

ciudadEs 27
2024

ciudad_{es} 27 Enero - Diciembre 2024

APROXIMACIONES URBANÍSTICAS A LA URBANIZACIÓN (IN)FORMAL

EDITA

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, con la colaboración de Ediciones Universidad de Valladolid

Edición digital:

ISSN-E: 2445-3943

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024>

Edición en papel:

ISSN: 1133-6579

Depósito Legal: VA-366-2014

COORDINACIÓN DE LA SECCIÓN MONOGRÁFICA

María A. Castrillo Romón y Fatiha Belmessous

REVISIÓN EDITORIAL

Luis Santos y Ganges, Miguel Fernández Maroto y Arturo Vicente Ruiz

MAQUETACIÓN

Arturo Vicente Ruiz, Miguel Fernández Maroto y Pablo Conde Teijeiro

FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA

Favela da Rocinha, Río de Janeiro (Luis Santos y Ganges, 8 de mayo de 2024)

IMPRESIÓN

ULZAMA Digital SL - Huarte (Navarra)

OFICINA EDITORIAL

Director:

Luis Santos y Ganges
revistaciudades@arq.uva.es
+34 983 184471

Secretario:

Miguel Fernández Maroto
ciudades@institutourbanistica.com
+34 983 423437

Sede:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA
DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
ETS de Arquitectura
Avenida de Salamanca 18
47014 Valladolid (España)

Asistencia Editorial:

Arturo Vicente Ruiz

Fundador y Director Honorario:

Alfonso Álvarez Mora



Todos los contenidos publicados en ciudad_{es} están sujetos a una licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" (CC-BY 4.0).



Reconocimiento (Attribution): en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.

La revista ciudad_{es} está incluida en los índices ESCI (Emerging Sources Citation Index, Web of Science Core Collection), SCOPUS, Avery Index to Architectural Periodicals, ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences) y Latindex (Catálogo 2.0), y en las bases de datos DOAJ (Directory of Open Access Journals), Google Scholar y Dialnet, así como en otros sistemas y bases de datos tanto españolas como internacionales.

Los textos completos de todos los números de la revista están disponibles en su página web (www.revistaciudades.com), en la plataforma de Revistas UVa (revistas.uva.es/index.php/ciudades) y en el repositorio institucional UVaDOC de la Universidad de Valladolid (<http://uvadoc.uva.es/handle/10324/5385>).

ciudadEs 27

2024

APROXIMACIONES URBANÍSTICAS A LA URBANIZACIÓN (IN)FORMAL

ciudad_{es}

Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

CONSEJO DE REDACCIÓN

Luis Santos y Ganges

Geógrafo Director de ciudades

Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura. Universidad de Valladolid (España)

Miguel Fernández Maroto

Arquitecto Secretario de ciudades

Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura. Universidad de Valladolid (España)

Giuseppe Bertrando Bonfanti

Arquitecto

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani. Politecnico di Milano (Italia)

María A. Castrillo Romón

Arquitecta

Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura. Universidad de Valladolid (España)

Laurent Coudroy de Lille

Geógrafo e historiador

École d'Urbanisme de Paris. Université Paris-Est Créteil (Francia)

Luisa Durán Rocca

Arquitecta

Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Beatriz Fernández Águeda

Arquitecta

EHESP/Géographie-cités UMR 8504. École des Hautes Études en Sciences Sociales (Francia)

Thierry Lulle Bruna

Arquitecto

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Externado de Colombia (Colombia)

Carme Miralles Guasch

Geógrafa

Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona (España)

Juan Miró Sardá

Arquitecto

School of Architecture. University of Texas at Austin (EEUU)

Juan Luis de las Rivas Sanz

Arquitecto

Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura. Universidad de Valladolid (España)

Jacques Teller

Ingeniero civil arquitecto

Faculté de Sciences Appliquées. Université de Liège (Bélgica)

CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR

Abdellah Abarkan

Arquitecto

Department of Spatial Planning. Blekinge Tekniska Högskola (Suecia)

Gonzalo Andrés López

Geógrafo

Departamento de Historia, Geografía y Comunicación. Universidad de Burgos (España)

Carme Bellet Sanfeliu

Geógrafa

Departamento de Geografía y Sociología. Universitat de Lleida (España)

Elia Canosa Zamora

Geógrafa

Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid (España)

