticas para las ciudades) desde una óptica de comarca o área funcional, a pesar de que la cuestión de los barrios desfavorecidos, y la segregación que los explica, es un fenómeno de alcance metropolitano y regional (NELLO, 2010).

Del paso de la investigación descrito en el párrafo anterior se desprende que la regeneración urbana es un tema que los municipios tienen presente de manera general, como política necesaria a la hora de avanzar hacia un futuro más sostenible.

La inclusión explícita de la regeneración como un objetivo de la AUE ha reforzado esta cuestión en el caso de aquellos municipios que ya tienen experiencia previa en este campo de política, mientras que en el caso de los que no la tienen (sobre todo municipios pequeños), la temática se introduce como un potencial eje a considerar.

A continuación, la investigación avanzó con el fin de entender qué importancia y qué papel asignaban los municipios a la regeneración urbana. Para proceder de manera consistente, como se ha explicado en la metodología, se partió del trabajo llevado a cabo por MOYA y DÍEZ (2012) conceptualizando la regeneración urbana, así como otros muchos conceptos que operan en la transformación de la ciudad existente (renovación urbana, rehabilitación urbana, etc.), con el fin de diferenciarla de esos otros enfoques. A continuación, la investigación se dotó de una definición de regeneración urbana consistente con el enfoque de este trabajo, adoptándose la definición de APARICIO y DE-NANNI (2011, p. 152). Esta sitúa la regeneración urbana actuando en los barrios desfavorecidos de las ciudades desde el impulso público a través de un enfoque integrado, cuestión clave en el marco de este trabajo, ya que la mirada integrada diferencia la regeneración de otras formas de actuación que se centran exclusivamente en la dimensión física. Esta última forma de actuar habría sido la que se viene implementando generalmente a través de los Planes de Vivienda estatales, o las acciones derivadas de la “Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020)”, acciones que, por tanto, quedan fuera del foco de este trabajo.

Una vez adoptada una definición precisa del concepto, el paso sucesivo planteó entender si la regeneración urbana se menciona como “integrada” en los planes de acción. Como resultado del mismo, se desprende que solo 17 planes de acción la nombran de esta manera. Es relevante señalar que 3 municipios dentro de la categoría 2 la conceptualizan así. Ninguno de ellos ha participado en alguno de los programas de regeneración del eje urbano de la Política de Cohesión. Este hallazgo, aporta la certeza de que los 17 planes que nombran así la regeneración urbana la entienden como “integrada”, pero no conlleva que los que no la mencionan

5_ Categoría 1: 8 municipios mencionan la RU, 5 no la mencionan y 3 planes no pudieron ser analizados; Categoría 2: 19 municipios mencionan la RU y 5 no la mencionan; Categoría 3: el total de los 21 municipios mencionan la RU; Categoría 4: 20 municipios mencionan la RU y 2 planes no pudieron ser analizados; Categoría 5: 19 municipios mencionan la RU y 1 no la menciona; Categoría 6: 7 municipios mencionan la RU y 1 no la menciona; Categoría 7: 6 asociaciones de municipios mencionan la RU, 3 no la mencionan y 1 plan no pudo ser analizado.

así no tengan en cuenta el carácter comprensivo de esta política. Como se ha dicho más arriba, el concepto de regeneración urbana es muy abierto y utilizado de maneras diversas por los actores. Esta cuestión se tuvo en cuenta en todo momento a lo largo de la investigación para evitar sesgarla. Para ello se mantuvo durante todo el proceso un doble eje de análisis de los planes de acción: el discursivo y el operativo (ver los pasos detallados en la metodología).

A continuación, para entender la importancia que el plan de acción otorga al concepto “regeneración urbana” se procedió a identificar en qué parte del documento era mencionado (las partes en las que están estructurados los planes de acción son las mismas en todos los casos, tal y como establecía la convocatoria: diagnóstico, objetivos, líneas de actuación, acciones concretas). La tabla aportada en la FIG. 8 resume los resultados de este paso del estudio, mostrando que solo 17 planes mencionan la regeneración urbana en todos los apartados. Es destacable que ninguno de ellos nombra la regeneración urbana como “integrada” en su plan de acción.

La mayoría de los planes mencionan la regeneración urbana en el diagnóstico (71) y/o en las acciones concretas (87). Asimismo, es mencionada en las líneas de actuación de los planes de acción en 57 casos, mientras que se menciona en relación a los objetivos del plan solo en 38 casos. Este paso ha permitido identificar si la regeneración urbana se introduce sólo de manera “discursiva” en los planes o si bien, además de eso, se aplica de manera práctica operacionalizándose a través de las líneas de actuación y/o las acciones concretas que se plantean a futuro. El estudio ha considerado que el plan de acción asume la regeneración de manera discursiva si la menciona sólo en el diagnóstico y los objetivos. Si la regeneración urbana se plantea en los dos últimos apartados se considera operacionalizada dentro del plan de acción.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis muestra que 87 de los 121 planes operacionalizan la regeneración urbana. Es interesante señalar que en 20 de estos la regeneración no se nombra en el diagnóstico y los objetivos, pero luego se incluye en las líneas de actuación (1 caso), en las acciones concretas (9 casos), o en las líneas de actuación y las acciones (10 casos).

Dentro del conjunto de 87 planes que operacionalizan la regeneración urbana, uno la menciona en las líneas de actuación sin materializarla en acciones. Esto denota una cierta

incoherencia dentro del plan, al no dar contenido a uno de los ejes de acción explícita que plantea. En todo caso, la mayor parte de los planes cuenta con líneas de actuación que se concretan en actuaciones. Con el fin de dilucidar si las acciones que se plantearon en los planes pueden ser consideradas regeneración urbana de barrios vulnerables se procedió a un análisis de las mismas siguiendo la metodología planteada por DE-GREGORIO-HURTADO et al., (2021) para el estudio de las EDUSI. Se trata de una metodología que, partiendo de los elementos metodológicos de la regeneración urbana integrada, establece categorías analíticas que aplicar en el estudio de acciones en la ciudad existente. Para evitar sesgar el estudio se tuvieron en cuenta todas las acciones con potencial de ser consideradas de regeneración urbana más allá de cómo se presentaran discursivamente.

Este conjunto de acciones presenta un carácter muy variado, estableciendo un gran espectro de actuaciones en la ciudad consolidada que van de un planteamiento abierto y en cierto modo ambiguo sobre la regeneración (por ejemplo: “regeneración de barrios y espacios verdes degradados”; “actuaciones de regeneración urbana”; “regeneración urbana”), a acciones más concretas (“plan de regeneración y revitalización del centro urbano de Béjar considerando el río como eje verde articulador”; “regeneración urbana de Okin Zuri”; “regeneración integrada del barrio de la estación”; “estrategia local de regeneración urbana integrada”; “rehabilitación urbana integral del barrio Primer de Maig”; “regeneración urbana integral en los barrios de Cerdanyola y Rocafonda-El Palau”; “Plan de Barrios”; “redactar el plan de mejora de barrios con vulnerabilidad urbana en el sector sur”; “barrios y comunidades motores de transformación social”; “implementación de medidas de reforma integral y regeneración social en los municipios de la isla”). Estos ejemplos de acciones muestran la gran variedad de conceptos con los que los municipios se refieren a lo que en esta investigación hemos llamado “regeneración urbana”. Es interesante señalar que algunos casos de acciones con nivel alto de concreción nombran instrumentos de planeamiento (por ejemplo: “área de rehabilitación integral Barrio del Burgo”; “áreas de rehabilitación urbana preferente: casco histórico”, “PERI+ARU A19”), o la integración de instrumentos de planeamiento con instrumentos estratégicos (“Plan Estratégico del Centro Histórico y Desarrollo del Plan Espacial de Reforma Interior y Protección del Casco Antiguo. Programa ARRUR”). La mención a los instrumentos de

COMUNIDAD AUTÓNOMA	AYUNTAMIENTO	PARTE DEL PLAN DE ACCIÓN				CATEGORÍA ANALÍTICA				ENFOQUE DE REGENERACIÓN URBANA
		DIAGNÓSTICO	OBJETIVO GENERAL	LÍNEA DE ACTUACIÓN	ACCIÓN	ACTUACIÓN URBANA	CARÁCTER INTEGRADO	AREA-BASED	ÁREA VULNERABLE	
Andalucía	Gádor	X	X	-	X	X	-	X	-	-
	Baeza	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Fuente Palmera	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Huércal-Overa	X	-	-	X	X	X	X	X	X
	Monachil	X	-	X	X	X	-	-	-	-
	Osuna	X	X	-	-	-	-	-	-	-
	Tarifa	-	-	-	X	X	-	-	-	-
	Villacarrillo	X	-	X	X	X	X	X	-	-
	El Viso de Alcor	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Isla Cristina	-	-	X	X	X	X	X	X	X
	Lucena	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Montilla	X	X	X	X	X	X	X	-	-
	La Rinconada	X	X	-	-	-	-	-	-	-
	Vicar	X	X	X	X	X	-	X	X	-
	Alcalá de Guadaira	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Benalmádena	X	-	X	X	X	-	-	-	-
	Chiclana de la Frontera	-	-	X	X	X	X	X	-	-
	San Fernando	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Vélez-Málaga	X	-	-	X	X	X	X	X	X
	Algeciras	-	-	-	X	-	-	-	-	-
	Dos Hermanas	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	Almería	-	-	-	X	X	-	X	-	-
	Huelva	-	X	X	X	X	X	X	X	X
	Sevilla	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Diputación de Granada	-	-	-	X	X	X	X	X	X
	Diputación de Cádiz	X	-	X	X	X	X	X	-	-
Aragón	Ansó	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gea de Albarracín	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	La Sotonera	X	-	X	X	X	-	-	-	-
	Ejea de los Caballeros	X	-	X	X	X	X	X	-	-
	Monzón	X	-	X	X	X	-	X	-	-
	Calatayud	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Zaragoza	X	-	-	X	X	X	X	X	X
Baleares	Consell Insular de Menorca	X	-	X	X	X	X	X	X	X
C. Foral de Navarra	Pamplona	-	-	-	X	-	-	-	-	-
	Agrupación AUE Valdorba	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canarias	Valleseco	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Candelaria	-	X	-	-	-	-	-	-	-
	Gran Canaria	-	X	X	X	X	X	X	X	X
Castilla y León	Juzbado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mucientes	X	-	X	X	-	-	X	-	-
	Béjar	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	Peñafiel	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	Aranda de Duero	-	-	X	X	X	X	X	X	X
	Soria	X	X	X	X	X	X	X	-	X
	Valladolid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Salamanca	-	-	X	X	-	-	X	X	-
	Diputación de Segovia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Diputación de Palencia	-	-	-	X	X	X	X	-	-

COMUNIDAD AUTÓNOMA	AYUNTAMIENTO	PARTE DEL PLAN DE ACCIÓN				CATEGORÍA ANALÍTICA				ENFOQUE DE REGENERACIÓN URBANA
		DIAGNÓSTICO	OBJETIVO GENERAL	LÍNEA DE ACTUACIÓN	ACCIÓN	ACTUACIÓN URBANA	CARÁCTER INTEGRADO	AREA-BASED	ÁREA VULNERABLE	
Castilla-La Mancha	Burguillos de Toledo	-	X	X	-	-	-	-	-	-
	Noblejas	X	-	X	X	X	-	-	-	-
	Sigüenza	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Talavera de la Reina	X	X	-	X	X	X	X	X	X
	Toledo	X	X	-	X	X	X	X	X	X
	Ciudad Real	X	-	-	X	X	-	-	-	-
	Mancomunidad Alto Tajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cataluña	Sarrià de Ter	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gavà	-	-	X	X	X	-	X	-	-
	Sant Feliu de Llobregat	X	X	X	X	X	-	X	-	-
	Granollers	-	-	-	X	X	X	X	X	X
	Sant Boi de Llobregat	X	-	-	X	X	-	X	X	-
	Viladecans	-	X	-	X	X	X	X	X	X
	Mataró	-	X	-	X	X	X	X	X	X
	Terrassa	-	-	X	-	X	-	-	-	-
	Santa Coloma de Gramenet	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Diputación de Barcelona	-	-	-	X	X	X	X	X	X
Comunidad de Madrid	Torreldones	X	X	X	X	X	-	X	X	-
	Pinto	-	-	X	X	X	X	X	X	X
	Fuenlabrada	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	Alcalá de Henares	X	X	-	X	X	-	X	-	-
	Madrid	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comunidad Valenciana	Castelló de la Ribera	X	X	X	X	X	-	X	-	-
	L'Eliana	X	X	X	-	X	-	X	-	-
	Alzira	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Vinaròs	X	-	-	X	X	X	-	-	-
	Alcoy/Alcoi	X	-	X	X	X	-	X	X	-
	Elda	X	-	-	X	X	-	X	-	-
	Torrent	X	-	-	X	X	-	X	X	-
	Villarreal/Vila-real	X	X	X	X	X	-	X	-	-
	Castelló de la Plana	X	-	X	X	X	X	X	X	X
	Valencia	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Extremadura	Alicante	X	-	X	X	X	-	X	X	-
	Casar de Cáceres	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Miajadas	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Almendralejo	X	X	-	X	-	-	X	X	-
	Cáceres	-	-	X	X	-	-	-	-	-
Galicia	Diputación de Cáceres	X	-	-	X	X	X	X	-	-
	Paradela	X	-	-	X	X	-	X	-	-
	As Pontes de García Rodríguez	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Tui	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Lalín	-	-	X	X	X	-	-	-	-
	Lugo	-	-	X	X	X	X	X	X	X
	Pontevedra	X	X	-	X	X	X	X	-	-
	Santiago de Compostela	X	X	-	X	-	-	X	X	-
	A Coruña	X	X	-	X	X	X	X	X	X
	Vigo	X	X	X	X	X	X	X	X	X
La Rioja	Alfaro	X	X	-	X	X	X	X	X	X
	Logroño	X	-	X	X	-	-	-	-	-

COMUNIDAD AUTÓNOMA	AYUNTAMIENTO	PARTE DEL PLAN DE ACCIÓN				CATEGORÍA ANALÍTICA				ENFOQUE DE REGENERACIÓN URBANA
		DIAGNÓSTICO	OBJETIVO GENERAL	LÍNEA DE ACTUACIÓN	ACCIÓN	ACTUACIÓN URBANA	CARÁCTER INTEGRADO	AREA-BASED	ÁREA VULNERABLE	
País Vasco	Ermua	-	-	X	X	X	-	X	-	-
	Laudio/Llodio	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Sestao	X	X	X	X	-	-	-	-	-
	Barakaldo	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Vitoria-Gasteiz	X	-	X	X	X	X	X	X	X
Principado de Asturias	Castropol	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	Gijón	-	-	X	X	X	-	X	-	-
Región de Murcia	Los Alcázares	X	X	-	X	X	-	X	X	X
	Lorquí	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Santomera	-	-	-	X	X	-	-	-	-
	Caravaca de la Cruz	-	-	X	X	X	-	X	X	-
	Cieza	X	-	X	X	X	-	X	-	-
	Jumilla	-	-	-	X	X	X	X	X	X
	Torre-Pacheco	X	X	-	-	-	-	-	-	-
	Cartagena	X	-	-	X	X	X	X	X	X
	Murcia	-	X	X	X	X	X	X	X	X

FIG. 9. Planes de actuación de la Agenda Urbana Española. En las columnas bajo el título “Partes del Plan de Acción” se identifica en qué partes de los planes de acción analizados se menciona la regeneración urbana; en las columnas bajo el título “Categoría Analítica” se identifica qué categorías analíticas se confirman en base al análisis; finalmente en función de este último se identifica si el plan de acción introduce un enfoque de regeneración urbana integrada de barrios desfavorecidos

Fuente: Elaboración propia

planeamiento pone de relieve el papel que estos juegan para abordar las deficiencias físicas de los barrios desfavorecidos y la importancia de que la mirada estratégica y la estatutaria del urbanismo vayan de la mano para conseguir miradas integradas. Este paso de la investigación permitió entender la importancia de la cuestión conceptual al hablar de actuación en la ciudad consolidada, así como la gran variedad de enfoques desde los que están trabajando los municipios a ese respecto.

La investigación continuó llevando a cabo un análisis en profundidad de las acciones en función de las categorías analíticas mencionadas, adaptadas a este estudio. Las mismas son: a) la acción se plantea como una actuación urbana, no centrada sólo en la edificación; b) la acción tiene un carácter integrado; c) la acción no se extiende a toda la ciudad, teniendo un carácter *area-based* (escala intermedia); d) la acción se desarrolla en un área que está por debajo de la media de calidad de vida de la ciudad. Este paso ha permitido identificar que 37 planes de acción plantean acciones que pueden ser consideradas de regeneración al cumplir en positivo con todas las categorías analíticas. Hay que mencionar que en dos casos se reconoce que la información que aportan los planes de acción es muy escueta, lo que podría haber llevado a una interpretación errónea de la intención del

municipio. En tres de estos casos se plantea la regeneración urbana de barrios desfavorecidos, pero también de ámbitos de la ciudad en cuestión que se consideran apropiados para conseguir dinamizar la economía.

Es relevante señalar cómo se distribuyen estos 37 planes según las categorías de participación: de los 16 municipios de la categoría 1, ninguno ha desarrollado un enfoque de regeneración urbana, lo que confirma que esta cuestión no entra en las prioridades y principales problemáticas de los municipios más pequeños (por debajo de 5000 habitantes). Dentro de los 24 planes de la categoría 2, se ha identificado que siete han introducido el enfoque de regeneración en su plan de acción. Esto pone de relieve que los municipios de entre 5000 y 20 000 habitantes cuentan con interés y capacidad para abordar la regeneración de sus barrios desfavorecidos, aun cuando no han participado en los programas desarrollados por eje urbano de la Política de Cohesión. En relación a los 21 municipios de la categoría 3, cinco de ellos desarrollan el enfoque de regeneración urbana en sus planes, lo hacen también ocho de los 22 municipios de la categoría 4, así como nueve de los 20 que formaban la categoría 5. Por otro lado, cinco de los 8 planes que componían la categoría 6 han introducido el enfoque de regeneración. Estos cinco municipios habían participado en

programas de regeneración del eje urbano de la Política de Cohesión, pero también lo habían hecho las tres ciudades que no lo han introducido. Por último, 3 de los diez planes que componían la categoría 7 han introducido un enfoque de regeneración urbana, mostrando que aun cuando es un campo con dificultad añadida, los municipios empiezan a trabajar la regeneración con una visión supramunicipal.

Más allá de esto, es también relevante observar que, diez de los 115 planes de acción analizados cumplen en positivo con las tres primeras categorías analíticas mencionadas más arriba. Sin embargo, no verifican la cuarta, al no orientar la acción a uno o más barrios vulnerables en función de lo que se expresa en su plan de acción. Esto conlleva que una parte de los ayuntamientos están trasponiendo formas de acción que en su origen estuvieron ligadas a la regeneración de áreas desfavorecidas desde un enfoque integrado a otros ámbitos, y que consideran “regeneración urbana” esta actuación aun cuando no opera en barrios vulnerables. En algunos casos esos ámbitos son caracterizados como áreas de oportunidad que permitirán mejorar la economía de la ciudad atrayendo inversión para su transformación. Por otra parte, un grupo de 8 casos plantea acciones que sólo cumplen con la condición de tener un carácter urbano. Se trata de actuaciones que se aplican a la rehabilitación edificatoria, la mejora de la accesibilidad y la movilidad, la mejora física del espacio público, y la mejora de la escena urbana, estando caracterizadas por un enfoque sectorial físico. Es interesante señalar que la condición que menos cumplen las acciones analizadas en este paso de la metodología es la de ser integradas (sólo 48 de los 115 planes analizados cumplen en positivo con esta categoría analítica). Por el contrario, la categoría analítica con la que cumplen en positivo más planes de actuación es la relativa a abordar la acción como una actuación urbana, no centrada sólo en la edificación (sólo nueve de los planes de acción no verifican esta condición). En algunos casos las acciones que integran estos planes llevan en su título el concepto “regeneración”, aun cuando sólo incluyen acciones orientadas a la recuperación o mejora de los edificios.

5 CONCLUSIONES

El estudio realizado ha permitido contestar las preguntas de investigación y confirmar la relevancia del tema que aborda. En relación a lo

primero, respecto a la pregunta ¿cómo están planteando los planes de acción de la AUE la regeneración urbana integrada de los barrios vulnerables? el análisis ha identificado que, aunque 100 de los 115 planes estudiados (87%) la mencionan, sólo 37 de ellos (31,3%) aplican la actuación en barrios desfavorecidos con un enfoque integrado y *area-based*. Este hallazgo permite señalar un conjunto de resultados: En primer lugar, emerge la cuestión conceptual. A pesar de que la regeneración urbana en el texto de la AUE asume una mirada integrada (MINISTERIO DE FOMENTO, p. 132-133), alineada con lo que se ha llamado “método URBAN” bajo el eje urbano de la Política de Cohesión, el término “regeneración urbana” aparece utilizado de manera generalizada en los planes de acción para señalar acciones de muy diverso tipo en la ciudad existente. No tener esto en cuenta llevaría a la falsa impresión de que la regeneración de barrios vulnerables está presente de manera mayoritaria en los planes de acción de la convocatoria del PRTR analizada en este trabajo. Por otra parte, también se pone de relieve que aun cuando la concentración de la vulnerabilidad en los barrios es una problemática presente y en aumento en la coyuntura actual, y a pesar de que la AUE señala la relevancia de la regeneración urbana de estos enclaves (ibid.), los municipios y otros entes locales orientan sus prioridades a otras problemáticas urbanas. Esto muestra que, aunque la AUE está ejerciendo un papel tractor en avanzar en nuestro marco hacia ciudades más sostenibles a través de la planificación estratégica, según el foco adoptado por este trabajo no logra poner en la “agenda” de los ayuntamientos y otros entes locales la regeneración de los barrios desfavorecidos de manera generalizada. Esto mismo queda visible en el papel que la AUE ha jugado respecto al PRTR, en donde dentro de la Política Palanca 1 “Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura”, y en particular dentro de su Componente 2: “Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, la regeneración de los barrios vulnerables (tal y como se entiende en este trabajo) no ha entrado con convocatorias específicas, que podrían haber emulado las del eje urbano de la Política de Cohesión (DE-GREGORIO-HURTADO, 2023). La observación y puesta en relación de ambos extremos, así como la importancia para nuestro sistema urbano y la cohesión urbano/territorial en nuestro país de acometer la regeneración de los barrios desfavorecidos, identifica la necesidad de dar lugar a una política nacional orientada específicamente a este tema. La misma presenta en este momento el potencial de germinar desde el apoyo que la AUE da a la regeneración y en sinergia

con las EDIL, el instrumento del eje urbano de la Política de Cohesión, que se va a empezar a implementar en los meses venideros dentro del eje urbano de la Política de Cohesión. Una reorientación de cómo plantear los planes de acción en relación a la regeneración podría ser un primer paso en ese camino.

Este estudio ha verificado que se mantiene la tendencia en nuestro marco a identificar la regeneración con actuaciones sectoriales, centradas sólo en lo físico (sea en un ámbito urbano o centrada en la edificación), dando respuesta a la segunda pregunta de investigación (¿se aborda la regeneración de manera integrada o con un sesgo físico?). Asimismo, el estudio ha puesto de manifiesto que, aunque la participación en marcos de regeneración urbana financiados por el eje urbano de la UE ha generado una capacidad (técnica e institucional) objetiva de los municipios participantes para desarrollar enfoques de regeneración en su acción estratégica, no siempre los ayuntamientos deciden desplegar esta capacidad (lo que ha quedado patente en el caso de las 3 ciudades de la categoría 6 que no han desarrollado en sus planes un enfoque de regeneración), mientras que otros municipios que no han tenido dicha oportunidad, dan pasos para abordar esta temática (lo que ha quedado patente en siete de los planes de la categoría 2). Esta realidad señala

la relevancia de profundizar este estudio en los casos concretos, con el fin de entender cuáles son las motivaciones que llevan a los municipios a adoptar este enfoque o a evitarlo.

Por otra parte, y como se ha señalado, el análisis ha puesto de manifiesto que el concepto “regeneración urbana” es utilizado con significados muy diversos por los entes locales, abarcando desde una mirada integrada, a proyectos de mejora sectorial o sólo centrados en la edificación. En relación a esto, la multiplicidad de significados que se asignan a este término en el marco de los planes de acción de la AUE confirma la importancia de avanzar en la claridad conceptual en este marco, y en otros instrumentos de política. Esto es porque, al ser la regeneración un campo de acción pública que opera en los barrios vulnerables (en base al foco que adopta este trabajo y gran parte de la literatura), la utilización del término de manera generalizada para describir la transformación urbana pone en riesgo la visibilidad del problema de política que aborda (la concentración de la vulnerabilidad y su reproducción en enclaves urbanos concretos), contribuyendo junto a otras dinámicas (mencionadas más arriba) a cancelarlo de la agenda de las instituciones y el debate público.

6 BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO MORALES, I. & BARRUTIA LEGARRETA, J. M. & ECHEBARRIA MIGUEL, C. (2007): La Agenda 21 Local en España. *Ekonómia*, (64), pp. 174-213. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2350127>
- ALONSO IBÁÑEZ, R., DE GREGORIO HURTADO, S. & GONZÁLEZ MEDINA, M. (2020): *Las Agendas Urbanas y el Gobierno de las Ciudades: Transformaciones, Desafíos e instrumentos*. Madrid, España, Editorial Reus.
- APARICIO, A. & DE NANNI, R. (2011): *Modelos de gestión de la regeneración urbana*. Madrid, España, SEPES Entidad Estatal de Suelo. https://www.sepes.es/sites/default/files/multimedia/publicaciones/files/modelos_gestion_regeneracion_urbana.pdf
- ARMONDI, S. & DE GREGORIO HURTADO, S. (2019): *Foregrounding Urban Agendas. The New Urban Issue in European Experiences of Policy Making. The Urban Book Series*. Cham, Suiza, Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-29073-3>
- CARPENTER, J. & GONZÁLEZ MEDINA, M. & HUETE GARCÍA, M. Á. & DE GREGORIO HURTADO, S. (2020): Variegated Europeanization and urban policy: Dynamics of policy transfer in France, Italy, Spain and the UK. *European Urban and Regional Studies*, 27(3), pp. 227-245. <https://doi.org/10.1177/0969776419898508>
- CIAFFI, D. & CRIVELLO, S. & MELA, A. (2020): *Le città contemporanee. Prospettive sociologiche*. Roma, Italia, Carocci Editore.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2024): *The Urban Dimension of Cohesion Policy. Insights into its genealogy, evolution, and future potential*. En Dotti, N., Musialkowska, I., De Gregorio Hurtado, S. y Walczyk, J. (eds.) (2023): *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach* (pp.65-83). Glos and Massachusetts, Edgar Elgar.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2023): La dimensión urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Un análisis desde la perspectiva de los estudios sobre Europeización. *ACE: Architecture, City and Environment*, (51). <http://hdl.handle.net/2117/384506>
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2021): *La regeneración urbana como política clave frente a los retos del presente*. En ALONSO IBÁÑEZ, R. (Dir.) & GONZÁLEZ MEDINA, M. & DE GREGORIO HURTADO, S. (Coord.), *Políticas Urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible: teoría y práctica* (pp. 201-228). Valencia, España, Tirant lo Blanch.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2018): The EU urban policy in the period 2007-2013: lessons from the Spanish experience, *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), pp. 212-230. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1480903>
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2017): Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013), *Cities*, 60(A), pp. 402-414. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.10.015>
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2012): *Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España* [Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo digital UPM <https://oa.upm.es/12740/>
- DE GREGORIO HURTADO, S. & DO SANTOS COELHO, V. & B BAATTI BOULAHIA, A. (2021): La Europeización de la política urbana en España en el periodo 2014-2020: análisis de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI). *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 134. <https://doi.org/10.20868/ciur.2021.134.4579>
- DE GREGORIO HURTADO, S. & RUIZ SÁNCHEZ, J. (2021): *Urban National Policy in Spain? A diachronic critical review of four decades of Government action*. En ZIMMERMANN, K. & FEDELI, V. (Eds.): *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe* (pp. 216-244). Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839109058>
- DE GREGORIO HURTADO, S. & GONZÁLEZ MEDINA, M. (2019): *Understanding the emergence of the Spanish Urban Agenda. Moving towards a new multi-level urban policy scenario?*. En ARMONDI, S. & DE GREGORIO HURTADO, S. (Eds.): *Foregrounding Urban Agendas. The New Urban Issue in European Experiences of Policy Making* (pp. 21-48). Cham, Suiza, Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29073-3_2
- DE LA CRUZ MERA, A. (2019): La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, LI, 202, pp. 675-686. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77728/48001>
- EUROSTAT, (2023): *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context. 2023 edition*. Luxemburgo, Luxemburgo, Centro de Publicaciones de la Unión Europea.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. (2023): La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 217(2), pp. 597-634. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3>
- GARCÍA ANÓN, M. (2004): La Agenda 21 Local: proceso y evaluación. *Revista Galega de Economía*, 13(1-2), pp. 1-21. <https://www.redalyc.org/pdf/391/39113220.pdf>
- GELLI, F. & BASSO, M. (2022): *Identifying Models of National Urban Agendas. A view to the Global Transition*. Cham, Suiza, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-08388-4>
- GLEESON, B. (2011): Critical Commentary. The Urban Age: Paradox and Prospect. *Urban Studies*, 49(5), 931-943.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021a): *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*. Madrid, España, Centro de Publicaciones del Gobierno de España.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021b): *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid, España, Centro de publicaciones del Gobierno de España.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. & DE GREGORIO HURTADO, S. (2022): *Analysis of the Spanish Urban Agenda from a Policy Transfer Perspective. Advancing to More Resilient Post-COVID Urban Areas*. En GELLI, F. & BASSO, M. (Eds.): *Identifying Models of National Urban Agendas. A view to the Global Transition* (pp. 289-309). Cham, Suiza, Palgrave Mc Millan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-08388-4_11
- JOHNSON, C., TOLY, N., SCHROEDER, H. (2015): *The Urban Climate Change. Rethinking the role of cities in the global climate regime*. Nueva York y Oxon. Routledge.
- HERNÁNDEZ PARTAL, S. & DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. (2019): Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias. *Ciudad y Territorio*, LI 202, pp. 835-846. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77739/48010>
- INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, (2010): *Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de síntesis*. Valladolid, España, Centro de publicaciones de la Universidad de Valladolid.
- JONES, P. & EVANS, J. (2013): *Urban Regeneration in the UK*. Londres, Reino Unido, Sage Publications.
- LORA-TAMAYO VALLVE, M. (2021): *Ciudad y objetivos de desarrollo sostenible (ODS). La "agendización" del territorio*

- como nuevo marco para las Administraciones Públicas [Comunicación en curso de verano, UNED]. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda Urbana Española: estrategias de participación y buenas prácticas, Palma de Mallorca, Islas Baleares, España.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018a): *Marco estratégico para orientar las políticas urbanas*. VIII Pleno RIU, Madrid, España. https://www.rediniciativasurbanas.es/sites/default/files/media/document/9_agenda_urbana-pleno_riu.pdf
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018b): *La Agenda Urbana Española (Versión 1.0) 1 de octubre de 2018*. Madrid, España.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2019): *Agenda Urbana Española*. Madrid, España. <https://www.aue.gob.es/>
- MONGIL JUÁREZ, D. (2017): Intervención integral en barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora. *Ciudades*, 13, pp. 139-161. <https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.139-161>
- MOYA GONZÁLEZ, L. & DÍEZ DE PABLO (2012): La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban*, 4, pp. 113-122.
- NELLO, O. (2010): The challenges for urban renewal. Ten lessons from the Catalan experience. *Análise Social*, 45(197), pp. 685-715.
- OECD (2017): *National Urban Policy in OECD Countries*, Paris, Francia, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264271906-en>
- PARKINSON, M. (2014): Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 46(179), pp. 11-28. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76284>
- PARKINSON, M. (1996): Twenty five years of urban policy in Britain: Partnership, entrepreneurialism or competition?, *Public Money and Management*, 16(3), pp. 7-14. <https://doi.org/10.1080/09540969609387927>
- PIKE, A. & BÉAL, V. & CAUCHI-DUVAL, N. & FRANKLIN, R. & KINOSIAN, N. & LANG, T., LEIBERT & T., MACKINNON, D. & ROUSSEAU, M. & ROYER, J. & SERVILLO, L. & TOMANEY, J. & VELTHUIS, S. (2023): Left behind places: a geographical etymology. *Regional Studies*, 58 (6), pp. 1167-1179. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2167972>
- RODRIGUEZ-POSE, A. (2018): The revenge of the “places that don’t matter” (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), pp. 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- SACCOMANI, S. (16-18 de junio, 2016): *Urban Regeneration and Crisis* [Comunicación en congreso]. EURA conference City Lights, cities and citizens within/beyond/notwithstanding the crisis. Turín, Italia. https://www.academia.edu/26330451/Urban_regeneration_and_crisis
- SERVILLO, L. (2019): Tailored polities in the shadow of the state’s hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda. *European Planning Studies*, 27(4), pp. 678-698. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1569595>
- SHORT, J. R. (2023): *The Urban Now*. Glos, Reino Unido, Edgar Elgar.
- TERÁN TROYANO, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España*. Madrid, España, Ediciones Cátedra.
- UN-HABITAT (2024): *Implementing National Urban Policy Through Demonstration Projects*. Nairobi, Kenia. UN-HABITAT. <https://urbanpolicyplatform.org/wp-content/uploads/2024/10/Demonstration-projectsF.pdf>
- ZIMMERMANN, K. & FEDELI, V. (2021): *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*. Glos, Reino Unido, Edgar Elgar. <https://www.elgaronline.com/edcollbook-0a/edcoll/9781839109041/9781839109041.xml>

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

AUE	Agenda Urbana Española
CCAA	Comunidades Autónomas
DUSI	Desarrollo Urbano Sostenible Integrado
EDIL	Estrategia de Desarrollo Integrado Local
EDUSI	Estrategia De Desarrollo Urbano Sostenible Integrado
ERESEE	Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
MITMA	Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana
MIVAU	Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
SUA	Spanish Urban Agenda
UE	Unión Europea

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen a las personas evaluadoras anónimas los comentarios y sugerencias realizados, que han contribuido a mejorar el manuscrito original.

Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia, habiéndose beneficiado de una beca de investigación de la Universidad Politécnica de Madrid (durante el curso 2023-2024) y del marco de la Jean Monnet Chair “RegenEU” (contando con financiación de la Unión Europea durante el curso 2024-2025).

408

La integración del cambio climático en la planificación urbana: análisis para los riesgos de inundación e incendios forestales en la Costa Brava

Integrating climate change into urban planning: analysis of flood and wildfire risks on the Costa Brava

(7)
Castell-Platja d'Aro



David Pavón-Gamero ⁽¹⁾
Maria Torres-Bagur ⁽²⁾
Anna Ribas-Palom ⁽³⁾

⁽¹⁾ Profesor agregado. Departamento de Geografía Universidad de Girona (UdG)
david.pavon@udg.edu; <https://orcid.org/0000-0001-5185-0214>

⁽²⁾ Profesora asociada. Departamento de Geografía. Universidad de Girona (UdG)
maria.torres@udg.edu; <https://orcid.org/0000-0002-2579-3954>

⁽³⁾ Catedrática de Universidad. Departamento de Geografía. Universidad de Girona (UdG)
anna.ribas@udg.edu; <https://orcid.org/0000-0001-5163-0561>

Resumen

El impacto del cambio climático en el litoral mediterráneo exige una respuesta decidida desde las políticas públicas de planificación y gestión territorial. El objetivo del artículo es determinar hasta qué punto el cambio climático y sus efectos se toman en consideración en las políticas e instrumentos de planificación territorial y urbana y las acciones derivadas en los espacios turísticos mediterráneos. La metodología se basa en el análisis de la documentación vinculada a las acciones de adaptación a los dos riesgos que más afectan la Costa Brava: las inundaciones y los incendios forestales. Para ello se han elegido cuatro municipios: Roses, Torroella de Montgrí-l'Estartit, Castell-Platja d'Aro y Blanes. Los resultados muestran cómo se ha ido introduciendo gradualmente el cambio climático en la documentación vinculada a las acciones de adaptación realizadas o proyectadas. No obstante, todavía es insuficiente considerando que la escala local es la más efectiva para desarrollar estas acciones. De ahí que sea necesario fortalecer los instrumentos de ordenación y planificación territorial urbana a fin de conseguir una mayor adaptación y resiliencia de estos espacios frente a los riesgos climáticos.

Abstract

The impact of climate change on the Mediterranean coastline demands a decisive response from public policies related to spatial planning and land management. The aim of this article is to determine the extent to which climate change and its effects are considered in territorial and urban planning policies and instruments and their resulting actions in Mediterranean tourist areas. The methodology is based on the analysis of the documentation linked to adaptation actions for the two risks that most affect the Costa Brava: floods and forest fires. Four municipalities have been chosen for this purpose: Roses, Torroella de Montgrí-l'Estartit, Castell-Platja d'Aro and Blanes. The results show how climate change has been gradually introduced in the documentation linked to the developed or planned adaptation actions. However, it is still insufficient considering that the local scale is the most effective for developing these actions. Hence, it is necessary to strengthen urban territorial planning and management instruments in order to achieve greater adaptation and resilience of these spaces in the face of climate risks.

Palabras clave

Planificación urbana Espacios turísticos
Adaptación al cambio climático
Litoral mediterráneo

Keywords

Urban Planning Tourist areas
Climate change adaptation
Mediterranean coastal area



1 INTRODUCCIÓN

En buena parte de los espacios turísticos, entendidos como áreas geográficas que han sido desarrolladas, adaptadas o aprovechadas para la realización de actividades turísticas y con ciertos atractivos que motivan el desplazamiento de personas, confluyen una serie de factores fundamentales para que se consolide la atracción de sus visitantes: el clima, la seguridad, las condiciones sociales del lugar y el patrimonio natural, cultural y paisajístico que albergan. Estos factores, tanto sociales como físicos, han ido favoreciendo unas u otras localizaciones permitiéndoles poderse desarrollar y promocionar como destinos turísticos. Y en concreto, en lo que se refiere al clima y las condiciones meteorológicas, las regiones mediterráneas constituyen uno de los ejemplos más claros de cómo estas condiciones físicas han posibilitado el desarrollo de la actividad turística, generando un importante volumen de ingresos económicos, puestos de trabajo y facilitando el intercambio económico, cultural y social (EUROSTAT, 2001; HADJIKAKOU et al., 2013; ROSON Y SARTORI, 2014; SKRIMIZEA Y PARRA, 2019).

Para muchos destinos turísticos, entre los cuales se incluye de forma preferente la cuenca mediterránea, las condiciones climáticas son uno de los principales elementos de atracción turística, de modo que cualquier cambio en estas condiciones puede derivar en afectaciones sobre la llegada de turistas (GÖSSLING et al., 2006; ROSON Y SARTORI, 2012; KAJÁN Y SAARINEN, 2013; AGULLES et al., 2022; BILGIN et al., 2024) y, en consecuencia, sobre la viabilidad económica y turística del destino. De este modo, si las condiciones climáticas son uno de los puntos clave de un destino turístico (GÓMEZ-MARTÍN, 2021), no ha de ser extraño que el estudio del cambio climático, de sus afectaciones y de las medidas que deberían desarrollarse

para mitigar y adaptarse a sus efectos se haya erigido, en los últimos años, como un tema de investigación de especial interés (HAMILTON Y TOL, 2007; PAN et al., 2024; PEETERS et al., 2024). Estudios como los desarrollados por GÓMEZ (2017) u OLCINA-CANTOS (2012) han evidenciado la elevada vulnerabilidad a los efectos del cambio climático del turismo de sol y playa en el litoral mediterráneo peninsular.

De entre los efectos que más incidencia pueden tener en los destinos altamente turísticos destaca el aumento de las temperaturas, con olas de calor más frecuentes en verano, pero también durante otros períodos del año (AMELUNG et al., 2007; TORRES-BAGUR Y PAVÓN, 2021). En este sentido, por ejemplo, los destinos litorales pueden volverse más cálidos en verano y perder el confort climático (MIRÓ-PÉREZ Y OLCINA-CANTOS, 2020; ESPIN Y OLCINA-CANTOS, 2024). Otro aspecto destacado deriva del cambio en la distribución y la cantidad de precipitaciones y el aumento de la frecuencia, intensidad y severidad de episodios extremos como el caso de las sequías, las inundaciones o las olas de calor (OLCINA-CANTOS, 2012; GALLEGOS-REINA Y PERLES-ROSELLÓ, 2021). El paisaje puede volverse menos atractivo (GÓMEZ et al., 2017) y, al mismo tiempo, intensificarse el riesgo de incendio a causa de la disminución de las precipitaciones, que dejará unos paisajes más áridos (MORENO Y AMELUNG, 2009). Pueden ser también consecuencias del cambio climático el ascenso del nivel del mar, la disminución de los caudales medios de los ríos o el aumento de la evapotranspiración potencial (ROMERO-GONZÁLEZ et al., 2021). A todo ello hay que añadir el riesgo de erosión costero, lo que también puede tener una traducción directa en la actividad turística debido a la pérdida de playas, uno de los recursos principales de atracción turística en estos destinos (RIZZETTO, 2020).

Abordar los retos asociados al cambio climático precisa de diferentes acciones de respuesta en diversas escalas espaciales (ADGER et al., 2005; MEASHAM et al., 2011). Estas respuestas han adoptado habitualmente la forma de acuerdos internacionales, instrumentos políticos, políticas de mitigación y adaptación centradas especialmente en la escala global y nacional. Sin embargo, se ha observado que la mayoría de las políticas y respuestas de acción desarrolladas a escala global y nacional no son aptas para actuar sobre cuestiones de cambio climático impulsadas y experimentadas a escala local (ADGER et al., 2005; MEASHAM et al., 2011). La Unión Europea, a través de su estrategia Climate-ADAPT 2022-24 reconoce la necesidad de poner en juego los diversos niveles de planificación a la hora de impulsar medidas de adaptación ante el cambio climático a fin de que los gobiernos locales y regionales puedan aumentar su resiliencia a los cambios climáticos importantes y garantizar que las comunidades estén equipadas con mecanismos integrados para enfrentar y mitigar dichos cambios.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), mediante el Parlamento Europeo, entre otros, se lleva años promoviendo el desarrollo de herramientas, acciones y políticas para la adaptación al cambio climático. Con el objetivo de impulsar una Europa más resiliente ante el cambio del clima, en 2013, la Comisión Europea aprobó la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Unión Europea. Los tres objetivos básicos planteados en la Estrategia eran fomentar la actuación por parte de los Estados miembros, facilitar una toma de decisiones con mayor conocimiento de causa y promover la adaptación en sectores vulnerables clave. A nivel español, el marco de referencia de los esfuerzos públicos para la generación de conocimiento y la construcción de respuestas adaptativas frente al cambio climático lo constituye, desde 2006, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) así como sus tres programas de trabajo sucesivos. También las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, han desarrollado sus propios marcos estratégicos, planes y/o programas en materia de adaptación al cambio climático, que desarrollan a través de numerosas acciones. En este sentido la plataforma AdapteCCa reúne información sintética sobre ello y proporciona una herramienta para conocer, en profundidad, los marcos y las acciones que se desarrollan a nivel autonómico. Algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, Islas Baleares y Andalucía han reforzado el

marco legal aprobando sus propias leyes de cambio climático.

En este contexto, desde los órganos competentes se ha ido promoviendo un marco legal y normativo que incide en la adaptación a los efectos del cambio climático y a los riesgos asociados. De este marco legal y normativo se desprende una planificación tanto de carácter general (territorial y urbanística), como sectorial (en materia de inundaciones, de incendios forestales, de olas de calor, etc.) y que acaban incidiendo en la escala regional y local, con unas medidas de actuación específicas (OLCINA-CANTOS y Díez-HERRERO, 2025). Por lo tanto, los entes y actores locales y regionales tienen un papel crucial que desempeñar en el éxito de las acciones de adaptación, ya que son los más expuestos al impacto del cambio climático, conocen mejor sus territorios y pueden defender las acciones y proyectos necesarios. No obstante, hay ámbitos clave donde se identifican debilidades que incluyen la insuficiencia de conocimientos; de falta de gobernanza, en un sentido amplio, con la falta de coordinación entre administraciones públicas y con el sector privado, de implicación de la propia ciudadanía, de financiación para los proyectos de adaptación, de recursos humanos, etc. En cada una de estas áreas, por tanto, los actores locales se enfrentan a barreras que les dificultan abordar adecuadamente la adaptación al cambio climático. En este sentido, en la estrategia europea Climate-ADAPT 2022-24 se expresa que:

es a través de la planificación espacial que los gobiernos locales y regionales pueden aumentar su resiliencia a los cambios climáticos importantes y garantizar que las comunidades estén equipadas con mecanismos integrados para enfrentar y mitigar dichos cambios. (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2024)¹

Así pues, la planificación territorial y urbana es fundamental en el proceso de adaptación de las poblaciones al cambio climático (BIRCHALL, 2020; LÓPEZ-DÓRIGA et al., 2020). Y, a pesar de que el cambio climático es un reto a escala global, la adaptación debe enfocarse a escala local, ya que los efectos pueden producirse en ese ámbito y es en el nivel en que pueden hallarse las soluciones y medidas más efectivas (BIRCHALL, 2020). De hecho, en el caso de promover medidas de adaptación, en muchos casos estas son reaccionarias y no preventivas, de modo que se hace imprescindible apostar por la planificación y el desempeño

1 <https://climate-adapt.eea.europa.eu>

de acciones que permitan adelantarse a futuros impactos del cambio climático sobre los territorios y avanzar hacia territorios más sostenibles y resilientes.

El objetivo de este estudio es analizar cómo las políticas e instrumentos de planificación territorial y urbana y las acciones derivadas integran las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático en los espacios turísticos del litoral mediterráneo a partir del caso de estudio de la Costa Brava. Con ello se pretende evidenciar cuál es el reflejo tanto a nivel de instrumentos de planificación, como de actuaciones según las tipologías vinculadas a los riesgos de inundación y de incendios forestales; a la vez que constatar hasta qué punto la documentación asociada a estas acciones hace referencia explícita o no al contexto de cambio climático. La pretensión final es valorar hasta qué punto estas acciones responden, o no, a una voluntad consciente de adaptación frente a los riesgos de incendios e inundaciones asociados al escenario de cambio climático, o si ello se produce de forma involuntaria o forzada. Estos dos riesgos —las inundaciones y los incendios forestales— son los que, a lo largo del tiempo y, desde el punto de vista de la afectación espacial y por la gravedad de sus consecuencias, mayor impacto han tenido sobre la población y a un nivel que puede analizarse desde el ámbito local. Ello se traduce, igualmente, en una cifra de acciones más elevada que se promueven para su gestión.

Esta investigación persigue obtener una radiografía de lo que se está haciendo al respecto a escala municipal por parte de las administraciones públicas. Así, se ayudaría a detectar sus potencialidades y sus carencias y se contribuiría a revisar políticas de actuación en pro de una mayor racionalidad, adaptación y eficacia.

A continuación, se presenta la metodología seguida junto con el área de estudio, que comprende cuatro municipios de la Costa Brava, para pasar posteriormente a la presentación de los resultados. Acaba este artículo con la discusión de dichos resultados y las conclusiones.

2 CASO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

2.1 La Costa Brava como caso de estudio

En tanto que territorio litoral mediterráneo con una economía indiscutiblemente orientada hacia las actividades turísticas, la Costa Brava es susceptible de experimentar las dinámicas asociadas

al cambio climático y, como resultado, una intensificación de las consecuencias de los riesgos vinculados como las inundaciones y los incendios forestales. Por un lado, en buena parte de este espacio se superponen una serie de relieves, de forma paralela a la línea de la costa, que pueden sobrepasar los 400-500 metros de altitud. Sus escorrentías se canalizan mediante pequeñas cuencas hidrográficas vertebradas por torrenteras afluentes a una riera principal y que, en su curso bajo, en torno a su desembocadura, configuran pequeñas llanuras sedimentarias en las que se ha ido asentando progresivamente la población, con los correspondientes desarrollos residenciales y turísticos. Localidades como Blanes, Lloret de Mar, Tossa de Mar, Platja d'Aro, l'Estartit o Roses son ejemplos de estas dinámicas. Si a este marco físico y humano se suma la variabilidad del clima mediterráneo y de los temporales marítimos, es fácil de entender el porqué de las consecuencias relacionadas con el riesgo de inundación.

Por otro lado, los relieves antes aludidos forman parte de macizos eminentemente forestales como l'Ardenya, Cadiretes, Gavarres, Sierra de Rodes, etc. dónde el abandono de las actividades tradicionales del sector primario (explotación forestal, agricultura y, en menor medida, ganadería) han conducido a la formación de extensas masas arboladas y/o arbustivas; unos ámbitos en los que, por cierto, han proliferado urbanizaciones, muchas de ellas alejadas y casi aisladas de los núcleos tradicionales. Todo ello ha agravado la exposición ante el riesgo de incendios forestales y con escasas medidas de prevención.

La Costa Brava incluye la totalidad de los 22 municipios litorales de la provincia de Girona, con una superficie total de 661 km² y 261 647 habitantes empadronados (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2023), es decir, con una densidad elevada (395,53 hab./km²). Tomando en cuenta el periodo considerado en este estudio (2000-2024) el incremento de empadronados fue del 49,64%. A ello hay que añadir su potencial turístico. Según datos del Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT), en el año 2022, la Costa Brava contaba con 542 establecimientos hoteleros, con un total de 71 114 plazas. A esto había que sumar 109 campings, con 120 687 plazas. Son unas cifras que constituyen un claro exponente de la intensa transformación acontecida particularmente en la franja costera, es decir, una tendencia inequívoca a la litoralización, que se muestra a través de la concentración de infraestructuras, servicios y actividades turísticas en las zonas costeras. Este fenómeno responde a la alta demanda de destinos de sol y playa, y genera una intensa transformación del territorio litoral,



FIG. 1. Localización de la Costa Brava y los cuatro municipios de estudio

Fuente: Elaboración propia a partir de la base municipal del Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña (ICGC) y Google Earth

con implicaciones tanto económicas como ambientales, incluyendo la urbanización acelerada, la estacionalidad y la presión sobre los ecosistemas costeros. El área de estudio del presente artículo se centra en cuatro municipios de la Costa Brava, correspondientes a diversos sectores del litoral: en el sector norte, Roses (20 255 habitantes); en el sector central, Torroella de Montgrí-l'Estartit (12 421 habitantes) y Castell-Platja d'Aro (12 773 habitantes) y, en el sur, Blanes (41 935 habitantes) (FIG. 1). En total, 87 384 habitantes (IDESCAT, 2025) y 150,9 km². Estas cuatro localidades comparten las características geográficas descritas anteriormente y, en los últimos años, por su realidad y vicisitudes en relación con el tema que ocupa el presente estudio, han venido impulsando propuestas y medidas asociadas con la adaptación y la mitigación frente a los riesgos planteados.

En los cuatro municipios objeto de estudio se identifican, además, tejidos urbanos vulnerables ante los riesgos de incendios forestales e inundación, especialmente en urbanizaciones y desarrollos turísticos cercanos a la costa. Urbanizaciones periurbanas como Mas Fumats en Roses, Mas Nou en Platja d'Aro o Sant Francesc en Blanes, por nombrar solo algunas, presentan una alta exposición al riesgo de incendio forestal, debido a su proximidad a masas forestales y escasa gestión

de la vegetación, además de contar con edificaciones aisladas, con jardines y materiales combustibles que pueden agravar el riesgo. Por otro lado, urbanizaciones como Els Grecs en Roses, o Les Dunes en l'Estartit, están potencialmente expuestas al riesgo de inundación, por encontrarse en zonas llanas cercanas a rieras o a la línea de costa. Estas áreas tienen una alta densidad de edificación y suelos impermeabilizados, lo que puede dificultar la evacuación del agua en episodios de precipitaciones intensas y/o temporales marítimos, tal y como sucedió recientemente durante el temporal Gloria (enero de 2020).

2.2 Recopilación, tratamiento y análisis de la información

El desarrollo de este estudio ha tenido lugar en el marco del proyecto de investigación Adaptación a los riesgos asociados al cambio climático en espacios turísticos del litoral mediterráneo: percepción, incentivos y barreras (RISKadapT), otorgado en la convocatoria 2019 "Proyectos de I+D+I" del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (período 2020-24). El objetivo general de este proyecto es analizar el nivel de conocimiento que tienen los responsables de la planificación y la gestión local sobre los principales riesgos asociados al cambio

climático que afectan a los espacios turísticos del litoral mediterráneo, las medidas de adaptación que se impulsan para hacerles frente, y cuáles son los factores que incentivan y/u obstaculizan el reconocimiento de estos problemas y la implementación de medidas de adaptación. De este objetivo general se desprende uno de los objetivos específicos que es en el que se ha centrado esta investigación: identificar y catalogar qué tipo de medidas de adaptación se fomentan y/o implantan actualmente a fin de adaptarse a estos riesgos. Los municipios de Blanes, Roses, Torroella de Montgrí-l'Estartit y Castell-Platja d'Aro cubren las diferentes particularidades territoriales del tramo costero gerundense además de tener un peso demográfico y económico (particularmente turístico) (FIG. 2) significativo en sus respectivas áreas de influencia. Los cuatro municipios se encuentran entre las zonas de la Costa Brava con una mayor exposición al riesgo de inundación e incendio forestal de la Costa Brava (DIPUTACIÓ DE GIRONA y CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES-ORIENTALES, 2016-2019). Las proyecciones climáticas apuntan en esta región a una clara reducción de la precipitación en el largo plazo (hasta finales de siglo XXI), a una mayor irregularidad interanual y una tendencia al aumento en las lluvias torrenciales, especialmente en las zonas costeras y a corto plazo. A la vez que la combinación de olas de calor y sequías acelera la evaporación de recursos hídricos, exacerba la escasez de agua y eleva el riesgo de incendios forestales, especialmente en verano (MARTÍN-VIDE et al., 2025; RIBAS et al., 2010).

Teniendo en cuenta los objetivos apuntados en la introducción, se han analizado las diversas acciones considerando tres tipos diferentes. En primer lugar, las actuaciones, es decir acciones concretas relacionadas con la implementación sobre el terreno de medidas de adaptación, pudiendo ser soluciones basadas en la naturaleza u obras de ingeniería de carácter estructural, especialmente vinculadas al riesgo de inundación. En segundo lugar, se han analizado planes, pudiendo ser estos planes de ordenación forestal (vinculados en este caso especialmente con los incendios forestales), o de Ordenación Urbana Municipal (POUM) y planes de emergencia como los Documentos Únicos de

Protección Civil Municipal (DUPROCIM), válidos para ambos riesgos analizados. Finalmente se han analizado también estudios específicos, especialmente los relacionados con la inundabilidad de estos espacios.

Se han escogido aquellas acciones previstas, en ejecución o finalizadas, que tengan como pretensión la adaptación ante las consecuencias acarreadas por dichos efectos. Así, se ha tomado como base la documentación vinculada a las actuaciones, planes y estudios (memorias de proyectos, planes de actuación, informaciones aparecidas en medios de comunicación, etc.) y se ha procedido a fijar una metodología de explotación de los datos obtenidos para su posterior análisis a través de hojas de cálculo y análisis cuantitativos, analizando los factores y variables que se presentan seguidamente. El período temporal considerado es desde el año 2000 hasta el 2024. Su pretensión es conocer la tipología de acciones planteadas según los dos riesgos tratados en este artículo: inundaciones e incendios forestales. A partir de aquí, determinar su nivel de implementación, identificar los tipos de intervención que dominan, su distribución por municipios, el momento en que pretenden implementarse respecto la afectación producida (pre, durante o post) y valorar hasta qué punto responden o no a una voluntad consciente de adaptación frente a los dos riesgos analizados.

Para la explotación de los datos obtenidos en la documentación se diseñó, previamente, un modelo de ficha que contenía los siguientes apartados, a modo de uniformizar la información expuesta en cada uno de los documentos. En dicho modelo se han tenido en cuenta tanto las variables que identifican cada intervención, así como su vinculación con el riesgo con el que está relacionada. De manera complementaria se incluyen variables que intentan establecer la influencia (o no) del cambio climático respecto cada actuación contemplando aspectos como su justificación o de las implicaciones que pudiese tener al respecto.

- a Tipo de riesgo considerado
- b Identificación y caracterización de la actuación

MUNICIPIO	SUPERFICIE MUNICIPAL (KM²)	HABITANTES (2025)	SUPERFICIE FORESTAL (HA)	SEGUNDAS RESIDENCIAS (2021)	PLAZAS TURÍSTICAS (INCLUYE HUTS) (2024)	SUPERFICIE INUNDABLE (KM²) (T=500)
Blanes	17,66	41 935	887,13 ha (50,2%)	9299	21 857	3,63 (20,5%)
Roses	45,91	20 255	2341 (51%)	16 866	39 426	3,42 (7,44%)
Torroella de Montgrí-l'Estartit	65,93	12 421	1640,33 ha (24,8%)	7161	31 791	16,79 (25,46%)
Castell-Platja d'Aro	21,74	12 773	910,02 ha (41,84%)	10 807	32 552	2,73 (12,55%)

FIG. 2. Población residente y turística de los municipios de estudio
Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) Instituto Nacional de Estadística (INE) y ECTAdapt. POCTEFA Interreg

Se incluyen aquí aspectos como el nombre de la acción, su localización, su promotor, su presupuesto, su financiación, etc.

- c Encaje dentro de las estrategias, instrumentos de planificación y normativas sectoriales vinculadas al cambio climático

Se incluyen cuestiones como si la acción es resultado o no de alguna estrategia vinculada con el cambio climático; si está contemplada dentro de los instrumentos de planificación territorial, urbanística o sectorial que sean de aplicación; si se incluye dentro de algún programa o plan de actuación; si se comprende dentro de alguna línea de ayudas o subvenciones, etc.

- d Vínculo entre la acción y los riesgos/consecuencias asociadas al cambio climático.

Se comprenden aquí cuáles son los objetivos y si alguno de ellos se vincula o no con la adaptación/mitigación del cambio climático; si existen referencias explícitas que la relacionen con el cambio climático y a las consecuencias que se derivan; si la acción responde o no a algún tipo de evento sobrevenido que justifique su urgencia, etc.

- e Nivel de ejecución/aplicación de la acción

Se incluye aquí la fase o fases en que se encuentra o que habría superado (distinguiendo entre las fases de propuesta, proyecto, en ejecución o finalizada). También si comprende un periodo determinado de vigencia o en el que se requiera de algún tipo de revisión.

Una vez obtenida la información para cumplimentar las fichas se procedió a establecer la tabulación de los datos obtenidos mediante un sistema de clasificación en Excel con el apoyo de tablas dinámicas con las siguientes variables de clasificación:

- Tipología de riesgo: inundación o incendio forestal
- Título del plan, estudio o actuación
- Municipio
- Año de inicio
- Año/periodo de ejecución
- Tipología de la iniciativa: plan, informe o actuación
- ¿Se realiza una mención expresa al cambio climático: sí o no?
- ¿En caso de que sí, de qué tipo?:

- a. mención con voluntad expresa e implicaciones
- b. mención con una voluntad forzada sin implicaciones
- c. ninguna referencia

- Objetivo de la actuación: protección / prohibición / acomodación / retirada
- Tipología de la actuación: estructural o no estructural
- Momento de actuación respecto el acontecimiento de riesgo: pre / durante / post
- Actitud respecto al acontecimiento de riesgo: preventiva / reactiva
- Tipología específica de la iniciativa:

- a estudio/informe: incluye estudios concretos como los estudios de inundabilidad vinculados a los instrumentos de planificación urbana.
- b plan estratégico/de adaptación: incluye planes que proponen el desarrollo de líneas de actuación y acciones concretas como el caso de las Agendas 21, planes locales para la sostenibilidad o los propios planes estratégicos municipales.
- c plan de ordenación: incluye planes de ordenación urbana como los POUM o los diversos planes de ordenación forestal municipales.
- d plan de emergencia: incluye especialmente los Documentos Únicos de Protección Civil Municipales. Todos los DUPROCIM se relacionan con ambos riesgos analizados, por lo que se han analizado para cada uno de ellos.
- e infraestructura: obras de ingeniería que comportan la ejecución material de un proyecto.
- f solución basada en la naturaleza: soluciones basadas en la naturaleza implementadas para frenar los efectos de las inundaciones, pero también las franjas perimetrales contra incendios, ya que al actuar como barreras naturales para ralentizar el avance de los incendios puede considerarse que se integran algunos principios ecológicos minimizando el uso de infraestructuras rígidas.

3 RESULTADOS

3.1 Tipología de acciones según municipios y riesgos vinculados

En los cuatro municipios escogidos como caso de estudio, para el periodo considerado (2000-24), se identificaron un total de 60 acciones vinculadas

con los dos riesgos seleccionados (FIG. 5): 38 relacionadas con el riesgo de inundación y, otras 22, con el de incendios forestales. El conjunto de ellas se muestra muy repartido entre las diversas poblaciones (mínimo de 10 en Castell-Platja d'Aro y máximo de 18 en Roses) (FIG. 3).

MUNICIPIO	INCENDIOS	INUNDACIONES	TOTAL
Blanes	8	9	17
Castell-Platja d'Aro	3	7	10
Roses	8	10	18
Torroella de Montgrí-l'Estartit	3	12	15
Total	22	38	60

FIG. 3. Número de acciones por municipios y por tipología de riesgos considerados (período 2000-24)
Fuente: Elaboración propia

Para proceder a una clasificación dónde poder incluir todas las acciones, se han establecido 6 tipologías: estudios, infraestructuras, planes de emergencia, planes estratégicos y/o de adaptación, planes de ordenación y soluciones basadas en la naturaleza (SbN) (FIG. 4). Las acciones relacionadas con las infraestructuras se focalizan exclusivamente en el riesgo de inundación (con un total de 13); también en el caso de los estudios, que son todos ellos de inundabilidad. Por su parte, los planes de emergencia incluyen, entre otros, los denominados DUPROCIM y sus antecedentes o modalidades que han elaborado los municipios en los últimos años, y se encuentran repartidos entre ambos riesgos. Respecto a los planes estratégicos o de adaptación incluyen aquellos que promueven medidas de actuación con la pretensión de conseguir una finalidad, dentro de un plazo establecido, entre las que pueden incluirse aquellas relacionadas con la prevención o gestión de uno o diversos riesgos. En cuanto a los planes de ordenación se incorporan aquí los planes de ordenación urbanística municipal (POUM) o supramunicipal y que también, entre sus propuestas, se comprenden las previstas para gestionar dichos riesgos, particularmente desde el planeamiento urbanístico. Las actuaciones relacionadas con la planificación están repartidas entre ambos riesgos, aunque con una mayor presencia en las asociadas a los incendios forestales. Finalmente, por soluciones basadas en la naturaleza (SbN) cabe entender aquellas medidas que, sin ser una obra estructural, y a través de los propios elementos de la naturaleza inciden, de una forma u otra, en la adaptación a los efectos del cambio climático. Un ejemplo sería la creación o restauración de lagunas o humedales para mejorar la adaptación al riesgo de inundación o el fomento del pastoreo en zonas forestales

para el caso de los incendios forestales. A destacar el hecho que este tipo de actuaciones han concentrado el mayor número de intervenciones en el período analizado.

TIPOLOGÍA / RIESGO	INCENDIO	INUNDACIÓN	TOTAL
Estudio	0	5	5
Infraestructura	0	13	13
Planes Emergencia	5	4	9
Planes Estratégicos/Adaptación	3	3	6
Planes Ordenación	5	3	8
SbN	9	10	19
Total	22	38	60

FIG. 4. Número de acciones por tipología y riesgo (período 2000-24)
Fuente: Elaboración propia

3.2 Evolución temporal de las acciones

La evolución temporal de las acciones para el período 2000-24 (FIG. 5), muestra una tendencia creciente hacia el desarrollo de aquellas que incluyen, de algún modo, medidas para hacer frente a los riesgos de incendio forestal e inundaciones en los diversos municipios, o que en sus planteamientos mencionan la necesidad de llevar a cabo acciones teniendo en cuenta las futuras afectaciones del cambio climático. A pesar de ello, la evolución no ha sido lineal, sino que refleja una progresión heterogénea a lo largo de los años, con tres momentos álgidos que son los años 2014, 2018 y 2020. El 2014, con la aprobación de planes, estudios y actuaciones con predominio de aquellos vinculados al riesgo de incendio forestal, lo que lleva a pensar que se desarrollaron como respuesta indirecta a los grandes incendios forestales acontecidos en el año 2012. Cabe señalar que en julio de 2012 se declaró en la zona pirenaica próxima al extremo norte de la Costa Brava y fronteriza con Francia el mayor incendio de todo el período considerado, con una afectación que superó las 10 000 ha. En ese mismo mes, en la zona litoral (municipio de Portbou), otro incendio mucho más reducido en términos territoriales ocasionó dos muertes además de 15 heridos. Aunque este episodio de incendios casi continuados no aconteció dentro de los límites estrictos de los municipios estudiados, ante su proximidad y la convicción de que se pudiese repetir un evento similar en la fachada litoral, influenció para que se pusieran en marcha diversas acciones. Por ejemplo, en el municipio de Blanes, se aprobaron proyectos técnicos para la creación de una franja de protección perimetral contra incendios en diversas de sus urbanizaciones. Aun así, es

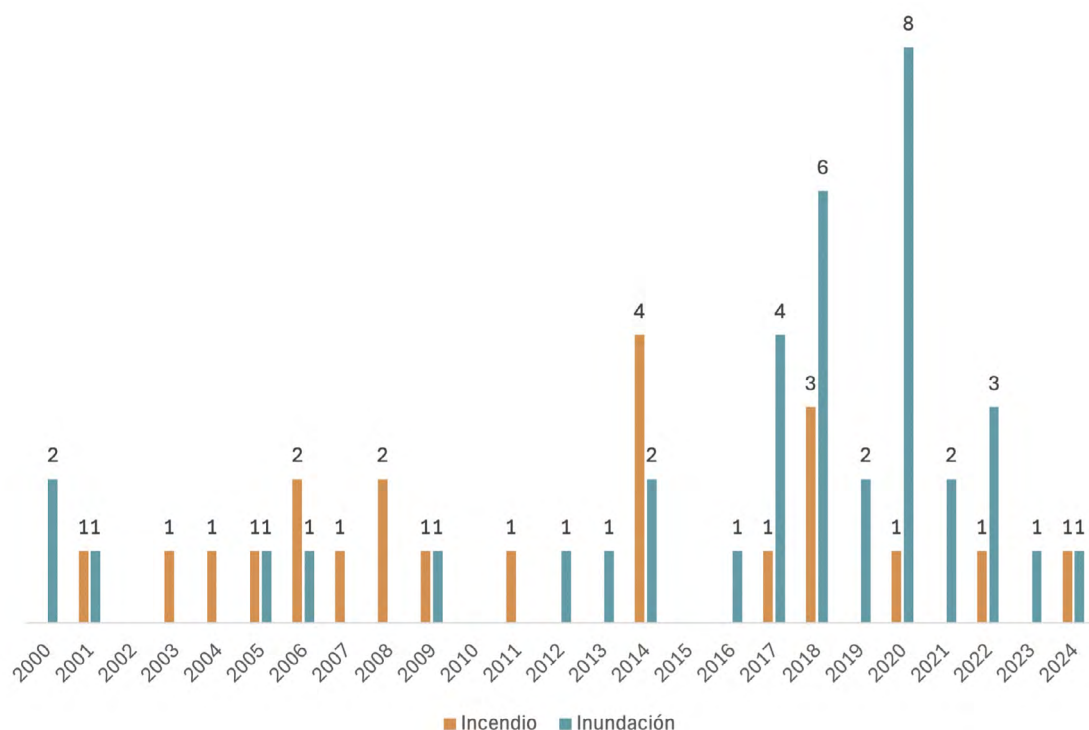


FIG. 5. Evolución de las acciones frente a los riesgos de incendio forestal y de inundación en el área de estudio (2000-2024)
Fuente: Elaboración propia

necesario mencionar que años antes ya se habían aprobado diversos proyectos técnicos de franjas perimetrales derivado de la promulgación, a nivel autonómico, de la Ley 5/2003, de 22 de abril, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana. Por tanto, un conjunto de acciones desarrolladas con la pretensión de evitar afectaciones de calado como consecuencia del riesgo de incendio que iba en aumento estimulado, también, por unas condiciones de mayor sequía y de disminución de las precipitaciones.

Por su lado, el año 2018 destaca por la aprobación de DUPROCIM pensados para el momento en que acontezcan, entre otros, episodios relacionados con las dos clases de riesgos en que se focaliza este artículo. Se trata de un tipo de plan de protección civil a escala local que tomará impulso a partir del decreto autonómico 155/2014, de 25 de noviembre, por el cual se define legalmente el contenido mínimo de los mismos y se establece el procedimiento para su tramitación.

Finalmente, en el año 2020 hay un aumento de las acciones relacionadas de una u otra forma con las inundaciones. Ello no se entendería sin una vinculación estrecha con las consecuencias que se derivaron del temporal Gloria (19-21 enero de

2020) y que condujo a la necesidad de la aplicación de medidas reactivas debido a las importantes afecciones que causó en la actividad turística de los municipios de la Costa Brava. A pesar de producirse en temporada baja, provocó graves daños en infraestructuras y equipamientos turísticos, como paseos marítimos, playas y puertos deportivos, y las imágenes del litoral devastado afectaron temporalmente la imagen de la Costa Brava como destino turístico. Pero sin duda alguna el efecto más importante del temporal Gloria fue el hecho que situó definitivamente el cambio climático y su influencia sobre los episodios extremos entre los debates sobre cómo deben gestionarse este tipo de episodios, incluyendo la necesidad de repensar el modelo turístico, incluyendo criterios de adaptación climática en la planificación turística (RIBAS y SAURÍ, 2020). Así, estos ayuntamientos, incluidos los del área de estudio, se vieron obligados a emprender acciones urgentes para hacer frente a los desperfectos y consecuencias ocasionadas por las fuertes lluvias e inundaciones. A su vez, se dio pie a la aprobación de otras medidas preventivas para sobrellevar las consecuencias de desastres naturales similares que pudiesen acontecer en el futuro. Fue el caso, por ejemplo, de los proyectos constructivos de los dos nuevos puentes contiguos (viario y ferroviario) sobre el río Tordera, fuertemente

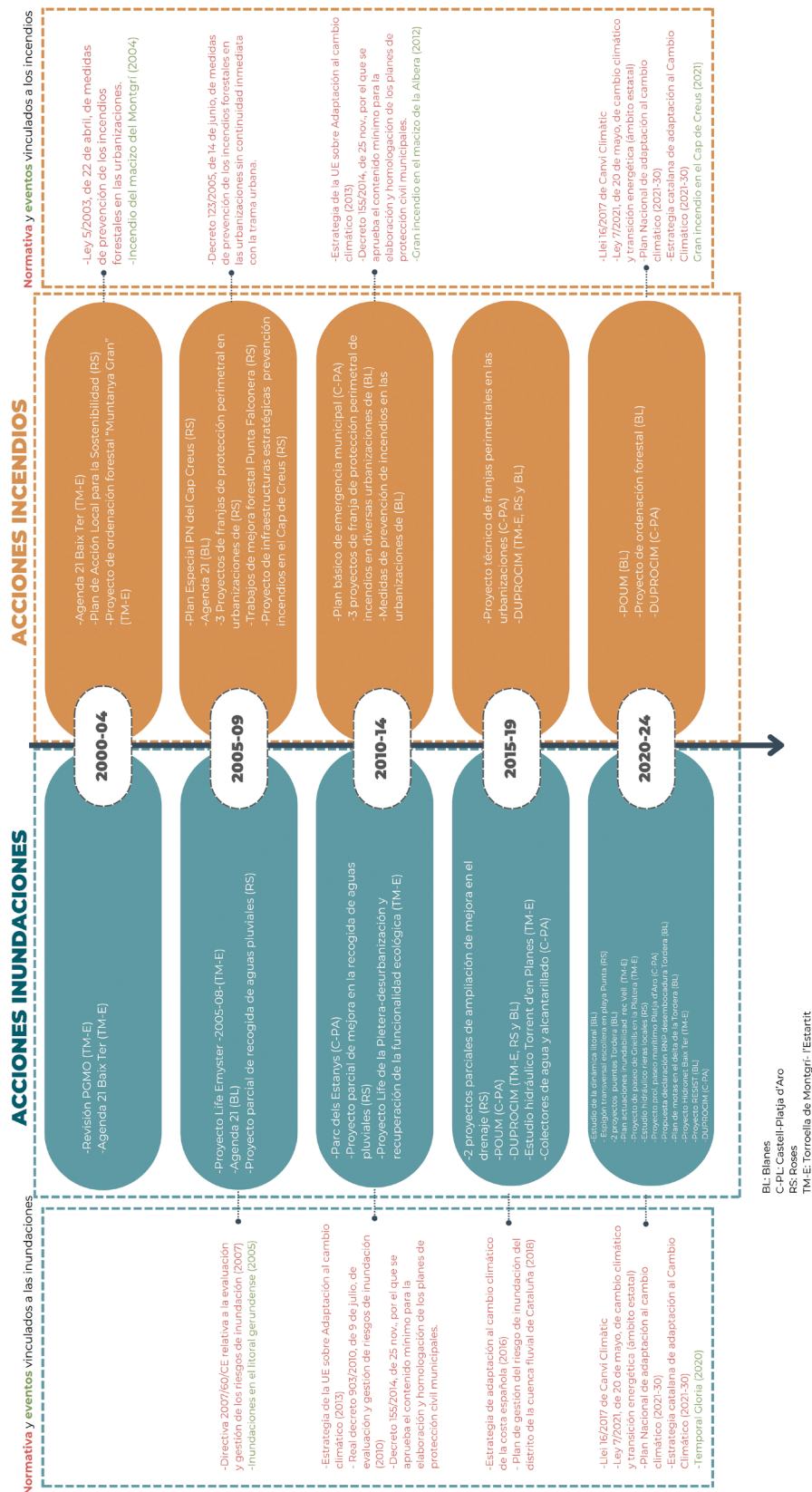


FIG. 6. Acciones relacionadas con las inundaciones y los incendios forestales y normativa y hechos vinculados a las acciones (2000-2024)

Fuente: Elaboración propia

afectados durante el temporal. En su nuevo diseño, se incorporaron cambios como la reducción del número de pilares, el reforzamiento de su pivotación en el lecho, y que se dispusiesen de manera coherente entre ambas construcciones para que los de la una no hiciesen de barrera sobre los de la otra, en caso de una nueva avenida.

3.3 Acciones frente al riesgo de inundación

Entre las acciones directamente pensadas para la adaptación al riesgo de inundación (ver Figs. 6 y 7) destacan los proyectos relacionados con el drenaje de aguas pluviales y la construcción de depósitos de retención de estas aguas, así como de espigones litorales para prevenir los temporales de mar. Por lo que se refiere a planes destacan las Agendas 21, de ámbito local, desarrollados al inicio del nuevo milenio como iniciativa para favorecer la sostenibilidad local. En algunas de ellas se abordan, también, propuestas de actuación y líneas estratégicas que fomentan acciones para hacer frente y minimizar los impactos de futuras inundaciones. Los propios POUM redactados y aprobados durante este período contienen apartados concretos sobre inundabilidad. Los estudios se focalizan en el análisis básicamente de la propia inundabilidad, y en la mayoría de ellos se incluyen actuaciones específicas para dar respuesta a las recomendaciones de dichos estudios. En los municipios analizados, el de Torroella de Montgrí-l'Estartit contaba con una

mayor cifra de acciones identificadas, mientras que con el menor volumen se situaba el de Castell-Platja d'Aro. Entre las acciones más innovadoras en este período se puede destacar la relativa a la desurbanización del paraje de la Platera (2014-2018), en l'Estartit, una iniciativa financiada por el programa europeo LIFE que posibilitó revertir una urbanización proyectada en primera línea de mar, así como restaurar humedales y dunas para recuperar la funcionalidad hidrológica y ecológica de la marisma. En Platja d'Aro el proyecto del Parc dels Estanys (2012) consistió en la creación de un parque urbano de 15 ha destinado a captar los excedentes de agua pluvial, reducir el riesgo de inundaciones y disponer de un espacio verde urbano en una localidad turística altamente densificada. También es relevante el caso de Blanes, municipio dónde en el año 2015 el Tribunal Supremo llegó a declarar nulo su POUM aprobado en 2010, precisamente por entender que su estudio de inundabilidad era insuficiente. Para ello se aducía que se producían omisiones y falta de planificación sobre las medidas de protección y de delimitación frente al riesgo de inundación.

3.4 Acciones frente a los incendios forestales

En lo concerniente a los incendios forestales (ver Fig. 6) y, en contraposición al caso de las inundaciones, existe un claro dominio de planes (especialmente de ordenación o protección forestal) y

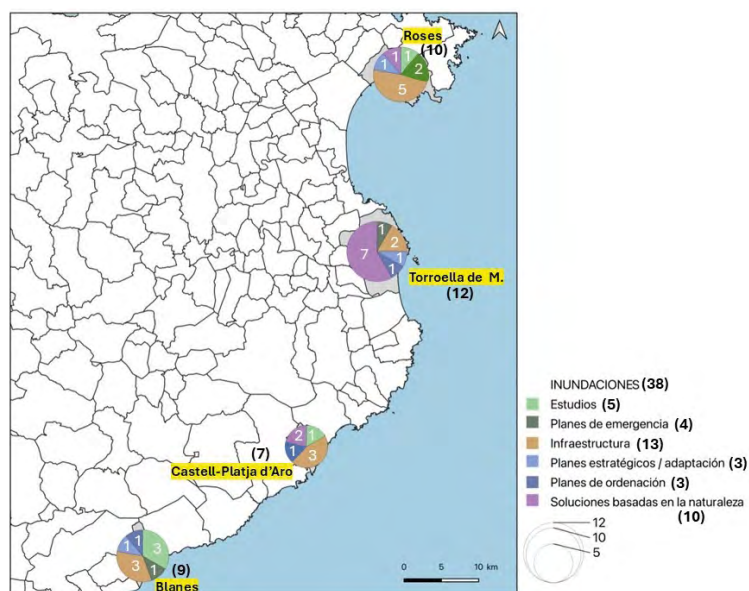


FIG. 7. Tipología de acciones frente al riesgo de inundación por municipio de estudio (2000-2024)

Fuente: Elaboración propia

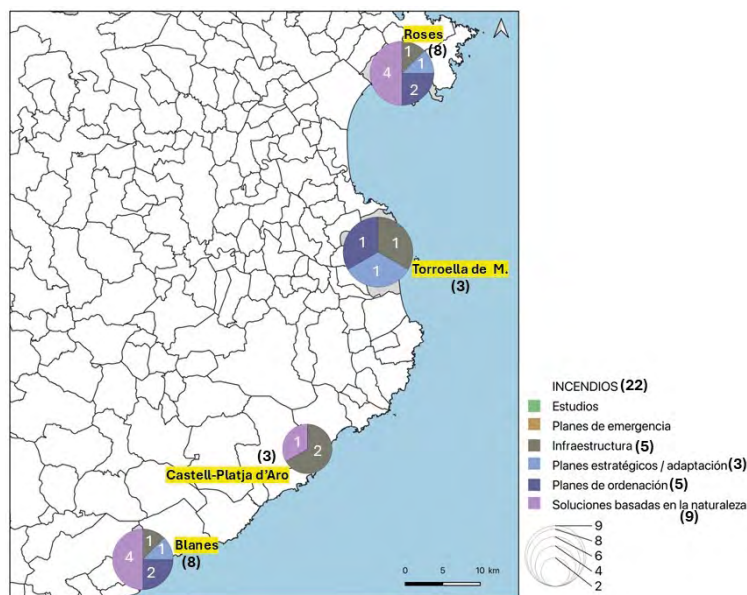


FIG. 8. Tipología de acciones frente al riesgo de incendios forestales por municipio de estudio (2000-2024)
Fuente: Elaboración propia

actuaciones concretas como la creación de franjas de protección perimetral de las urbanizaciones (FIG. 8). Destaca el caso de Torroella de Montgrí-l'Estartit, el municipio con menor número de documentos relativos a los incendios, todos ellos planes. En el caso de Roses y Blanes, además de planes de ordenación y de emergencia, se han realizado también actuaciones concretas, en especial de limpieza y mantenimiento de zonas forestales, con especial predominio de las franjas de protección perimetral. Se trata de municipios que cuentan con la presencia de urbanizaciones sin continuidad urbana con el resto del municipio y que requieren de estas medidas de prevención particulares. Por lo que se refiere a las soluciones basadas en la naturaleza, la categoría más numerosa en el caso de los incendios forestales, destacan las estrategias relacionadas con dichas franjas de protección forestal perimetral, que se han demostrado altamente efectivas, ya que actúan como barreras naturales para ralentizar el avance de los incendios, reduciendo su intensidad y limitando su propagación a reducir la continuidad del combustible vegetal. De este modo se integran algunos de los principios ecológicos minimizando el uso de infraestructuras rígidas y promoviendo a su vez ecosistemas más resilientes. Teniendo en cuenta este razonamiento es por lo que se ha considerado a las franjas de protección forestal perimetral como SbN, siendo conscientes del relativo encaje que puede tener dicho concepto para este tipo de actuaciones. Entre las acciones más novedosas e interesantes cabe destacar las experiencias impulsadas

desde el Parc Natural del Cap de Creus y el Parc del Montgrí, les Illes Medes i el Baix Ter en los casos de Roses y Torroella de Montgrí-l'Estartit, respectivamente, consistentes en la creación de mosaicos de vegetación gestionada pensados para un mejor control de los incendios en el caso que estos lleguen a producirse.

3.5 ¿Qué papel ocupa el cambio climático en los documentos de las acciones analizadas?

En el marco del análisis realizado sobre la inclusión del cambio climático en los documentos vinculados a cada una de las acciones, del total de 60 considerados solo 19 incluyen alguna mención al cambio climático, lo que representa el 31,7% del total (FIG. 9).

Dentro de este reducido grupo, es importante destacar que el 84% de los casos en que este se menciona, se hace de forma explícita, con una voluntad clara que implica la actuación y el desarrollo de medidas de adaptación. Concretamente, para el caso de los documentos que responden a actuaciones relativas al riesgo de inundación, únicamente en 16 de ellos (42,1% del total) se menciona el cambio climático, mientras que el número desciende hasta 3 (13,6% del total) en el caso de los incendios forestales (FIG. 10). De los 19 documentos analizados que mencionan el cambio climático, 16 de ellos desarrollan estrategias para hacerle frente y se articulan acciones

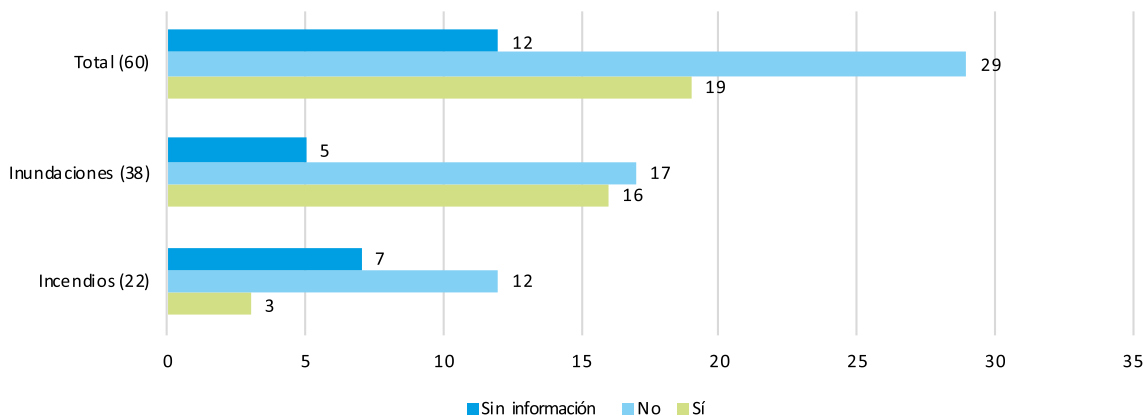


FIG. 9. Referencia expresa o no al cambio climático en los documentos de las acciones consideradas según el riesgo al que se vinculan (2000-2024)

Fuente: Elaboración propia

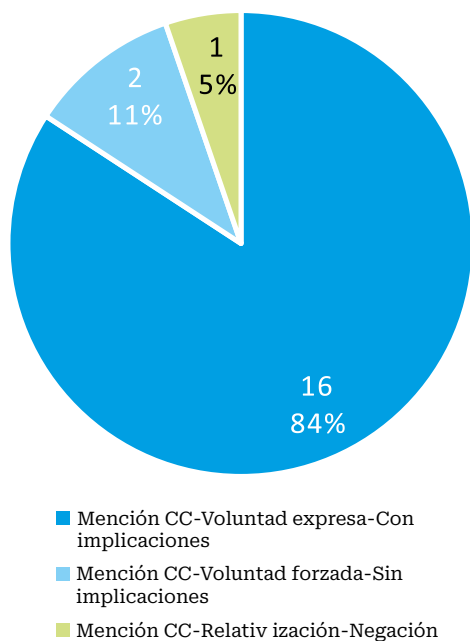


FIG. 10. Referencia expresa o no al cambio climático en los documentos de las acciones, por número de documentos y % sobre el total (2000-2024)

Fuente: Elaboración propia

con una voluntad expresa para adaptar o mitigar sus efectos sobre el territorio y la población. Para algunos de los documentos no se ha podido realizar este análisis, ya que no se disponía de la totalidad de su contenido. Así, en alguno de los casos se ha tenido que recurrir a fuentes indirectas como las noticias publicadas en medios de comunicación.

De los documentos que en sus contenidos se refieren explícitamente al cambio climático (Fig. 9),

casi la totalidad (16 de 19 casos) lo hacen con una intencionalidad expresa, lo que conlleva que en sus planteamientos se desarrollen acciones que tengan como objetivo la adaptación a los efectos del cambio climático y no una simple mención al concepto. Esto implica que la referencia al cambio climático no se haga de forma tangencial, sino que se incorpora como un factor con repercusiones directas y sobre las cuales deberán focalizarse acciones concretas. Todo ello se ve reflejado en algunos fragmentos específicos incluidos en las memorias de estos documentos de planificación o actuación. A tal efecto, se citan los siguientes ejemplos:

(...) identificadas la función y el objetivo de cada rodal y subrodal, se definen los modelos de gestión que es necesario seguir durante la fase ejecutiva. La asignación de uno u otro modelo de gestión a cada tipología forestal se ha realizado considerando diversos aspectos como por ejemplo las características de la masa, la calidad de la estación, la vulnerabilidad a los incendios o los episodios continuados de sequía, así como el nivel de protección de cada espacio natural. Esta asignación se realiza con la voluntad de adaptar mejor las masas al cambio climático, haciéndolas más resistentes y resilientes a los cambios que se producen sobre ellas. (PROYECTO DE ORDENACIÓN FORESTAL DE BLANES, p. 56).

Teniendo en cuenta lo que indican las proyecciones climáticas hay que tener en consideración los posibles efectos esperados, con el objetivo de poder prever medidas de adaptación a estos efectos derivados del cambio climático. Uno de los objetivos del POUM es integrar medidas y estrategias de adaptación al cambio climático. (POUM DE BLANES, p. 74).

Siguiendo con algunos ejemplos concretos, en el proyecto de Ordenación forestal de la montaña de Colera, particularmente en el bloque relativo a la planificación de esta actuación, existe un apartado completo bajo el título “Silvicultura frente al cambio climático” que establece las directrices de actuación en este entorno.

En menor medida (2 de 19 documentos) se menciona el cambio climático desde una posición forzada y sin implicaciones, es decir, se cita en la diagnosis la potencial incidencia y consecuencias del cambio climático, pero de ello no se deriva que tenga una repercusión directa en las acciones de adaptación. Es el caso, por ejemplo, del POUM de Castell-Platja d'Aro, en su memoria se explicitan algunas repercusiones del cambio climático a nivel de Cataluña y de los espacios litorales en su conjunto:

(...) en el caso concreto del municipio objeto de estudio, así como el resto de los municipios costeros, las repercusiones del cambio climático vendrán ligadas al peligro de aumento del mar y al mayor riesgo de fenómenos meteorológicos extremos, como los temporales de mar o el aumento de precipitaciones de carácter que tienen implicaciones en el régimen de los recursos hídricos y en la inundabilidad.

Estas consideraciones no tienen una aplicación explícita en el documento de planificación. Incluso en uno de los documentos², a pesar de que uno de los objetivos de la actuación es mitigar los efectos del cambio climático, se percibe una relativización de sus consecuencias ya que se explicita, en la lista de oportunidades, que el cambio climático puede redundar, positivamente, en el alargamiento de la temporada turística.

4 DISCUSIÓN

Los resultados de esta investigación muestran lo diverso de las acciones llevadas a cabo para hacer frente a los riesgos de inundaciones e incendios forestales, de igual manera que cambian en función del municipio o del riesgo que se analiza. En el caso de los incendios se da un predominio de las soluciones basadas en la naturaleza, especialmente por lo que se refiere a las franjas de protección perimetral.

En resumen, la mayoría de los documentos que abordan el cambio climático lo hacen de forma intencional y fundamentada, incorporando acciones concretas de adaptación. Ejemplos como el Proyecto de Ordenación Forestal de Blanes y el POUM de Blanes muestran cómo se integran medidas adaptativas basadas en proyecciones climáticas, vulnerabilidad a incendios o sequías y objetivos claros de resiliencia. Por otro lado, algunos documentos solo mencionan el cambio climático de manera superficial, sin consecuencias prácticas en la planificación de acciones. En casos aislados, incluso se relativizan los efectos negativos, considerándolos como oportunidades para la actividad turística, como se observa en la Declaración Ambiental del Ayuntamiento de Torroella de Montgrí.

En definitiva, existe una tendencia creciente a incluir el cambio climático en la planificación local, pero su integración efectiva y acciones derivadas aún son limitadas. La incorporación de este factor en la toma de decisiones y la planificación territorial sigue siendo un reto urgente para los municipios costeros. Ello demostraría su eficacia a la hora de gestionar el riesgo y de proteger las áreas urbanas y la población, especialmente en urbanizaciones sin continuidad con la trama urbana. Contrariamente, en el caso de las inundaciones, a pesar de que algunos municipios han apostado más en los últimos años por SbN, en el cómputo general todavía son más abundantes las acciones de carácter estructural. De hecho, algunos estudios como el elaborado por SEDDON et al., (2020) muestran como a pesar de que hay más conciencia sobre los beneficios que pueden aportar las SbN, aún hoy existen ciertas barreras relacionadas con su implementación. Estas barreras incluyen su incertidumbre sobre el coste inicial, la fiabilidad o su propia resistencia frente al aumento del riesgo asociado al cambio climático en comparación con las medidas estructurales, ampliamente desarrolladas en el caso de inundaciones, que tienen mucho más recorrido de implantación. Estas dudas, tal como mencionan SEDDON et al., (2020), implican aumentar los estudios para evaluar y analizar su potencial para la mitigación y adaptación al cambio climático. Por su parte, otras aportaciones han mostrado como un segmento significativo de las SbN que se implementan lo hacen con el objetivo de hacer frente a desastres naturales y al cambio climático, de modo que es fundamental analizar su potencial e incrementar su desarrollo (DEBELE et al., 2023). Así, se alude a un aumento continuo de este

² *Aumento de la superficie dunar de las zonas más protegidas de las playas del municipio.* Declaración Ambiental del Ayuntamiento de Torroella de Montgrí - Gestión municipal de la playa Gran y el paseo Marítimo (2020).

tipo de acciones tal como se detecta también en el presente caso de estudio.

Por otro lado, ha habido un mayor número de actuaciones en el caso de las inundaciones, con 38 actuaciones frente a las 22 identificadas en el caso de los incendios. Ello puede explicarse por una serie de factores interrelacionados como, por ejemplo, que las inundaciones tienden a tener unos efectos más inmediatos, pueden ser, en cierto modo, más fáciles de prever y además tienden a afectar zonas ampliamente pobladas, generando mayores costes humanos y de infraestructuras. Contrariamente, en el caso de los incendios, aunque sus efectos pueden ser devastadores e irán, previsiblemente, en aumento como consecuencia del cambio climático (ALI et al., 2022), afectan de forma predominante áreas rurales y entornos naturales, con una afectación infraestructural y humana menor. Por ello, actuaciones estructurales y de obra como canalizaciones, depósitos de pluviales o espigones, como se ha visto en el caso de estudio reciben, generalmente, mayores inversiones que aquellas tendientes a minimizar o prevenir el riesgo de incendio, con iniciativas mucho más relacionadas con planes de ordenación forestal o de franjas perimetrales, con inversiones mucho menores.

Dado que el cambio climático es, actualmente, una preocupación creciente y las proyecciones han mostrado como sus consecuencias y afectaciones irán en aumento en el futuro, este estudio ha analizado de qué forma los documentos vinculados a acciones de planificación y actuación inciden en esta problemática y de qué manera integran el cambio climático en sus planteamientos. La planificación territorial y urbana tiene un papel crucial en la reducción de la vulnerabilidad asociada a los riesgos del cambio climático, ya que ello puede suponer un enfoque preventivo. Se ha visto como todavía hoy, y al igual que sucede en estudios llevados a cabo para otros ámbitos (KUMAR y GENELETTI, 2015; RANNOV et al., 2010), la integración del cambio climático en los documentos de planificación y gestión urbanística y territorial es limitada. Existe aún un nivel insuficiente de concienciación, un nivel moderado de capacidad analítica y una limitada integración del cambio climático en los planes y actuaciones de ámbito local. En consecuencia, aunque los instrumentos de planificación son importantes para la adaptación al cambio climático, la aplicación de medidas se lleva a cabo de forma fragmentada y sin una visión holística, lo que deriva en una falta de efectividad de las mismas. Y en este mismo sentido, se ha mostrado como la escala local juega un papel clave en el desarrollo de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, al encontrarse en la interfaz de la acción local y los compromisos de

adaptación y mitigación del cambio climático a nivel nacional e internacional (HEIDRICH et al., 2016).

Siguiendo esta consideración, HURLIMANN et al., (2021) mostraron como a pesar de que la planificación urbana bien diseñada puede repercutir en una mejor adaptación de los territorios y a anticiparse a los esperados efectos del cambio climático, existe una limitada integración de las medidas de adaptación y mitigación en los documentos de planificación urbana. Un aspecto relevante de la investigación muestra como eventos recientes, como el caso del temporal Gloria (2020) o los grandes incendios forestales acontecidos el año 2012, impulsaron la adopción de medidas, en un primer momento reactivas, para hacer frente a las consecuencias del desastre. No obstante, se produce, también, una cierta réplica respecto a este tipo de medidas con una voluntad preventiva hacia nuevos eventos futuros que pudieran tener unas consecuencias o afectaciones acusadas sobre el área de estudio. Unos resultados que coinciden con los de otros estudios que han apuntado que, tras un desastre natural, los diversos entes locales tienden a implementar nuevas medidas de adaptación y mitigación, con un enfoque más reactivo que preventivo (BIRKMANN, 2013). El turismo depende en gran medida de un entorno natural estable y seguro y de la capacidad de adaptación de los destinos a los impactos climáticos (SCOTT et al., 2019). Son diversos los estudios que muestran que, si no se implementan acciones de adaptación al cambio climático y sus riesgos siguen aumentando, ello puede repercutir en una disminución del número de visitantes, afectando directamente la economía local y regional (DOGRU et al., 2019). Así, la falta de acciones de adaptación amenaza tanto la viabilidad del turismo en estas áreas especialmente vulnerables, como la competitividad de los propios destinos a medio y largo plazo, limitando su capacidad de atraer visitantes (SCOTT et al., 2019). Además, esta falta de integración del cambio climático en las acciones a nivel regional y local puede igualmente afectar, de forma negativa, a la biodiversidad y los recursos naturales locales, elementos que se consideran fundamentales para el atractivo de los destinos (JONES, 2022), como también lo son para los municipios estudiados, que basan buena parte de su promoción en los propios atractivos paisajísticos y en sus valores naturales. En este contexto, considerar medidas de adaptación al cambio climático es fundamental, no solo para mitigar y minimizar las consecuencias derivadas de él, sino para asegurar la resiliencia y el desarrollo sostenible de las economías que se sustentan mayoritariamente en el sector turístico (JARRATT y DAVIES,

2020; SCOTT, 2021). En el caso analizado, a fecha de hoy, más que expresarse en términos de consecuencias negativas sobre la actividad turística, parte de las actuaciones deben de entenderse como preventivas para minimizar los efectos negativos que pudiesen llegar a incidir, precisamente, sobre las actividades turísticas. Así, lo que se ha invertido, a nivel de administraciones públicas, a raíz de las consecuencias no deseadas derivadas de inundaciones y temporales iría en esa línea. En el caso del municipio de Blanes, un año después del paso del temporal Gloria, por parte del consistorio se había invertido alrededor de 1,6 millones de euros dirigidos fundamentalmente a reponer la red de suministro de agua potable pero también para tareas de limpieza y reparaciones en la fachada marítima (AYUNTAMIENTO DE BLANES, 2021).

El conjunto de acciones analizadas pone en evidencia que, por su tipología, la componente turística de las localidades seleccionadas ha influenciado para su puesta en marcha. Es la propia realidad turística de esos espacios y las repercusiones asociadas a los dos riesgos tratados las que ha estimulado su elaboración. Sin la existencia de los intensos flujos de visitantes que cada temporada se alojan en sus establecimientos y residencias y que frecuentan tanto espacios litorales como del interior, la priorización para desarrollarlos seguramente no hubiese sido la misma e incluso, posiblemente, no hubiesen llegado a plantearse algunas de ellas. Por tanto, sin la dimensión local y la respuesta práctica dada desde esa misma escala, muchos de los planteamientos formulados desde las perspectivas jurídica, normativa y estratégica tendrían un escaso recorrido y, su efectividad, más reducida.

5 CONCLUSIONES

La adaptación de los municipios a las consecuencias derivadas del cambio climático se considera cada vez más una respuesta necesaria por parte de las administraciones públicas en todos sus niveles, pero especialmente en el ámbito local, la escala más efectiva desde la cual se ha constatado que se pueden implementar estrategias y acciones para adaptar los territorios y la población. Los resultados de este análisis aplicado a cuatro municipios litorales de la Costa Brava han mostrado una recurrencia creciente de referencias al cambio climático en los planes, estudios y actuaciones analizados, especialmente a partir del año 2009. A pesar de este aumento continuado, se considera que la

inclusión del cambio climático en los documentos de planificación, estudios y actuaciones concretas es todavía insuficiente, lo que condiciona la escasa presencia y puesta en marcha de medidas de adaptación al cambio climático en estos municipios litorales. Todo ello a pesar de su exposición a los riesgos asociados y sin entrar a valorar hasta qué punto pueden ser indicativo o no respecto lo que acontece en otras localidades turísticas costeras.

Para el conjunto del periodo 2000-2024 se han analizado un total de 60 acciones, de entre las cuales son mayoría las que no hacen referencia explícita al cambio climático y a sus efectos. El cambio climático se menciona en el 42,1% de los documentos de las acciones sobre inundaciones y solo en el 13,6% sobre incendios, por lo que se demuestra una limitada integración de este concepto en las políticas y acciones locales. Esto denota que, a pesar de una cada vez mayor conciencia sobre los riesgos climáticos, la adaptación integral al cambio climático no ha sido todavía interiorizada por parte de la planificación municipal. En los documentos en que sí se menciona el cambio climático (19 sobre 80), el 84% lo hace con una intencionalidad expresa. Por tanto, en estos casos –aunque es la menor proporción, 16 de 60– se observa un compromiso con su incorporación de manera fundamentada y orientada a la acción. Contrariamente, resulta preocupante que en algunos casos se cite el cambio climático sin ningún tipo de implicación práctica e incluso que ni se mencione –como ocurre en más de la mitad de los documentos analizados–, lo que denota una falta de consciencia expresa. De ahí se desprende una necesidad y urgencia de incluir el cambio climático y sus efectos en la planificación y actuaciones a través de estrategias específicas y coordinadas, ya que los municipios costeros se sitúan entre los más vulnerables al aumento del nivel del mar, las inundaciones, los incendios y a la intensificación de los fenómenos meteorológicos extremos. Más todavía, cuando se trata de localidades con una afluencia relevante de visitantes que no son conocedores, en la mayoría de los casos, de las dinámicas territoriales que explican, en parte, las consecuencias asociadas a los diferentes riesgos.

Por otro lado, se ha visto cómo en los diversos municipios analizados existen diferencias en relación con la tipología de acciones llevadas a cabo según las realidades y los antecedentes locales. De este modo se tiende, de forma heterogénea, a una mayor o menor apuesta por medidas de carácter más estructural o de soluciones basadas en la naturaleza. A pesar de ello, en el

caso de las inundaciones existe una preponderancia de soluciones infraestructurales, centrado en las obras para mitigar los daños tras episodios de fuertes lluvias o temporales. Si bien estas medidas son necesarias, pueden no ser suficientes a largo plazo si no se articulan, paralelamente, con un mayor número de medidas preventivas. En ellas, la planificación local debería jugar un mayor papel o bien a través de la implementación de las soluciones basadas en la naturaleza, con gran potencial y todavía infrutilizadas en muchos territorios. Para futuras investigaciones se deja la posibilidad de centrarse en otras escalas territoriales más amplias que, por su complejidad, no resulta factible de abordar en un mismo artículo.

Además, y como se ha comentado anteriormente, las actividades económicas pueden verse ampliamente afectadas por las consecuencias derivadas del cambio climático, de modo que la falta de adaptación de los territorios a estos efectos tendrá repercusiones tanto sobre la economía en general como en las actividades relacionadas, específicamente con el turismo. En este sentido, la actividad turística adquiere una relevancia particular, sobre todo en localizaciones litorales que basan una parte importante de su economía en este sector de actividad, tal como se ha visto en el número de llegadas turísticas. Así, para los municipios costeros, la adaptación al cambio climático debería ser una de las prioridades en la planificación y desarrollo de políticas y acciones públicas. Esto es más prioritario, si cabe, ya que dichas localidades se enfrentan a ese reto desde una doble vertiente: por un lado, por sus efectos directos y, por otro, por los impactos materiales que ello puede conllevar sobre economías sustentadas ampliamente por la actividad turística.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ADGER, W. N., ARNELL, N. W. & TOMPKINS, E. L. (2005): Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2004.12.005>
- AGUILLES, M., MELO-AGUILAR, C. & JORDÀ, G. (2022): Risk of loss of tourism attractiveness in the Western Mediterranean under climate change. *Frontiers in Climate*, 41019892. <https://doi.org/10.3389/FCLIM.2022.1019892>
- ALI, E., CRAMER, W., CARNICER, J., GEORGOPOULOU, E., HILMI, N., LE-COZANNET, G. & LIONELLO, P. (2022): Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (pp. 2233-2272). En *Cross-Chapter Paper 4: Mediterranean Region*. In IPCC (Ed.). Cambridge University Press.
- AMELUNG, B., NICHOLLS, S. & VINER, D. (2007): Implications of global climate change for tourism flows and seasonality. *Journal of Travel Research*, 45(3), 285-296. <https://doi.org/10.1177/0047287506295937>
- BILGIN, B., ACAR, S., DEMIRALAY, Z., AN, N., TURP, M. T. & KURNAZ, M. L. (2024): A synthetic approach to the Holiday Climate Index for the Mediterranean Coast of Türkiye. *International Journal of Biometeorology*, 1-15. <https://doi.org/10.1007/s00484-024-02704-7>
- BIRKMANN, J. (2013): *Measuring vulnerability to natural hazards: towards disaster resilient societies* (2nd ed.). United Nation University.
- DEBELE, S. E., LEO, L. S., KUMAR, P., SAHANI, J., OMMER, J., BUCCIGNANI, E., VRANIC, S., KALAS, M., AMIRZADA, Z., PAVLOVA, I., SHAH, M. A. R., GONZALEZ-OLLAURI, A. & DI-SABATINO, S. (2023): Nature-based solutions can help reduce the impact of natural hazards: A global analysis of NBS case studies. *Science of The Total Environment*, 902, 165824. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2023.165824>
- DIPUTACIÓ DE GIRONA & CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES-ORIENTALES (2016-2019) : *ECTAdapt: Projet de coopération transfrontalière pour l'adaptation au changement climatique dans l'Espace Catalan Transfrontalier (ECTADAPT)*. Programa INTERREG POC TEFA, FEDER.
- DOGRU, T., MARCHIO, E. A., BULUT, U. & SUESS, C. (2019): Climate change: Vulnerability and resilience of tourism and the entire economy. *Tourism Management*, 72(December 2018), 292-305. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.12.010>
- ESPIN, D. & OLCINA-CANTOS, J. (2024): Changes in the Climate Comfort of the Coast of Spain (1940-2022). *Cuadernos de Investigación Geográfica*. <https://doi.org/10.18172/CIG.5977>
- EUROSTAT (2001): Tourism trends in mediterranean countries. En *THEME 4 Industry, trade and services*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5628504/KS-40-01-666-FR.PDF/ff0abde3-19a9-4ea5-b7bf-11fa860a3289?version=1.0>
- GALLEGOS-REINA, A., & PERLES-ROSELLÓ, M. J. (2021): Problemáticas de los patrones y dinámicas territoriales periurbanos del litoral mediterráneo español frente a los riesgos naturales: análisis aplicado en la provincia de Málaga. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 54(211), 97-114. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.6>
- GÓMEZ, B. (2017): Retos del turismo español ante el cambio climático. *Investigaciones Geográficas*, 67. <https://doi.org/10.14198/INGEO2017.67.02>
- GÓMEZ, B., ARMESTO, X. A. & CORS, M. (2017): Percepción del cambio climático y respuestas locales de adaptación: el caso del turismo rural. *Cuadernos de Turismo*, 39, 287-310. <https://doi.org/10.6018/turismo.39.290571>
- GÓMEZ-MARTIN, M. B. (2021): Tourism Climatology: Past, Present, and Future. *Atmosphere*, 12(5), 605. <https://doi.org/10.3390/atmos12050605>
- GÖSSLING, S., BREDBERG, M., RANDOW, A., SANDSTRÖM, E. & SVENSSON, P. (2006): Tourist perceptions of climate change: A study of international tourists in Zanzibar. *Current Issues in Tourism*, 9(4-5), 419-435. <https://doi.org/10.2167/cit265.0>
- HADJIKAKOU, M., CHENOWETH, J. & MILLER, G. (2013): Estimating the direct and indirect water use of tourism in the eastern Mediterranean. *Journal of Environmental Management*, 114, 548-556. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.11.002>

- HAMILTON, J. M. & TOL, R. S. J. (2007): The impact of climate change on tourism and recreation. En *Human-Induced Climate Change: An Interdisciplinary Assessment* (Vol. 9780521866, pp. 147-155). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO978052186619472.015>
- HEIDRICH, O., RECKIEN, D., OLAZABAL, M., FOLEY, A., SALVIA, M., DE-GREGORIO-HURTADO, S., ORRU, H., FLACKE, J., GENELETTI, D., PIETRAPERTOSA, F., HAMANN, J. J. P., TIWARY, A., FELIU, E. & DAWSON, R. J. (2016): National climate policies across Europe and their impacts on cities strategies. *Journal of Environmental Management*, 168, 36-45. <https://doi.org/10.1016/J.JENVMAN.2015.11.043>
- HURLIMANN, A., MOOSAVI, S. & BROWNE, G. R. (2021): Urban planning policy must do more to integrate climate change adaptation and mitigation actions. *Land Use Policy*, 101, 105188. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2020.105188>
- JARRATT, D. & DAVIES, N. J. (2020): Planning for Climate Change Impacts: Coastal Tourism Destination Resilience Policies. *Tourism Planning & Development*, 17(4), 423-440. <https://doi.org/10.1080/21568316.2019.1667861>
- JEF-BIRCHALL, S. (2020): Coastal climate adaptation planning and evolutionary governance: Insights from Homer, Alaska. *Marine Policy*, 112. <https://doi.org/10.1016/J.MARPOL.2018.12.029>
- JONES, P. (2022): Tourism and Biodiversity: A Paradoxical Relationship. *Athens Journal of Tourism*, 9(3), 151-162. <https://doi.org/10.30958/ajt.9-3-2>
- KAJÁN, E. & SAARINEN, J. (2013): Tourism, climate change and adaptation: A review. *Current Issues in Tourism*, 16(2), 167-195. <https://doi.org/10.1080/13683500.2013.774323>
- KUMAR, P. & GENELETTI, D. (2015): How are climate change concerns addressed by spatial plans? An evaluation framework, and an application to Indian cities. *Land Use Policy*, 42, 210-226. <https://doi.org/10.1016/J.LANDUSEPOL.2014.07.016>
- LÓPEZ-DÓRIGA, U., JIMÉNEZ, J. A., BISARO, A. & HINKEL, J. (2020): Financing and implementation of adaptation measures to climate change along the Spanish coast. *Science of the Total Environment*, 712, 135685. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.135685>
- MARTÍN-VIDE, J., ESTRELLA, M.J.; GRIMALT, M.; KHODAYAR, S.; LÓPEZ, M.J. & SERRANO, R. (2025): Evidencias del cambio climático en el Mediterráneo español. En J. ROMERO-GONZÁLEZ & A. M. CAMARASA-BELMONTE (Eds.), *Evidencias científicas sobre cambio climático y territorio en el Mediterráneo ibérico. Efectos, estrategias y políticas públicas*. Valencia. Tirant Humanidades, 19-46.
- MEASHAM, T. G., PRESTON, B. L., SMITH, T. F., BROOKE, C., GORDARD, R., WITTHYCOMBE, G. & MORRISON, C. (2011): Adapting to climate change through local municipal planning: Barriers and challenges. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 16(8), 889-909. <https://doi.org/10.1007/S11027-011-9301-2>
- MIRÓ-PÉREZ, J. J. & OLCINA-CANTOS, J. (2020): Cambio climático y confort térmico. Efectos en el turismo de la Comunidad Valenciana. 20, 1-30. <https://doi.org/10.14198/INTURI2020.20.01>
- MORENO, A. & AMELUNG, B. (2009): Climate change and tourist comfort on Europe's beaches in summer: A reassessment. *Coastal Management*, 37(6), 550-568. <https://doi.org/10.1080/08920750903054997>
- OLCINA-CANTOS, J. (2012): Turismo y cambio climático: una actividad vulnerable que debe adaptarse. *Investigaciones Turísticas*, 4(4), 1. <https://doi.org/10.14198/inturi2012.4.01>
- OLCINA-CANTOS, J., & DÍEZ-HERRERO, A. (2025). Inundaciones en España: el papel de la planificación territorial. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 57(223), <https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.223.1>
- PAN, S. L., WU, L. & MORRISON, A. M. (2024): A review of studies on tourism and climate change from 2007 to 2021. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 36(5), 1512-1533. <https://doi.org/10.1108/IJ-CHM-11-2022-1397>
- PEETERS, P., ÇAKMAK, E. & GUIVER, J. (2024): Current issues in tourism: Mitigating climate change unsustainable tourism research. *Tourism Management*, 100, 104820. <https://doi.org/10.1016/J.TOURMAN.2023.104820>
- RANNO, S., LOIBL, W., GREIVING, S., GRUEHN, D. & MEYER, B. C. (2010): Potential impacts of climate change in Germany—Identifying regional priorities for adaptation activities in spatial planning. *Landscape and Urban Planning*, 98(3-4), 160-171. <https://doi.org/10.1016/J.LANDURBPLAN.2010.08.017>
- RIBAS, A., CALBÓ, J., LLAUSÀS, A. & LÓPEZ-BUSTINS, J.A. (2010): Climate change at the local scale: Trends, impacts and adaptations in a Northwestern Mediterranean Region (Costa Brava, NE Iberian Peninsula). *International Journal of Climate Change: Impacts and Responses*, 2 (1), 247-264.
- RIBAS, A & SAURÍ, D. (2020): El temporal Glòria vist per la Geografia. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 89.
- RIZZETTO, F. (2020): Effects of Climate Change on the Morphological Stability of the Mediterranean Coasts: Consequences for Tourism. *Climate Change Management*, 761-775. https://doi.org/10.1007/978-3-030-37425-9_38
- ROMERO-GONZÁLEZ, J., OLCINA-CANTOS, J., ROMERO-GONZÁLEZ, J. & OLCINA-CANTOS, J. (2021): Cambio climático en el Mediterráneo: procesos, riesgos y políticas. *Cambio climático en el Mediterráneo: procesos, riesgos y políticas*, 62, 183-209.
- ROSON, R. & SARTORI, M. (2012): *Climate Change Impacts on Tourism in the Mediterranean*. April 2012, 1-11.
- ROSON, R. & SARTORI, M. (2014): Climate change, tourism and water resources in the Mediterranean: A general equilibrium analysis. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 6(2), 212-228. <https://doi.org/10.1108/IJCCSM-01-2013-0001>
- SCOTT, D. (2021): Sustainable tourism and the grand challenge of climate change. *Sustainability (Switzerland)*, 13(4), 1-17. <https://doi.org/10.3390/su13041966>
- SCOTT, D., HALL, C. M. & GÖSSLING, S. (2019): Global tourism vulnerability to climate change. *Annals of Tourism Research*, 77, 49-61. <https://doi.org/10.1016/J.ANALS.2019.05.007>
- SEDDON, N., CHAUSSON, A., BERRY, P., GIRARDIN, C. A. J., SMITH, A. & TURNER, B. (2020): Understanding the value and limits of nature-based solutions to climate change and other global challenges. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 375(1794). <https://doi.org/10.1098/RSTB.2019.0120>
- SKRIMIZEA, E. & PARRA, C. (2019): Social-ecological dynamics and water stress in tourist islands: the case of Rhodes, Greece. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(9), 1438-1456. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1630420>
- TORRES-BAGUR, M. & PAVON, D. (2021): Climate change perception and responses from tourists to water resources: the case of muga river basin. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (89).

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS / SIGLAS

DUPROCIM	Documentos Únicos de Protección Civil Municipal
ICGC	Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña
IDESCAT	Instituto de Estadística de Cataluña
INE	Instituto Nacional de Estadística
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
POUM	Plan de Ordenación Urbana Municipal
SbN	Soluciones basadas en la Naturaleza
UE	Unión Europea

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Esta publicación es parte del proyecto de I+D+i “Adaptación a los riesgos asociados al cambio climático en espacios turísticos del litoral mediterráneo: percepción, incentivos y barreras (RISKadapt)”, Referencia del proyecto PID2019-104480GB-I00, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/.

428

La disrupción provocada por la determinación territorial ejecutiva en el sistema de planeamiento de Canarias. Cuestiones pendientes en la necesaria transición hacia una ocupación cero de suelo

The disruption caused by executive territorial determination in the planning system of the Canary Islands. Pending issues in the necessary transition towards the zero land occupation

Ángel Herrero-Garaygordobil ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Arquitecto. Técnico de Administración Especial. Cabildo Insular de Gran Canaria
ahga.estudio@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0002-2571-9356>

Resumen

La ley del suelo canaria, aprobada en 2017, concibió un modelo de urbanismo en el que junto a los clásicos instrumentos de ordenación que conforman el sistema de planeamiento coexisten otras herramientas territoriales dotadas de cierta autonomía, que cuentan con capacidad ejecutiva y fuerza normativa suficiente para desplazar al resto. Con idéntico propósito se han venido incorporando, en la legislación sectorial relacionada con la materia, una serie de disposiciones con el objetivo de asegurar la ejecución de infraestructuras estratégicas de primer orden. Sin embargo, en el cuerpo de las citadas leyes no se han precisado fórmulas para evitar el consumo masivo de suelo o para solucionar la superposición entre el tradicional urbanismo jerarquizado y el nuevo. Tampoco la legislación estatal básica ofrece soluciones para modular la aparición esporádica de operaciones estratégicas en cualquier parte del territorio. Se trata de cuestiones conflictivas que deberán encontrar coherencia con las decisiones acordadas a nivel europeo y de orden mundial para la restauración de la naturaleza y la protección del suelo.

Abstract

The Canary Islands Land Law, enacted in 2017, conceived a model of urban planning in which, together with the classic management instruments that make up the planning system, there coexist other territorial tools endowed with certain autonomy, which have executive capacity and sufficient regulatory force to displace the rest. With the same purpose, a series of provisions have been incorporated in the sectorial legislation related to the matter, with the aim of ensuring the execution of strategic infrastructures of the first order. However, no formulas have been specified in the body of the aforementioned laws to avoid the massive consumption of land or to solve the overlapping between traditional hierarchical urban planning and the new. Nor does the basic state legislation offer solutions to modulate the sporadic appearance of strategic operations in any part of the territory. These are conflicting issues that will have to find coherence with the decisions agreed at European and world level for the restoration of nature and the protection of the soil.

Palabras clave

Determinación territorial	Interés general
Ley del suelo	Planificación Territorial
Planificación Urbanística	Protección del suelo
Supralocal	Ocupación cero de suelo

Keywords

Territorial determination	General interest
Land law	Territorial planning
Urban planning	Land protection
Supralocal	Zero land occupation



RECIBIDO: 13.03.2025

REVISADO: 15.05.2025

1 LA CONTROVERTIDA CUESTIÓN

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (L 4/2017), introduce una nueva configuración de los instrumentos de ordenación, con profundos cambios respecto del modelo anterior, y que afecta a las relaciones de competencia, jerarquía y especialidad que existían entre ellos. Además, para algunas de estas herramientas se predica el interés supralocal, insular o autonómico como declaración suficiente para proceder a la ejecución directa de infraestructuras y equipamientos estructurantes, incluso “en suelo rústico protección ambiental cuando no exista alternativa viable y lo exija la funcionalidad de la obra pública que se trate” (artículo 123.4). En este aspecto, según expone SANTANA (2017a):

...uno de los cambios más debatidos de la nueva norma está en el sistema de planeamiento, en cuanto introduce nuevas figuras a la vez que realiza una delimitación más precisa de sus contenidos (...) Por otro lado, para dotar de mayor agilidad a las respuestas del planificador frente a situaciones y demandas sobrevenidas no consideradas por los citados instrumentos de planeamiento, evitando su rigidez «se diseñan los siguientes instrumentos con fuerza para desplazar, aun con carácter excepcional, las determinaciones de los planes...

En tal sentido, si bien la L 4/2017 enuncia de forma bastante acertada los objetivos, principios y límites en los que debe sustentarse toda regulación del suelo —desarrollo sostenible, reducción del consumo de recursos, racionalización, prudencia, etc.—, llegando a proclamar en el Preámbulo (apartado IV) el de la “no regresión de las decisiones territoriales básicas”, considero que no

se expone con suficiente detalle cuáles son esas determinaciones territoriales —léase ambientales— que no pueden ser desplazadas por estas herramientas ejecutivas ni bajo qué condiciones deben ser consideradas como básicas. Resultando que, con una lectura más detallada del núcleo articulado de la ley, la supuesta exigencia legislativa de una *no regresión territorial* se restringe a su aplicación en el ámbito de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales (apartado X y artículo 5. 1. e)), sin que se haya traducido en una obligación firme para las restantes figuras o haya sido enlazada al régimen jurídico del suelo rústico.

De forma similar, se viene observando una firme progresión de este tipo de estipulaciones territoriales impositivas en todas las leyes sectoriales cuyo desarrollo implica la ordenación del territorio (energía, turismo, carreteras...). Facilitando, con ello, la materialización de infraestructuras ideadas al margen del modelo urbanístico estructural contenido en los instrumentos de planificación y con procedimientos abreviados que pueden considerarse, cuando menos, poco exigentes con marco de protección medio ambiental o las exigencias de mínimo consumo de suelo.

Por otra parte, esta forma de operar en el territorio no puede pasar por alto la evolución paralela que ha experimentado el derecho al medio ambiente y que, en la Unión Europea se ha venido desplegando mediante una estrategia multinivel para la adaptación al cambio climático (PÉREZ, 2015) y hacia una transición ecológica¹. Además, en esta misma línea, en Europa la protección del suelo es uno de los pilares fundamentales con

1_Materia que se aborda en el Pacto Verde Europeo (propuesto en 2019), con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050.

iniciativas legislativas destinadas a la “Salud del suelo: protección, gestión sostenible y restauración de los suelos de la UE”, y la inclusión en 2021, entre otras consideraciones, de la necesidad de alcanzar un objetivo de ocupación cero del suelo en 2050. Compromisos que, a nivel nacional, se trasponen en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, mencionando medidas concretas con el objetivo, entre otros, de reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático de los suelos agrícolas, montes y suelos forestales (artículo 25) pero no en 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.

Resulta evidente que, a pesar del solapamiento temporal y paralelismo en la regulación de ambas materias, ambas se encuentran lejos de alcanzar un punto de encuentro común que las permitan alcanzar el objetivo pretendido.

2 LAS REPERCUSIONES DE LA IMPOSICIÓN DE UN CAMBIO DE PARADIGMA

2.1 Dos sistemas de planeamiento superpuestos

La composición en la legislación estatal del suelo de un esquema rector de referencia, obligatorio para los sistemas de planeamiento autonómicos, se remonta a los tiempos preconstitucionales de la ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Composición que, después de la STC 61/1997, de 20 de marzo, pasa a manos de los codificadores autonómicos, que respetaron, en lo esencial, la estructura guía de planes —que permanece intacta, bajo la denominación “tipología del planeamiento” en el vigente Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RD 2159/1978)—. Resumiendo, se puede decir que hasta el momento la sistematización básica se ha reducido a un listado de planes superiores que esbozan las grandes directrices estructurales a nivel nacional, supraprovincial, provincial o comarcal, correspondiendo, en segunda instancia, al plan municipal la clasificación, categorización y calificación del suelo.

En las leyes del suelo redactadas en Canarias se ha venido replicando el citado modelo, aunque, con la entrada en vigor del contenido de la L 4/2017, nos encontramos que se producen algunos cambios de cierta relevancia en el sistema de planeamiento². Es difícil expresar, en pocas palabras, en qué medida se ven afectadas todas y cada una de las relaciones de integridad, jerarquía³ y contenido de los elementos de un sistema precedente con los nuevos cambios introducidos. La amplia tarea se hace aún más compleja cuando se trata de una materia tan específica como el urbanismo y, aún más, si no se pueden predecir con exactitud cuáles serán las consecuencias de los citados cambios.

En esta línea, podemos decir que el articulado del derogado Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (DL 1/2000) contemplaba un sistema de planeamiento único, integral y jerarquizado (GARCÍA y SANTANA, 1999, p. 171) conformado por una pirámide de instrumentos de ordenación en la que, tal y como afirma LOBO (2017, p. 55) “los mencionados planes se encuentran integrados unos bloques que a su vez sirven para establecer su jerarquía y competencias unos frente a otros”. En esta configuración previa, el modelo de organización y utilización del territorio emanaba de la obligación de realizar un estudio del territorio de forma integrada, coherente, que finalmente se reflejaba en un plan superior vinculante, que contenía medidas para la protección aquellos ámbitos que, en orden a sus especiales valores, debían excluirse de los procesos de urbanización o de tener que soportar infraestructuras territoriales básicas, para después, en segunda instancia, definir en planes inferiores todos los detalles para su desarrollo y ejecución mediante proyectos.

En contraste, en la L 4/2017 nos encontramos el modelo anterior —que conserva el conjunto de instrumentos previsto por el DL 1/2000, con pequeñas variaciones de los contenidos que pueden integrar— intercalado con uno nuevo, el de las figuras independientes “nuevos instrumentos con capacidad de responder a situaciones sobrevenidas no previstas en los planes o, incluso, con carácter excepcional, contrarias a sus determinaciones”⁴, ideadas para dar respuesta a necesidades de diversa índole y casi exentas de límites

2_En esta materia indispensable la explicación de (FAJARDO, 2006).

3_Vid. artículo 9.2 del DL 1/2000.

4_Según dispone el preámbulo del Anexo del Reglamento de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 181/2018, de 26 de diciembre.

territoriales o formales. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta evidente dualidad, en la parte dispositiva de la ley 4/2017 no encontraremos criterios para resolver la transición entre ambos modelos —algo realmente oportuno en estos casos⁵—.

A lo anterior, se le debe sumar que se ha producido una redefinición de los contenidos de algunas figuras de ordenación, con eliminación y agregación de materias disponibles para ellos, con casos que admiten mayor alcance ejecutivo. Además, es muy relevante destacar que, la Disposición derogatoria única. “Derogación normativa” de la L 4/2107, en su punto tercero, derogada las “determinaciones urbanísticas del planeamiento insular”. Así encuadrado el precepto, puede inferirse que en el marco legislativo anterior se había consentido la existencia de determinaciones normativas insulares que, por su carácter de urbanísticas, ya no pueden tener encaje en el sistema, y que, en consecuencia, deben ser expulsadas del marco normativo. Sin embargo, al intentar dar cumplimiento al mandato expresado, nos encontraremos con varios inconvenientes, a saber: 1) que no se delimita en el articulado cuáles son o que forma adoptan las determinaciones urbanísticas del planeamiento insular; 2) que la ley atribuye contenidos manifiestamente urbanísticos a instrumentos de rango insular y 3) que se ordena a las administraciones que lo acometan mediante un proceso de adaptación —que previsiblemente será largo y de desenlace incierto—.

En cuanto a lo primero, la acotación el concepto determinaciones urbanísticas, parece claro —aunque no se dice expresamente— que la ley se refiere a las que se redactaban en el ejercicio de las tradicionales competencias urbanísticas municipales —ratificando de esta manera, en materia de urbanismo, el clásico principio de autonomía local⁶—, así se deduce cuando en la ley autonómica aparecen bajo la denominación de “ordenación urbanística pormenorizada” (artículo 137), como contenido propio de “la ordenación urbanística de los municipios canarios” para los instrumentos de ordenación urbanística (artículo 133). En la relación con lo segundo, encontraremos que, por encima de la esfera local y bajo la denominación determinaciones específicas de ordenación urbanística (artículo 110) se asignan contenidos dignos de ser considerados, cuando menos, como

determinaciones urbanísticas a los: instrumentos de ordenación ambiental (artículos 104 a 122) —ahora desarrollados por la administración insular—; a los proyectos de interés insular o autonómico (artículo 123) y a las ordenanzas provisionales insulares (artículo 154). Asimismo, los Planes Territoriales de Ordenación —parciales y especiales—, cuando se redacten para concretar y definir determinadas infraestructuras y equipamientos estructurantes —aunque para ser ejecutivos, deben incorporar la ordenación pormenorizada (artículos 119.4 y 120.2)—. Por último, en tercer lugar, acerca de la duración y complejidad del proceso de adaptación prescrito para los instrumentos de ordenación, no hay mucho que añadir a lo ya expresado por otros autores, que lo tildan de haber alcanzado un punto de crisis (GONZÁLEZ, 2019).

Recapitulando, encontramos que, por un lado, la L 4/2017 conserva el clásico esquema en cascada de instrumentos de ordenación jerarquizados que va de los estructurales—autonómicos o insulares— a los municipales ejecutivos y, por otro, genera la posibilidad de intercalar en el sistema instrumentos supralocales ejecutivos y pormenorizados, lo que conduce, inevitablemente, a concluir que estamos en presencia de un sistema similar pero diferente.

No obstante, esta superposición de dos niveles de urbanismo no viene acompañada de las instrucciones que permitan hacer una clara diferenciación entre ambos, y apreciaremos que las territoriales son de hecho unas determinaciones urbanísticas a mayor escala, en las que, de momento, sus rasgos distintivos quedan simplificados a su consideración como contenido integrable en instrumentos de ordenación singulares y el de su capacidad para servir como medio instrumental para aquellos casos en los que se detecten necesidades de interés general o inaplazables. Ante lo cual, parece que el asunto relevante reside en saber si semejante grado de simplicidad resulta compatible con los prevalentes objetivos de no regresión, desarrollo sostenible y las restantes medidas de protección de la naturaleza acordadas a nivel internacional y aquellas otras encaminadas a frenar la ocupación —hasta convertirla en cero⁷— de determinados suelos por su vital interés colectivo.

5_Vid. los apartados del punto I.40. de las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de ministros de 22 de julio de 2005. BOE, Núm. 180, de 29 de julio de 2005.

6_El principio de autonomía local está reconocido de manera expresa en los artículos 137, 140, y 141 de la Constitución Española y en los textos legislativos de desarrollo de la misma.

7_Para alcanzar el objetivo de la UE de detener la ocupación neta de suelo en 2050, los Estados miembros debían fijar, ante de 2023, sus propios objetivos de reducción de la ocupación neta de tierras a escala nacional, regional y local.

2.2 La fuerza para desplazar las determinaciones de los planes vigentes

Es en la exposición de motivos de la L 4/2017 en donde podremos encontrar una breve referencia para motivar el cambio operado, de modo que se alega una falta de herramientas para afrontar situaciones sobrevenidas o urgentes como pretexto suficiente para regularizar la llegada de una serie de instrumentos de ordenación imbuidos de potencia suficiente como para desbancar al resto, dotados de una ejecutividad inmediata y, equiparados, en sentido de su naturaleza jurídica y la razón de su existencia, a la fórmula utilizada por la legislación estatal para la justificación de los programas de actuación en el medio urbano (PAMU)⁸, aunque ahora habilitados para todo tipo de suelo.

El problema que subyace es que, con escasos límites formales o materiales para estas decisiones de naturaleza mixta, normativa y ejecutiva (VAQUER, 2012, p. 128), la técnica puede llegar convertirse en la norma ideal para la ocupación del suelo, especialmente el no urbanizable⁹ o en el remedio definitivo para solucionar situaciones de bloqueo ambiental que ahora impiden transformar ciertos tipos de suelo. De tal forma que, sin la graduación adecuada, bajo determinadas circunstancias, se difumina la frontera entre necesidades y localizaciones —existe la necesidad, pero la elección de la ubicación no está motivada¹⁰— y, por extensión, respecto de las proporciones —situación y localización encuentran ajuste, pero la extensión o intensidad de la propuesta no parecen razonables—. Por lo tanto, los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible que sirvieron de soporte para habilitar la rehabilitación suelos urbanos no pueden ser los mismos utilizados ahora para permitir ocupar el suelo rural, ya que la finalidad de aquellos era permitir el consumo sistemático de suelo infrautilizado, y ahora recaen sobre un recurso extremadamente frágil y escaso.

En lo relacionado con la fuerza que sustenta estas decisiones, cuando vienen amparadas en el interés general, el Tribunal Constitucional en Sentencia 129/2013, de 4 de junio de 2013¹¹ —para el

caso de proyectos regionales de infraestructuras de singular interés aprobados por ley—, ya advierte acerca del arbitrio necesario para analizar estos supuestos, que debe estar basado en la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

En cuanto a la superioridad exhibida sobre el suelo rural, resulta importante señalar que, en 1998 el legislador nacional ya lo encauzó en positivo —superando la idea de su carácter meramente residual— (GARCÍA, 2016, p. 291), el objetivo era su protección y tratamiento diferenciado en base a su naturaleza, como bien jurídico de carácter colectivo, por los valores en ellos concurrentes¹², con la separación de “el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización” (artículo 21. 2., epígrafe a) —para el que se enumeran los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos—, del “que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado” (epígrafe b) —con la muy cuestionable técnica de registrarlo en plano con la denominación rural, cuando su destino urbanístico puede ser fácilmente alterado—. Esta regulación, tan flexible, camina en dirección contraria a la de las tendencias internacionales y europeas, que han ido evolucionando desde las primeras políticas encaminadas a fomentar la recuperación y regeneración de los suelos contaminados hasta las recientes declaraciones dirigidas a evitar el sellado o aquellas dirigidas a conseguir una ocupación cero para fomentar la protección del mismo —en 2021 se declara el objetivo europeo de consumo cero de suelo para 2050—.

En este mismo orden de consideraciones, en Canarias la L 4/2017 mantiene la línea del DL 1/2000 al seguir proponiendo entre las categorías de suelo rústico, el de protección de infraestructuras (SRPI), (artículo 34, d)) y el común de reserva (SRCR), (artículo 34, e), 1)), estando ambos destinados a servir de provisión de suelo con la que poder cubrir los crecimientos urbanos y cuantos sistemas generales se estimen necesarios mediante su urbanización, en línea con lo estipulado en el artículo 21.2. b) del RDL 7/2015 estatal.

8_ Sobre este tema profundiza (IGLESIAS, 2022, pp. 183-208).

9_ En el texto del RD 2159/1978 todavía puede encontrarse que “Los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico, en el suelo no urbanizable, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje” (artículo 18).

10_ Véase el contenido del fundamento jurídico 10 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, al respecto del artículo 123.4 en lo relacionado con la arbitrariedad.

11_ En su FJ II, punto 4, BOE, núm. 157, de 2 de julio de 2013, pp. 46, con origen en STC 166/1986 (MOLINA, 2017).

12_ Vid. Artículo 21. 2. a), situaciones básicas de suelo en el RDL 7/2015, y la exposición de MENÉNDEZ (2008, pp. 117-153).

Por lo tanto, en el RDL 7/2015 y la L 4/2017 todavía se permite desplazar el interés ambiental común consustancial al suelo rural por sus reconocidos valores ambientales, naturales, ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales o paisajísticos, y sustituirlo por otro interés general urbanizador, de ciertos sectores estratégicos, por sus reconocidos valores económicos, que consumen y agotan este tipo de suelo. Se da por sentado que el nuevo interés general territorial —léase infraestructural— descansa en un lienzo en blanco y disponible, y no debe ser así, ya que el suelo rural es un bien escaso, limitado e irrenunciable, y de su protección depende nuestro futuro. Debemos asumir que el suelo efectivamente urbanizado difícilmente regresará a su estado original, es casi irrecuperable.

Peor ajuste encontraremos al intentar comprender que tampoco existe límite a la capacidad para poder desplazar “recursos estratégicos” naturales, agrarios, litorales, de valor paisajístico y cultural, para el desarrollo económico, la cohesión social y el bienestar de la población (reconocidos en el artículo 82. C, en la L 4/2017) o para ejecutar actuaciones “territoriales estratégicas” (contemplados en los artículos 83.4 y 123.3), aun cuando aquellas se hayan desarrollado en virtud de una previsión legal que promulgaba un sistema reforzado de protección ambiental. Es el caso de las actividades agrarias, que en las islas cuentan con una larga tradición, y así lo reconocía la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en su DOG 62¹³, al atribuir “el carácter estratégico de su valor productivo y paisajístico, y su relevante valor social y cultural”, al suelo categorizado de protección agraria, con la finalidad de preservarlo de la urbanización y las infraestructuras “estén o no en cultivo”. Dicho mandato se completaba en forma de obligación para el planeamiento insular, estipulando que “delimitará las zonas de interés agrícola, evitando su transformación y estableciendo criterios y determinaciones de protección, en función de su valor edafológico y paisajístico” (apartado 2). Son estas características, las que sirven de fundamento, en Gran Canaria, para la elaboración a nivel insular del Plan Territorial Especial Agropecuario de Gran Canaria (PTE-09), que incluye en sus planos la delimitación de las Reservas Agrarias Estratégicas (RAE). Sin embargo, de momento, esta confrontación estratégica

de recursos frente a actuaciones se soluciona a favor de las segundas, y se siguen autorizando infraestructuras —con el procedimiento de interés público o social— en este tipo de suelo.

2.3 La manifestación urbanizadora aislada

El desarrollo urbanístico, por propia definición, está orientado a transformar el suelo, sin que las preocupaciones acerca de la idoneidad de la localización que lo debe soportar hayan centrado el debate en las legislaciones nacionales y autonómicas del suelo redactadas hasta la fecha —que estaban más preocupadas en regular los aspectos competenciales, organizativos y económicos—, a lo que se debe sumar la inexistencia de herramientas destinadas a gestionar el decrecimiento urbanístico, con mecanismos para una posible *ruralización* o *desurbanización* del suelo. Esta despreocupación jurídica alcanza su máximo esplendor en la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, cuando estipula que todo suelo que no se encuentre sometido algún régimen especial de protección es susceptible de ser urbanizado, lo que acabaría siendo nefasto en clave de desarrollo sostenible (MANGLANO, 2007, p. 4), por la voracidad de la actividad urbanizadora registrada en aquellos tiempos. Ejercicio incontinente y oportunista que supone un evidente retroceso para la contención del consumo de suelo, ofreciendo una prolongación de la concepción retrograda de un urbanismo orientado a la conquista dispersa del territorio, que se remonta hasta los proyectos de población de lo rural de ley de colonias agrícolas de 1885.

En las islas ya se vislumbraba una estrategia emuladora de la estatal, cuando en algunos fragmentos del DL 1/2000, cuando bajo la fórmula de los proyectos de actuación territorial¹⁴, se permitía ejecutar en casi cualquier suelo rústico —excepto en el clasificado como de protección ambiental— construcciones de trascendencia o importancia supramunicipal, rematadas por un mandato por Decreto del Gobierno de Canarias, con orden de proceder a la alteración de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística afectados, al objeto de la incorporación al terreno del aprovechamiento urbanístico resultante de la citada operación. Y se manifiesta con similar desarrollo

13. Que permanece vigente (aunque con rango reglamentario) tras la derogación de casi la totalidad de las DOG por L 4/2017 (excepto la 58 y la citada 62).

14. Vid. artículo 62 ter y ss., del DL 1/2000 y la Resolución de 30 de noviembre de 2009 (BOC, 245, de 16 de diciembre de 2009).

en la legislación sectorial, en la que se han integrado instrumentos y otros mecanismos formales, capaces de habilitar la ejecución de infraestructuras básicas de primer orden —consideradas de interés general—, sacrificando el resto de valores dignos de protección. En estos casos, la tipología de la infraestructura se torna irrelevante y su necesidad queda certificada por su mera consideración en el cuerpo de la ley como parte de un sector económico de notable trascendencia, abriendo paso al debate secundario de la elección de la localización y características de la misma, eludiendo otras consideraciones ambientales que deben ser ponderadas antes de admitir un proceso urbanístico.

Aunque en la L 4/2017 se proclama cierto interés agrupador, para que se proceda a “...la reconducción del uso residencial en el suelo rústico hacia los asentamientos, de la compacidad del crecimiento de la ciudad exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano...” (Preámbulo, apartado IV), y que, esta decisión estructural, en principio está destinada a evitar la dispersión urbanística residencial, en línea con lo estipulado en la disposición adicional decimoquinta, cuando en ella se promulga la suspensión y posterior reclasificación a suelo rústico común de reserva de los suelos urbanizables en el planeamiento general no adaptado y que no cuenten con plan parcial aprobado, con eficacia inmediata en los casos de “...los suelos que tengan la condición de aislados quedan reclasificados como suelo rústico común de reserva o, en el supuesto de los incluidos en espacio natural protegido o Red Natura 2000, como suelo rústico de protección natural...”. En el articulado no se elimina toda posibilidad de ejecutar construcciones o infraestructuras aisladas, y se termina ampliando el abanico de herramientas que permiten urbanizar zonas desligadas de la trama urbana.

Además, el artículo 39. 2. d), afianza las operaciones consuntivas aisladas estipulando que: “Con carácter excepcional, el planeamiento general podrá prever suelo urbanizable aislado para usos no residenciales, cuando resulte inviable su localización en extensión y contigüidad con suelo urbano por razones ambientales o demandas sociales, siempre y cuando lo permita el planeamiento insular”. Evidenciando de esta forma que aún no se ha integrado en la normativa una restricción fuerte en materia de consumo de suelo o para evitar la aparición de nuevas operaciones urbanísticas aisladas.

2.4 El inevitable estancamiento

La alta judicialización de las operaciones urbanísticas supralocales impuestas, desplazando la voluntad local, es un hecho constatado. Ya lo expresaba FAJARDO (2006, op. cit., p. 24) cuando afirmaba que es una “delicada cuestión, a la que el Tribunal Constitucional ha dedicado un esfuerzo continuado, cuyos resultados no acaban de convencer, quizás porque los mimbres constitucionales con los que trabaja no son suficientemente sólidos...”, y propone como válido el criterio seguido por el Tribunal Supremo para articular la citada competencia, es decir: “control pleno de legalidad y control de oportunidad”.

En cuanto a la cuestión relativa al control de oportunidad “analizando si la decisión contenida en la norma o plan autonómico responde a un efectivo interés supralocal”¹⁵, corre el riesgo de quedar reducida a entenderse cumplida por el mero hecho de provenir de una administración con ese carácter, con el consiguiente reproche en los tribunales.

Evidentemente, para no poder imponer nuevas ordenaciones territoriales en los casos en los que el único motivo es que en la existencia de una planificación supralocal en la que no se contemplaba la operación, la opción razonable puede descansar en tener que acreditar que la singularidad está asentada en un interés general especialmente singular. Ello implicaría que, al margen del deber de tener que justificar la existencia de motivos de cierta relevancia y suficientes como para no tener que tramitar un nuevo instrumento supralocal, se deba someter a procedimiento contradictorio el inventario de intereses locales desplazados por la decisión —considerando en el trámite que la protección ambiental o natural de los suelos en la planificación local es una determinación de primer orden—.

Además, con carácter general, se observa un alto grado de estancamiento administrativo a la hora de acometer revisiones integrales de los instrumentos de ordenación cuando vienen impuestas por innovaciones en la legislación de suelo. A ello, se suma ahora el beneficio de la recompensa inmediata en tiempo y trámites de las iniciativas parciales y concretas, que pueden actualizar una zona y dejar el resto del territorio en la misma situación de obsolescencia urbanística en la que se encontraba. En tal sentido, nos podemos encontrar con un efecto colateral, imprevisto e

15_Véase sobre este particular DÍAZ (1989, p. 221).

indeseado, como es el de la inmovilización y aislamiento operativo de aquellas zonas del territorio que no cuenten con ese aludido interés.

A nivel insular tampoco parece factible que se vaya a producir un desbloqueo de las tramitaciones interminables de los planes insulares, con un intento de ordenar el territorio utilizando las ordenanzas provisionales insulares (previstas en el artículo 154 de la L 4/2017) cuando se dispone de otra modalidad ordenadora más rápida, certera y ejecutiva, como son los proyectos de interés insular (PII). Aunque estos últimos hayan visto restringido su campo de acción tras la anulación de parte del inciso 4 del artículo 123, por Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio de 2019, que anula la posibilidad de obviar la clasificación¹⁶ y calificación del suelo en el que se pretende la actuación.

En este escenario, en el que conviven ambos instrumentos —los tradicionales de planeamiento con las nuevas herramientas independientes—, y sin haber realizado una modulación pormenorizada de la forma y los supuestos excepcionales en los que cabe este desplazamiento de las previsiones del plan superior preexistente, se pueden estar vulnerando exigencias y conculcando derechos sobre el territorio reconocidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes. Aunque pueda parecer que no tiene sentido conservar la estructura del sistema de planeamiento ideada por las leyes estatales de suelo y superponer —a discreción— instrumentos *ad hoc*, que son más eficientes y quedan sujetos a menos requisitos procedimentales, la permanencia de los primeros es ineludible. Las posibilidades de implantar con el régimen jurídico actual un sistema de planeamiento basado en instrumentos poco o nada participativos son casi nulas.

Tal duplicidad provocará inevitablemente un conflicto. La tramitación garantista y modulada utilizada hasta el momento, que contaba con diferentes fases, en las que se articulaban periodos de participación pública, cooperación interadministrativa, y se evaluaba el documento con informes sectoriales y ambientales —de unidades diferenciadas—, dotaba de un alto grado de seguridad jurídica a los planes y programas, y permitía analizar en profundidad las repercusiones de los mismos, a todos los niveles. En cambio,

ahora, con la simplificación de los referidos instrumentos y su mutación en otra modalidad más inmediata y menos participativa, se vislumbra un futuro cargado de procedimientos altamente judicializados —de forma directamente proporcional a la cantidad de legislación sectorial aplicable, el número de suelos con especial protección en su ámbito espacial de referencia o a la elevada atomización de la propiedad de las parcelas en la zona en cuestión—.

3 LA INCORPORACIÓN DE DISPOSICIONES EJECUTIVAS EN LEGISLACIÓN SECTORIAL

La fórmula subsidiaria para poder integrar en el ordenamiento jurídico determinaciones territoriales, directa o indirectamente ejecutivas, la encontraremos en las legislaciones sectoriales —redactadas en desarrollo de competencias estatales y autonómicas—, en donde se establecen herramientas, cláusulas y otros mecanismos que legitiman la realización de las grandes infraestructuras en el territorio¹⁷. En este aspecto, los casos más ilustrativos los encontraremos en las leyes nacionales de costas, puertos del estado y de la marina mercante, aeropuertos, defensa, sector ferroviario, carreteras y aguas.

Como muestra de la citada técnica de regulación, en el supuesto de la ley General de Telecomunicaciones, en su artículo 2.1 se contempla que “las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia”, y con mayor precisión, se añade en el artículo 49.2, que “Las redes públicas de comunicaciones constituyen equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurantes, así como, que su instalación y despliegue constituyen obras de interés general”. También se incorporan disposiciones para que la planificación territorial y urbanística haga lo necesario para permitir, impulsar o facilitar la instalación o explotación (apartado 4) y cumpla con lo dispuesto en la normativa sectorial (apartado 5). Como se podrá observar, el mandato en la ley nacional intima al planeamiento urbanístico obligándolo, sin necesidad de planificar previamente, a contemplar estas infraestructuras.

16_Previsión hecha para las ordenanzas provisionales que -en sus dos modalidades- en el artículo 154.2 “No podrán re-clasificar suelo”.

17_Vid. el Plan director de Infraestructuras de 20 de abril de 1994, “...instrumento fundamental de la política territorial del Estado”. Boletín Oficial de Las Cortes Generales, Número 54, p. 2.

En la misma línea, la ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, bajo el enunciado “Incidencia de las infraestructuras ferroviarias sobre el planeamiento urbanístico” (artículo 7.1), indica que: “Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias, (...) como sistema general ferroviario o equivalente, de titularidad estatal, (...)”. Lo mismo ocurre en el apartado 2, citando que “No podrán aprobarse instrumentos de modificación, revisión, desarrollo o ejecución de la ordenación territorial y urbanística, que contravengan lo establecido...”. Así, la planificación nacional del sector ferroviario se ha venido desarrollando con planes estratégicos y planes directores, utilizando la planificación como instrumento de intervención directa y mecanismo de ordenación técnica de su propia acción en las áreas en las que tiene competencia (CRUZ, 2017), con una vocación más cercana a la de proyectos de gran escala.

Al mismo nivel viene operando el denominado urbanismo autonómico (AGUDO, 2011, p. 17), cuando el legislador introduce en la legislación sectorial de la comunidad autónoma instrumentos territoriales operativos que le permiten concretar en el territorio aquellas actuaciones que considere de especial interés. Aunque también encontraremos algunos casos de leyes singulares autoaplicativas y no autoaplicativas (MOLINA, 2017, op. cit., pp. 107-109) redactadas con similar objetivo.

3.1 La territorialización del uso turístico

Además de la anterior posibilidad, de emplear la cláusula atributiva de la competencia ostentada en determinada materia para emplazar determinadas actuaciones territoriales, en la legislación autonómica coexisten otras fórmulas para llegar al mismo destino. Es el caso de la delimitación espacial de la actividad turística (competencia atribuida a las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1. 18ª de la CE 1978), y que pasa por la consideración del uso turístico como un uso propio del suelo¹⁸, imputando una característica artificial al mismo (el atractivo turístico), en detrimento del resto de posibles opciones de calificación¹⁹.

Así, en la legislación sectorial de turismo, y aprovechando la facultad de poder asignar esta hipercualificación de uso a los suelos —forzándolos a servir de soporte a una actividad concreta—, comienzan a surgir instrumentos de ordenación urbanística especializados, que incluyen determinaciones territoriales pormenorizadas, y “técnicas urbanísticas a su regulación propia” (SANTANA, 2017b, p. 291), lo que supone una de las primeras pretensiones del legislador de desplazar de la ley de suelo contenido que, por propia definición, le pertenece.

No obstante, aunque la L 4/2017 recoge en su articulado los planes de mejora y modernización e incremento de la competitividad turística (PMMICT), que aparecen escuetamente citados en el artículo 83 como actuaciones territoriales estratégicas, no ha renunciado a una contemplar una regulación propia, y podemos considerar que son determinaciones territoriales “turísticas” las aparecidas en las Directrices de Ordenación del Turismo de la L 19/2003, con denominaciones como densidad de alojamiento turístico (DOT 20.4. c) y 25), capacidad de acogida²⁰ (DOT 20. 2. f)) o limitación del uso residencial (DOT 26. b)), que desde el momento en que se parametrizan se instituyen en una auténtica “determinación territorial pormenorizada” del suelo —conformando la calificación turística del suelo—. En la misma línea, la disposición adicional primera de la ley 19/2003, asignaba a los PTEOTIGC 2014 un poder normativo muy por encima del que le correspondía en su momento —de conformidad con su posición en la pirámide de planeamiento fijada en la ley del suelo²¹—, llegando incluso a desplazar en esta materia el contenido de los planes insulares de ordenación.

También encontramos determinaciones territoriales pormenorizadas en los planes insulares de ordenación, en donde, en materia de regulación pormenorizada de la actividad turística, se les permite determinar los criterios para la capacidad de carga turística (artículo 96.1.b)) —sin que se especifique la forma para calcularla o en qué consiste—, quedando claro que, con independencia de la forma de integrar estos criterios, una vez definidos conforman un

18_Para esta materia se recomienda consultar el estudio realizado por SUAY y SANTANA (2021).

19_Se debe entender como el destino específico asignado al suelo (en los términos descritos en el artículo 30 de la L 4/2017).

20_Véanse los comentarios a la STC 57/2015, de 18 de marzo, en MENÉNDEZ (2015, p. 2).

21_Vid. el artículo 14 de la ley del suelo Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

marco insalvable para el resto de instrumentos de ordenación, y se convierten en determinaciones territoriales. Algo similar sucede con otras definiciones como la densidad territorial bruta y neta o la imposición de las modalidades de las nuevas plazas alojativas²².

Examinando ya el caso de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, se observa que, en su artículo 7, contempla en detalle los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad en materia turística (PMMICT), como “instrumentos de ordenación urbanística, que complementan y, en su caso, sustituyen a las determinaciones urbanísticas vigentes, estableciendo la ordenación completa de su área de intervención” y, en el apartado segundo, expone la forma de interacción con los instrumentos de ordenación territorial y admite que, cuando no existan o no se encuentren adaptados a las DOT, los PMMICT “podrán prever, asimismo determinaciones que no se hallen contempladas por dichos instrumentos o, en su caso, alterarlas”. Conforme a tales criterios, resulta evidente que se asigna contenidos urbanísticos supralocales a la herramienta sectorial, potestades que, incluso integradas en instrumentos de planificación mayor rango, suelen ser judicializadas.

Por lo tanto, cabe afirmar que, esta exorbitante asignación de contenido territorial a la ley sectorial no cuenta con la suficiente seguridad jurídica, y que tal cuestión no ha sido pacífica. Muestra de ello es el fracaso judicial de los citados planes en Gran Canaria, con la anulación de los PMMICT del área de Maspalomas, Costa Canaria (STS 2393/2020), de Costa Mogán (STS 2886/2022) —con anulación parcial, de las zonas de DPMT—, de Playa de Mogán (STSJ ICAN 2825/2016) y en el ámbito de “El Veril” (STS 2557/2022). Los motivos son varios: la ausencia en el expediente del preceptivo y vinculante informe de costas; la no incorporación del informe de sostenibilidad económica o la falta del pronunciamiento expreso sobre la existencia de recursos hídricos suficientes. Parece que, en todos los casos, se trata de vicios procedimentales, sin entrar a examinar el fondo del asunto —al no entrar los tribunales a valorar la validez jurídica de cada una las determinaciones de ordenación territorial en ellos contenidas²³—.

3.2 El interés económico general como fundamento para la implantación de las infraestructuras energéticas

En materia de regulación energética la competencia está dividida: corresponde en exclusiva al Estado para los casos en que el transporte de la energía supera el ámbito físico de la Comunidad Autónoma (149.1. 22ª de la CE 1978) y para todo lo relativo a la definición de las bases —precisadas como el conjunto de criterios generales o de regulación de su ordenamiento jurídico común— (149.1. 25ª) y concierne a la propia CCAA para el resto de supuestos. Este sector de actividad económica, considerado esencial (en línea con lo dispuesto en el artículo 128.2 de la Constitución española), engloba un variado conjunto de actividades, y se desarrolla mediante la regulación de la gestión de los recursos energéticos (renovables y no renovables), incluidas las formalidades para la integración de las infraestructuras de producción, transporte, distribución y entrega y otros requisitos técnicos, administrativos y medioambientales. Sin duda, se trata de un campo complejo, con un elevado valor estratégico y trascendental para el desarrollo de la economía y el crecimiento productivo del país.

En este sentido, no parece tener fisuras el argumento de considerarlo un sector esencial y de interés general —desde el entendimiento constitucional de la materia—, quizás cuesta más trabajo comprender la utilización de este calificativo cuando se reduce la escala o cuando se aplica para casi todo tipo de instalaciones de energías renovables —es el caso de la autorización de infraestructuras energéticas en suelo rústico, por procedimientos simplificados y en base a su inherente interés público o social (según el procedimiento descrito en los artículos 62, 72 y 77 a 79 de la L 4/2017)—, tampoco parece prudente pretender equiparar los razonamientos que dieron lugar a incorporar el concepto jurídico de “servicios esenciales” en el texto constitucional de 1978, y transmutarlos para que puedan servir de ahora de soporte para todas las modalidades energéticas demandadas en el territorio, anudando la primitiva noción de interés general constitucional del sector a la apremiante necesidad actual, bien sea pública o de carácter social, de una determinada infraestructura a ejecutar en un ámbito espacial concreto.

22_Vid. STSJ ICAN 1554/2017, anulando los artículos 37, 38, 49 y 50 del PTEOTIGC.

23_Mención especial merece en esta materia el contenido de la STS 4090/2022, de 27 de abril (recurso de casación 4030/2021), sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia.

En el archipiélago canario, la aplicación práctica del citado modelo lo podemos encontrar en el seno de la ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario —en su modificación por ley 8/2005, de 21 de diciembre—, en el que se establece por mor del artículo 6 bis, un procedimiento excepcional para obras de interés general para el suministro de energía eléctrica, medio instrumental en el que, por la vía de la declaración de interés general²⁴, de la consejería competente y, en su caso, con el pronunciamiento final del Gobierno de Canarias, se precisan los términos de la ejecución de proyectos en materia de energía y se ordena a la Administración competente la adaptación del planeamiento correspondiente. Parece claro que, así planteado este tipo de proceso, se obliga al planeamiento a aceptar un sistema para la ejecución directa de proyectos sectoriales en el territorio, en detrimento de algunos de los principios inspiradores del derecho urbanístico, en especial, el principio de la necesidad de una planificación previa, alimentando el debate de la idoneidad de un urbanismo de proyectos (VILLAR, 2018).

En consecuencia, no se trata de incorporar contenido sectorial en una normativa que no dispone del mismo, dado que las islas cuentan con regulación energética en su planificación de nivel insular.

Por ejemplo, en el caso de Gran Canaria, las zonas eólicas con mayor aptitud para implantar los sistemas de generación ya se señalaban mediante tres ámbitos diferenciados en el plan insular de ordenación de Gran Canaria de 2003, con una superficie total de 24 997,30 hectáreas —lo que supone un 16% del territorio insular—, superficie que en el PIOGC2023 se incrementaba hasta alcanzar el 17,91% (27 938,70 hectáreas), y que asciende hasta el 33,83 % (52 781,24 hectáreas) si le añadimos las nuevas zonas asignadas para poder servir de soporte a las instalaciones de energía fotovoltaica. En similar sentido, se han redactado instrumentos con la finalidad exclusiva de la integración de determinaciones territoriales en materia de energía, es el caso del PTE-32, de ordenación de infraestructuras de producción, transporte y almacenamiento de energía eólica —estancado en la fase de aprobación provisional desde 2014—, y para la implantación a nivel insular de las redes de alta tensión, con el PTE-31, de Ordenación de corredores de Transporte de Energía Eléctrica —aprobado definitivamente

en 2013—, documento en el que se trazaron con detalle los corredores por los que deben trazarse las líneas de transporte de energía. En este último caso, la ordenación territorial establece de forma minuciosa los suelos viables para los futuros trazados, definiendo un ancho concreto de 100 metros para los que albergan líneas preexistentes y de 400 a 600 para los nuevos, disposiciones que se consagran como genuinas determinaciones territoriales de ordenación pormenorizada y que se exigen a los operadores en el trámite para obtener las autorizaciones.

En fin, queda pendiente realizar una reflexión razonada acerca de cómo se van a desmerecer aquellos principios informados del derecho urbanístico, que sirvieron de soporte justificativo para el desarrollo de la planificación canaria en materia de energía —incluido el interés general— seleccionando o descartando de forma motivada cada una de las partes del territorio según sus características, y que se instituían en base normativa suficiente para permitir o denegar el desarrollo de proyectos. Y acerca del alcance de la justificación necesaria para admitir que sean desplazados, por la vía de instrumentos de inferior rango, con menor nivel de estudio del territorio y que carecen de las consideraciones globales propias de una planificación estratégica territorial.

4 LA CODIFICACIÓN DE LAS DETERMINACIONES TERRITORIALES EJECUTIVAS

4.1 Contenido necesario y cuestiones transversales a valorar

Ante el panorama descrito, parece que la tarea impostergable consiste en codificar un sistema exclusivo y excluyente para esta figura, en el que se regulen las condiciones para que la tramitación de operaciones territoriales ejecutivas se realice con las debidas garantías.

Partiendo de esta premisa, en la regulación del procedimiento excepcional deberían quedar integrados los principios rectores inspiradores del derecho urbanístico, que han servido de soporte a los instrumentos de planificación —aunque actualizados a una dimensión más ambiental que socioeconómica— como son: los consagrados a la utilización del suelo con arreglo al interés general, la utilización racional de los recursos naturales, la

24. El interés económico general viene contemplado en el artículo 2.2 de la ley nacional 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

preservación del suelo rústico del proceso urbanizador, la utilización del suelo conforme a la ordenación o la adecuada ponderación de los intereses implicados. Igualmente, conviene recoger los principios generales y de actuación del sector público (artículo 3 de la ley 40/2015, de 1 de octubre), en este aspecto basta con una extrapolación de los mismos.

Otro factor relevante que se debe incorporar es el de la valoración del coste de suelo de la operación, imponiendo límites cuantitativos y cualitativos, cuestión prevista en la Estrategia Territorial Europea de 1999²⁵, que ya declaraba la destrucción de los suelos como uno de los principales factores de degradación del medio ambiente preocupación que sirve de fundamento²⁶, entre otras, a la reciente propuesta de Ley de Restauración de la Naturaleza y que adquiere alcance internacional en la lucha contra la desertificación declarada por la Convención de las Naciones Unidas (Decisión COP 12, Ankara, 2015).

A la par, resultará imprescindible examinar —para su correcta integración en el modelo— el contenido del Convenio Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 25 de junio de 1998²⁷, que ya que incorporaba obligaciones vinculantes en esta materia. Por lo tanto, el parecer de la ciudadanía acerca de este recurso colectivo se puede hacer patente mediante su participación activa en todas las fases.

Conjuntamente, estas medidas, para poder resultar eficaces, deben estar fuertemente asentadas en los principios generales de racionalidad, proporcionalidad y congruencia²⁸, ya que, aun conociendo de antemano de la amplia discrecionalidad implícita en la labor ordenadora que realiza el planificador, en estos casos debe estar absolutamente exenta de arbitrariedad, y especialmente justificada cuando se trate de operaciones que en el proceso sustituyen toda norma urbanística previa, consumen todo tipo de suelo y afectan al interés colectivo por el medio ambiente “la

Constitución considera al suelo no sólo como un bien socioeconómico sino también, y sobre todo, como un bien ambiental” (VAQUER, 2007, p. 246). Así pues, deben contar con un análisis del tipo de determinaciones urbanísticas, territoriales y medioambientales vigentes que serán desplazadas, valorando la posibilidad de rechazar los casos más extremos de modificación de la realidad física y jurídica preexistente.

Por otra parte, se debe avanzar hacia fórmulas jurídicas más eficaces que la prevista en el procedimiento de evaluación ambiental de repercusión de los planes, programas y proyectos²⁹, para imposibilitar, de forma anticipada, la tramitación de ciertas actuaciones en entornos sensibles —en los que se puede llegar a permitir la intervención si se proponen ciertas medidas mitigadoras—, excluyendo del trámite determinados ámbitos —por ejemplo, aquellos que hayan sido descartados de forma previa en la planificación por sus valores ambientales, naturales, socioeconómicos, etc.—.

Otra variante puede consistir en la formulación *a priori* de los criterios que van a servir de base para poder evaluar las operaciones: en base a la capacidad de acogida del territorio (GÓMEZ, 1993), mediante la determinación de los límites ambientales excluyentes, por categorías de suelo o mediante las dimensiones máximas admisibles en cada entorno. Fijando una suerte de escenarios en los que no se pueda revertir la cláusula *Standstill* con el procedimiento. En este aspecto, merece ser objeto de análisis independiente el tratamiento proferido al valor ambiental del suelo rural —ya reconocido como asunto de imperioso interés general (GARCÍA, 2018, p. 240)—, inadmitiendo reclasificaciones directas en suelos cuyo régimen jurídico previo los protegía de casi cualquier tipo de transformación.

En resumen, para lograr cierta armonía entre los medios empleados y los fines perseguidos, se debe fomentar la introducción de requisitos especialmente restrictivos³⁰, como pueden ser:

25_Iniciativa intergubernamental adoptada en la reunión ministerial de Potsdam en 1999, y sin carácter vinculante.

26_Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la situación de emergencia climática y medioambiental (2019/2930(RSP)) y la citada (2021/2548(RSP)).

27_Ratificado y en Vigor para España el 29 de marzo de 20005. BOE núm. 40, de 16 de febrero de 2005.

28_STS 2023/2016 (Sala de lo Contencioso), de 27 abril de 2016 (recurso 4009/2014), FD 2, p. 3.

29_Vid. Directivas 2001/42/CE; 2011/92/UE y sus modificaciones.

30_En esta materia sigue teniendo especial interés el Informe-A6-0082/2009, del Parlamento Europeo, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas.

- La imposición de límites jurídicos y normativos a la cantidad, dimensión o localización.
- La prevalencia de la protección ambiental o social previa frente a cambios de exclusivo valor económico.
- La integración de participación ciudadana vinculante en los supuestos de mayor relevancia.

4.2 La revisión de la doctrina de la realidad física de los hechos y otros dogmas

En este análisis, de la determinación territorial ejecutiva, no puede faltar el examen crítico de la legislación estatal del suelo, en la que, cuando se define el marco básico de referencia para la materia, se dedica la mayor parte del esfuerzo a la regulación de las condiciones asociadas al derecho de propiedad del suelo y al valor económico del mismo. Esta visión patrimonialista del suelo ha motivado todo un catálogo de disposiciones más al servicio de la promoción inmobiliaria que a la protección del suelo. Así las cosas, el artículo 21 del RDL 7/2015 dictamina que se encuentra urbanizado “el suelo que está ocupado por la edificación en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente” (apartado 3, c)), derivando la responsabilidad de parametrizar ese porcentaje al legislador autonómico.

Como lógica extensión de lo anterior, se debe reconsiderar el contenido del artículo 13 del RDL 7/2015, en lo relativo a las tres posibilidades para admitir excepciones al derecho general de propiedad del suelo en situación de rural, para disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza suelo, ya que no casan con el principio de desarrollo sostenible, especialmente, el inciso primero, que alude a que “podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural” (apartado 1), al ser tres conceptos jurídicos indeterminados, abiertos y desconectados entre sí, que alejan el suelo de su verdadera naturaleza.

Lo mismo sucede en la ley estatal para el desarrollo sostenible del medio rural (L 45/2007), que no solo no pone limitación a este contenido urbanizador, sino que —favoreciendo esta política de desarrollo sacrificando consumo de

suelo— tolera todo tipo de infraestructuras de interés general; energías renovables y tecnologías de la información/comunicación.

Por lo demás, a nivel autonómico conviene examinar la regulación propuesta para el suelo urbanizable, en especial cuando la razón de ser para su proposición sigue siendo la de servir como almacén de reserva de suelo “para su transformación mediante su urbanización” y “para atender necesidades reales de ocupación de suelo” (artículo 39.1). Ambas cuestiones perpetúan la idea de un suelo rural deseable para los operadores económicos, ya que una vez delimitado quedará jurídicamente desprovisto de valores naturales e inevitablemente forzado a servir de soporte para expandir la urbanización.

De igual forma, la L 4/2017, incorpora —bajo la condición de urbanos— los suelos que cumplan alguna de las condiciones a) o b), siendo esta última la de “Estar ya consolidados por la edificación por ocupar la misma al menos dos tercios de los espacios aptos para la misma, de acuerdo con la ordenación que con el planeamiento general se establezca.” (artículo 46. 1. b)). Es decir, en el archipiélago un 33,33 % del suelo rural en contacto con el consolidado por edificación puede ser reconocido legalmente como urbano, aunque, de facto conserve intactas todas las características propias del suelo rural. Esta asignación artificiosa de la condición de urbanizado —con el consiguiente reconocimiento de un derecho a edificar—, y cuyo fundamento es el simple criterio de su proximidad a otros que ya han finalizado el proceso urbanizador, debe ser sometida a una profunda revisión, se debe invertir la doctrina legal y jurisprudencial de aptitud por cercanía, eliminando esta consideración expansiva de derechos edificatorios por contagio de la red urbana colindante —restringiendo el caso exclusivamente a los suelos interiores a la malla urbana y de menor escala—, todo ello con la finalidad de salvaguardar el mayor número de suelos del proceso urbanizador.

Finalmente, merece mención la legislación de Evaluación Ambiental, que llega a flexibilizar los procedimientos de transformación con mecanismos que consienten la autorregulación ambiental de los promotores de las iniciativas, y que, en su última versión: Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (L 21/2013) aún no contempla restricciones particularizadas para este tipo de expedientes asentados en el interés general, quedando reducida la declaración ambiental a la eventual inserción de una serie de medidas y condiciones para minimizar —que no impedir— los

impactos del proyecto, plan o programa. Parece que, la excepcionalidad de estos trámites demanda límites ambientales más exclusivos y reforzados, en los que la posibilidad de obtener un pronunciamiento favorable o condicionado resulte igualmente extraordinaria.

4.3 El carácter finalizador en lo territorial

En cuanto a la ejecutividad de las determinaciones territoriales, resulta adecuado señalar que la velocidad de adquisición de derechos patrimonializables en el territorio, como consecuencia de la tramitación y aprobación de un instrumento de ordenación, alcanza las cotas más altas en el caso de los proyectos de interés insular o autonómico (artículo 130), al producirse en un mismo acto la reclasificación del suelo y la atribución efectiva del correspondiente aprovechamiento urbanístico. Ocurre, igualmente, de forma directa, en los PTO cuando incluyan la ordenación pormenorizada (119.4 y 120.2) —entiendo que, bajo la premisa, de integrar contenido ejecutivo con el mismo grado de definición exigido a un proyecto— y, aunque no se permite para el caso de las ordenanzas provisionales insulares (154.2), se facilita su aparición de forma indirecta.

Para poder llevar a cabo tales operaciones, la L 4/2017 dedica su título quinto a las formas que debe adoptar la actividad de ejecución del planeamiento, y diferencia, en el capítulo IV, los sistemas de ejecución pública —cooperación, expropiación y ejecución forzosa— y en el V la forma para la ejecución de los sistemas generales y actuaciones urbanísticas aisladas. En cuanto a los sistemas generales, se estipula que las obras se realizarán como obras públicas ordinarias (artículo 257.3) y, en lo referente a actuaciones urbanísticas aisladas (artículo 259), dicta que la actividad de ejecución del planeamiento se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias³¹ cuando no proceda delimitar sectores, ámbitos o unidades de actuación, y que, el suelo preciso para las dotaciones se obtendrá por cesión en virtud de convenio urbanístico o por expropiación, salvo lo previsto en el artículo 56.1 b) de esta ley —para suelo urbano consolidado—.

Como se puede comprobar, la determinación territorial desplaza el régimen urbanístico local subyacente de clasificación, categorización y calificación de suelo, alcanzando incluso el

de propiedad para la consecución de sus fines. En contrapartida, podremos observar que este alto grado de intervencionismo no se encuentra respaldado por estrictos protocolos en el Reglamento de planeamiento canario, aprobado por Decreto 181/2018, de 26 de diciembre (D 181/2018), en el que se realiza un tratamiento heterogéneo del régimen regulador de la ejecutividad de los instrumentos territoriales autónomos, siendo los PIIA los únicos que cuentan con un escueto apartado dedicado a la ejecución (artículo 53), epígrafe que ni siquiera aparece en el caso de los PTO (artículo 44) —en los que se limita a regular el procedimiento de tramitación—, y que en ambos casos, no se incorpora la necesidad de cumplir con ciertos requisitos, como son: el estudio económico financiero o el informe de sostenibilidad económica —que sí se integran en los artículos 64 y 65 para los instrumentos de ordenación urbanística—.

En este aspecto, resulta reveladora la redacción del artículo 205 para la Determinación de los sistemas de ejecución del planeamiento, en su apartado 2. a), subapartado 2), *in fine* cuando enuncia que “El sistema de expropiación, que tendrá carácter excepcional, deberá basarse en motivos suficientes de interés público que lo justifiquen”. Queda aquí anudado, una vez más, el interés público al antedicho por la legislación de 1954 —recordemos que entonces, bajo el revelador enunciado de forzosa, solucionaba la colisión entre el interés público y el privado mediante la transmisión imperativa y la consiguiente indemnización—, pero hasta en aquella concepción se admitía la posibilidad de que “Cualquier persona podrá (...) oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación. En este caso, indicará los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue” (artículo 19, Ley de 16 de diciembre de 1954).

Atendiendo a dicho enunciado, convendrá aclarar en que categoría encajan las actuaciones mixtas, o aquellas no tengan claramente definida su naturaleza como dotacional privado o sistema general público. En este aspecto, no exento de polémica, habrá que recordar que existen diferencias sustanciales entre acometer la ejecución de ordenación urbanística pormenorizada de carácter privado y la propia de sistemas generales u otras

31_ En esta materia, para la distinción entre obras municipales ordinarias y obras urbanísticas se recomienda la lectura de ENTRENA (2022).

actuaciones públicas. Desorden que adquiere especial relevancia cuando se trate de valorar en el expediente si la ordenación territorial detallada debe especificar el porcentaje necesario de suelo reservado para cumplir con los estándares urbanísticos³² (artículos 137 y 138 de la L 4/2017) o si tiene que cumplir con otros requisitos documentales exigibles en esos casos.

5 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Llegados a este punto, se puede afirmar que, una vez marginadas las determinaciones urbanísticas de los instrumentos de ordenación insulares por la L 4/2017 (por la Disposición derogatoria única, apartado 3) y asumida la fractura del sistema de planeamiento provocada por la aparición de instrumentos supralocales, provistos de ejecutividad inmediata y viables para todo tipo de suelo, ha llegado el momento de acometer la empresa destinada a concretar un entorno normativo para las determinaciones territoriales ejecutivas.

En primer lugar, no parece razonable tener que esperar otras tres décadas para incorporar las decisiones convenidas a nivel europeo para la protección del suelo y la naturaleza (concebidas en la década de los noventa), preocupaciones que eran y son consecuencia de las claras evidencias de la existencia de este problema a nivel mundial. Este asunto no puede diferirse más, ya no cabe razonar estas acciones bajo el oxímoron “desarrollo sostenible”, transponiendo *soft law* ambiental o minusvalorando los valores —intercambiándolos por otros— de los suelos sin transformar, cuando existe el general convencimiento de que se ha superado el punto de no retorno ambiental.

Es la integridad territorial lo que está en juego, ya no es una cuestión acerca de si las determinaciones territoriales disponen o no de mayor relevancia que las urbanísticas o de la verosimilitud de las hipótesis que dan cobertura a la discrecionalidad del planeamiento. Se trata de empezar a discernir acerca de la necesidad —de cualquier cosa— frente a su consecuencia en el territorio.

En segundo lugar, parece lógico indagar en su consideración jurídica como instrumentos de ordenación, dado que sus actuales atributos los acercan más a ser considerados como actos

administrativos unilaterales, imperativos y con capacidad derogativa, que a disposiciones normativas de carácter general. En este contexto, si se quiere defender su integración en el sistema de planeamiento, hay que precisar un protocolo detallado y específico para estas figuras, con contenido jurídico, administrativo, y técnico, que se encuentre a la altura de las exorbitantes prerrogativas otorgadas al ente supralocal en estos procedimientos —en los que se desplaza todo planeamiento y se sustituye la competencia local en la materia—.

Para estos protocolos, convendrá modular el entorno de la decisión unilateral prevalente amparada por el interés general, con exigencias *ope legis* encaminadas a integrar en todas las fases del procedimiento la intervención de consejos de expertos, órganos de participación ciudadanía y administrativa.

Además, para que en la decisión final la motivación social o económica no pueda adquirir un protagonismo decisivo, hasta el punto de suplantar no ya el planeamiento anterior sino la totalidad de las necesidades ambientales colectivas, el procedimiento de evaluación ambiental debe ser específico, de carácter extraordinario y especialmente rígido, con criterios que pasen por cumplir con lo dictaminado en estudios de capacidad de carga previos —provinciales, insulares y municipales— que contengan una relación de los terrenos en los que cabe el rechazo o la prohibición de este tipo de operaciones, por el previsible agotamiento de recursos en el territorio o ante la existencia de otras técnicas alternativas o infraestructuras viables, pasando incluso por la elaboración de normas que obliguen a la reutilización de las preexistentes.

Finalmente, resultará inevitable tener que revisar las normas estatales —base del actual régimen jurídico del suelo—, que se redactaron en origen para facilitar la transformación del suelo rural y no tanto para evitar el consumo del mismo, reconsiderando la forma en la que la protección del suelo y del medio ambiente queda subordinada a las necesidades de desarrollo económico. En esta misma línea, también merece ser objeto de examen específico el criterio doctrinal del reconocimiento de suelo urbanizado por el simple hecho de estar en contacto con otro consolidado y, en consecuencia, revisar la desproporcionada

32_Vid. artículos 19 1. b) y 25 .1. c), del reglamento estatal RD 2159/1978, que describe para los PGO municipales la obligación en suelo urbano: “...de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante; ...”, así como para los planes parciales, según el artículo 45 .1. c).

reserva de suelos aptos para urbanizar contenida en el planeamiento vigente, que cuentan con viabilidad *sine die* para ser urbanizados.

En atención a todo lo expuesto, se puede afirmar que el régimen regulatorio vinculado a la planificación de interés general no puede seguir asentado en conceptos decimonónicos que son de difícil extrapolación al urbanismo actual, orillando otras cuestiones capitales, esto ya no se puede digerir. El edificio jurídico que debe soportar la determinación territorial ejecutiva aún no ha alcanzado el grado de solidez suficiente como para poder garantizar su integración en un sistema de planeamiento que debe estar prioritariamente orientado a la protección del suelo y la restauración de la naturaleza, y que, si no se realizan los pertinentes ajustes de cualificación legal de la figura o se imponen restricciones a su campo de acción, no pasan de ser normas urbanísticas imperativas de generación espontánea, a mayor escala, y dispensadas de tener que cumplir con algunos de los requisitos básicos exigidos en toda tramitación ordinaria.

6 BIBLIOGRAFÍA

AGUDO-GONZÁLEZ, J. (2011): La transformación urbanística del suelo no urbanizable: proyectos territoriales de interés autonómico y reservas de suelo. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, N.º. 89, p. 17.

CRUZ-VILLALÓN, J. (2017): La política ferroviaria en España. Balance de su planificación y ejecución de los últimos treinta años. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N.º 74, pp. 333-359.

DÍAZ-LEMA, J. M. (1989): El interés supralocal como medida de control sobre las entidades locales, en especial, en el ámbito urbanístico. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, enero-agosto, 2006, pp. 199-226, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, p. 221.

ENTRENA-RUIZ, D. B. (Abril de 2022): Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva Época. Número 17. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512730>

FAJARDO-SPÍNOLA, L. (2006): Sistema de planeamiento en Canarias, Madrid, Editorial Montecorvo S.A.

GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2016): La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza. pp. 281-342.

GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2018): Mercado único y protección ambiental. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIX, Zaragoza, pp. 239-269.

GARCÍA-MÁRQUEZ, F. & SANTANA-RODRÍGUEZ, J. J. La Ordenación De Los Recursos Naturales y Del Territorio. En PAREJO ALFONSO. L. (Dir.): *Derecho Canario De La*

Ordenación De Los Recursos Naturales, Territorial y Urbanística (Pp. 169-206). Madrid, Marcial Pons.

GÓMEZ-OREA, D. (1993): Ordenación del Territorio. Una aproximación desde el medio físico. Instituto Tecnológico Geominero de España, Madrid.

GONZÁLEZ-SANFIEL, ANDRÉS M. (2019): Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas, Pamplona, Editorial Aranzadi.

IGLESIAS-GONZÁLEZ, F. (2022): Cambios necesarios para la viabilidad de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana. *Anuario de Derecho Municipal* 2021, Madrid, Marcial Pons, pp. 183-208.

LOBO-RODRIGO, Á. (2017): La simplificación en la elaboración del planeamiento: ¿Es posible? En *Estudios sobre urbanismo, turismo y responsabilidad penal*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MANGLANO-SADA, L. (21 y 22 de Junio de. 2007): Urbanismo depredador: particular atención al litoral valenciano. XXII Congreso de JPD, "Ponencia", Salamanca, p. 4. <http://www.juecesdemocracia.es/wp-content/uploads/2017/01/15Luis-Manglano-Urbanismo-depredador.pdf>

MENÉNDEZ-REXACH, A. (2008): Las situaciones básicas de suelo. En FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R., PAREJO ALFONSO L. J., BAÑO LEÓN J. M., MENÉNDEZ REXACH A. & VAQUER CABALLERÍA M.: *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Madrid, Iustel, pp. 117-153.

MENÉNDEZ-REXACH, Á. (2015): Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: El control de las actuaciones de interés regional. *Revista Encuentros multidisciplinares*. UAM Ediciones, Vol. 17, N.º 50, p. 2.

MOLINA-LEÓN, A. (2017): los límites a las leyes singulares en la doctrina reciente del tribunal constitucional. *Revista CEFLEGAL*. CEF, N.º. 201, octubre 2017, pp. 77-116.

PÉREZ-DE-LAS-HERAS, B. (2015): La adaptación al cambio climático en la Unión Europea: Límites y potencialidades de una política multinivel. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N.º. 29, June 2015, Pp. 365-385.

SANTANA-RODRÍGUEZ, J. J. (2017a): Las 10 claves de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º 148.

SANTANA-RODRÍGUEZ, J. J. (2017b): Deber de uso turístico y regulación actual en Canarias. En 40 años de ordenación y legislación del del territorio en Canarias, Homenaje a Joaquín Casariego (pp. 289-364), Valencia, Tirant lo Blanch.

SUAY-RINCÓN, J. & SANTANA-RODRÍGUEZ, J. J. (Junio de 2021): La difícil convivencia entre el uso turístico y el uso residencial: las bases del modelo canario (la consagración legislativa del uso turístico como uno de los usos del suelo y el principio de especialización de los usos residenciales y turísticos-). *Revista General de Derecho del Turismo*, Iustel, núm. 3. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=423873

VAQUER-CABALLERÍA, M. (2007): Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo. En *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXIX (152-153) pp. 241-256.

VAQUER-CABALLERÍA, M. (2012): El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N.º 7:115-138.

VILLAR-ROJAS, F. J. (2018): Los proyectos de interés público: urbanismo de proyecto "versus" urbanismo de plan. En VV.AA., *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. 3, Valencia, Tirant lo Blanch.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

DL	Decreto Legislativo
DOG	Directrices de Ordenación General
DOT	Directrices de Ordenación del Turismo
DPMT	Dominio Público Marítimo Terrestre
FD	Fundamento de Derecho
PAMU	Programa actuación en el medio urbano
PII	Proyectos de Interés Insular
PIIA	Proyectos de Interés Insular o Autonómico
PIOGC	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria
PMMICT	Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad en Materia Turística
PTE	Plan Territorial Especial
PTEOTIGC	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Gran Canaria

RAE	Reservas Agrarias Estratégicas
RDL	Real Decreto Legislativo
RSP	Resolutions on topical subjects
SRCR	Suelo Rústico Común de Reserva
SRPI	Suelo Rústico de Protección de Infraestructuras.
STC	Sentencia del tribunal Constitucional
STS	Sentencia del tribunal Supremo

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

446

Habitar como manifiesto: el regionalismo crítico renovado

Dwelling as a Manifest: Critical Regionalism Renewed



Sixto Gavín-Marín ⁽¹⁾
Jonas Holst ⁽²⁾

- ⁽¹⁾ Profesor Asociado. Universidad de Zaragoza (UNIZAR)
sixto.marin@gmail.es; <https://orcid.org/0000-0002-6602-5898>
- ⁽²⁾ Profesor Titular. Universidad San Jorge (USJ)
jholst@usj.es; <https://orcid.org/0000-0002-5949-1727>
-

Resumen

Basándonos en nuevas iniciativas, desarrolladas en distintos entornos en España y atendiendo a programas variados, demostraremos cómo un elenco creciente de técnicos lleva tiempo desarrollando proyectos de arquitectura y paisaje que aportan soluciones sostenibles a necesidades concretas, así como mejoras sustanciales para hábitats obsoletos, prestando especial atención a las personas y al entorno en el que se sitúan. Sus creadores ya funcionan de forma explícita sobre la base del análisis crítico de una realidad específica que interpretaremos como una renovación significativa del regionalismo crítico.

Abstract

Based on new initiatives, developed in different territories in Spain and according to diverse programmes, we demonstrate how a broad group of designers and landscape architects have been developing for some time now novel projects which contribute sustainable solutions with the aim of covering palpable needs and facilitate improvements of obsolete dwelling places by paying special attention to the specific place and context in which people lead their lives. These projects are founded on critical analysis of a specific reality which we shall interpret as a significant renewal of critical regionalism.

Palabras clave

Habitar Sostenibilidad Regeneración
Patrimonio

Keywords

Dwelling Sustainability Regeneration
Patrimony



RECIBIDO: 01.03.2025
REVISADO: 26.09.2025

1 INTRODUCCIÓN: NUEVAS FORMAS DE HABITAR, CONSCIENTES Y COMPARTIDAS

Tradicionalmente, el habitar ha estado asociado al cobijo que mantiene a sus residentes a salvo de las fuerzas de la naturaleza. La larga tradición arquitectónica, que sitúa el origen del arte de construir en la necesidad humana de refugiarse (RYKWERT, 1997, p. 21; DOSEN y OSTWALD, 2013, pp. 12-17), sigue teniendo vigencia en el siglo XXI. Seguimos diseñando y construyendo espacios habitables para crear lugares en los que las personas viven menos expuestas a factores climatológicos adversos y pueden retirarse para descansar tras una jornada de trabajo o un viaje.

Paralelamente a esta tradición, han empezado a manifestarse, en muchos pueblos y ciudades españolas, nuevas maneras de habitar que, en vez de aislarse del entorno natural o urbano en el que se sitúan, buscan adaptarse a él, incorporándolo y reconfigurándolo, en el proceso de diseño de un nuevo espacio vital, atento a las necesidades de sus ocupantes, pero también al lugar en el que se interviene. A través del análisis comparado de la selección de experiencias nacionales, expuestas en el Centro de Arte y Naturaleza (CDAN), Huesca, demostraremos que dichos casos persiguen la mejora de las condiciones del medio que habitamos mediante respuestas innovadoras y atentas a los retos ecológicos, sociales y territoriales actuales.

En contraste con proyectos basados en la *tabula rasa* y programas genéricos, más propios del siglo XX, las nuevas experiencias vinculadas a la recuperación, rehabilitación, regeneración y reocupación se han multiplicado al inicio del siglo XXI. Los anhelos y empeños de cada vez más personas, en términos habitacionales y relacionales, no se agotan con muchas propuestas pretéritas. Hoy, una parte importante de la sociedad prefiere

formulas nuevas que mejoren su bienestar particular y que fomenten las relaciones con los demás. Un número creciente de obras residenciales, de espacio público y paisaje, elaboradas en el nuevo siglo, ayudan a los habitantes a mejorar sus condiciones vitales en la medida en la que sitúan sus necesidades, capacidades y aspiraciones, en el centro de la obra, y atienden por igual al contexto específico de la misma.

El trasfondo de estas nuevas maneras de habitar está constituido por la creciente consciencia de muchas personas de los efectos devastadores que van a tener los cambios climáticos, y que, posiblemente, ya se están produciendo en muchos lugares del mundo como consecuencia de la explotación descontrolada, presente y pasada, de los recursos del planeta y la subsiguiente contaminación masiva de tierras, mares y sistemas fluviales. Un conjunto de obras cada vez más numeroso se han construido sobre la base de un análisis crítico de este nuevo horizonte local y global, y ya funcionan de forma explícita en este nuevo eje de coordenadas ecológico, arquitectónico y territorial, para aportar soluciones sostenibles y regeneradoras, fundamentadas en un conocimiento sólido de los materiales y el contexto, empleando un lenguaje propio del lugar al mismo tiempo que decididamente contemporáneo.

Argumentaremos que dichas iniciativas de nuevas maneras de habitar conforman una renovación y ampliación del regionalismo crítico tal como fue formulado, originalmente, por Liane LEFAIVRE y Alexander TZONIS y Kenneth FRAMPTON. Las nuevas maneras de habitar se distinguen de otras formas habitacionales pretéritas por movilizar, de forma manifiesta, una resistencia local contra procesos de globalización que derriban edificios y nivelan solares y paisajes sin tener en consideración el terreno y el territorio sobre los que se actúa. El regionalismo crítico propone

diversos modelos y programas que pueden incorporar procesos de impacto global, por ejemplo, los que provienen de los ámbitos de la economía y la tecnología, pero sin ser predeterminados por ellos. La renovación y ampliación del regionalismo crítico, que representan los proyectos seleccionados, se hace efectiva desde la regeneración urbana y habitacional que ellos, acorde con parámetros ecológicos, ponen en marcha a través de la reducción de la demanda energética y la renaturalización de espacios vitales particulares y compartidos.

2 CONTEXTO: EL REGIONALISMO CRÍTICO RENOVADO

Los proyectos que analizaremos en los siguientes capítulos se inscriben en la tradición regionalista de larga trayectoria que parte de los rasgos particulares de localidades específicas para diseñar y construir lugares habitables. Tienen en consideración el entorno en el que se interviene, el suelo, el clima y la luz del lugar, para crear, a menudo en contraste con estilos monumentales y caducos, diseños y construcciones que responden a necesidades y aspiraciones concretas de los usuarios.

2.1 Entre lo local y lo global

En este sentido, el regionalismo “siempre ha sido crítico con un poder foráneo que desea imponer una arquitectura internacional, globalizador y universal contra la peculiar identidad local, sea la identidad arquitectónica, urbana o vinculada al paisaje” (LEFAIVRE y TZONIS, 2003, p. 34). No obstante, lo que el regionalismo moderno tardío añade a su predecesor más tradicionalista, que muchas veces ha sido percibido como un romanticismo primitivo o pintoresco, es un agudo sentido de autocritica que está pensada para prevenir la tendencia sentimental en todo regionalismo de querer recrear el pasado, insertando lo que ya ha sido en el presente, sin atender a las verdaderas necesidades y los retos actuales y futuros.

Inspirado en el enfoque de regionalismo crítico de Alexander TZONIS y Liane LEFAIVRE, quienes habían actualizado en 1981 el potencial de una arquitectura que buscaba conectar la vida comunitaria local con la creciente infraestructura económica y política global, Kenneth FRAMPTON abría en 1983, en un artículo titulado “Hacia un regionalismo crítico”, un camino intermedio entre, por un lado, la arquitectura moderna, que a lo largo del siglo XX se iba entregando cada vez

más a una especie de tecno-burocracia universal sin apenas tener en consideración lugares concretos, y, por otro lado, un tipo de arquitectura vernacular que tendía desde siempre a quedarse anclada nostálgicamente en tiempos pasados. El regionalismo crítico es un intento de intermediar entre ambas tradiciones y mostrar cómo cada una en sus versiones puras son más bien abstracciones con poco o ningún fundamento en la realidad tangible vivida por arquitectos y usuarios en sus maneras de habitar y diseñar espacios con características tanto locales como globales, vinculados a distintas etapas históricas al mismo tiempo que han sido creados durante un tiempo en el presente con vistas al futuro.

Como su nombre indica, el regionalismo crítico parte de los rasgos específicos locales, pero sin pretensión de deducir o desarrollar todo proyecto residencial única y exclusivamente de allí. En este sentido, como hemos visto, la crítica inherente en su forma de estudiar y entender cualquier intervención en un espacio y un territorio tiene un doble filo: es tanto una autocritica para no caer en la complacencia de seguir repitiendo lo que ya ha sido como una crítica dirigida hacia todo intento de empezar desde cero, ignorando o derribando lo preexistente. En palabras de FRAMPTON, “se distancia igualmente del mito de progreso de la Ilustración y del impulso reaccionario e irrealista de volver a las formas arquitectónicas del pasado pre-industrial” (FRAMPTON, 2019, p. 20). En su formulación afirmativa, solamente será viable el regionalismo crítico si cultiva “la capacidad de desarrollar una cultura que aporte resistencia e identidad al mismo tiempo que recurra discretamente a la técnica universal”, lo cual implica también “nuevas formas de programa” y “nuevas relaciones entre diseñador y usuario” (FRAMPTON, 2019, p. 20-21).

2.2 La renovación del regionalismo crítico: Los medios verdes y urbanos

Fiel al espíritu crítico, sus representantes han seguido elaborando el marco teórico, diagnosticando posibles debilidades del regionalismo crítico, y conscientes de los nuevos retos que han surgido en las primeras décadas del siglo XXI. Ha sido criticado, incluso por FRAMPTON mismo (FRAMPTON, 2021), de ser algo vago como enfoque y estrategia de diseño, en tanto en cuanto opera con un concepto de región laxo, y rara vez entra en detalles sobre cómo dar respuesta a situaciones concretas y complejas en el tramo urbano (CURTIS, 1986, p. 25). La teoría tiende a quedarse en evaluaciones normativas sobre cómo ciertos edificios

consiguen crear un sentido de pertenencia a la cultura y la historia de un lugar determinado en equilibrio con tendencias y tradiciones internacionales y globales (ZHENG et al., 2023). Si el regionalismo crítico pretende seguir evaluando los espacios habitables con la “humanización” y el bienestar humano como principales criterios, establecidos por LEFAIVRE, TZONIS y FRAMPTON (FRAMPTON, 2019, p. 21), requiere una renovación y ampliación que conlleva extender el concepto de región para que abarque más adecuadamente el medio urbano y lo que denominaremos el espacio verde. En ambos medios confluyen procesos complejos, ligados a formas humanas de organizarse al nivel global y a ciclos imprevisibles de la naturaleza al nivel planetario. Al inicio del siglo XXI, un regionalismo actualizado está llamado a incluir en sus consideraciones críticas la regeneración urbana y la readaptación de viviendas y sus entornos rurales y urbanos a los ciclos de la naturaleza (MOORE, 2007).

Los proyectos explicados a continuación se insertan, como vamos a demostrar, en esta renovación y ampliación del regionalismo crítico. Componen una amplia gama de nuevas formas de programa y relaciones entre diseñador y usuario que buscan, desde la atención a lo particular con una mirada hacia lo global, intermediar entre espacios y territorios existentes con su pasado y las nuevas necesidades y aspiraciones de los usuarios que viven en un mundo altamente tecnificado con nuevas exigencias y desafíos.

3 CASOS DE ESTUDIO. ANÁLISIS AGRUPADO EN BASE A LA ESCALA, ENTORNO Y CARÁCTER DE LOS PROYECTOS

Para una mejor comprensión del alcance de esta nueva forma de configuración de nuestro espacio vital, así como de su impacto real en nuestro entorno, se han seleccionado un conjunto de casos ejemplares para, a través de su análisis individual y comparado, poder extraer algunas consideraciones generales sobre las estrategias que están reconfigurando nuestros espacios íntimos y compartidos.

3.1 Nuevas Formas de Habitar

Seleccionar un conjunto de obras de arquitectura y paisaje que resulten ejemplares por coherentes y atentas a su contexto ha resultado una tarea compleja por la cantidad y variedad de proyectos entre los que elegir. Este proceso de selección inicial

se ha enmarcado en el comisariado de la muestra Nuevas Formas de Habitar, expuesta en el CDAN, Huesca, entre los meses de octubre de 2024 y mayo de 2025. Durante los dos años previos, 2022-2023, se ha procedido al análisis del conjunto de obras ejecutadas en España en el siglo XXI y que habían sido premiadas y publicadas a nivel nacional e internacional. En un contexto globalizado como el actual, en el que las experiencias son compartidas por técnicos de todo el mundo, la ubicación precisa de una obra condiciona de forma directa sus atributos específicos, pero, al mismo tiempo, se incorporan referencias de otras experiencias a lo largo del mundo. Diseñamos y construimos de forma local, pero lo hacemos atendiendo también a referentes y dinámicas cada vez más globales.

Acotar, por tanto, el ámbito de la selección a España ha sido sino un recurso necesario para que las condiciones de trabajo de los técnicos fueran relativamente homogéneas y más fácilmente comparables. El reconocimiento y difusión que han obtenido todas ellas en España, pero también más allá de nuestras fronteras, nos parece una condición suficiente para justificar su idoneidad como obras que atienden a una realidad local, siendo al mismo tiempo referentes a nivel global. La selección de trabajos para la citada muestra se redujo a 12 casos entre los que había edificaciones, pero también proyectos de espacio público, paisaje e iniciativas efímeras. El análisis comparado de todas ellas facilitó su agrupación en base a la escala, ubicación y carácter de las intervenciones.

En consonancia con estas consideraciones, se agruparon el conjunto de proyectos seleccionados en cuatro ámbitos: *medio urbano*, *medio rural*, *espacio público* y *espacio verde*. Aunque las estrategias y los objetivos del conjunto de las experiencias son en gran medida compartidos, cada uno de ellos constituye un área con características sociales, formales, espaciales, territoriales y ambientales diferenciadas. Las particularidades y las necesidades específicas de cada una de esas áreas condicionan la acción de los técnicos que intervienen en ellas y que trabajan de forma especialmente atenta al medio sobre el que actúan. A continuación, explicaremos cuales son estas condiciones específicas de cada uno de los ámbitos y procederemos al análisis comparado de proyectos que resultan ejemplares en su respuesta a las mismas.

3.2 El medio urbano

En el *medio urbano*, atendiendo a la urgencia habitacional y la precariedad del mercado de la vivienda actuales, merecen mención obras que

CRÉDITOS DE LOS PROYECTOS			
MEDIO URBANO			
PROYECTO	VIVIENDAS COOPERATIVA LA BORDA	85 VIVIENDAS EN CORNELLÀ	VIVIENDAS DE EMERGENCIA EN EL RAVAL
LOCALIZACIÓN	Barcelona	Cornellà de Llobregat	Barcelona
FUNCION	Viviendas en cesión de uso	Vivienda Social	Viviendas de acogida
PROMOTOR	La Borda, Cooperativa	Ayuntamiento de Barcelona	Ayuntamiento de Barcelona
AUTOR	Lacol Arquitectura Cooperativa	Peris + Toral arquitectos	Straddle3, Eulía Arkitektura, Yaiza Terré Estudi d'Arquitectura
FECHA	2018	2020	2019
SUPERFICIE	3000 m²	12.815 m²	816 m²
FOTOGRAFÍAS	Lluc Miralles	Jose Hevia	Adrià Goula
MEDIO RURAL			
PROYECTO	CASA DE LAS TRES PRIMAVERAS	CASA EN MIRAFLORES	CASA PARA TRES HERMANAS
LOCALIZACIÓN	Jarque del Val (Teruel)	Muros (la Coruña)	Bullas (Murcia)
FUNCIÓN	Vivienda unifamiliar	Vivienda Unifamiliar	Vivienda Unifamiliar
PROMOTOR	David Sebastián	Mª del Carmen Cadórniga Valiño, Xan Filgueiras Lago	Hermanas Carreño
AUTOR	David Sebastián, arquitecto	Fuertes Penedo arquitectos	Blancafort-Reus arquitectos
FECHA	2017	2018	2011
SUPERFICIE	250 m²	219 m²	425 m²
FOTOGRAFÍAS	Adrià Goula	Héctor Santos Díez	David Frutos / BISImages
ESPACIO VERDE - ENTORNO SOSTENIBLE			
PROYECTO	PARQUE DEL RÍO ARGA	RESIDENCIA PARA MAYORES	6 VIVIENDAS SOCIALES - SOSTENIBLES
LOCALIZACIÓN	Pamplona	Camarzana de Tera (Zamora)	Palma de Mallorca
FUNCIÓN	Parque de Rivera	Residencia para mayores	Viviendas Sociales
PROMOTOR	Ayuntamiento de Pamplona	MV Geriatria	IBAVI
AUTOR	Alday Jover, arquitectos	CSO arquitectura	Edra, arquitectura Km0
FECHA	2012-2013	2005-2019	2021
SUPERFICIE	150 000 m²	821 m²	380 m²
FOTOGRAFÍAS	Pedro Pegenaute	David Frutos	Stella Rotger
ESPACIO PÚBLICO			
PROYECTO	1973-2021	REURBANIZACIÓN DEL PASEO RAMÓN Y CAJAL	JARDINES EN EL AIRE
LOCALIZACIÓN	Logroño (FESTIVAL CONCÉNTRICO)	Huesca	Sevilla
FUNCIÓN	Intervención en espacio público	Paseo urbano	Intervención sobre fachadas
PROMOTOR	Ayuntamiento de Logroño	Ayuntamiento de Huesca	Ayuntamiento de Sevilla
AUTOR	Laznza Atelier	Sixto Marín, arquitecto	NOMAD Garden
FECHA	2021	2019-2022	2020
SUPERFICIE	2345 m²	13 000 m²	20 Balcones
FOTOGRAFÍAS	Josema Cutillas	Iñaki Bergera	Manuel Trillo

FIG. 1. Cuadro con los proyectos incluidos en la exposición “Nuevas Formas de Habitar” CDAN. Huesca, Octubre 2024 – Mayo 2025
Fuente: Sixto Marín-Gavín

aportan soluciones alternativas tanto desde el punto de vista del programa residencial como desde el de las nuevas fórmulas de cooperación y cohabitación dirigidas por los propios usuarios. En el aspecto constructivo adquieren especial protagonismo herramientas de diseño como la prefabricación o la atención específica a la sostenibilidad. El renovado papel de la madera, usada como acabado, pero también como elemento estructural, está mejorando la calidad ambiental y el comportamiento climático de las viviendas, reduciendo sustancialmente la huella de carbono generada durante su construcción. Desde el punto de vista de la relación con la ciudad, las

iniciativas seleccionadas apuestan por la regeneración urbana antes que por su crecimiento. Se impone en este sentido una reflexión acerca de la necesidad de renovar las ciudades existentes mediante la mejora del parque residencial y la creación de nuevos lugares de socialización para los ciudadanos. Los denominados espacios intermedios o zonas de transición entre lo público y lo privado adquieren en este conjunto de proyectos un protagonismo especial, precisamente por su carácter de punto de encuentro.

LACOL arquitectos ha diseñado y construido un edificio de viviendas en Barcelona en la que se



FIG. 2A. Fotografía del espacio comunitario de La Cooperativa

Fuente: Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona

FIG. 2B. Fotografía del interior de una vivienda de 85 viviendas sociales en Cornellà de Llobregat de Peris+Toral

Fuente: Peris+Toral arquitectos

FIG. 2C. Fotografía del exterior de Edificio de 8 viviendas de emergencia de Straddle 3

Fuente: Straddle 3 arquitectos

incorporan estrategias de ahorro energético en la construcción y uso del edificio pero que, sobre todo, representa una nueva forma de gestión de la construcción y utilización de los espacios residenciales. La formación de cooperativas capaces de redactar un proyecto, construir un edificio y gestionar su uso a lo largo del tiempo supone una fórmula innovadora en el mercado de la vivienda actual. Al mismo tiempo, las condiciones espaciales de las unidades habitacionales facilitan la adaptación de estas a circunstancias vitales variadas y cambiantes. Finalmente, la configuración y equipamiento de los espacios comunes fomentan las interacciones entre los vecinos y la economía colaborativa (LACOL ARQUITECTURA COOPERATIVA, 2021).

Otras propuestas como las de PERIS+TORAL en Cornellà incorporan esquemas de agrupación y relación entre las unidades residenciales que facilitan entornos versátiles y fomentan las relaciones vecinales. El edificio se divide en celdas del mismo tamaño capaces de albergar distintos usos y de combinarse de formas diversas. Para ello, el sistema constructivo seleccionado, los paneles de madera prefabricada garantizan un dimensionado óptimo de la estructura, así como unos interiores confortables y cálidos. La extensión de esta lógica combinatoria y materiales a las zonas comunes facilita su lectura en extensión de las viviendas y favorece la creación de espacios de encuentro para los habitantes del edificio (PERIS + TORAL, 2021).

STRADDLE3, plantean para la ejecución de un conjunto de viviendas de realojo en Ciutat Vella, Barcelona, la reutilización de contenedores de barco

como unidades habitacionales mínimas. Estos elementos se revisten interior y exteriormente de forma que, finalizada la obra, es difícil reconocerlos. La edificación ocupa un solar en esquina, desechado por sus propietarios por su tamaño y forma, ayudando a completar la trama urbana. La fachada se reviste de un material translucido que mejora la relación del edificio con la ciudad y la iluminación interior de las viviendas. Esta propuesta apuesta en resumen por el ahorro energético, la mejora de la trama urbana y el desarrollo de programas habitacionales abiertos y flexibles (STRADDLE3 et al., 2020).

Las intervenciones de vivienda colectiva en el medio urbano, además de una necesidad urgente, son por lo tanto una oportunidad para la mejora del espacio vital de las personas en términos espaciales y de relación. El diseño de viviendas capaces de adaptarse a distintas necesidades y de cambiar con las personas que las habitan es hoy reconocido por publicaciones y premiado internacionalmente, pero también fomentado por administraciones comprometidas con el bienestar de sus ciudadanos.

3.3 El medio rural

En el *medio rural*, afectado desde hace décadas por la despoblación, y por un alto grado de obsolescencia, son destacables proyectos innovadores en lo material, pero también en lo funcional y lo espacial. Para la actualización respetuosa de los asentamientos resulta tan importante la reforma de construcciones existentes como la incorporación de nuevos edificios capaces de dialogar



FIG. 3A. Fotografía del exterior de la Casa en tres primaveras

Fuente: David Sebastián, arquitecto

FIG. 3B. Fotografía de exterior de Casa en Miraflores

Fuente: Fuertes-Penedo arquitectos

FIG. 3C. Fotografía de exterior de Casa para 3 Hermanas

Fuente: Blancafort-Reus arquitectura

con ellas mediante la innovación y el empleo de un lenguaje arquitectónico renovado. La selección de materiales locales, la reutilización de espacios preexistentes y la introducción de nuevas soluciones tecnológicas garantizan una puesta al día integradora que mejora el uso de los edificios y los espacios sin desdibujar su esencia. Cuidando la estrecha relación que se establece en el medio rural entre los asentamientos y el territorio que los rodea, estas iniciativas tienen además la habilidad de incluir en sus propuestas un diálogo activo con el paisaje, con el que se crea una conexión que va más allá de lo meramente contemplativo. La volumetría y los materiales de las intervenciones responden a un contexto próximo, pero también tienen en cuenta el paisaje del que forman parte.

David SEBASTIÁN ha recuperado, ampliado y acondicionado una construcción abandonada en Jarque de la Val, un pequeño pueblo de Teruel, para pasar los veranos con su familia. En su intervención existe una atenta relación con el entorno y al mismo tiempo una apuesta espacial innovadora, resultado de una reflexión sobre su forma de habitar y relacionarse con los suyos. En la construcción de su casa, ha combinado con igual cuidado materiales industriales con elementos recuperados de la construcción original, configurando un espacio equilibrado y sugerente. La vivienda se abre de forma directa a un patio interior, disfrutando de forma tangente de las vistas al paisaje o al patio trasero. Al apropiarse de este espacio central, cubierto pero abierto, mejora y amplía las condiciones de uso de la casa y reinventa la tipología de espacios intermedios dedicados originalmente a las labores artesanales o agrícolas, tan habitual en la arquitectura rural (SEBASTIÁN, 2018).

Otras propuestas como la de FUERTES-PENEDO en Miraflores apuestan por la abstracción formal para la integración de su arquitectura en entornos construidos. Plantean una reinterpretación de tipos edificatorios vernáculos para la restitución de arquitecturas desaparecidas, reconstruyéndolas con materiales contemporáneos como el hormigón. En el interior de la vivienda, el espacio fluye entre las partes existentes y las nuevas sin solución de continuidad. Las vistas cruzadas entre los distintos espacios, así como de estos con el exterior facilitan la integración del anexo en el conjunto original y la de la vivienda renovada en su contexto (FUERTES-PENEDO, 2020).

BLANCAFORT-REUS en Murcia se aproximan al medio rural desde un enfoque distinto, alejándose del pueblo y situando el proyecto en un paisaje agrícola. Al situarse en la periferia del núcleo, en el campo, plantean una arquitectura abierta al paisaje, un conjunto de volúmenes revestidos de madera que dialogan entre sí y con el entorno. Las tres casas que componen el proyecto delimitan un patio de uso compartido, de forma que cada familia tiene distintos grados de intimidad en función del espacio de la casa de la que haga uso. El esfuerzo por desdibujar los límites de las viviendas, a través de su geometría, pero también del uso de la madera como revestimiento, facilita la lectura de las tres como un único, así como su integración con el entorno (BLANCAFORT-REUS, 2013).

La renovación y actualización del medio rural pasa por la introducción meditada pero decidida de nuevas fórmulas constructivas y soluciones espaciales. La mejor forma de proteger los valores patrimoniales, edificatorios y paisajísticos del medio rural pasa por la renovación respetuosa de

los mismos. Pese a su aparente obsolescencia, estas estructuras urbanas o edificadas han demostrado tener un gran potencial para la innovación residencial y la experimentación espacial desde el respeto por las preexistencias.

3.4 El espacio verde

Los proyectos ejemplares vinculados al *espacio verde* o a *entornos sostenibles* serían aquellos que atienden a estructuras naturales para su incorporación como espacios de uso ciudadano, situándolos decididamente como parte nuclear de sus propuestas. No se trata de alterar o domesticar el contexto, sino de abrazar los ciclos de la vegetación o los ríos e integrarlos como elementos de diseño. Esos espacios disponen de áreas estanciales o de paseo para los ciudadanos, pero juegan además un papel esencial en la estructura urbana actuando como bisagra entre el medio urbanizado y el natural o el agrícola. Esta voluntad conciliadora facilita la transición paisajística entre ambos mundos y permite a los usuarios entender mejor la relación de sus ciudades con los territorios que las rodean. Los elementos de urbanización de esos lugares se mimetizan con las preexistencias y se adaptan a los cambios que se producen a su alrededor a lo largo del año. Los edificios seleccionados se remiten al medio natural en el que se insertan, a través de su propia configuración y materialidad. Se trata, en definitiva, de intervenir lo menos posible en contextos que ya están relativamente antropizados para poner de relieve sus estructuras históricas de explotación rural, así como mejorar la relación de las intervenciones con el medio natural en el que se insertan.

ALDAY y JOVER arquitectos han intervenido en distintos contextos fluviales con un planteamiento

similar, la incorporación de los ciclos de crecidas de los ríos en el diseño de los espacios para los ciudadanos. De entre ellos el trabajo del equipo en el parque Aranzadi, situado en el cauce del río Arga a su paso por Pamplona, resulta especialmente interesante por la sutileza de la intervención, reducida al trazado de un camino, a modo de mota de protección contra las crecidas, que garantiza el paso de los peatones en todo momento y que perfila el cauce del río en esos momentos de gran caudal. A lo largo de este recorrido se suceden distintos espacios estanciales, pasarelas y áreas de nuevas plantaciones que animan el paseo y garantizan su integración en un contexto de sotos y huertas consolidado. Junto a estas infraestructuras se construyó igualmente un centro de interpretación de la huerta a modo de invernaderos que facilita la comprensión del uso agrícola la histórico de la vera del río (ALDAY y JOVER 2013).

Otras experiencias como la residencia para mayores de CSO arquitectos situada en Camarzana de Tera representa el esfuerzo por resolver la transición entre el espacio urbano y el entorno agrícola del pueblo mediante una edificación abierta y atenta a las geometrías de los campos de la localidad Zamorana. El edificio se erige de esta forma en articulación entre los dos mundos, facilitando la entrada del verde en su interior y abriendo habitaciones y espacios comunes al paisaje. Las cubiertas ajardinadas mejoran la inercia del edificio, reduciendo el consumo energético y hacen, al mismo tiempo, de soporte de placas solares que mejoran la sostenibilidad de la instalación (CSO ARQUITECTURA, 2021).

Las viviendas diseñadas por Edra arquitectura Km0 para el Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI) en Palma de Mallorca están construidas con la tierra compactada extraída de un terreno



FIG. 4A. Plano de planta general de proyecto del Parque del Río Arga

Fuente: Alday y Jover, arquitectos

FIG. 4B. Fotografía de la Residencia en Camarzana de Tera

Fuente: CSO Arquitectura

FIG. 4C. Fotografía de exterior de 6 viviendas sociales sostenibles en Palma

Fuente: EDRA arquitectura Km0

próximo y la fachada esta revestida de madera propia de la isla. El diálogo directo del edificio con su entorno representa una apuesta por la sostenibilidad, pero también por la integración plena del mismo con el paisaje que la rodea. Las ocho viviendas que componen la promoción tienen un consumo energético casi nulo y su huella de carbono es muy reducida, haciendo de este edificio un ejemplo de arquitectura sostenible y respetuosa con el medio natural. El uso de materiales naturales mejora además la experiencia y confort de sus habitantes.

La incorporación de los espacios naturales como ámbitos de relación a través del reconocimiento de sus dinámicas y la puesta en valor de sus cualidades inalteradas en la inserción de un nuevo proyecto es un reto para las ciudades del siglo XXI que aspiran a reintegrarse en sus territorios. Después de años de dominación del medio natural, nos aproximamos al fin a nuestro entorno de forma respetuosa, buscando un equilibrio perdido.

3.5 El espacio público

En el ámbito del espacio público cabe destacar experiencias de renovación urbana o de reaprovechamiento de alguno ya existente. Estos proyectos responden a la necesidad de poner al día las ciudades que hemos recibido y que no estaban preparadas para asumir de forma directa los cambios sociales y culturales que se han precipitado en las últimas décadas. En estas obras se plantean alternativas de uso y transformación estratégica de ámbitos consolidados mediante intervenciones puntuales o incluso temporales. En todas ellas el peatón recupera el protagonismo en la calle frente al coche y los lugares de relación se imponen a los de circulación. Estas actuaciones, destinadas a transformar el espacio público existente, han tenido especialmente en cuenta las preexistencias para garantizar su integración y la revalorización de los entornos en los que se interviene. No se trata de sustituir un modelo urbano por otro, sino de facilitar la renovación y la actualización de la ciudad. Sobre el lienzo que son las calles y las plazas se disponen nuevos elementos de mobiliario que mejoran y diversifican su uso, se plantan árboles que aumentan la calidad ambiental y el confort y se plantean intervenciones temporales que permiten desarrollar actividades culturales alternativas al mismo tiempo que fomentan la participación ciudadana.

El festival Concéntrico plantea desde hace 10 años la transformación durante unas semanas de distintos espacios públicos de la ciudad de

Logroño y sus alrededores. A través de intervenciones efímeras se transforman física y funcionalmente calles, plazas y parques. Los habitantes de la capital riojana disfrutan durante un tiempo limitado de espacios de convivencia renovados y adaptados a nuevos usos. El objetivo principal de la iniciativa es el de abrir el debate ciudadano sobre el potencial de los espacios públicos para ser usados de formas diversas, sobre la posibilidad de celebrar la ciudad que compartimos durante unas semanas haciendo un uso distinto de la misma. De entre el conjunto de propuestas recibidas se seleccionan aquellas que consiguen alcanzar este objetivo con los medios más ajustados y los planteamientos más atentos a la esencia del lugar en el que se interviene. Nos parece ejemplar en este sentido la propuesta de Lanza arquitectos para la plaza del Ayuntamiento de Logroño. El equipo mexicano dispuso tres círculos de bloques de termoarcilla acotando tres ámbitos distintos en el interior de la plaza. Gracias a su altura constante de 40 cm el perímetro de los círculos hace las veces de un banco corrido que se enhebra en los pórticos y delimita escenarios para actuaciones improvisadas en la plaza. Por un momento, la dimensión monumental de la plaza se desvanece y la geometría de los aros cerámicos facilita y anima el tránsito de los peatones. El festival Concéntrico, más allá del éxito de las propuestas de las distintas ediciones, plantea un interesante debate sobre la necesidad de repensar los ámbitos de relación ciudadana para fomentar la participación y un mejor conocimiento de nuestras ciudades.

La renovación del Paseo Ramon y Cajal en Huesca representa el esfuerzo de la ciudad por mejorar sus espacios públicos, desde el punto de vista de la sostenibilidad, pero también desde la incorporación de nuevos usos y la creación de espacios de encuentro. La estrategia de actuación en el Paseo ha girado en tres ejes, por un lado, el aumento del espacio para el peatón, por otro la ampliación y mejora de los espacios verdes y, finalmente, la incorporación de nuevo mobiliario urbano, desde bancos a zonas de juego. El diseño ha resuelto estos tres ejes de acción dotando a la intervención de un nuevo lenguaje capaz de enlazar los distintos elementos y facilitar la lectura unitaria de un paseo de más de 300 metros. Al mismo tiempo, se ha transformado un paseo que históricamente actuaba como frontera entre barrios en un espacio de encuentro, abierto a la ciudadanía. En el espacio público, la mejora del verde implica no solo una mejora ambiental en términos de confort, sino que ayuda a mejorar la biodiversidad y a enriquecer nuestra experiencia con la naturaleza.

Otros casos, como las experiencias de NOMAD Garden en Sevilla, plantean intervenciones de una escala menor, pero con un gran impacto social y cultural. La iniciativa “Jardines en el Aire” plantea la renaturalización de las fachadas de un edificio de un barrio de Sevilla mediante la reutilización del agua generada por los aires acondicionados. Estas plantas embellecen los edificios y también mejoran su funcionamiento termodinámico, aportando sombra y frescor. Este ejemplo demuestra como la mejora de la sostenibilidad puede ayudarnos a mejorar también el aspecto de nuestras calles y fomentar la participación ciudadana. El trabajo de este estudio sevillano atiende por tanto al espacio público como si fuese una extensión del espacio doméstico y ofrece a la ciudadanía la oportunidad de mejorarlo y disfrutarlo como si fuera propio.

A través de la búsqueda de nuevos espacios para la introducción del verde o la puesta en valor de los existentes, estas experiencias implican a la ciudadanía en proyectos participativos e interactivos que mejoran su conocimiento e implicación con el espacio público. En la ciudad existente no son tan necesarios nuevos espacios públicos como la renovación de la configuración y uso de los existentes. La implicación de la ciudadanía en el debate para la renovación de estos espacios garantizara una respuesta adecuada a sus necesidades y su participación en el proceso.

Este conjunto de experiencias innovadoras comparte un objetivo prioritario: la mejora de nuestro

espacio vital, de las casas en las que vivimos y también del espacio público donde nos relacionamos. El mismo proceso de globalización que favoreció en su día la homogeneización de los edificios residenciales y las ciudades facilita ahora el acceso a información sobre nuevas soluciones y nuevas sensibilidades en cualquier lugar del mundo. La selección de 12 obras ejemplares de distinta escala y carácter ilustra el alcance de esta nueva forma de repensar nuestro mundo y nos plantea una serie de consideraciones generales en torno a la acción de toda una generación de arquitectos y paisajistas.

4 ESTRATEGIAS COMUNES PARA OBJETIVOS DIVERSOS

La agrupación de las experiencias seleccionadas para el presente texto nos permite hacernos una idea del alcance de las mismas. Cualquier espacio, privado o compartido, es susceptible de renovación y mejora, y los protagonistas de esos procesos deben ser los usuarios, particulares o colectivos. En base al análisis comparado de estas iniciativas agrupadas ha sido posible, además, elaborar un listado de estrategias compartidas por distintos profesionales, actuando en contextos diversos y atendiendo a programas variados. Si en la agrupación de las iniciativas se prestaba especial atención al usuario y el lugar, a través de las estrategias compartidas es posible poner en valor el carácter ejemplar y alcance global de todas ellas.



FIG. 5A. Fotografía de la intervención del equipo LANZA atelier en la plaza del Ayuntamiento de Logroño

Fuente: Festival Concéntrico (<https://concentrico.es>)

FIG. 5B. Fotografía de la Reurbanización del Paseo Ramon y Cajal en Huesca

Fuente: Sixto Marin arquitecto

FIG. 5C. Fotografía de Jardines en el Aire en Sevilla

Fuente: NOMAD Garden

4.1 Integración paisajística y la centralidad de los habitantes

El impacto del movimiento moderno y la consolidación de la industrialización de los procesos de construcción llevaron a un elevado nivel de serialización —y deshumanización— de los espacios residencial y urbano. En las experiencias recogidas, los habitantes y sus necesidades y aspiraciones particulares recuperan el protagonismo perdido a lo largo del siglo XX y se convierten en uno de los ejes sobre los que pivotan los nuevos modelos de diseño.

4.2 Diseño abierto y reprogramación activa

Del mismo modo que los diseños habitacionales y los del espacio público corresponden a una reconfiguración programática activa y abierta que nace preparada para adaptarse a condiciones cambiantes y hasta cierto punto impredecibles, los materiales locales, sobre todo la madera, utilizados en las distintas obras se adaptan y se transforman con el paso del tiempo. Incorporar la flexibilidad y la adaptabilidad

funcional, material y espacial a las distintas circunstancias previene la obsolescencia y mejora la relación del usuario con su entorno en la medida en que puede adaptarlo a sus necesidades y capacidades. La estandarización de las soluciones habitacionales y la optimización del proceso constructivo no son incompatibles con el aumento del bienestar y la personalización de las viviendas ni con unos espacios de relación de calidad.

Plantear la ejecución de las obras por fases, condicionada a la financiación disponible en cada momento, conlleva incorporar la incertidumbre como variable para su desarrollo. Las limitaciones presupuestarias y el cambiante marco social y económico son factores que impactan en los planteamientos arquitectónicos y territoriales según coyunturas globales y que han transformado la forma de enfrentarse a los proyectos. Esta indefinición es, indudablemente, un reto más a tener en cuenta, pero puede resultar productiva si es aprovechada para corregir aquellas premisas que podrían ser equivocadas o haber quedado superadas en un planteamiento inicial.

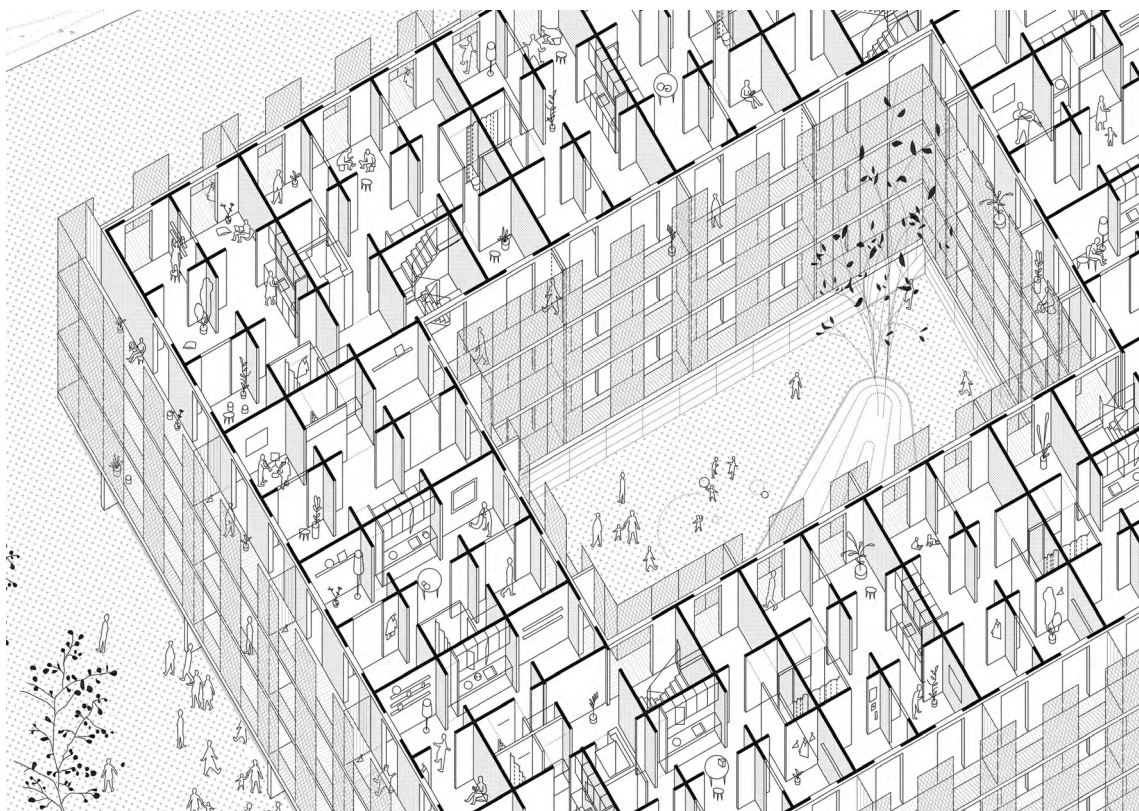


FIG. 6. Axonometría de proyecto de 85 viviendas en Cornellá

Fuente: Peris – Toral, arquitectos

4.3 Rehabilitar el territorio y rediseñar la ciudad

La recuperación del medio rural también ha significado una rehabilitación del territorio. Después de décadas de abandono, el medio rural vuelve a erigirse en marco vital viable para una parte de la población. El contacto con la naturaleza, el valor patrimonial y la disponibilidad de suelo hacen de los pueblos un espacio con gran potencial habitacional. La mejora de las comunicaciones y la llegada de internet a casi cualquier punto del territorio posibilitan el desarrollo de numerosas actividades profesionales lejos de las ciudades y los núcleos tradicionales de producción.

La revisión crítica de la ciudad actual reconoce al fin la existencia de lugares poco seguros, así como de ámbitos inaccesibles para una parte importante de la población. El diseño del nuevo espacio público —o la renovación del existente—, atento a la inclusión de personas con necesidades especiales y a la protección y la defensa de los más vulnerables, ya incorpora de forma generalizada estas sensibilidades. Incluso la trama urbana más consolidada es susceptible de cierto grado de alteración. Una intervención en ella puede responder a una necesidad funcional o ser

el resultado de un proceso artístico o participativo. El espacio público de la ciudad no es solo una estructura viaria pensada para los desplazamientos de sus habitantes, de forma que su transformación y su pacificación permiten recalificarla como un espacio estancial de calidad o como un entorno en el que los ciudadanos pueden disfrutar de la cultura y el tiempo libre.

4.4 Una nueva materialidad: sostenibilidad y sensibilidad

La introducción de materiales como la madera o la tierra compactada en el diseño de las viviendas habla de una mayor atención a la sostenibilidad de los edificios y a la mejora de su calidad ambiental. Cada vez es más evidente que el confort no depende solo de unas condiciones climáticas adecuadas, sino también de unas cualidades sensoriales satisfactorias. La reducción de la huella de carbono del proceso de construcción pasará por la introducción de materiales como los citados, así como por la simplificación de los procesos constructivos. La hibridación de sistemas tradicionales con materiales industrializados facilita estos objetivos y mejora igualmente el enraizado de las obras en su contexto.



FIG. 7. Fotografía del Parque del Río Arga en Pamplona

Fuente: Alday Jover, arquitectos



FIG. 8. Fotografía del interior de una vivienda sostenible en Palma de Mallorca
Fuente: EDRA arquitectura KM0

4.5 Un renovado sentido de pertenencia a una comunidad, nuevas fórmulas de relación y de gestión

España es, de forma generalizada, un país de propietarios, de manera que introducir nuevas fórmulas de gestión de la propiedad resulta especialmente complejo. Algunas de las experiencias recogidas en el artículo han logrado superar esta barrera cultural y plantean soluciones para habitar sin ser propietario o arrendatario. Se trata de casos de intervenciones en el medio urbano o en el rural, en las que los proyectos de edificación o rehabilitación están estrechamente relacionados con la gestión y el uso posterior de las construcciones.

4.6 La relación equilibrada y respetuosa con el contexto: una mirada renovadora a la realidad existente

Las experiencias seleccionadas recogen una nueva forma de mirar el mundo que nos rodea y plantean actuaciones que intentan no alterar el equilibrio existente allí donde se interviene. Esto no representa una limitación para la acción, sino un estímulo para hacer de ella un ejercicio de

integración y de respeto por las preexistencias. De esta forma, los elementos del contexto que presentan un cierto valor patrimonial, natural o cultural se convierten precisamente en el vector principal del cambio. La evolución contenida de determinados ámbitos es la mejor garantía para su preservación y su rehabilitación funcional.

5 CONCLUSIONES

Las viviendas que habitamos y los ámbitos en los que nos relacionamos constituyen nuestro escenario vital. Unos y otros espacios nos ayudan a reconocernos y definen nuestro lugar en el mundo. Intervenir en su configuración tiene, por tanto, una trascendencia que va más allá de resolver una cuestión meramente programática o funcional, de modo que cada proyecto y cada actuación representan una oportunidad de mejorar nuestras condiciones particulares y las de la sociedad de la que formamos parte.

Las nuevas maneras de habitar analizadas conforman una muestra amplia de proyectos realizados que ofrecen formas sostenibles y regeneradoras de adaptar nuestros entornos vitales al

medio urbano o natural del que forman parte, atendiendo a las necesidades y aspiraciones de los habitantes y prestando una atención especial al lugar sobre el que se actúa. Dan respuesta a los retos ecológicos, sociales y territoriales actuales, apoyándose en la historia y la cultura del lugar y en el clima y los ciclos naturales de la zona.

Introducen nuevas fórmulas de gestión de la construcción y utilización de los espacios residenciales en forma de cooperación y cohabitación, dirigidas por los propios usuarios. El uso sostenible de materiales como la madera, como acabado o elemento estructural, juega un papel importante en la mejora de la calidad ambiental y el comportamiento climático de las viviendas, reduciendo considerablemente la huella ecológica durante su construcción.

El regionalismo crítico presente en todos los proyectos seleccionados devuelve el protagonismo perdido a los usuarios, quienes manifiestan, a través de sus diversas formas de vivir, resistencia contra los procesos de globalización y desarrollo sin límites que arrasan con los ecosistemas de la tierra, los paisajes y entornos naturales y con la identidad de lo particular y lo local. La regeneración urbana y habitacional que suponen las intervenciones seleccionadas representa una renovación del regionalismo crítico que en su origen apenas tenía en consideración soluciones específicas para retos urbanos y ecológicos complejos. Los espacios intermedios o zonas de transición entre lo público y lo privado, entre el medio urbano y el espacio verde se vuelven significantes en la medida en la que crean puntos de encuentro que permiten a los ciudadanos entender mejor la relación de sus ciudades con los territorios que las rodean.

6 BIBLIOGRAFÍA

- ALDAY, I. & JOVER, M. (2013): Centro de interpretación en Pamplona. *AV Monografías*, 159-160, pp. 190-195
- BLANCAFORT-REUS ARQUITECTURA (2013): Casa para tres hermanas. *Arquitectura viva*, 154, pp. 44-48.
- CSO ARQUITECTURA (2021): Ampliación de residencia de mayores en Camarzana de Tera. *Arquitectura Viva*, 232, pp. 64-67.
- CURTIS, W. (1986): Towards an Authentic Regionalism. *Mimar 19: Architecture in Development.*, pp. 24-31. Accesible online: <https://next-staging.archnet.org/publications/3956>
- DOSEN, A. S. & OSTWALD, M. J. (2013): Prospect and Refuge Theory: Constructing a Critical Definition for Architecture and Design. *The International Journal of Design in Society*, 6(1), 9-23.
- FRAMPTON, K. (2019): Towards a Critical Regionalism: Six Points for an Architecture of Resistance. *OASE* 103, pp. 11-22.
- FRAMPTON, K. (2021): Kenneth Frampton: Reflections on the Predicament of Architecture. University of Liverpool, May 21, 2021. Accesible online: <https://liverpool.cloud.panopto.eu/Panopto/Pages/Embed.aspx?i-d=d2178052-abf4-48bc-b95c-b07d00c954f7&autoplay=false&offerviewer=true&showtitle=true&showbrand=false&captions=false&interactivity=all>
- FUERTES-PENEDO ARQUITECTO (2020): Casa en Miraflores, Muros. *AV Monografías*, 227-228, pp. 24-31.
- LACOL ARQUITECTURA COOPERATIVA (2021): Cooperativa de vivienda La Borda, Barcelona. *AV Monografías*, 233-234, pp. 184-189.
- LEFAIVRE, L. & TZONIS, A. (2003): *Critical Regionalism: Architecture and Identity in a Globalized World*. Munich, Alemania, Prestel.
- MOORE, S. A. (2007): Technology, Place and Nonmodern Regionalism. En V. B. Canizaro (Ed), *Architectural Regionalism*.

Collected Writings on Place, Identity, Modernity, and Tradition, New York, EEUU, Princeton University Press.

- PERIS + TORAL ARQUITECTES (2024): 85 viviendas sociales en Cornellá de Llobregat. *Arquitectura Viva*, 263, pp. 18-23.
- RYKWERT, J. (1997): *On Adam's House in Paradise: The Idea of the Primitive Hut in Architectural History*. Second Edition. Cambridge, EEUU, London, Inglaterra, The MIT Press.
- SEBASTIÁN, D. (2018): Casa en tres primaveras. *Arquitectura Viva*, 206, pp. 12-14.
- STRADDLE3, YAIZA TERRÉ, EULIA ARKITEKTURA ESPAÑA (2020): Viviendas provisionales APROP, Barcelona. *Arquitectura Viva*, 227, pp. 66-69.
- ZHENG, Z. & SCHMIDT III, R. & RICHARDS, S. (2023): Re-Interrogating Critical Regionalism. *Architecture and Culture*, 11(3-4), pp. 327-352.

7 LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

CDAN	Centro de Arte y Naturaleza
IBAVI	Instituto Balear de la Vivienda

8 AGRADECIMIENTOS Y FUENTE DE FINANCIACIÓN

Los autores agradecen las críticas constructivas recibidas, comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

El Prof. Jonas Holst informa que el trabajo ha sido subvencionado, en parte, por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón (Grupo de investigación: S04_23R).



462

2025. El mercado de vivienda mantiene la fortaleza

2025. The housing market remains strong

OBSERVATORIO INMOBILIARIO / SPANISH REAL ESTATE OBSERVATORY_E23**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**

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

VOL. LVIII, N° 227, PRIMAVERA 2026

PÁGS. 462-475

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2026.227.23>

CC BY-NC-ND



Julio Rodríguez-López ⁽¹⁾

- ⁽¹⁾ Vocal del Consejo Superior de Estadística del INE. Ha sido Consejero de Economía de la Junta de Andalucía y presidente del Banco Hipotecario de España y de la Caja de Ahorros de Granada
-

“El encarecimiento de la vivienda no se explica principalmente por el aumento de la población. El auge de la demanda no residencial parece explicar mejor lo que está pasando...La solución no pasa por levantar más edificios, sino por cambiar las reglas del mercado: frenar la demanda especulativa y reforzar la destinada a vivienda habitual”

Javier Gil, “No solo se trata de construir más pisos”. El País, 24 de noviembre de 2025

1 INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analiza en el segundo apartado la evolución de la economía mundial y de España, subrayándose en el mismo la desaceleración observada en el segundo semestre en la marcha de la economía mundial y el elevado crecimiento de la economía española. En el tercer apartado se describe la evolución de precios de la vivienda y alquileres en la economía española en 2025, destacándose el alto nivel alcanzado por tales precios y por las tasas de crecimiento en dicho año. En el cuarto apartado se destaca la incidencia favorable que sobre la demanda de vivienda ha tenido el mantenimiento de unos tipos de interés reducidos y el fuerte aumento de los préstamos bancarios. En el quinto apartado se resume la evolución del sector de la construcción y de la

edificación residencial. En el sexto y último apartado se comentan las medidas recientes adoptadas por el gobierno en materia de política de vivienda y la declaración sobre política de vivienda emitida por la Comisión de la Unión Europea en diciembre de 2025.

2 LA ECONOMÍA MUNDIAL Y DE ESPAÑA

La evolución de la economía mundial ha presentado a lo largo de 2025 un dinamismo superior al previsto al inicio del año. Las elevaciones previstas en las tarifas arancelarias indujeron previsiones de reducciones significativas en el ritmo de

crecimiento. Los anuncios políticos del mes de julio de 2025 revelaron que las elevaciones de tales tarifas iban a ser más moderadas que lo inicialmente previsto.

En lugar de descender el ritmo de crecimiento desde el 3,3% de 2024 hasta el 2,8% en 2025, se ha revisado la previsión hasta un 3,0 % de crecimiento de la economía mundial en 2025 (FMI, 2025). Después de un inicio resistente de la economía mundial en el primer semestre de 2025, dicha economía está presentando indicios de una desaceleración moderada en el resto del año. (Figs. 1 y 2).

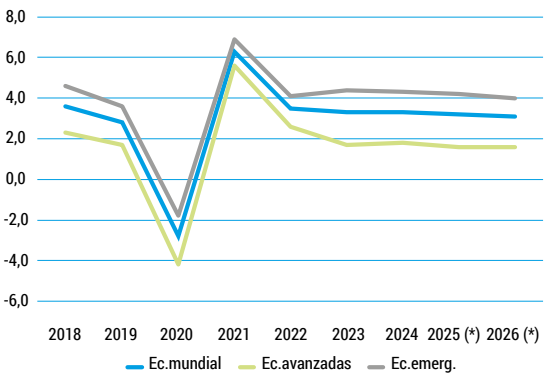


FIG. 1. economía mundial, países desarrollados y países emergentes. Tasas de variación anual del PIB, precios constantes, 2018-2026 (previsión)
Fuente: Fondo Monetario Internacional

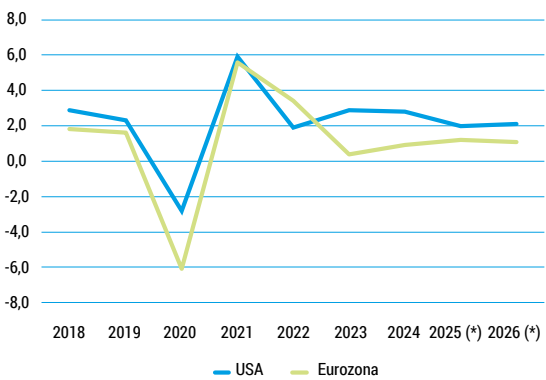


FIG. 2. Estados Unidos y Eurozona. Crecimiento del PIB, precios constantes. Tasas anuales de variación, 2018-2026 (previsión)
Fuente: Fondo Monetario Internacional

La importante resistencia inicial del crecimiento en 2025 estuvo impulsada por factores temporales, como fue el caso del mantenimiento de niveles de existencias más elevados. No fueron los

componentes más fundamentales de la demanda, consumo e inversión, los que impulsaron el crecimiento del primer trimestre. Una vez debilitados dichos componentes, se ha pasado a registrar unos resultados más débiles en la segunda parte del año.

El crecimiento de la demanda y de la producción se ha ido relajando a lo largo del año y los mercados de trabajo también se han moderado. La traslación de unas tarifas más elevadas a los precios de consumo, inicialmente encubiertas, aparecen como más probables al final del año. Las economías avanzadas, que por lo general se apoyan en la inmigración, están registrando descensos acusados en las entradas de mano de obra, lo que tiene implicaciones negativas para el producto potencial.

Se prevé que dichas economías avanzadas crezcan en un 1,5% en 2025-26 (1,8% en 2024), desacelerándose el crecimiento de Estados Unidos desde el 2,8% de 2024 hasta el 2% en 2025. Las economías emergentes y en desarrollo reducirán levemente el crecimiento hasta un 4% en 2025-2026. Se prevé asimismo una desaceleración de la inflación (5,8% en 2024, 4,2% en 2025), con notables diferencias entre los distintos países. El crecimiento del comercio mundial a precios constantes se prevé se acelere en el conjunto de 2025-26 hasta un 2,9%.

Las previsiones para después de 2025 presentan un tono bajista. La incertidumbre política prolongada puede frenar el crecimiento del consumo y de la inversión, sobre todo si persisten las tendencias proteccionistas en las políticas económicas. Las reducciones elevadas de la oferta de mano de obra, derivadas de políticas restrictivas en materia de inmigración, pueden frenar el crecimiento, en especial en economías con población más envejecida y con carencias de mano de obra especializada. La economía mundial depende bastante en sus previsiones de crecimiento del resultado de las cuantiosas inversiones en marcha ligadas a la inteligencia artificial.

Los déficits públicos han crecido en general en la economía mundial. El déficit público de la Eurozona se prevé pase desde el 3,1% del PIB en 2024 al 3,2% en 2025 y a 3,3% en 2026. Et incremento está producido por el gasto publico creciente en materia de defensa, junto con el crecimiento continuado en los pagos por intereses y por el descenso en la recaudación en algunos tributos. (EUROPEAN ECONOMY, 2025).

Doce estados miembros de la Eurozona pueden llegar a registrar déficits superiores al 3,0 % del PIB en 2027, un país más que en 2025. La ratio de

deuda pública/PIB se prevé crezca desde el 88% al 91% en la Eurozona. Los factores impulsores del déficit son los déficits primarios persistentes y un coste medio del servicio de la deuda estatal que supera al crecimiento del PIB nominal.

El crecimiento de la economía española en 2025 ha sido significativo, el 2,9% (3,5% en 2024). La actividad económica se ha visto impulsada en España en 2025 por la demanda interna, apoyada en una fuerte expansión del mercado de trabajo. El aumento del empleo ha favorecido el crecimiento del consumo privado, cuyo incremento en 2025 se situó en torno al 3,3% (3% en 2024) (FIG. 3). La ganancia de poder de compra de los salarios, junto al crecimiento del empleo, también ha favorecido el aumento del consumo privado.

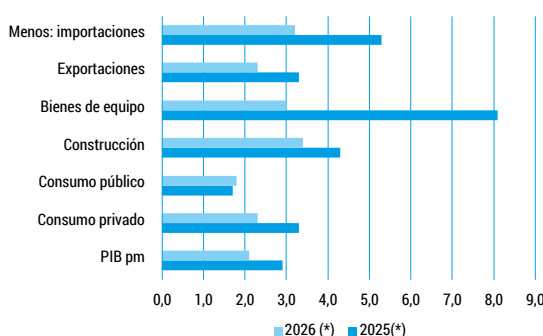


FIG. 3. economía española. Tasas de variación anual (%) de los principales agregados macroeconomicos, precios constantes, 2025-2026 (previsión)

Fuente: Funcas

En 2025 han destacado asimismo los importantes aumentos de la inversión en bienes de equipo (8,1%) y de la construcción (4,3%). Las exportaciones netas han tenido un signo negativo, puesto que el aumento real de las importaciones (5,3%) superó al de las exportaciones (3,3%). La previsión para 2026 es de un crecimiento del PIB de la economía española próximo al 2,3%, ampliamente superior al previsto para el conjunto de la Eurozona (1,1%).

El empleo creció en un 2,6% en el tercer trimestre de 2025 sobre el mismo periodo del año precedente. El crecimiento absoluto de los ocupados en dicho periodo, según la Encuesta de Población Activa, fue de 544 100 ocupados, de los cuales el 43,4% correspondió a trabajadores extranjeros. Destacó el crecimiento interanual del empleo industrial (5,4%) y del empleo en la construcción (5,3%). La tasa de desempleo se situó en el 10,5% en el tercer trimestre de 2025, tres cuartos de punto porcentual por debajo de la correspondiente al mismo

trimestre del año precedente. El número de afiliados a la Seguridad Social creció en noviembre en un 2,4%, lo que implicó una variación anual de 522 000 en la afiliación en dicho mes.

El índice de precios de consumo aumentó en un 3% en noviembre sobre el mismo mes del año precedente, una variación anual superior al 2,8% de 2024. El conjunto de los servicios creció en un 3,7% en noviembre, destacando las variaciones interanuales de los alimentos no elaborados (6,6%) y los productos energéticos (4,7%). El crecimiento medio anual en enero-noviembre fue el 2,5%. Huevos (30,2%), café (14,7%), transporte público urbano (12%) fueron las rubricas del índice citado que registraron en noviembre de 2025 los mayores aumentos anuales.

La previsión de balanza de pagos por cuenta corriente es de un superávit del 2,6% del PIB en 2025 y del 2,4% en 2026. En cuanto al déficit público, la previsión es del 2,7% del PIB en 2025 y del 2,6% en 2026. La deuda pública de España terminará 2025 con un nivel del 100% del PIB (101,6% en 2024).

3 MERCADO DE VIVIENDA (I). PRECIOS Y ALQUILERES

2025 ha sido un año expansivo para el mercado de vivienda en España. Los aumentos experimentados por las compraventas de viviendas, número de hipotecas registradas y precios de las viviendas han sido significativos y han superado a los registrados en 2024 (FIG. 4). La previsión de ventas para 2025 es de unas 735 000 viviendas, la cifra anual más elevada de ventas desde 2007 (776 300). El número de hipotecas registradas sobre viviendas puede superar las 600 000 y el aumento de los

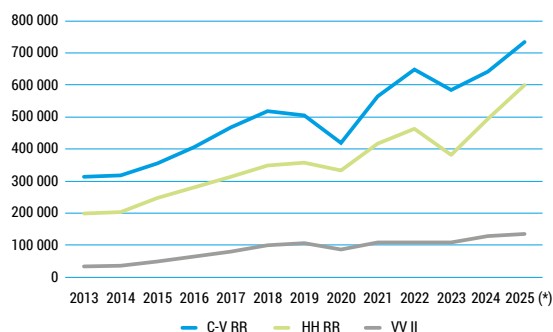


FIG. 4. Mercado de vivienda. Compraventas de viviendas, hipotecas registradas sobre viviendas y viviendas iniciadas. Totales anuales, 2013-2025 (previsión)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Transportes

precios de las viviendas (12,9%) puede ser el más elevado desde que se inició la elaboración del índice de precios de vivienda por parte del INE.

La cifra de viviendas iniciadas estará en torno a las 135 000, el dato anual mayor desde 2008 (264 800). Destaca, por un lado, un mercado dinámico de compras y de financiación crediticia, mientras que, por otra parte, parece evidente que el esfuerzo de acceso a la vivienda ha continuado creciendo en 2025, ante la mayor demanda que ha provocado el fuerte aumento de la población y la presencia notable de inversores entre los adquirentes de viviendas.

La persistencia de unos tipos de interés medios más reducidos que en el año precedente, junto a unos incrementos sustanciales en el volumen de préstamos bancarios a la compra de viviendas, han contribuido al importante aumento de las ventas de viviendas. Esto último revela que el sistema bancario española ha sido relevante a la hora de explicar los aumentos de las ventas y de los precios de las viviendas en 2025.

El indicador más riguroso de la evolución de los precios de la vivienda, el índice de precios de vivienda del INE, aumentó en un 12,9% en el tercer trimestre de 2025 sobre el mismo periodo del año anterior. Como ya se ha indicado, dicha evolución puede situar a 2025 como el año en el que se ha producido la mayor variación al alza de dicho

indicador desde que en 2007 empezó a obtenerse dicho índice. El incremento anual citado ha sido bastante más intenso en el caso de las viviendas usadas, el 13,4%, que en el de las viviendas de nueva construcción, cuyo aumento anual fue el 9,7% (FIG. 5).

La variación intertrimestral del índice de precios de vivienda en el tercer trimestre de 2025 fue la más moderada del año, un 2,9%, por debajo del 3,5% del primer trimestre y del 4% del segundo trimestre. Dicha desaceleración se originó en los precios de las viviendas de nueva construcción, en los que la variación del tercer trimestre fue solo el 0,6%. Por comunidades autónomas, la variación relativa anual más intensa en el tercer trimestre de 2025 fue la de Murcia (15%) y Aragón (14,6%), mientras que la variación más moderada fue la de Navarra (10,9%) (FIG. 6).

La Estadística Registral Inmobiliaria presentó una variación interanual más moderada de los precios de venta de las viviendas en el tercer trimestre de 2025, el 8,9% (9,1% en 2024) (FIG. 7). El precio medio de las viviendas cuya compraventa se registró en el tercer trimestre de 2025 fue de 2303 euros/m². Los precios de venta de las viviendas alcanzaron el nivel más elevado en el tercer trimestre de 2025 en la Comunidad de Madrid, 4112 euros/m², y Baleares, 4096 euros/m². Los precios de venta más reducidos fueron los de Castilla-La Mancha (992,3 euros/m²) y Extremadura (900 euros/m²) (FIG. 8).

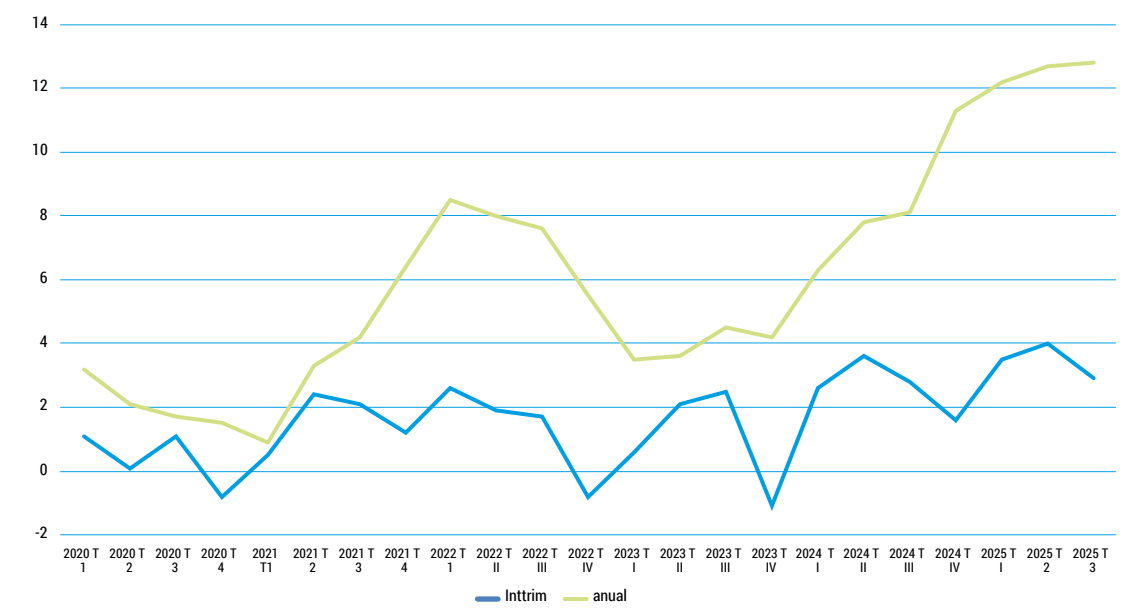


FIG. 5. Índice de precios de la vivienda(100=2015).Series trimestrales de las tasas de variación intertrimestral y de las tasas de variación interanual (%), 2020-2025 (previsión)
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

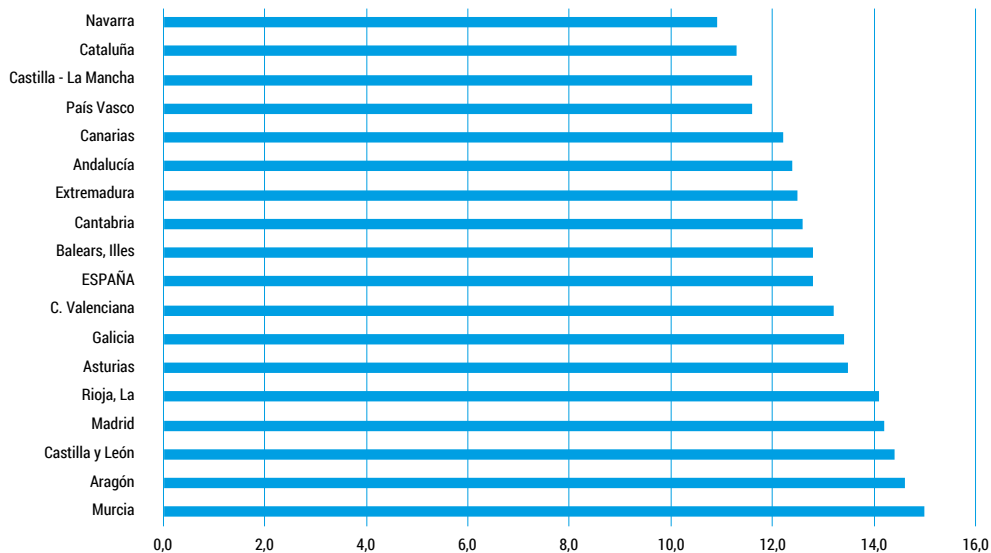


FIG. 6. Índice de precios de vivienda (100=2015). Tasas de variación interanual (%), 3er trimestre de 2025, España y Comunidades Autónomas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

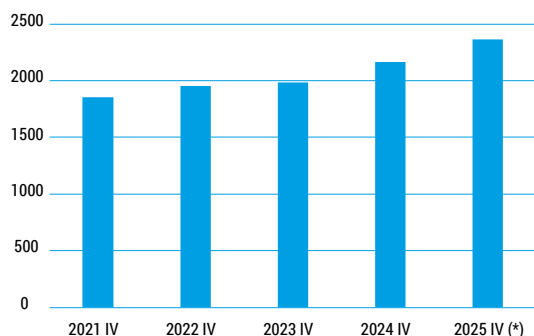


FIG. 7. Precios de las ventas de viviendas registradas, Euros/m².

Datos anuales 2021-2025 (previsión), 4º trimestre

Fuente: Estadística Registral Inmobiliaria (ERI)

La variación relativa de los precios de las viviendas más acusada en el tercer trimestre de 2025 fue la de la Comunidad de Madrid, el 16,9%, y Baleares (11,5%). Cataluña (6,2%) y Navarra (5,7%) presentaron las variaciones interanuales más moderadas en dicho periodo.

En cuanto a los valores de tasación, en el tercer trimestre de 2025 se alcanzó un valor medio de 2153,4 euros/m². En dicha evolución destacó el elevado nivel alcanzado en la Comunidad de Madrid por dicho valor medio de tasación, 3732,6 euros/m², así como también fue elevado el nivel medio de Baleares (3672,4 euros/m²). La variación interanual de los valores de tasación fue el 12,1%

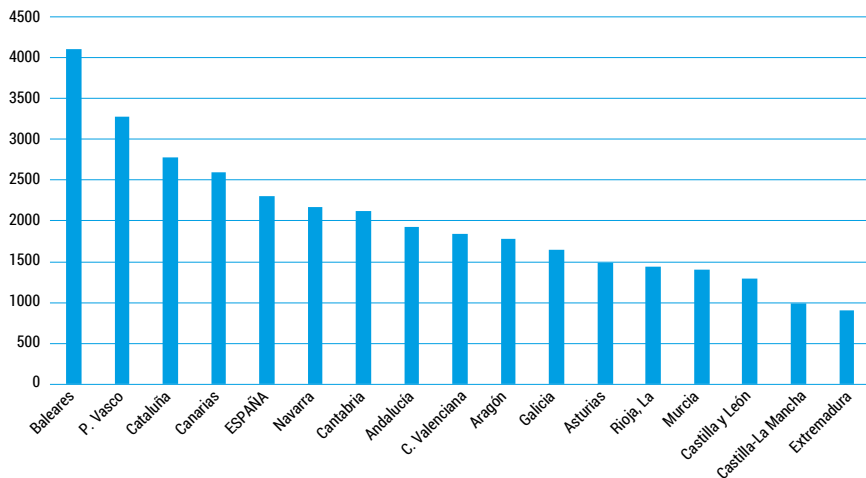


FIG. 8. Precios de las viviendas registradas, Euros/m², España y Comunidades Autónomas, 4º trimestre de 2024. Datos anualizados

Fuente: Estadística Registral Inmobiliaria (ERI)

en el tercer trimestre de 2025 para el conjunto de España. Cantabria fue la comunidad autónoma que registró la variación anual más acusada de los valores de tasación en el tercer trimestre de 2025, el 15,1%.

Los desfases observados entre el aumento de los precios de las viviendas y el crecimiento nominal de la economía no son significativos como para considerar la posibilidad de una burbuja en el actual momento del mercado de vivienda en España. Las zonas territoriales donde la tensión de los precios de la vivienda resulta más elevada son Cataluña, Madrid, Baleares y la provincia de Málaga (PÉREZ BARRIO, 2025).

En cuanto a los alquileres, según los datos de Idealista.com, destacó la desaceleración registrada en noviembre de 2025, mes en el que el incremento interanual fue el 9,9% (11,5% fue el aumento de 2024)

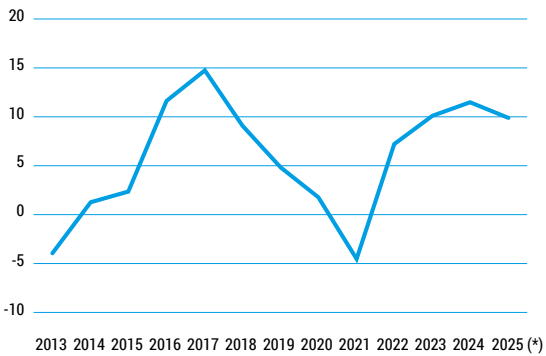


FIG. 9. Alquileres, España. Tasas de variación anual, 2013-2025 (previsión) (%)
Fuente: Idealista.com

(FIG. 9). Por comunidades autónomas, el mayor incremento interanual en noviembre de 2025 fue el de la Comunidad de Madrid (12,4%), seguida por Castilla-La Mancha (11,6%). Los niveles mas elevados de alquileres en noviembre de 2025 fueron los de la Comunidad de Madrid (21%) y los de Baleares (19,1%). Extremadura presentó el nivel medio más reducido (7,2 euros/m²) (FIG. 10).

4 MERCADO DE VIVIENDA (II).
DEMANDA Y FINANCIACIÓN

Durante los siete primeros meses de 2025 persistió el descenso de los tipos de interés, tanto del Euribor a doce meses como de los préstamos a comprador de vivienda. Después de dicho mes se ha interrumpido el descenso citado, pasando a crecer ligeramente dichos tipos. Sin embargo, persistieron unos niveles de tipos todavía inferiores a los de 2024 en el cuarto trimestre de 2025 (FIG. 11). En octubre de 2025 el tipo de interés medio mensual de los préstamos a comprador se situó en el 2,80%, seis décimas por debajo del nivel del mismo mes de 2024. En todo caso, los tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda se han mantenido en un nivel más bien reducido en 2025, casi un punto por debajo del nivel medio del año precedente, circunstancia que ha favorecido las compras de vivienda.

En cuanto al volumen de créditos bancarios a comprador de vivienda, durante el periodo de enero-octubre de 2025 dicho volumen creció en un 26,2% sobre 2024, situándose la previsión en un nivel anual de 85 755 millones de euros, que es la cifra anual más elevada después de 2008. Los

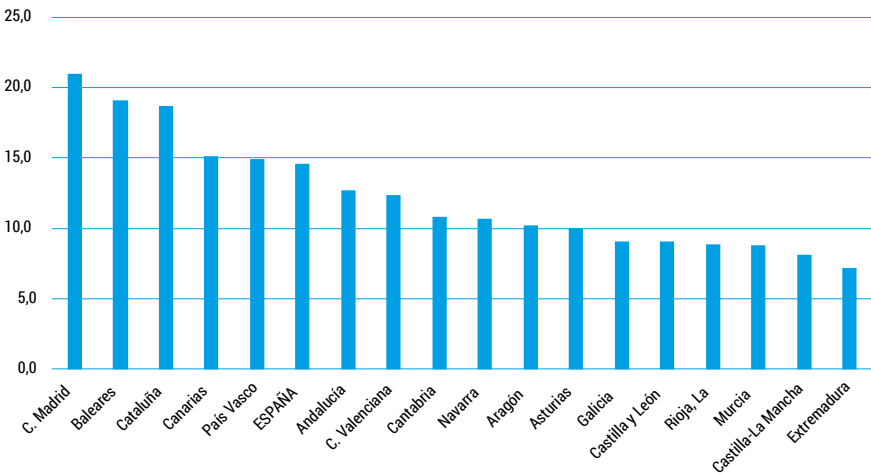


FIG. 10. Alquileres de viviendas, euros/m²-mes, noviembre de 2025, España y Comunidades Autónomas
Fuente: Idealista.com

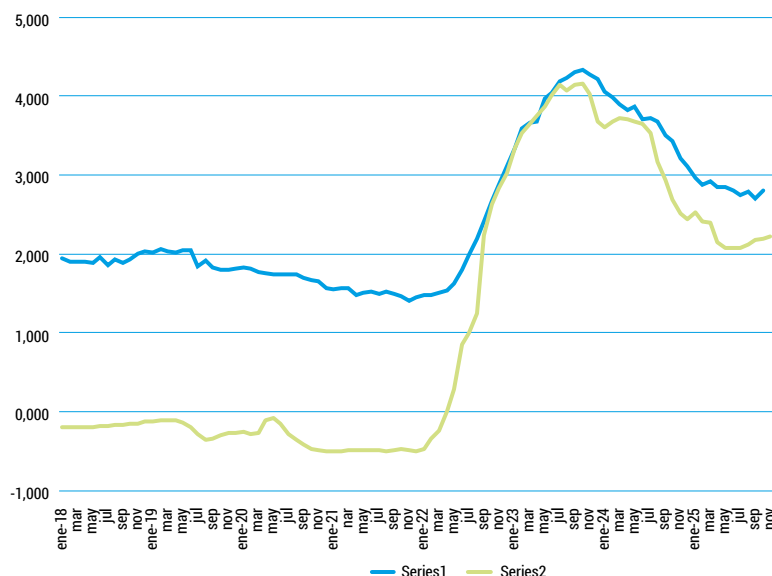


FIG. 11. Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y Euribor a 12 meses. Datos mensuales, 2018-2025
Fuente: Banco de España

prestamos no renegociados crecieron en un 30,2% (FIG. 12) en el mismo periodo de tiempo. Esto último implica un significativo descenso de los préstamos renegociados.

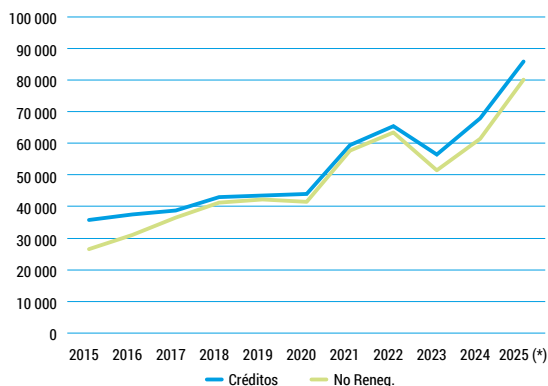


FIG. 12. Créditos a comprador de vivienda y créditos no renegociados. Millones de euros, 2015-2025 (previsión)
Fuente: Banco de España

Los datos trimestrales de préstamos a comprador de vivienda presentaron un ritmo creciente en los dos primeros trimestres del año 2025 (FIG. 13), mientras que disminuyeron en el tercer trimestre, persistiendo un fuerte incremento interanual en la segunda mitad del año. Un aumento tan significativo del volumen de préstamos a comprador ha impulsado la demanda de vivienda en 2025, junto al incremento del empleo y a la ganancia de poder de compra de los salarios.

El saldo vivo de los préstamos bancarios a comprador de vivienda creció en un 3,2% en octubre, aumento superior al de 2024 (0,4%). Dicha evolución contrasta con el largo periodo de retroceso de la magnitud citada entre 2015 y 2023.

Las compraventas de viviendas registradas en los tres primeros trimestres de 2025 aumentaron en un 14,4% sobre el mismo periodo de 2024. Las compraventas de viviendas nuevas aumentaron en un 24,1% en el periodo citado y las de viviendas usadas lo hicieron en un 12% (FIG. 14). La previsión de ventas de viviendas en 2025, según la fuente estadística citada, se aproxima a 735 000, la cifra de ventas más elevada desde 2007. La previsión de ventas de viviendas usadas es del 77,5% del total, frente al 22,5% correspondiente a las viviendas de nueva construcción. Estos datos implican una ligera mayor participación de las viviendas de nueva construcción dentro del total de las ventas en 2025 respecto del año anterior.

Las ventas de viviendas, tras crecer a fuerte ritmo en los dos primeros trimestres descendieron en el tercer trimestre (FIG. 15). En esta evolución ha debido ejercer una influencia significativa el factor estacional.

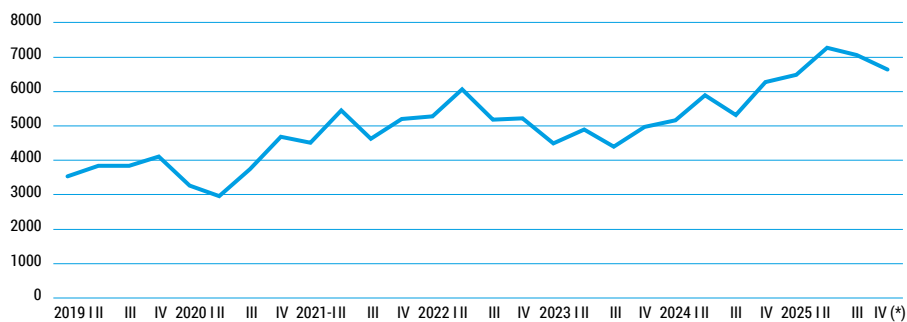


FIG. 13. Créditos a comprador de vivienda, millones de euros. Medias móviles trimestrales, 2019-2025

Fuente: Banco de España

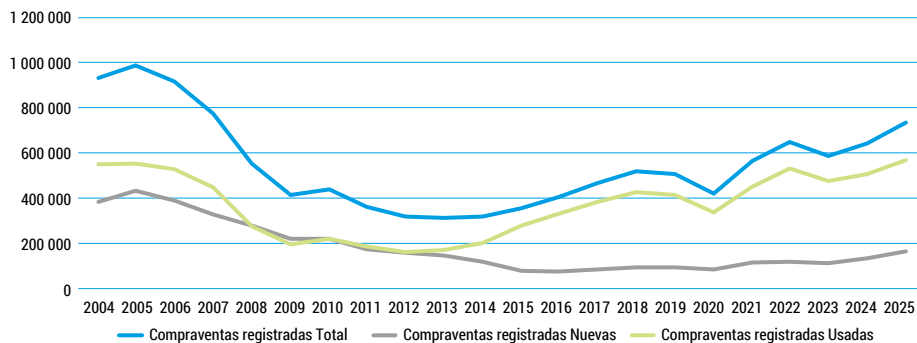


FIG. 14. Compraventas de viviendas registradas, totales anuales. Total viviendas, nuevas y usadas, 2004-2025 (previsión)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

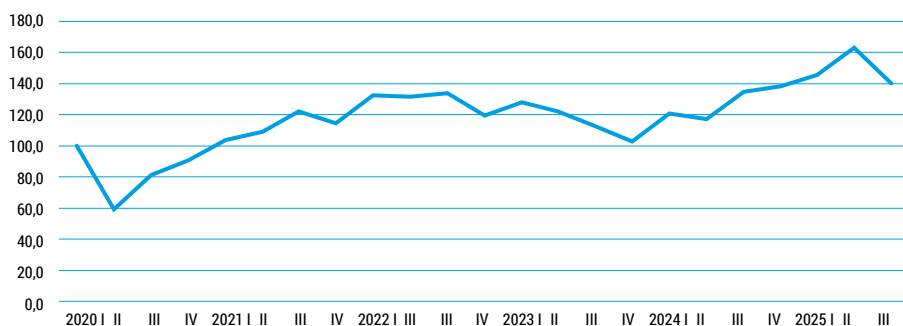


FIG. 15. Compraventas de viviendas registradas. Datos trimestrales (100=2020 I), 2020-2025

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

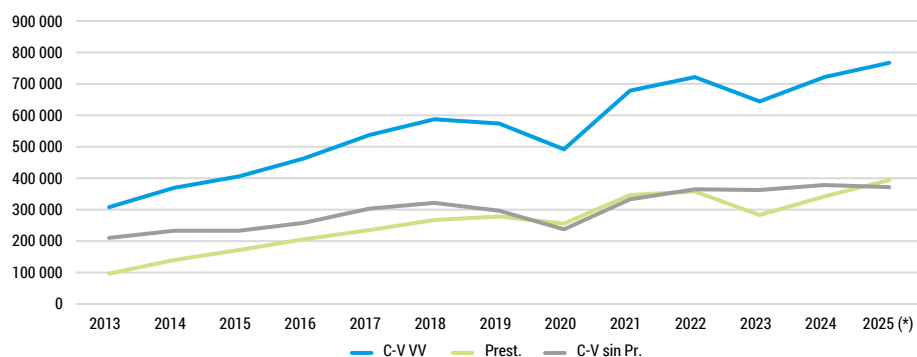


FIG. 16. Compraventas de viviendas. Total, con y sin préstamo hipotecario. Datos anuales, 2013-2025 (previsión)

Fuente: Consejo General del Notariado

Según la estadística notarial, las ventas de viviendas aumentaron en España en los tres primeros trimestres de 2025 en un 6,2%. Las ventas realizadas con préstamo hipotecario aceleraron el aumento anual hasta un 15,1%, mientras que las ventas realizadas sin préstamo hipotecario descendieron en un -1,2% en el mismo periodo de tiempo (FIG. 16). La proporción de estas últimas dentro del total de ventas fue el 48,6%. La previsión de ventas para 2025, según esta fuente estadística, es de 765 630, la más elevada después de 2007.

Según la estadística continua de población del INE en 2025 se ha acelerado el ritmo neto de creación de hogares, después de tres años de retroceso. A 30 de septiembre de 2025 el número de hogares ascendió en España a 19,7 millones, un 1,12% más que en la misma fecha del año precedente. La variación interanual de hogares fue de 218 500 en la fecha citada. La previsión de viviendas iniciadas es de unas 135 000 en 2025, el 61,7% del aumento previsto en el número de hogares (FIG. 17).

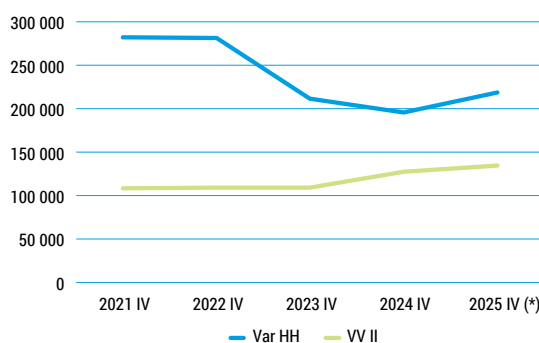


FIG. 17. Hogares y viviendas iniciadas, variaciones anuales, 2021-2025 (previsión)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Transportes

5 MERCADO DE VIVIENDA (III). LA NUEVA OFERTA

Entre los datos básicos de la vivienda en España destaca, en primer lugar, la existencia de un parque de viviendas familiares que a fines de 2024 ascendía a 27 millones, de los que el 28,6% correspondía a viviendas no principales (secundarias y vacías). En segundo lugar, según la estadística continua de la población del INE, a 30 de septiembre de 2025 la población residente en España se elevó a 49,4 millones de habitantes, de los que el 14,4% eran extranjeros, mientras que el total de habitantes no nacidos en

España suponía en la misma fecha el 19,9% de la población.

El crecimiento de la población se debe, pues, al incremento en el número de nacidos en el extranjero, pues ha seguido descendiendo el número de nacidos en España. En tercer lugar, el número de hogares a fines de septiembre ascendió a 19,7 millones, con un aumento de 55 100 durante el tercer trimestre de 2025. Los datos anteriores revelan, sobre todo, el rápido aumento de la población de España, aumento que ha sido de ocho millones en el primer cuarto del siglo XXI y que se ha acelerado en el periodo posterior a la pandemia de 2020.

El sector de la construcción parece haber experimentado una recuperación clara en 2025. Las previsiones de Funcas señalan un crecimiento del conjunto del sector en 2025 del 4,3% (4% en 2024), por el lado de la demanda El consumo aparente de cemento creció en un 11,5% en el periodo enero-octubre de 2025 sobre el año precedente (0,9% en 2024), crecimiento superior al de los tres años anteriores (FIG. 18).

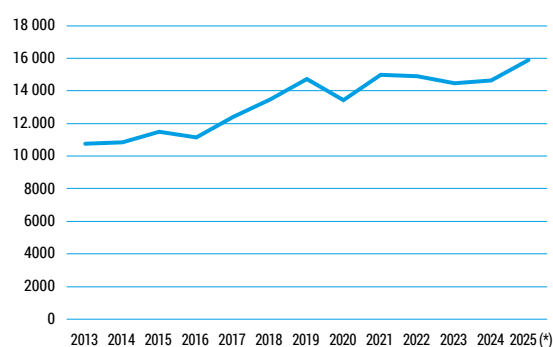


FIG. 18. Consumo aparente de cemento. Totales anuales, 2013-2025 (previsión)

Fuente: Banco de España

Los visados de viviendas de obra nueva aumentaron en un 5,6% en enero-septiembre de 2025 sobre el mismo periodo del año anterior. Dicha evolución implica que el total de viviendas iniciadas en 2025 estará próximo a las 135 000, la cifra anual más elevada desde 2008 (FIG. 19). Los visados para rehabilitación de viviendas aumentaron solo en un 0,7% en el citado periodo de 2025. De lo anterior se deriva que el total de rehabilitaciones de viviendas en dicho ejercicio puede estar por debajo de las 25 000 viviendas.

Las certificaciones de fin de obra, que aproximan el número de viviendas terminadas, descendieron

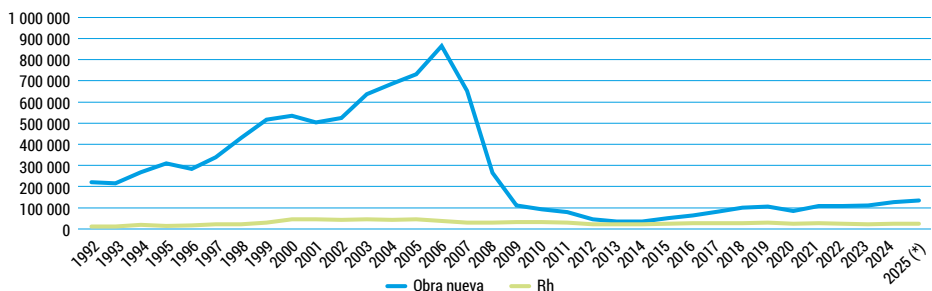


FIG. 19. Viviendas. Visados de obra nueva y visados de rehabilitación. Totales anuales, 1992-2025 (previsión)
Fuente: Ministerio de Transportes

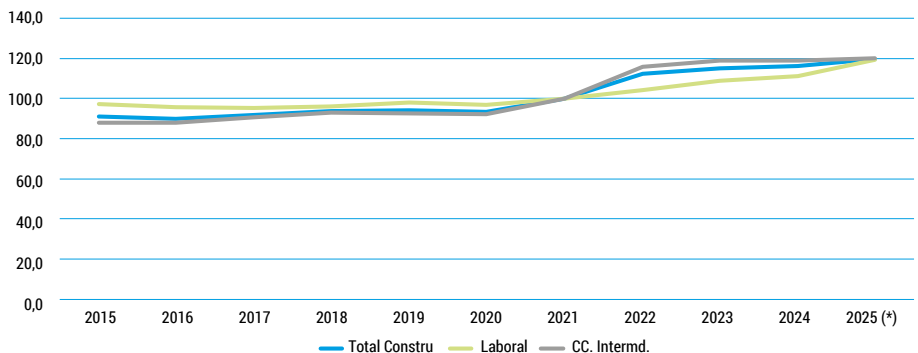


FIG. 20. Índices de costes de la construcción. Índice general, costes laborales y de costes de consumos intermedios (100=2021).
Datos medios anuales, 2015-2025 (previsión)
Fuente: Banco de España

en el periodo mencionado en un 8,7%, lo que puede implicar un total de viviendas terminadas inferior a las 90 000 en 2025. Se trata de una cifra de aumento efectivo de la nueva oferta de viviendas muy inferior a la creación neta de hogares prevista para este año. Las series estadísticas mensuales de visados de obra nueva y de certificaciones de fin de obra oscilan con frecuencia, por lo que hay que mantener reservas sobre las previsiones antes realizadas para 2025.

El índice general del coste de la construcción ha acelerado el crecimiento en 2025, con datos hasta septiembre. En los nueve primeros meses de este año el aumento interanual fue el 3,1% (0,9% en 2024), consecuencia del importante incremento registrado por los costes laborales, que subieron en el periodo antes citado en un 7,1% (2,3% en 2024) (Fig. 20). El subsector de la edificación registró un aumento similar al del conjunto de la construcción.

El empleo en la construcción aceleró el crecimiento en 2025 hasta el 5,3% en el tercer trimestre de este ejercicio (3,1% en 2024), empleando los datos de fin de año. Dicho incremento fue muy superior al de los seis años precedentes y confirma la recuperación antes citada del sector de la construcción

en el último ejercicio (Fig. 21). El empleo en la construcción supuso el 7% del empleo total de España en el tercer trimestre de 2025, según la Encuesta de Población Activa. El número de afiliados a la Seguridad Social en el sector de la construcción, próximo al millón y medio de afiliados (6,8% del total de afiliados), aumentó en un 4,1% en septiembre de 2025 sobre el año anterior, por encima del incremento total de la afiliación en dicho periodo.

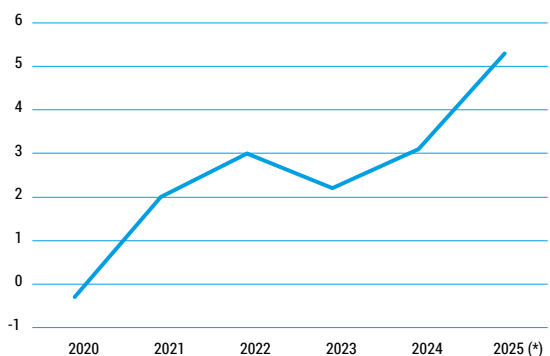


FIG. 21. Sector de la construcción, EPA. Tasas de crecimiento anual del empleo, 4º trimestre (%), 2020-2025
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

6 SOBRE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El componente más importante de la política de vivienda es el de la construcción de viviendas protegidas, cuya calificación provisional y definitiva corresponde a las comunidades autónomas. En el primer semestre de 2025 el número de calificaciones provisionales aumentó en un 8,0% sobre el año anterior, mientras que las calificaciones definitivas descendieron en un 3,5%. Con los datos citados la previsión para 2025 es de 25.500 calificaciones provisionales y de casi 14 000 calificaciones definitivas (FIG. 22). Aunque los niveles de viviendas protegidas terminadas están mejorando, todavía quedan lejanas respecto de las necesidades crecientes que está provocando el crecimiento de la población y a demanda de vivienda para fines no residenciales.

Un Acuerdo de Consejo de ministros de 16 de septiembre de 2025 subrayó los avances registrados en la política pública de viviendas desde la entrada en funcionamiento del actual gobierno y anticipó nuevas actuaciones. Dentro de estas últimas destacaba, en primer lugar, la relativa a la implantación de un nuevo Plan Estatal de vivienda, 2026-2030, el primero a aprobar estando vigente la Ley de Vivienda 12/2023. En dicho Plan destacaría el carácter permanente de la vivienda pública asequible, la mayor transparencia y planificación de la política de vivienda por parte de las comunidades autónomas y la mejora en la financiación estatal de las viviendas protegidas.

En segundo lugar, destacaba asimismo el anuncio del traspaso de Sareb a SEPES de 40 000 viviendas 2400 suelos en los que se podrían construir 55 000 viviendas protegidas asequibles. En tercer

lugar, se anunció la creación de una empresa estatal de vivienda, con capacidad para promover, construir, adquirir y gestionar las viviendas protegidas asequibles.

Los cinco objetivos del Plan Estatal de Vivienda 2026-30, a aparecer en enero de 2026, serían los de construir más viviendas protegidas cuya construcción ocuparía el 40% de los recursos del Plan estatal citado, el mejorar la situación de las viviendas existentes incrementando la rehabilitación, la reducción de la edad de emancipación de los jóvenes, la reducción del esfuerzo preciso para acceder a la vivienda y la reversión de las zonas de mercado residencial tensionado.

Con posterioridad al Acuerdo del Consejo de ministros citado se ha aprobado la transformación de SEPES en CASA47, la entidad estatal de Vivienda, a partir del Real Decreto 1123/2025, de 10 de diciembre (BOE de 11.12.2025). Dicha nueva norma modifica el Estatuto de SEPES de 1999. La actividad principal de la nueva empresa sería la de la urbanización y entrega de suelo y vivienda a las demás administraciones públicas, actuando como una gran entidad estatal de vivienda, gestionando todo el ciclo residencial del parque público de vivienda estatal. La denominación de la empresa sería “CASA 47 Entidad Pública Empresarial”, dotada de una Presidencia y de un Consejo Rector y adscrita al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

En la presentación de la nueva empresa estatal el 4 de diciembre de 2025 la Ministra de Vivienda detalló como van a ser los contratos de alquiler que firme la nueva entidad, cuyos aspectos más relevantes serían los siguientes:

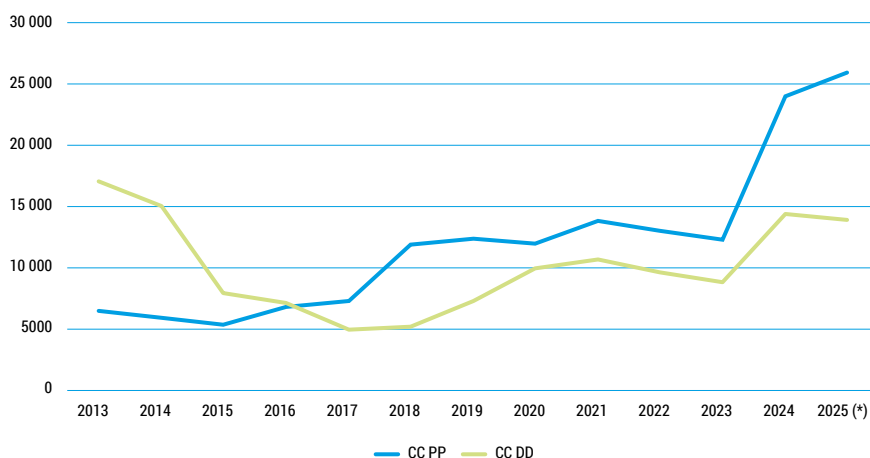


FIG. 22. Viviendas protegidas. Calificaciones provisionales y definitivas. Totales anuales, 2013-2025 (previsión)
Fuente: Ministerio de Vivienda

- Duración de los contratos, que será de 75 años, con una primera fase de 14 años, a la que seguirían actualizaciones cada 7 años, Todas las prórrogas se condicionarían al cumplimiento de la mayoría de las condiciones de acceso.
- El precio del alquiler se fijará en base a criterios de asequibilidad en función de lo que puedan pagar los inquilinos, y no superaría el 30% de la renta disponible media del territorio.
- Ingresos de los destinatarios: Tendrían ingresos situados entre 2 y 7,5 Iprem (entre 16 800 y 63 000 euros anuales de ingresos), lo que cubriría el 60% de la población de España. Se habilitará un portal online para consultar las promociones disponibles, con los requisitos completos de cada una, pudiendo hacerse a través de dicho portal las solicitudes de vivienda.

CASA47 gestionará un amplio patrimonio desde el inicio de su actividad. Su cartera de vivienda se nutrirá de la construcción propia, de la incorporación de viviendas y de suelo de otros Ministerios (Hacienda, Defensa e Interior) y de la empresa SAREB. De esta última se han recuperado más de 40 000 viviendas y 2400 suelos, con capacidad para albergar otras 55 000 viviendas para ponerlas a disposición de la ciudadanía de forma paulatina.

El objetivo es consolidar una inversión pública continuada y sostenible, que aporte certezas a todo el ciclo residencial. Se prevé realizar una inversión de 13 000 millones de euros en diez años, para atender a la demanda de los nuevos hogares al margen de los ciclos especulativos, aproximando la dimensión del parque público a los niveles europeos (el 8% del parque de viviendas principales). La financiación prevista permitiría construir más de 10 000 viviendas en diez años. Dicho volumen de viviendas podría incrementarse si CASA 47 emplease asimismo financiación crediticia, no presupuestaria, para la construcción de un volumen mayor de viviendas.

El Real Decreto 1135/2025, de 10 de diciembre (BOE de 13.12.2025) permite la cobertura en caso de impago del alquiler de vivienda para jóvenes y colectivos vulnerables, y será gestionada por las comunidades autónomas de régimen común. Dicha actuación estaba prevista en el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, que en su artículo 76 aprobó una línea de avales por cuenta del Estado para la cobertura en caso de impago en el alquiler de vivienda, reforzando la confianza de propietarios y de arrendatarios.

Entre los requisitos de los arrendadores, destaca la firma de contratos con menores de 35 años o personas vulnerables. La cuantía del alquiler no debe de superar el índice estatal de referencia y se suscribiría con el arrendatario el compromiso relativo al aval al alquiler. El aval compensaría el impago de las rentas del alquiler, los daños causados a la vivienda y el coste de los suministros debidos. Se habilitará una línea presupuestaria para financiar esta medida.

El documento “Plan Europeo de Vivienda Asequible”, aparecido en diciembre de 2025, presenta un plan de la Comisión Europea para abordar la crisis de vivienda en Europa, promoviendo la asequibilidad, sostenibilidad y la calidad en la construcción de vivienda (AVS, GESTORES PÚBLICOS, 2025).

Dicho documento describe la crisis de la vivienda en Europa, donde destaca el fuerte aumento de precios y de alquileres y la necesidad de construir dos millones de viviendas para satisfacer la demanda actual existente. Esto último exige una inversión anual en materia de construcción de viviendas de 150 000 euros al año en el conjunto de la Unión Europea. El aumento del parque de viviendas se situaría sobre todo en áreas de alta demanda, e incluiría asimismo la renovación de los edificios existentes y la regulación del alquiler a corto plazo.

El documento insiste en la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos previos a la construcción de nuevas viviendas, reduciendo los tiempos de autorización. Se apoyaría a áreas con stress de vivienda con medidas legislativas y no legislativas para mejorar la asequibilidad. El fuerte aumento de las viviendas de alquiler a corto plazo y de uso turístico, el 93% en la UE entre 2018 y 2024, ha afectado a la disponibilidad de vivienda asequible.

Se implementará un Reglamento sobre alquileres a corto plazo a partir de mayo de 2026 para aumentar la transparencia y regular el mercado. La Comisión propondrá una ley para establecer un marco coherente sobre los alquileres a corto plazo, permitiendo a las autoridades locales gestionar su impacto.

En la lucha contra la falta de vivienda se propondrá una recomendación del Consejo para combatir la exclusión de vivienda y apoyar a las personas en situaciones precarias. Se movilizarán inversiones en soluciones de vivienda social y se deberá aumentar la transparencia en los acuerdos de alquiler. El Ejecutivo comunitario toca así tres

puntos, el de la construcción, las ayudas de Estado para apoyar proyectos de vivienda asequible sin necesidad de notificación previa ni autorización de la Comisión y, por último, una nueva normativa sobre alquileres turísticos (SAUQUILLO, *El País*, 2025).

El ejecutivo comunitario plantea la posibilidad de movilizar 11 500 millones de euros en los próximos años, la mayor parte en inversiones en 2026. A esto se sumará financiación adicional a largo plazo que se incluirá en el próximo presupuesto comunitario, de 2028 a 2034 y se estima necesaria la construcción de 650 000 viviendas al año (MONTES, *El Economista*, 2025).

7 BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE GESTORES PÚBLICOS DE VIVIENDA Y SUELO, AVS GESTORES PÚBLICOS (2025): *Plan Europeo de Vivienda Asequible, Resumen Estratégico*, Housing Europe, 16 de diciembre.
- EUROPEAN ECONOMY (2025): *European Economic Forecast*, Autum.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, FMI (2025): "World Economic Outlook (Foreword y Executive Summary)", octubre.
- MONTES, L. (2025): *Bruselas lanza un plan para movilizar 150 000 millones anuales en una década para la crisis de vivienda*, *El Economista*, 16 de diciembre.
- PÉREZ BARRIO, G. (2025): *Posibles desfases de precios con la evolución de la economía por comunidades Autónomas*. UVE Valoraciones, noviembre.
- SAUQUILLO, M. S. (2025): *Bruselas propondrá una nueva regulación sobre alquileres turísticos*, *El País*, 17 de diciembre.

476

Reseñas y Libros

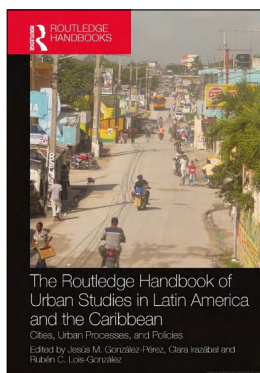
Reviews and Books

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible:

<https://www.mivau.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/bibliotecas-de-acceso-publico/biblioteca-general-del-ministerio-de-fomento>

THE ROUTLEDGE HANDBOOK OF URBAN STUDIES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: CITIES, URBAN PROCESSES, AND POLICIES



EDITORES: JESÚS M. GONZÁLEZ-PÉREZ, CLARA IRAZÁBAL, RUBÉN C. LOIS-GONZÁLEZ, **AUTORES:** JILL WIGLE, LORENA ZÁRATE, FRANCISCO CEBRIÁN ABELLÁN, MARÍA ENCARNÇÃO BELTRÃO SPOSITO, MANUEL DAMMERT GUARDIA, MARÍA JOSÉ PIÑEIRA MANTIÑÁN, REINALDO PAUL PÉREZ MACHADO, FERNANDO LARA, ANA MARÍA CHÁVEZ GALINDO, JOSÉ MARCOS PINTO DA CUNHA, CYNTHIA GOYTIA, CARLA MARCHANT SANTIAGO, RAFAEL SÁNCHEZ ACUÑA, YERKO MONJE-HERNÁNDEZ, FERNANDO CARRIÓN MENA, PAULINA CEPEDA, CARMEN VALVERDE, LILIANA LÓPEZ LEVI, CARLA FILIPE NARCISO, ADRIÁN GUILLERMO AGUILAR, FLOR M. LÓPEZ GUERRERO, CLARA EUGENIA SALAZAR, JAIME HERNÁNDEZ-GARCÍA, ISAAC FRANCISCO SALGADO-RAMÍREZ, NORA LIBERTUN DE DUREN, JUAN ÁNGEL DEMERUTIS, MAGDALENA VICUÑA, RAQUEL ROLNIK, ISADORA DE ANDRADE GUERREIRO, ADRIANA MARÍN-TORO, RODRIGO HIDALGO DATTWYLER, ÁLEX PAULSEN ESPINOZA, ABRAHAM PAULSEN BILBAO, JUAN PABLO CHAUVIN, NELI APARECIDA DE MELLO-THÉRY, ALESSANDRO SOARES DA SILVA, EDUARDO DE LIMA CALDAS, CAIO PENKO TEIXEIRA, VÍCTOR JIMÉNEZ BARRADO, VOLTAIRE ALVARADO PETERSON, JUAN FELIPE FRANCO, DANIEL A. RODRÍGUEZ, PAULA SOTO VILLAGRÁN, LUCÍA MEJÍA DORANTES, GLADYS MITCHELL-WALTHOUR, MARIELA NOLES COTITO, TANYA KATERÍ HERNÁNDEZ, MICHELLE A. MYCOO, ALBERTO DIAZ-CAYEROS, TATIANA GALLEGU-LIZON. ROUTLEDGE, NEW YORK; 2023, TAPA DURA, 18 X 25 CM, 656PP; 200,8 € (£172) EN PAPEL, 41 € (£35,19) LIBRO ELECTRÓNICO; ISBN PAPEL: 9780367677404, ISBN EBOOK: 9781003132622

Este libro presenta debates críticos sobre los estudios urbanos realizados y los grandes desafíos actuales que se enfrentan las ciudades y los espacios urbanos en América Latina y el Caribe; una región que está entre las más urbanizadas del mundo. Este manual es un ejemplo de multidisciplinariedad por cuanto sus más de cincuenta autores proceden de diferentes disciplinas (Geografía, Arquitectura, Urbanismo, Ciencias Políticas, Economía, etc.) que se ven reflejadas en las metodologías de investigación, en las interpretaciones del hecho urbano en la región y en la evaluación crítica de cuestiones urbanas de gran actualidad como la historia urbana, la desigualdad o las políticas, entre muchas otras.

Como indica el propio libro, está diseñado para satisfacer las necesidades de consulta y estudio interdisciplinario de estudiantes de diseño urbano, arquitectura, planificación urbana, ciencias políticas, sociología, administración pública, antropología entre otras muchas. Por tanto, es un recurso clave para los investigadores, técnicos y todos aquellos interesados en entender el funcionamiento de la ciudad y los diferentes problemas urbanos en América Latina y el Caribe.

El contenido de este manual está organizado en cuatro grandes secciones, compuestas por diferentes capítulos de distintos autores. Primero se estudia la evolución urbana a partir de las historias y trayectorias del desarrollo espacial urbano. Lo que da pie al análisis de la desigualdad y el desplazamiento continuo de las poblaciones urbanas. Este estudio y análisis previo permite que en la tercera parte se debata aspectos contemporáneos sobre las políticas urbanas y se concluye con dos capítulos destinados a debatir, desde diferentes perspectivas, sobre el futuro de la ciudad.

En definitiva, al abordar tanto aspectos generales como investigaciones más detalladas, el manual ofrece un estudio integral de todos los procesos de urbanización y las políticas urbanas en un contexto global. Es por esto que el manual contribuye a una mejor comprensión sobre todos los cambios tanto pasados como los actuales y los desafíos de las sociedades contemporáneas.

Índice de contenidos:

- Presentación
- Part I: Histories and Trajectories of Spatial Urban Development
 - 1. The Study of Latin American and Caribbean Cities in the 21st Century
 - 2. The Right to the City in Latin America and the Caribbean
 - 3. Urban Growth, Metropolization, and Growth Management in Latin America and the Caribbean
 - 4. Historic Urbanism, Urban Morphology, and Urban Design in Latin America and the Caribbean
 - 5. Structures and Typologies of Latin American and Caribbean Cities
 - 6. Urban Migrations in the Cities of Latin America and the Caribbean
 - 7. Land Markets and Land Policy in Latin America and the Caribbean
- Part II: Inequality and Continued Displacement
 - 8. Long-Term Features of Cities in Latin America and the Caribbean: Socio-Residential Segregation, Territorial Inequality, and Spatial Fragmentation
 - 9. Historic Centers in Latin America and the Caribbean: From Heritage Fetishism to Productive Inheritance
 - 10. From Degradation to Gentrification and Touristification of Historical Centers in Latin America and the Caribbean: A Decolonial Perspective
 - 11. Urban Poverty and Social Inequality in Latin America and the Caribbean: Social Vulnerability in the Era of Sustainable Development
 - 12. Structural Precariousness in Self-Managed Settlements in Cities of Latin America and the Caribbean
 - 13. Conflict, Violence and Inequality in Latin American and Caribbean Cities

- 14. Peripheral Growth in Latin American and Caribbean Metropolis: Gated Communities and Spatial Path Dependence
- Part III: Contemporary Policy Debates
 - 15. Urban and Regional Planning in Latin America and the Caribbean
 - 16. Financialization of Housing in Latin America and the Caribbean: Rent Extraction, Flexibility and Illegalisms
 - 17. Environment and City in Latin America and the Caribbean: The Clash of Inequality and Urban Sustainability
 - 18. Cities and Public Health in Latin America and the Caribbean
 - 19. Models of Urban Governance and Social Movements in Latin America and the Caribbean
 - 20. Geography and Urban Insurgencies in Latin America and the Caribbean
 - 21. Emergent Urban Challenges in Latin America and the Caribbean: Climate Change Adaptation and Mitigation
 - 22. Accessibility, Mobility, and Transportation Innovations in Latin America and the Caribbean: Successes and Areas for Improvement
 - 23. Urban Projects and Public Space in Latin America and the Caribbean: Walking Towards a Paradigm of Gender Equality
 - 24. Race, Gender, Class and Public Policies in Latin America and Andean Countries
 - 25. Caribbean Island Cities: Urban Issues, Urbanization Processes and Opportunities for Transformation
- Part IV: The Future of the City
 - 26. The Future of Latin American and Caribbean Cities: Urban Bias and Political Fragments in Place
 - 27. From Emerging to Inclusive and Sustainable: The Future of the City in Latin America and the Caribbean
- Index

Jesús M. González-Pérez es catedrático de Geografía en la Universitat de les Illes Balears. Presidente de la Asociación Española de Geografía (AGE). Asimismo, es presidente de la Red ANEXXI y director de la Cátedra d'Estudis Urbans (UIB).

Clara Irazábal es la directora del Programa de Estudios Urbanos y Planificación de la Escuela de Arquitectura, Planificación y Conservación de la University of Maryland (College Park). Fue profesora en la University of Missouri (Kansas City-Missouri); Columbia University (New York), y University of Southern California (Los Angeles).

Rubén C. Lois-González es el vicepresidente de la Unión Geográfica Internacional (UGI) y catedrático de Geografía de la Universidad de Santiago de Compostela. Especialista en Geografía Urbana y Cultural. Ha sido profesor invitado en las universidades de Le Mans, Caen e Toulouse-Le Mirail (Francia), Bergen (Noruega), Messina (Italia) y Federal de Bahia-UFBA (Brasil).

Ana García Gallego
Personal de investigación
Universitat de les Illes Balears

IMPLEMENTANDO LA NUEVA AGENDA URBANA: CASOS PRÁCTICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. CATÁLOGO DE BUENAS PRÁCTICAS URBANAS DE AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA AUE



CORDINACIÓN: ANA BEATRIZ JORDAO, GONZALO LACURCIA, ANA MUÑOZ ARRANZ, **COLABORADORES** ONU-HABITAT – OFICINA DE ESPAÑA Y OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ROLAC), **AUTORES:** AUGUSTO PINTO CARRILLO, FERNANDO MURILLO, RAISA BANFIELD, MARÍA ANGÉLICA MEJÍA, MARIANA MIRANDA MAIA LOPES, MARIANA ALEGRE, INÉS SÁNCHEZ DE MADARIAGA, JORGE MELGUIZO, MARCO KAMIYA, FERNANDO CARRIÓN MENA, MARGARITA GREENE, CAROLINA TKACHUK, JORGE PÉREZ JARAMILLO, EDICIÓN ONU-HABITAT-OFICINA DE ESPAÑA Y MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA (MIVAU) 2025. TAPA BLANDA; 30 CM; 72,73 MB; 256 PP; PDF EN LÍNEA. NIPO 179-25-007-4.

La Agenda Urbana Española (AUE) se ha convertido en una referencia a nivel nacional e internacional, al ser una de las primeras políticas aprobadas y puestas en práctica en el mundo. La AUE es una política nacional urbana y una herramienta de gobernanza que articula la colaboración y cooperación entre Administraciones y los demás actores que intervienen en la planificación del devenir de nuestros pueblos y ciudades.

Implementando la Nueva Agenda Urbana: Casos prácticos en América Latina y El Caribe, es un compendio de iniciativas en forma de políticas, planes, programas y proyectos que se han llevado a cabo en países y ciudades de la región en los últimos años, y que se presenta con la intención de generar referencias sobre iniciativas implementadas en el contexto latinoamericano que responden a los criterios establecidos en la Nueva Agenda Urbana.

Este catálogo es, por tanto, un documento de trabajo y una referencia para todas las entidades que, en su ámbito de competencia, pretendan poner en marcha políticas sostenibles para la mejora de los espacios y, por tanto, para la mejora de la vida de las personas.

Índice de contenidos:

- Prólogos
- Introducción
- Tabla de casos prácticos
- Ámbito 1. Planificación y gestión del espacio territorial y urbano
 - Planificación y gestión del espacio territorial y urbano en América Latina y el Caribe
- Ámbito 2. Regeneración urbana y espacio público
 - Mestizaje, regeneración urbana y espacios públicos en Latinoamérica y el Caribe
- Ámbito 3. Urbanismo resiliente y ambientalmente sostenible
 - Ciudad y Biodiversidad
 - Humedales, zorros y una resolución de la ONU: Bienvenidos a BiodiverCiudades, las nuevas ciudades de América Latina y el Caribe
- Ámbito 4. Gestión sostenible de recursos y economía circular
 - Economía Circular: una solución a las crisis urbanas
- Ámbito 5. Acceso a sistemas de transporte y movilidad sostenible para todos
 - Desafíos de la Movilidad en América Latina y el Caribe
- Ámbito 6. Inclusión social y erradicación de la pobreza
 - Género y urbanismo. Apuntes para el análisis transcultural España-América Latina

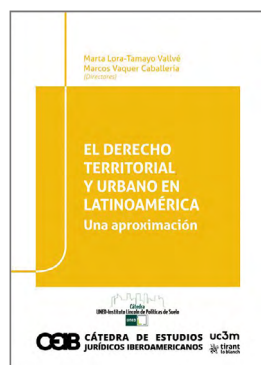
- Construir nuestras ciudades desde una dimensión cultural
- Ámbito 7. Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos
 - Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos
 - El impacto de la percepción de inseguridad en las ciudades y la economía de América Latina
- Ámbito 8. Acceso para todos a viviendas y servicios adecuados
 - El acceso para todos a una vivienda segura y asequible, y a servicios urbanos adecuados en América Latina y el Caribe
- Ámbito 9. Ciudades inteligentes centradas en las personas
 - Ciudades inteligentes centradas en las personas: enfoque Latam
- Ámbito 10. Construcción de la estructura de gobernanza
 - Reflexiones sobre continuidad, calidad y colectividad de un proyecto de ciudad

Ana Beatriz Jordao es la responsable de la Oficina de ONU-Habitat en España. La Sra. Jordao tiene una amplia experiencia en programas de infraestructuras, así como en proyectos con enfoques integrales de resiliencia urbana y mejora integral de comunidades vulnerables. Anteriormente, trabajó en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como especialista urbana en el Departamento de Cooperación Financiera, y en el Departamento de Cooperación Multilateral. Hasta ese momento, la Sra. Jordao trabajó como gestora de proyectos en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como en el Ministerio de Economía y Hacienda. Estudió Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Federal de Río de Janeiro y en la Universidad de Sevilla, y tiene un Máster en Restauración Arquitectónica por la Universidad Politécnica de Madrid..

Gonzalo Lacurcia es arquitecto por la Universidad Central de Venezuela / MSc en Urbanismo por la Universidad Tecnológica de Delft (Países Bajos). Experto en temas de planificación estratégica referida al ámbito urbano, en planificación urbana y territorial, y en vivienda. Durante más de 20 años, ha ocupado diversas posiciones en el ámbito público, y ha desarrollado proyectos con el sector privado y con el tercer sector. Desde el año 2016 se desempeña como consultor senior en el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), primero como parte del Urban Planning and Design LAB y posteriormente en la División de Vivienda y Mejoramiento de Barriadas (ambos en la sede central de Nairobi, Kenia), incorporándose en 2018 a la Oficina de ONU-Habitat en España. Ha colaborado en proyectos de planificación urbana y vivienda en diversos países, entre los que destacan Venezuela, Afganistán, Ecuador y España..

Ana Muñoz Arranz es arquitecto con experiencia en estudios de arquitectura desde el año 2007, colaborando en la redacción de Proyectos Básicos y de Ejecución de edificación de nueva planta, rehabilitación, restauración y reformas, de ámbito residencial, dotacional, religioso, docente, terciario...; así como profesional independiente realizando proyectos de reforma e interiorismo de viviendas, adecuación de locales comerciales y diseño de mobiliario exterior. Es Consultora ONU-Habitat.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU



DIRECTORES: MARTA LORA-TAMAYO Y MARCOS VAQUER CABALLERÍA;
CORDINADORA: CLAUDIA ACOSTA, **AUTORES:** CLAUDIA ACOSTA, ANTONIO AZUELA RICO, VÍCTOR CARVALHO PINTO, CARLOS CASTRO CASAS, EDUARDO CORDERO, CARLOS HERRERA, MELINDA LIS MALDONADO, MARTA LORA-TAMAYO, LUCIANO PAREJO ALFONSO, HERNÁN PETRELLI, JUAN FELIPE PINILLA, ENRIQUE RAJEVIC MOSLER, HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, MARCOS VAQUER CABALLERÍA. EDITORIAL CÁTEDRA DE ESTUDIOS JURÍDICOS IBEROAMERICANOS - UC3M – TIRANT LO BLANCH 2024. TAPA BLANDA; 21,5 X 15 CM; 473 PP.; 43,90 €; ISBN 9788411972048

El libro *El Derecho territorial y urbano en Latinoamérica. Una aproximación*, es una obra colectiva dirigida y coordinada por Marta Lora-Tamayo Vallvé y Marcos Vaquer Caballería, académicos de reconocido prestigio en el ámbito del Derecho administrativo y urbanístico. Publicada por Tirant lo Blanch en 2024, la obra reúne contribuciones de especialistas de diversos países iberoamericanos, ofreciendo una mirada amplia y rigurosa sobre los principales retos del urbanismo en la región.

La obra propone una aproximación comparada y crítica al Derecho territorial y urbanístico latinoamericano, entendiendo el urbanismo en un sentido amplio, como el conjunto de instrumentos jurídicos destinados a ordenar el uso del territorio y a orientar el desarrollo urbano. Desde esta perspectiva, el libro no se limita a describir los marcos normativos existentes, sino que analiza su capacidad real para dar respuesta a los profundos desequilibrios sociales, territoriales y ambientales que caracterizan a buena parte de los países de la región.

Tras una introducción histórica y conceptual a cargo de Luciano Parejo Alfonso, en la que se pone de relieve la tensión entre la existencia de regulaciones urbanísticas avanzadas y su frecuente escasa efectividad práctica, la primera parte de la obra se estructura en torno a cinco capítulos dedicados a cuestiones transversales del Derecho territorial y urbano.

En ellos se abordan, respectivamente, la función social y ecológica de la propiedad del suelo desde una perspectiva comparada entre Europa y América Latina; la equidistribución de beneficios y cargas como principio vertebrador del ordenamiento urbanístico; las principales barreras que dificultan la eficacia normativa de las políticas territoriales; la problemática de la regularidad e irregularidad urbana y sus implicaciones jurídicas; y, finalmente, el papel del urbanismo en la promoción de una vivienda inclusiva frente a fenómenos de exclusión social.

Junto a Marcos Vaquer Caballería y Marta Lora-Tamayo Vallvé, autores de los dos primeros capítulos, participan en esta primera parte Héctor Santaella Quintero, Eduardo Cordero y Claudia Acosta, cuyas aportaciones refuerzan el enfoque crítico y plural de la obra.

La segunda parte del libro ofrece un análisis detallado de distintos ordenamientos nacionales de referencia, con estudios específicos sobre Argentina (Melinda Lis Maldonado y Hernán Petrelli), Brasil (Victor Carvalho Pinto), Colombia (Juan Felipe Pinilla P.), Ecuador (Marta Lora-Tamayo Vallvé y Arturo Mejía Granizo), Chile (Enrique Rajevic Mosler), México (Antonio Azuela y Carlos Herrera) y Uruguay (Carlos Castro Casas). Cada uno de estos capítulos presenta un panorama completo del marco jurídico vigente, las instituciones

competentes y las principales problemáticas que afectan a la ordenación territorial y urbana en cada país.

Se trata de una obra de gran valor académico y práctico, que no solo permite identificar similitudes y diferencias entre los distintos modelos latinoamericanos de urbanismo, sino que pone el acento en problemas estructurales comunes, como las dificultades de aplicación efectiva de las normas, la compleja gobernanza entre niveles de gobierno o las tensiones en torno al derecho de propiedad y el acceso a la vivienda.

En definitiva, el libro, que viene a completar la extensa e interesante carrera académica de los autores en materia de urbanismo y ordenación del territorio, responde a la necesidad de repensar el Derecho territorial y urbano en contextos de urbanización acelerada, desigualdad y crisis ambientales, aportando elementos conceptuales y prácticos para juristas, planificadores, responsables públicos e investigadores.

El Derecho territorial y urbano en Latinoamérica. Una aproximación, es mucho más que eso, y está llamado a ser una obra de referencia para entender cómo el Derecho territorial y urbanístico puede contribuir a un desarrollo más justo y sostenible en la región de Latinoamérica.

Índice de contenidos:

- Presentación
- Primera parte. Principios, instituciones y debates
 - La función social y ecológica de la propiedad del suelo: un diálogo entre Europa y Latinoamérica (Marcos Vaquer Caballería)
 - La equidistribución de beneficios y cargas en el urbanismo iberoamericano. De técnica urbanística a principio vertebrador del ordenamiento (Marta Lora-Tamayo Vallvé)
 - Barreras a la eficacia de las normas y políticas de ordenación territorial y urbanística en América Latina (Héctor Santaella Quintero)
 - Regularidad e irregularidad urbana en Latinoamérica (Eduardo Cordero)
 - Vivienda Inclusiva en la regulación urbanística de América Latina: ¿un destino sin guardianes? (Claudia Acosta)
- Segunda parte. Ordenamientos nacionales de referencia
 - El Derecho territorial y urbano en Argentina (Melinda Lis Maldonado y Hernán Petrelli)
 - El Derecho territorial y urbano en Brasil: una mirada panorámica (Víctor Carvalho Pinto)
 - Derecho territorial y urbano en Colombia (Juan Felipe Pinilla P.)
 - Derecho territorial y urbano en Ecuador (Marta Lora-Tamayo Vallvé y Arturo Mejía Granizo)
 - Derecho territorial y urbano en Chile (Enrique Rajevic Mosler)
 - Derecho territorial y urbano en México (Antonio Azuela y Carlos Herrera)
 - Derecho territorial y urbano en Uruguay (Carlos Castro Casas)

Marta Lora-Tamayo es Catedrática de Universidad en el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. Doctora en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (2000). Máster

Ordenación del territorio y urbanismo. U. Carlos III (95-96) y Máster en Humanidades. UFV (2009). Desde su incorporación como becaria (FPI) en el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED, su trayectoria docente e investigadora se ha centrado en dos líneas de investigación. Dirige en la actualidad la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Participatory Group (comunidad de buenas prácticas internacional en el ámbito de la participación pública) junto con el Ayuntamiento de Madrid.

Marcos Vaquer Caballería es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, de la que también es Director del Máster Universitario en Estudios Avanzados de Derecho Público. Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) y Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Es autor de siete monografías y de un centenar de artículos en revistas científicas y capítulos en libros colectivos, diez de los cuales ha dirigido o coordinado. Ha impartido cursos y conferencias en diversas universidades extranjeras, como las de Nueva York (NYU, EE.UU.), Paris Ouest (Francia), Bocconi y Sacro Cuore de Milán, Pavia y Sassari (Italia), del Externado (Colombia), la Andina Simón Bolívar (Ecuador) o la Alberto Hurtado y la Católica de Valparaíso (Chile). Es miembro de los consejos científicos de la Revista General de Derecho de los Sectores Regulados (Iustel), la Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (INAP) y la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Consejero independiente coordinador y presidente de la comisión de sostenibilidad del consejo de administración de Redeia Corporación, S.A. Ha sido Secretario General de la UC3M (2015-2023), Subsecretario de Vivienda y Presidente de la Entidad Pública Empresarial de Suelo SEPES (2008-2010), Director General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda (2004-2008) y miembro del bureau del Comité de Vivienda y Gestión de Suelo de UNECE, en Naciones Unidas (2006-2008). También ha participado como experto en varios proyectos de asistencia técnica internacional de la Unión Europea en Latinoamérica (Paraguay, 1995 y 1998, Ecuador 2014) y coordinó entre 2006 y 2008 el punto focal español del consorcio URBAN-NET, una red europea para el fomento de la investigación sobre sostenibilidad urbana.

Claudia Acosta, es Investigadora y Coordinadora del eje Habitación y Urbanismo en el centro de investigación aplicada FGV CIDADES. Doctora en Administración Pública y Gobierno (Fundação Getulio Vargas, São Paulo), con estancia doctoral en MIT (Massachusetts Institute of Technology), Maestra en Estudios Urbanos (El Colegio de México A.C.) y en Derecho Económico (Fundação Getulio Vargas), Especialista en Políticas de suelo urbano para América Latina (Lincoln Institute of Land Policy). Abogada. Especialista con perspectiva comparada en derecho urbano y en políticas urbanas de vivienda, suelo, movilidad y financiamiento urbano. Docente en la UNED (España), el Lincoln Institute of Land Policy, y la Universidad del Rosario (Colombia). Consultora en agencias internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial, y la ONU-Habitat. Cuenta con diversas publicaciones en políticas urbanas, derecho comparado, y es dictaminadora en revistas especializadas como EURE (Chile), URBE (Brasil) y del CRIM-UNAM (México).

Sonia Hernández Partal
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
MIVAU

50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL



ORGANIZADOR: MARCO AURÉLIO COSTA IPEA (SÉRIE REDE IPEA. PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL; V.6), BRASÍLIA; 2024; 315 PP; 22,7 X 15,7 CM; ISBN PAPEL: 978-65-5635-068-4, ISBN PDF: 978-65-5635-068-4 DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4>

El presente libro, coordinado por Marco Aurélio Costa, ha sido impulsado por el IPEA, organismo gubernamental con la misión de mejorar las políticas públicas esenciales para el desarrollo brasileño mediante la producción y difusión de conocimientos y el asesoramiento al Estado en sus decisiones estratégicas.

Se ha publicado en lengua portuguesa y aporta en sus dieciséis capítulos (estructurados en tres partes, ver abajo el índice de contenidos) una visión completa y actual sobre el tratamiento que ha recibido la cuestión metropolitana en Brasil a lo largo de cinco décadas. Suelen existir estudios referidos a determinadas áreas metropolitanas de Brasil (por ejemplo, los casos de Rio de Janeiro, Sao Paulo y Curitiba, tratados en la obra “Planes metropolitanos en Iberoamérica: culturas e instrumentos” (2022, eds.: Magdaleña Vicuña del Río, Pablo Elinbaum, Luis Miguel Valenzuela), no obstante, y esto es un aspecto novedoso de libro, aun no se ha contado con un trabajo monográfico sobre Brasil, que haya abordado con una visión de conjunto la gobernanza metropolitana en este país. Así, estamos ante un libro oportuno y necesario, que cierra una laguna de conocimiento.

El libro ofrece un panorama sobre el trayecto histórico, las fórmulas institucionales y el estado de cuestión de la gobernanza metropolitana. Ésta, a diferencia de lo que ocurre en el Estado de Autonomías de España, ha recibido en el contexto del Estado federal de Brasil siempre una atención por la legislación nacional y una política nacional de desarrollo urbano. En este contexto, se explican los primeros impulsos en la cuestión metropolitana durante la dictadura militar y los cambios acontecidos en la época democrática. Para las 77 Regiones Metropolitanas actualmente existentes en Brasil se resaltan los desafíos tradicionales y actuales para el planeamiento urbano-metropolitano y las fórmulas, problemas y conflictos que se plantean para la gobernanza interfederativa y en el ámbito de la financiación metropolitana.

Una atención específica reciben en la tercera parte del libro las cuestiones que tienen que ver con la necesidad de lograr un desarrollo sostenible, resiliente e inclusivo en la escala metropolitana.

En este contexto se tratan las múltiples y complejas tareas a afrontar por las ciudades respecto a un primer gran reto transversal, su adaptación al cambio climático. En segundo lugar, se enfoca el desarrollo metropolitano bajo el prisma de la cohesión social. Se esboza la apropiación desigual del espacio urbano acontecido a lo largo de la historia en las metrópolis de Brasil, destacando como el cambio climático ha supuesto los impactos desiguales sobre las metrópolis, con una carga climática elevada sobre las poblaciones socialmente vulnerables. En tercer lugar, se aporta una breve reflexión crítica sobre otro reto transversal, la transición digital de las regiones metropolitanas, señalando en conexión con el concepto de la ciudad inteligente sus oportunidades y límites.

Por último, cabe destacar que el libro en muchos de sus capítulos ha optado por el formato de entrevistas con expertos. Esto aporta al lector un texto espontáneo y más ameno y, por tanto, con una “contundencia” más clara y directa de las opiniones de los expertos.

Índice de contenidos:

- Capítulo 1. Pensar a metrópole: trajetórias, transições e controvérsias
- Parte I: A construção histórica da agenda metropolitana e a reforma urbana
 - Capítulo 2. A estruturação da política nacional de desenvolvimento urbano e as regiões metropolitanas: entrevista com Jorge Guilherme Francisconi
 - Capítulo 3. Passado e futuro das regiões metropolitanas brasileiras: a gênese da questão metropolitana, as redefinições no período democrático e os desafios atuais para o planejamento urbano-metropolitano
 - Capítulo 4. A questão metropolitana brasileira: entrevista com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
 - Capítulo 5. As metrópoles brasileiras: a incontornável reforma urbana
- Parte II: Governança interfederativa e financiamento metropolitano
 - Capítulo 6. Metrópoles e governança metropolitana: entrevista com Jeroen Klink
 - Capítulo 7. O papel dos estados no impasse da questão metropolitana no Brasil
 - Capítulo 8. Passado e futuro da governança das regiões metropolitanas: Entrevista com Mila da Costa
 - Capítulo 9. A emergência da questão metropolitana: introdução da metrópole no planejamento urbano brasileiro
 - Capítulo 10. Desafios de governança e gestão da metrópole amazônica: entrevista com Edmilson Brito Rodrigues
 - Capítulo 11. Entre o urbano e o regional: as metrópoles e os fundos constitucionais de financiamento
 - Capítulo 12. Questões abertas do federalismo brasileiro: entrevista com Fernando Rezende
- Parte III: Agendas transversais: mudanças climáticas e transformação digital
 - Capítulo 13. As metrópoles brasileiras no contexto das mudanças climáticas: entrevista com Carlos Nobre
 - Capítulo 14. Meio ambiente e a (re)produção das desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras
 - Capítulo 15. Transformação digital e a incorporação de novas tecnologias de informação na gestão metropolitana: entrevista com Regina Helena Alves da Silva
 - Capítulo 16. A metrópole digital: para a crítica da economia política das tecnologias de informação e comunicação (Raphael Brito Faustino)

Marco Aurelio Costa es Doctor en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana e Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y Técnico de Investigación y Planificación por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ha coordinado proyectos en materia de gobernanza metropolitana, planificación urbana y regional, desarrollo territorial y

vulnerabilidad social además de la coordinación de planes directores urbanos y tiene numerosas publicaciones en las materias señaladas. Ha sido Director de Estudios y investigaciones Ambientales, Regionales y Urbanas del Ipea.

Andreas Hildenbrand-Scheid

Doctor por la Universidad de Sevilla

Funcionario del Cuerpo Superior Facultativo de Geógrafos de la Junta de Andalucía

Profesor Asociado del Departamento. de Urbanística y Ordenación del Territorio

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla

LA VERTICALIZACIÓN DE LA VIDA URBANA, LA CONFIGURACIÓN DEL ORDEN SOCIOESPACIAL DE BOGOTÁ A PARTIR DE LA INTRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA EN ALTURA



AUTORA: ÁNGELA PAOLA BRIÑEZ JIMÉNEZ. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2024. 168 PÁGINAS, 56 ILUSTRACIONES EN COLOR, 3,20 € (DIGITAL), ISBN 978-958-505-528-5

La verticalización residencial que ha experimentado Bogotá (Colombia) desde mediados del siglo XX es más que una tendencia arquitectónica: es un fenómeno urbano complejo que afecta directamente la manera en que se ordena, transforma y habita la ciudad. En este contexto, el libro de BRIÑEZ desarrolla en cuatro capítulos una explicación sobre la relación entre la producción de vivienda verticalizada y las decisiones de localización de las familias. Esta dinámica se explora desde su génesis hasta su influencia en la configuración del orden socioespacial de Bogotá.

La autora aborda como caso de estudio la localidad de Ciudad Bolívar en la periferia sur de la ciudad, de esta forma, examina críticamente cómo esta tipología de vivienda impulsada por los intereses particulares del mercado inmobiliario ha incidido en el acceso desigual a la ciudad, la transformación de los modos de habitar, la segmentación y segregación socioespacial, condiciones precarias de habitabilidad, entre otros aspectos. No obstante, la investigación valoriza el papel de las familias en la conformación del orden residencial urbano. En síntesis, esta obra es fundamental para profesionales del diseño urbano y el urbanismo, ya que comprender este fenómeno es esencial para enfrentar los desafíos que plantea en términos de una planificación urbana más equitativa, que reconozca las trayectorias residenciales de las familias y promueva una mejor calidad del espacio construido.

Índice de contenidos:

- Parte I. Introducción
- Parte II. El mercado inmobiliario en la definición de un orden residencial urbano
 - El comportamiento de elección residencial familiar
 - Las decisiones de localización residencial y la confianza en la convención urbana
 - La introducción de la verticalidad residencial como innovación socioespacial

- Parte III. La estructuración y orden residencial de Bogotá: introducción de innovaciones residenciales y génesis de las convenciones urbanas
 - El crecimiento de Bogotá en la primera mitad del siglo XX
 - La transición al planeamiento urbano y a la modernidad
 - Génesis de la verticalización residencial en Bogotá
 - El Plan de Ordenamiento Territorial
- Parte IV. Transformaciones urbanas y dinámicas socioespaciales: las trayectorias residenciales y tendencias de movilidad espacial de las familias en Bogotá
 - Dimensión histórica-social de la movilidad espacial y las trayectorias residenciales en Bogotá
 - Las estrategias de localización residencial de las familias en Bogotá: decisiones condicionadas y representaciones sociales del espacio urbano
- Parte V. La verticalización de la vida urbana y la reconfiguración socioespacial de la periferia sur de Bogotá
 - Contexto geográfico
 - Proceso histórico de la formación urbana de Ciudad Bolívar
 - Caracterización de Ciudad Bolívar
 - La verticalización en Ciudad Bolívar.
 - Proyecto Parque Central Bonavista, decisiones y estrategias de localización residencial: oferta y demanda

Ángela Paola Briñez Jiménez es socióloga con magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Este libro es una derivación de la investigación que desarrollo para su tesis de grado. La obra hace parte de la colección Punto Aparte, enfocada en la publicación de las tesis de posgrado destacadas que son producidas en la Facultad de Artes de esta universidad. En su trayectoria profesional, ligada en parte a la planeación y gestión del territorio, ha desempeñado roles en instituciones como la Agencia Nacional de Minería, la Secretaría Distrital de Planeación y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural de Bogotá.

David Alberto Rivera Corredor
Geógrafo
Universidad Nacional de Colombia

ATLAS POTENCIAL DE TERAPIAS URBANAS



AUTORES: LUZ FERNÁNDEZ-VALDERRAMA APARICIO, SERGIO RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, M^a SALAS MENDOZA MUÑO, CAROLINA URETA MUÑOZ, JOSÉ ANTONIO DUARTE SASTRE, IGNACIO ROVIRA CABALLERO, FRANCISCO JOSÉ POZOS GARCÍA, GONZALO A. ARANDA CORRAL, RAFAEL CASADO MARTÍNEZ, ÁNGEL L. DUARTE SASTRE, AMANDA MARTÍN MARISCAL, 2024. MÁLAGA: EDICIONES DEL GENAL. TAPA RÚSTICA; 19 X 19 CM; 285 PP.; 27,00 €; ISBN 9788410114524

Desde la constitución del Grupo de Investigación PAIDI IN-GEN-TES (Investigación en generación de Territorios), se definió la línea de investigación enunciada como «Arquitectura y Salud», en cuyo seno se han construido varios proyectos de investigación que buscan generar puentes entre las nuevas dinámicas de construcción del territorio (que tanto la contemporaneidad como la revisión de nuestras disciplinas demanda).

Uno de esos proyectos ha sido: «EUObs _ Ecobarrios versus rehabilitación de barriadas. Proyecto de mejora de barriadas obsoletas en términos de sostenibilidad», Proyecto PI_57101 de Aplicación del Conocimiento de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, en la que IN-GENTES propone la creación de un «Atlas Potencial de Terapias Urbanas».

El concepto de «Terapia urbana», emerge como una constante de trabajo del grupo en la que se convocan las estrategias desarrolladas en la regeneración de barrios desde estas claves.

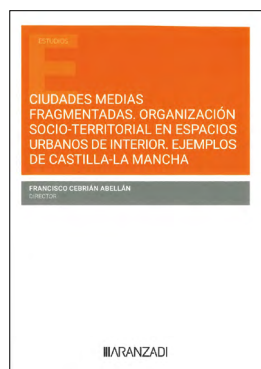
La necesidad de inventariar algunas de estas acciones concretas ya realizadas que sin duda han sido casos de éxito (atlas), con importantes consecuencias en el ámbito de la innovación social (terapias urbanas) y la oportunidad del aprendizaje a partir de ellos, junto a su contexto y bajo las condiciones en que han fructificado son, sin duda, la gran oportunidad a modo de herramienta que recoge este libro.

Índice de contenidos:

- 1. Plan conceptual y metodológico para el desarrollo de un atlas potencial de terapias
- 2. Tratamiento y análisis de bases de datos para la caracterización de terapias urbanas
- 3. Tratamiento y análisis de bases de datos para la caracterización de entornos urbanos
- 4. Aportaciones para el atlas potencial de terapias urbanas. Conclusiones y posibles aplicaciones
- Bibliografía y referencias

IN-GENTES [Investigación en Generación de Territorios] – HUM-958 es un grupo de investigación que se centra en la generación de territorios y la arquitectura contemporánea. Formado por investigadores de tres universidades en España, su objetivo es explorar nuevos procesos en las ciudades y la producción del territorio. El grupo participa en diversos eventos y congresos, como el Congreso CULTURA PROYECTUAL, donde discuten temas como la turistificación y la pandemia en el contexto de la urbanización. Además, se interesan en el análisis del cambio territorial y urbano, utilizando herramientas como el Sistemas de Información Geográfica (SIG) para estudiar las dinámicas sociales de la ciudad contemporánea.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
MIVAU



DIRECTOR: FRANCISCO CEBRIÁN ABELLÁN. **ED.** ARANZADI, LAS ROZAS (MADRID); 2025; TAPA BLANDA; 16,5X23,5CM; 255 P.P.; 31,62€; ISBN: 978-84-1078-867-1

Este libro compuesto por nueve capítulos es resultado de los proyectos de investigación “Los procesos de reconfiguración territorial y fragmentación socioespacial de las ciudades medias de Castilla-La Mancha (2000-2019) de la Universidad de Castilla-La Mancha y “Fragmentación y segregación socioespacial en las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas 2001-2021” de la Agencia Estatal de Investigación. Se trata de un estudio geográfico sobre las siete principales ciudades de Castilla-La Mancha (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Puertollano, Talavera de la Reina y Toledo), desarrollado por once investigadores de la Universidad de Castilla-La Mancha, Universidad de Alcalá de Henares y Universitat de les Illes Balears. Estos núcleos urbanos se encuentran en el rango poblacional de lo considerado como ciudades medias españolas, un conjunto muy poco estudiado en sus realidades intra e interurbanas respecto de las grandes ciudades, pero fundamentales para la cohesión territorial del país.

El objetivo se centra en comprender la evolución más reciente de estas ciudades en un contexto complejo de adaptación, transformación y recomposición urbana y territorial, afrontando las trayectorias históricas, los importantes cambios en la evolución demográfica y las funciones urbanas que ofrecen a sus áreas más próximas y a los sistemas urbanos regional, metropolitano y nacional. Todo ello conduce igualmente a una organización interna propia de cada núcleo y su área urbana, que se manifiesta en espacios diferenciados en base a su composición demográfica, socioeconómica y habitacional. En otras palabras, la visión multiescalar de las estructuras y dinámicas urbanas ayuda a comprender con gran precisión el momento que viven estas ciudades medias de Castilla-La Mancha.

La metodología aplicada incluye los instrumentos necesarios para generar la información y el análisis que precisan los objetivos e hipótesis de trabajo a la escala municipal y de las áreas urbanas que conforman. Primeramente, el estudio bibliográfico para relatar la evolución de la ciudad y su trama urbana en el tiempo, acompañado del uso de cartografía histórica y fotografías aéreas. Seguidamente, el análisis de los instrumentos de planeamiento general que han dirigido el modelo de ciudad desde mediados del siglo XX, en respuesta a las demandas de suelo y expectativas de los distintos actores urbanos. Por último, la generación de indicadores sintéticos en base a variables sociodemográficas, socioeconómicas y habitacionales a escala de sección censal, con el fin de diferenciar la ciudad a nivel de barrios y descubrir la fragmentación del espacio.

Se descubre que las siete mayores ciudades de Castilla-La Mancha han evolucionado de un modelo clásico compacto a soluciones complejas, de mayor o menos escala territorial, que persiguen concentrar funciones y generar atracción con mayor o menos éxito para evitar caer en la atonía y ser calificadas como “ciudades que no importan”. Así, Albacete mantiene su posición de liderazgo entre las ciudades castellanomanchegas y como nodo principal del corredor

Madrid-Levante; Ciudad Real, sin embargo, circunscribe su influencia básicamente a la provincia, con un importante esfuerzo inversor que incluye el proyecto aeroportuario; Cuenca adolece del despo- blamiento y envejecimiento temprano de su provincia y se apoya en su rico patrimonio para garantizar la atracción turística, pero ma- nifiesta una importante fragmentación; Guadalajara se ha integra- do acertadamente en el sistema metropolitano madrileño aunque su casco histórico presenta serias disfuncionalidades; Puertollano se aferra a su historia industrial para no profundizar en su declive; Talavera de la Reina, sin embargo, mantiene su potencial de locali- zación en el eje Madrid-Lisboa para albergar nuevos proyectos a pe- sar de los fuertes contrastes urbanos. Por último, Toledo, referencia del modelo de ciudad dispersa y condicionada por el medio natural, su gran patrimonio y su proximidad a Madrid, se debate entre sus funciones administrativas como capital regional, la gentrificación de su casco histórico y las dificultades de articulación y movilidad en su área urbana.

Todas ellas presentan una fuerte desigualdad espacial, consecuen- cia de un crecimiento deficientemente planificado que no ha con- trolado la segregación social y que actualmente se manifiesta en zonas favorecidas y desfavorecidas cada vez más polarizadas. El es- tudio refleja esta realidad e invita a la reflexión para actuar contra la fragmentación y en favor de una calidad y cohesión que mantengan vivos y atractivos estos núcleos del interior peninsular fundamen- tales para la articulación territorial.

Se trata, por tanto, de un trabajo de referencia metodológica para investigadores interesados en la fragmentación urbana de las ciu- dades medias, como de contenidos e información aplicada para pla- nificaciones urbanos y regionales, actores sociales y ciudadanos preocupados por el devenir de estas ciudades.

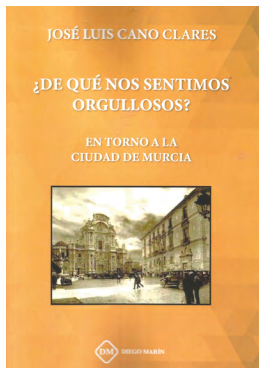
Índice de contenidos:

- Prólogo
- Capítulo I. Las ciudades y la organización del territorio en Castilla-La Mancha. Francisco Cebrián Abellán
- Capítulo II. El marco metodológico. Francisco Cebrián Abellán y Pablo Valero Tocoñulat
- Capítulo III. Albacete. Ciudad de servicios e industrial que organiza el cuadrante suroriental de la región. Francisco Cebrián Abellán
- Capítulo IV. Ciudad Real en el siglo XXI: desafíos y estrategias de modernización. M^a Ángeles Rodríguez-Domenech
- Capítulo V. Cuenca, planificación y procesos de cambio morfoestructural (reciente) de aquella “vieja ciudad castellana”. Carmen Vázquez Varela y José M^a Martínez Navarro
- Capítulo VI. Guadalajara, ¿de capital medieval a ciudad metropolitana? Ayar Rodríguez de Castro y M^a Celeste García Paredes
- Capítulo VII. Puertollano. EL final de la minería y la pervivencia de una ciudad industrial. María del Carmen Cañizares Ruiz
- Capítulo VIII. Talavera de la Reina, la ciudad resiliente. Carmen García Martínez
- Capítulo IX. Toledo, de la ciudad histórica a la capital autonómica de un urbanismo disperso. Luis Alfonso Escudero-Gómez y Juan Antonio García-González

Francisco Cebrián Abellán es Catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), director del Centro de Estudios Territoriales Iberoamericanos (CETI) y del Grupo de Investigación EURGEOT (Estudios urbano-regionales del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio), del cual forman parte la mayoría de los autores del trabajo. Su producción científica más reciente se ha concentrado sobre las ciudades medias y su fragmentación y el turismo de interior y los problemas de despoblamiento.

Julio José Plaza Tabasco
Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)

¿DE QUÉ NOS SENTIMOS ORGULLOSOS? EN TORNO A LA CIUDAD DE MURCIA



AUTOR: JOSÉ LUIS CANO CLARES. **EDICIONES DM, 2025, TAPA BLANDA, 16,5 X 24 CM, 152 PP.; ISBN: 978-84-10436-27-5**

¿Nos gustan nuestras ciudades? ¿Nos gusta la ciudad en la que nacimos o la ciudad en la que vivimos? ¿Podemos sentirnos orgullosos? La estima por nuestras ciudades, el aprecio por sus calles, por sus edificios depende muchas veces, de conocer su valor, conocer su historia. No hay ciudades feas.

José Luis Cano se plantea esta cuestión en torno a la ciudad de Murcia. En sus páginas recoge textos y relatos surgidos en los últimos años del siglo pasado que ahora resultan de interés por los cambios y transformaciones que ha experimentado esta ciudad en particular y el país en general.

En este recorrido por la ciudad de Murcia, el autor nos presenta lo que fue, en sus orígenes medievales, la evolución según los aires políticos y económicos de cada época, la adaptación a los automóviles que irrumpieron y modificaron la ciudad... Las opiniones y cuestiones del autor bien podemos hacérmolas cada uno de nosotros sobre nuestra ciudad.

Índice de contenidos:

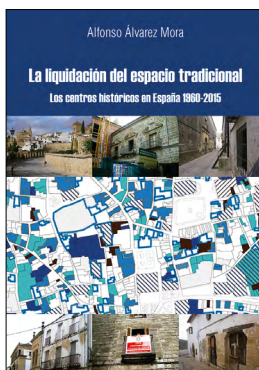
- A modo de Explicación
- Prólogo
 - En torno a la Catedral
 - Las preexistencias
 - El contexto
 - El proyecto original
 - Un ideal urbano
 - Cronistas ilustres
 - La plaza ejecutada
 - La última intervención
- Parte I – La ciudad y el valle
 - Como un soplo
 - El urbanismo hoy
 - El centro vacío
 - Plazas de arena
 - El espíritu de una ciudad
 - La ciudad siempre viva
 - En torno a la glorieta

- Resistirá el puente viejo
- Los puentes históricos y el soto del río
- Un río de hormigón
- La huerta rodeada
- Matar la huerta
- Cruzar el puente
- La casa del torreón
- Reencontrar la ciudad
- La huerta muerta
- Parte II - ¿De qué nos sentimos orgullosos?
 - Murcia no es fea
 - La glorieta que conoció Madoz
 - La ciudad de Belluga o el sueño barroco de un cardenal
 - La catedral sumergida
- Parte III - La vieja matrona desconoce su edad
 - Amanecer sobre Belluga
 - Una plaza irregular
 - Volver a la glorieta
 - La plaza de la región
 - Santo Domingo, el último jardín
 - Las palomas
 - San Esteban fue una fiesta
- Epílogo
- Bibliografía

José Luis Cano Clares es arquitecto municipal de Murcia. También es escritor y algunos de sus libros son: “El espacio de Belluga” y “Ciudades: el arte urbano”.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU

LA LIQUIDACIÓN DEL ESPACIO TRADICIONAL. LOS CENTROS HISTÓRICOS EN ESPAÑA 1960-2015



AUTOR: ALFONSO ÁLVAREZ MORA. EDITORIAL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA (UNIVERSIDAD DE VALLADOLID) 2024. 17 X 24 CM; 368 PP. ILUSTRACIONES EN COLOR. DEPÓSITO LEGAL: VA 179-2024. ISBN/EAN: 978-84-09-60866-9

La hipótesis central del libro gira en torno a la idea de que los ámbitos urbanos que han sido denominados como centros históricos no son más que el resultado final de un largo proceso que ha ido impulsando la extinción del espacio tradicional del que parten. Con ello queremos decir que la denominación “Conjunto-Centro-Histórico” resulta no tanto de una herencia vinculada con un preciso concepto que la historia se ha encargado de sancionar, no se trata de la ciudad antigua, menos aún, de la ciudad medieval heredada, sino del espacio que ha resultado de la negación, liquidación y eliminación de estas últimas categorías entendidas como “espacios tradicionales”.

El espacio tradicional fue, y sigue siendo, cuestionado por el capital desde los inicios de la industrialización, reclamando, como alternativa, una ciudad segregada, es decir, los medios de producción, por un lado, y la fuerza de trabajo, por otro. Este espacio tradicional, de herencia medieval, es el que nos ha legado la historia, el que ha

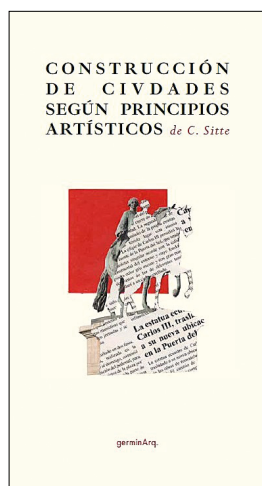
llegado a nuestros días, pero, a estas alturas, se trata de un espacio desnaturalizado, ausente de su innata complejidad, la cual se ha ido eliminando paulatinamente, en función de concretos procesos de renovación urbana que han ido procurado su reconversión en "centro", también, en "centro histórico".

Ahora bien, la transformación del espacio tradicional en centro histórico no se está produciendo sin resistencia, ya que no es fácil empujarse en la eliminación de la complejidad que caracteriza a aquel. El centro histórico se presenta, en este sentido, como un espacio ausente de complejidad, completamente simplificado, donde las interrelaciones sociales que identificaban al espacio tradicional han dado paso a una ocupación del mismo donde impera la exclusividad de clase, su condición de espacio selectivo y excluyente, y donde su originaria multifuncionalidad se ha convertido en un panorama monotemático. Escenario para ser visitado, consumido por el turismo, objeto de posesión por parte de aquellos que pueden "restaurar" su patrimonio residencial originario, o instaurar nuevos complejos habitacionales en un ambiente de privilegio, etc., todo lo cual conforma ambientes urbanos que nada tienen que ver con el espacio tradicional del que se ha partido. Lo que hoy día se denomina como centro histórico, por tanto, no es más que el resultado de la liquidación del espacio tradicional heredado.

Índice de contenidos:

- Prólogo
- Agradecimientos
- Los prolegómenos. Una referencia histórica obligada. El barrio de pozas de Madrid, o el relato de un desahucio
- Primera parte. La cuestión de los centros históricos
 - I. La eterna cuestión de los centros históricos
 - II. La degradación, el abandono y la ruina del espacio tradicional como estrategias inmobiliarias
 - III. Una legislación que sanciona a los centros históricos como "espacios tradicionales" extintos
 - IV. Algunas experiencias europeas a propósito del conocimiento y "puesta en valor" de los centros históricos
- Segunda parte. Los procesos de transformación en los centros históricos. Una visión general de conjunto a lo largo de la geografía española
 - V. Las vinculaciones territoriales que implican a los centros históricos. Dinámicas inmobiliario-demográficas que afectan al territorio de la ciudad
 - VI. Las reciprocidades ciudad-centro histórico. Una correspondencia entre ámbitos urbanos que expresan comportamientos diferentes
 - VII. La diversidad de unas transformaciones urbanísticas como expresión y resultado de un expolio patrimonial programado en los centros históricos
 - VIII. De las arí a la regeneración urbana. Un proceso de ida hacia la "rehabilitación" que desembocó en su propia disolución
 - Conclusiones
 - Epílogo. La declaración de la magdalena

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU



AUTOR: CAMILO SITTE. **PRÓLOGO:** VÍCTOR PÉREZ ESCOLANO. **TRADUCCIÓN:** EMILIO CANOSA, ISABEL SUÁREZ-LLANOS. EDITORIAL GERMINARQ, MADRID; 2024, RÚSTICA CON SOLAPAS, 12 X 23 CM, 231PP, 99 PLANOS EN B/N, 22,50 €; ISBN: 9788412713527

“Nos arrastra la corriente de una época que busca intencionadamente extirpar hasta el último vestigio de poesía en el urbanismo”, es la idea contra la que reacciona este libro. Su autor, Camillo SITTE, era metódico en su trabajo; al bajar del tren en cualquier ciudad pedía a un cochero que le llevara a la mejor librería para hacer allí tres preguntas: cuál era la torre más alta desde la que contemplar la urbe, cuál era el plano más fiable de esta... y cuál era el hotel donde comer mejor. Así viajó durante treinta años, registrando y analizando infinitud de ciudades en Austria, Alemania, Italia y Francia. De ellas, aquí se citan 132, suponiendo este libro la conclusión de un enorme esfuerzo por sistematizar lo que hace humanos a nuestros entornos, y como reacción a una época de fríos ensanches, diseñados desde la cruda geometría y los intereses inmobiliarios.

Como queda patente en el excelente prólogo de Víctor PÉREZ ESCOLANO, gran conocedor de la obra de SITTE, los postulados que este libro sintetiza no sólo están vigentes, sino que son más que necesarios en la actualidad. Y es que este texto es quizá el último en que se trataron las reglas de la belleza en nuestras ciudades, sepultadas después bajo la dictadura de lo puramente funcional. Es tiempo de reivindicarlas, como ya se está haciendo en algunas realizaciones puntuales; baste citar el reciente movimiento de la estatua de Carlos III en la madrileña Puerta del Sol, que obedece a uno de los postulados enunciados por SITTE y al cual se hace un guiño en la elegante portada del libro. Ello pone de manifiesto, además, que este trabajo no sólo se destina a estudiosos, académicos e historiadores, sino también a arquitectos y urbanistas, como responsables de la aplicación práctica de estos principios.

Como aliciente adicional, se ha podido contar en esta edición con la traducción original de Emilio CANOSA, arquitecto que fue responsable de la considerada como versión definitiva. Con la presente actualización no sólo se recupera para el lector de habla hispana casi un siglo después, sino que además se realiza justo homenaje a quien hiciera una enorme labor de difusión técnica desde su propia editorial.

Índice de contenidos:

- Introducción
- I. Relación entre edificios, monumentos y plazas
- II. De que el centro de las plazas debe estar libre
- III. De que la plaza debe ser un recinto cerrado
- IV. De la forma y dimensión de las plazas
- V. De la irregularidad de las plazas antiguas
- VI. De la agrupación de plazas
- VII. De la disposición de las plazas en el norte de Europa
- VIII. De la pobreza de motivos y aridez del urbanismo moderno
- IX. Sistemas modernos
- X. De las limitaciones que la vida moderna impone al arte en el trazado de ciudades
- XI. Perfeccionamiento del sistema moderno

- XII. Ejemplo de una regularización urbana según los principios artísticos
- Conclusión
- Apéndice: Del empleo de la vegetación en las grandes ciudades

Camillo Sitte (1843 Viena – 1903 Viena) fue arquitecto, pintor, profesor universitario y, sobre todo, urbanista. Durante su vida profesional fue profesor y director de Escuelas de Comercio y de Arte Industrial. Al tiempo, fue autor de proyectos arquitectónicos y planificador urbano en muchas ciudades de tamaño diverso, destacando sus diseños de ensanche en Lubin y Marienberg. De toda su enorme actividad, el mayor legado es, sin embargo, su corpus de estudios urbanísticos, del que el presente volumen supone el culmen. Sus teorías sobre la ciudad y, en especial, sobre aquello que la hace bella, han sido desde su formulación de enorme influencia en las urbes del siglo XX. Su importancia se reconoce en las realizaciones de sus amplios seguidores, pero también en la oposición mostrada por la obra de sus detractores, principalmente Le Corbusier y otros miembros del Movimiento Moderno.

Carlos J. Irisarri Martínez
Profesor titular
Universidad Europea

MADRID DF



AUTOR: FERNANDO CABALLERO. ARPA & ALFIL EDITORES, 2024. TAPA BLANDA, 14 X 21,3 CM; 391 PP. 18,90 €; 978-84-10313-15-6

James Harrington, filósofo inglés del siglo XVII, propuso, en su *Re-pública de Océana*, la creación de una curiosa institución: la Academia de los Prebostes, una especie de club de conversación integrado por las cabezas más cultivadas de la república y a cuyas reuniones vespertinas podría acercarse cualquier ciudadano con el propósito de exponer una idea y someterla a debate. Se trataba, a todos los efectos, de que la república tuviera una manera de canalizar las mejores innovaciones, las mejores ideas, con el propósito de alcanzar, en todo momento, el bien común.

Fernando Caballero, en su *Madrid DF*, propone que el camino a seguir para Madrid -y para el conjunto del país- es convertir la capital en una gran metrópoli, con una población sobredimensionada (como lo es la población de otras metrópolis del mundo como París, Londres, Tokio o Nueva York), con todo un sistema socio-económico terciarizado acorde a su dimensión, a fin de posicionarse como la referencia urbana ineludible del sur de Europa.

La perspectiva desde la que el autor plantea esta posibilidad es plural, contemplando cómo se incardinaría esa metrópoli en el conjunto del territorio nacional, creando, modificando y potenciando dinámicas y flujos complejos entre todas las entidades territoriales implicadas, tanto céntricas -el propio Madrid- como periféricas -ciudades de provincia-.

La idea provoca vértigo. Imaginar una mancha urbana que abarque una extensión tan desproporcionada puede parecer tener más

inconvenientes que ventajas -sin ir más lejos, desde la óptica de la sostenibilidad-. Los argumentos esgrimidos por el autor, más allá de su pertinencia, de su aceptabilidad y de su suficiencia -que lo son-, son, y ése es su gran acierto, polémicos y debatibles.

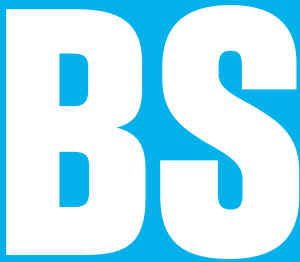
Fernando Caballero, con su propuesta, está llamando con fuerza a la puerta de esa Academia de los Prebostes. Convenza o no, es obligado escucharle y, una vez escuchado, decidir entre todos si ése ha de ser la senda por la que encaminemos nuestros pasos.

Índice de contenidos

- Introducción
- Parte I. Madrid y el mundo
 1. Una villa para una Corte
 2. La ciudad global
 3. América y Madrid
 4. Competir o no competir: el dilema del prisionero
- Parte II. Madrid y España
 5. España en malla vs. España radial
 6. La España vacía y el gran desacople
 7. Jacobinos, regionalistas y cantonalistas
 8. La España asimétrica vs. la España policéntrica
- Parte III. Madrid y Madrid
 9. La nación y su capital
 10. La revolución conservadora del urbanismo
 11. Madrid me mata
 12. Una ciudad de ciudades
- Epílogo. Un futuro a nuestro alcance

Fernando Caballero (Madrid, 1988) es arquitecto y urbanista. Emigrado a Alemania durante la crisis económica, fue allí profesor asociado en la Universidad Técnica de Darmstadt. Desde 2021 reside en Madrid. Escribe sobre ciudades, arquitectura y vivienda en *El Confidencial*, colaborando también con otros medios de comunicación como *elDiario.es*, *JotDown* o la Cadena Ser.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MIVAU



CIUDAD Y TERRITORIO. ESTUDIOS TERRITORIALES BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

publicacionessgt@mivau.gob.es

Anual (4 números)

España: 30 € (IVA incluido)

Extranjero: 42 € (precio sin IVA)

Número individual

España: 9 € (IVA incluido)

Extranjero: 12 € (precio sin IVA)

PUEDE REALIZAR LA SUSCRIPCIÓN

on line

directamente en este enlace:

**[https://www.mivau.gob.es/vivienda/
actividades-servicios/estudios-y-publicaciones](https://www.mivau.gob.es/vivienda/actividades-servicios/estudios-y-publicaciones)**

correo electrónico

facilitando: nombre y apellidos, empresa, CIF/
NIF, dirección, teléfono, e-mail y forma de pago
(transferencia o domiciliación bancaria):

publicacionessgt@mivau.gob.es

INFORMACIÓN

+34 91 328 6740/6742

**Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Subdirección General de Recursos,
Publicaciones y Documentación
Pº Castellana, 67. 28071 Madrid**

La Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

La Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana ha adoptado la 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.

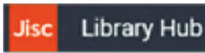
Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

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 la Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 6. 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección **publicacionessgt@mivau.gob.es**

Indización

1 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 Directory™	
URBADO C	

Wageningen UR	
WorldCat	

2 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	

3 MÉTRICAS DE LA REVISTA CYTET EN:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

4 POLÍTICAS OPEN ACCESS:

Dulcinea



5 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).



Enfoque y alcance

CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales es una revista española de carácter científico con 50 años de trayectoria que publica trabajos especializados, originales e inéditos referidos a la ciudad y al territorio, desde una perspectiva multidisciplinar y transversal. Sus contenidos engloban el urbanismo y la ordenación territorial, la geografía humana, el derecho urbanístico, el análisis del mercado y el sector inmobiliario, la ecología urbana, la política de vivienda e infraestructuras, la sociología y la historia urbana, etc. Tiene periodicidad trimestral y se edita tanto en formato impreso como en versión electrónica abierta. De consolidado prestigio en el mundo académico y profesional, está indizada en las principales bases de datos españolas e internacionales.

Edición electrónica y página web de la revista

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/index

Directrices para autores e instrucciones para envío de originales

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions

Correspondencia referente al envío de artículos y redacción:

Ciudad y Territorio Estudios Territoriales
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid – España
Teléfono: 91 328 6539/6527/6528
correo electrónico: cytet@mivau.gob.es

Suscripciones y compra de ejemplares

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

Suscripción anual

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

El Ministerio y la Redacción de la Revista no se hacen responsables de las opiniones expresadas por los autores en sus artículos.

Edita

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación

Redacción

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas

Diseño original

gráfica futura

Maquetación

Editorial MIC S.L.

Impresión

Editorial MIC S.L.

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

ISSN (E): 2659-3254

NIPO: 179-24-001-7

NIPO (E): 179-24-002-2

DOI: 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada

Foto de cubierta: Composición propia elaborada a partir del mapa América invertida, de Joaquín Torres García

FLVCTVAT NEC MERGITVR

Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales
#227_26

D#1_CIUADAD, URBANISMO Y VIVIENDA EN LATINOAMÉRICA

Políticas del suelo y el ordenamiento territorial en Colombia

Régimen jurídico-urbanístico y gobernanza territorial costarricenses

Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Perú

Medio siglo de Política Habitacional en Santiago de Chile

Grandes Misiones habitacionales de Venezuela

Perspectivas de la regeneración urbana en Latinoamérica

Regeneración urbana: Chachapoyas, Perú

Patrones de crecimiento urbano en Mendoza y Buenos Aires (Argentina)

Caracterización de las tipologías de los asentamientos humanos: Chocó Andino

Producción de la otra ciudad: campamentos de Viña del Mar, Chile

Producción y Gestión del Espacio Público, Manizales, Colombia

Planeamiento histórico para el oeste de La Habana (1950)

Dinámica y valor inmobiliario Región Metropolitana, Bogotá

Optimización paramétrica de la morfología urbana en base al confort urbano, Concepción (Chile)

Financiarización y arrendamientos de corto plazo, Medellín

Análisis de la Vivienda Social con perspectiva de género en Cuenca (Ecuador)

Evaluación multicriterio y vivienda sostenible en Colombia

¿Por qué suben los precios de la vivienda en Concepción? (Argentina)

MISCELÁNEA

La Regeneración Urbana en la Agenda Urbana Española

La integración del cambio climático en la planificación urbana, Costa Brava

La disrupción en el sistema de planeamiento de Canarias: cuestiones pendientes

D#1_CITY, URBANISM, AND HOUSING IN LATIN AMERICA

Land Policies and Territorial Planning in Colombia

Costa Rican Legal-Urban Planning Regime and Territorial Governance

Sustainable Urban Development Act in Perú

Half a century of Housing Policies in Santiago, Chile

Venezuela’s Grand Housing Missions

Perspectives of urban regeneration in the Latin American global cities

Urban regeneration: Chachapoyas, Peru

Urban patterns in Mendoza and Buenos Aires (Argentina)

Characterization of the human settlements typologies in Chocó Andino

Informal city production: Viña del Mar, Chile

Public spaces production and management, Manizales, Colombia

Historical Urban Planning for western Havana (1950)

Dynamics and real estate value in the Bogotá Metropolitan Region

Parametric optimization of urban morphology based on urban comfort, Concepción (Chile)

Financialization and short-term leases, Medellín

Analysis of Social Housing with a Gender Perspective in Cuenca (Ecuador)

Multicriteria Evaluation and Sustainable Housing in Colombia

Why are housing prices rising in Concepción? (Argentina)

MISCELLANEOUS

Urban Regeneration in the Spanish Urban Agenda

The integration of climate change into urban planning, Costa Brava

The disruption in the planning system of the Canary Islands: pending issues



Enfoque y alcance

CyTET Ciudad y Territorio Estudios Territoriales es una revista española de carácter científico con 50 años de trayectoria que publica trabajos especializados, originales e inéditos referidos a la ciudad y al territorio, desde una perspectiva multidisciplinar y transversal. Sus contenidos engloban el urbanismo y la ordenación territorial, la geografía humana, el derecho urbanístico, el análisis del mercado y el sector inmobiliario, la ecología urbana, la política de vivienda e infraestructuras, la sociología y la historia urbana, etc. Tiene periodicidad trimestral y se edita tanto en formato impreso como en versión electrónica abierta. De consolidado prestigio en el mundo académico y profesional, está indizada en las principales bases de datos españolas e internacionales.

Edición electrónica y página web de la revista

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/index

Directrices para autores e instrucciones para envío de originales

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions

Correspondencia referente al envío de artículos y redacción:

Ciudad y Territorio Estudios Territoriales
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid – España
Teléfono: 91 328 6539/6527/6528
correo electrónico: cytet@mivau.gob.es

Suscripciones y compra de ejemplares

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

Suscripción anual

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

El Ministerio y la Redacción de la Revista no se hacen responsables de las opiniones expresadas por los autores en sus artículos.

Edita

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Subdirección General de Recursos, Publicaciones y Documentación

Redacción

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas

Diseño original

gráfica futura

Maquetación

Editorial MIC S.L.

Impresión

Editorial MIC S.L.

Depósito Legal: M-10.422-1970

ISSN: 1133-4762

ISSN (E): 2659-3254

NIPO: 179-24-001-7

NIPO (E): 179-24-002-2

DOI: 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada

Foto de cubierta: Composición propia elaborada a partir del mapa América invertida, de Joaquín Torres García

FLVCTVAT NEC MERGITVR

Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales
#227_26

D#1_CIUADAD, URBANISMO Y VIVIENDA EN LATINOAMÉRICA

Políticas del suelo y el ordenamiento territorial en Colombia

Régimen jurídico-urbanístico y gobernanza territorial costarricenses

Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Perú

Medio siglo de Política Habitacional en Santiago de Chile

Grandes Misiones habitacionales de Venezuela

Perspectivas de la regeneración urbana en Latinoamérica

Regeneración urbana: Chachapoyas, Perú

Patrones de crecimiento urbano en Mendoza y Buenos Aires (Argentina)

Caracterización de las tipologías de los asentamientos humanos: Chocó Andino

Producción de la otra ciudad: campamentos de Viña del Mar, Chile

Producción y Gestión del Espacio Público, Manizales, Colombia

Planeamiento histórico para el oeste de La Habana (1950)

Dinámica y valor inmobiliario Región Metropolitana, Bogotá

Optimización paramétrica de la morfología urbana en base al confort urbano, Concepción (Chile)

Financiarización y arrendamientos de corto plazo, Medellín

Análisis de la Vivienda Social con perspectiva de género en Cuenca (Ecuador)

Evaluación multicriterio y vivienda sostenible en Colombia

¿Por qué suben los precios de la vivienda en Concepción? (Argentina)

MISCELÁNEA

La Regeneración Urbana en la Agenda Urbana Española

La integración del cambio climático en la planificación urbana, Costa Brava

La disrupción en el sistema de planeamiento de Canarias: cuestiones pendientes

D#1_CITY, URBANISM, AND HOUSING IN LATIN AMERICA

Land Policies and Territorial Planning in Colombia

Costa Rican Legal-Urban Planning Regime and Territorial Governance

Sustainable Urban Development Act in Perú

Half a century of Housing Policies in Santiago, Chile

Venezuela’s Grand Housing Missions

Perspectives of urban regeneration in the Latin American global cities

Urban regeneration: Chachapoyas, Peru

Urban patterns in Mendoza and Buenos Aires (Argentina)

Characterization of the human settlements typologies in Chocó Andino

Informal city production: Viña del Mar, Chile

Public spaces production and management, Manizales, Colombia

Historical Urban Planning for western Havana (1950)

Dynamics and real estate value in the Bogotá Metropolitan Region

Parametric optimization of urban morphology based on urban comfort, Concepción (Chile)

Financialization and short-term leases, Medellín

Analysis of Social Housing with a Gender Perspective in Cuenca (Ecuador)

Multicriteria Evaluation and Sustainable Housing in Colombia

Why are housing prices rising in Concepción? (Argentina)

MISCELLANEOUS

Urban Regeneration in the Spanish Urban Agenda

The integration of climate change into urban planning, Costa Brava

The disruption in the planning system of the Canary Islands: pending issues