José María Coronado Tordesillas

Ingénier de Caminos, Canales y Puertos
Departamento de Ingeniería Civil y de la Edificación. Universidad de Castilla-La Mancha (España)

Carmen Egea Jiménez

Geógrafa

Departamento de Geografía Humana. Universidad de Granada (España)

Paolo Galuzzi

Arquitecto

Dipartimento di Pianificazione, design, tecnologia dell'architettura. Sapienza-Università di Roma (Italia)

Ana Lúcia Goelzer Meira

Arquitecta

Escola Politécnica. Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)

Sara González Ceballos

Socióloga

School of Geography. University of Leeds (Reino Unido)

Agustín Hernández Aja

Arquitecto

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid (España)

Alfredo Lozano Castro

Arquitecto

Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central del Ecuador (Ecuador)

Rafael Mata Olmo

Geógrafo

Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid (España)

Doralice Sátyro Maia

Geógrafa

Departamento de Geociencias. Universidad Federal da Paraíba (Brasil)

Ángela Matesanz Parellada

Arquitecta

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid (España)

Domingos Martins Vaz

Sociólogo

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade da Beira Interior (Portugal)

Oriol Nel·lo Colom

Geógrafo

Departamento de Geografía. Universitat Autònoma de Barcelona (España)

Mario Paris

Arquitecto

Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate. Università degli Studi di Bergamo (Italia)

Martin Pekár

Historiador

Katedra historie. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košicích (Eslovaquia)

Rocío Pérez Campaña

Ambientóloga

Departamento de Geografía. Universidad Complutense de Madrid (España)

Antonio Teodoro Reguera Rodríguez

Geógrafo

Departamento de Geografía y Geología. Universidad de León (España)

Juan Antonio Rodríguez González

Sociólogo

Departamento de Estudios Sociales. Universidad de Guanajuato (México)

María Alejandra Saus

Arquitecta

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

José Somoza Medina

Geógrafo

Departamento de Geografía y Geología. Universidad de León (España)

Rafael Temes Córdovez

Arquitecto

Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València (España)

Carlos Alberto Torres Tovar

Arquitecto

Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Colombia (Colombia)

Céline Vaz

Historiadora

Laboratoire de Recherche Sociétés & Humanités. Université Polytechnique Hauts-de-France (Francia)

Charlotte Vorms

Historiadora

École d'Histoire de la Sorbonne. Université Paris I Panthéon-Sorbonne (Francia)

Max Welch Guerra

Polítólogo

Fakultät Architektur und Urbanistik. Bauhaus-Universität Weimar (Alemania)

Ana Zazo Moratalla

Arquitecta

Departamento de Planificación y Diseño Urbano. Universidad del Bío-Bío (Chile)

Adriano Zilhão de Queirós Nogueira

Sociólogo

Faculdade de Letras. Universidade do Porto (Portugal)

ÍNDICE / INDEX

Editorial.....IX-XIX

Sección Monográfica / *Monographic Section*

Patricia FRAILE-GARRIDO & Inés MARTÍN-ROBLES

From Barn Raising to Community Empowerment: the legacy of Karl Linn and John

Turner.....1-21

Andrés GODOY OSSANDÓN

El estudio de la informalidad urbana y habitacional en América Latina y Chile:

principales perspectivas y debates.....23-38

Florencia BRIZUELA

De las “villas miseria” a los “asentamientos informales”. Problematisaciones

estatales sobre la cuestión habitacional en Argentina (1955-1990).....39-53

Jana DONAT

El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano

informal o revivir sus causas?.....55-73

Luiza Farnese LANA SARAYED-DIN & Luis Alex SILVA SARAIVA

Urbanism(s) and informality(ies) in Rio de Janeiro, Brazil.....75-90

Solange ARAUJO DE CARAVALHO

Discutindo a urbanização de favelas: análise de práticas formais e da “lógica da

favela” no Morro do Alemão, Rio de Janeiro.....91-112

Stella SCHROEDER

La producción informal de espacios públicos en asentamientos humanos de Piura

(Perú).....113-133

Manlio MICHIELETTO & Victor Bay MUNKANYA KAYEMBE

Analysis of a planned neighbourhood of Kinshasa and its mix with spontaneous

extension neighbourhoods: the case of the Maman Mobutu City.....135-153

Jesús LÓPEZ DÍAZ & M^a Adoración MARTÍNEZ ARANDA

El chabolismo madrileño bajo el franquismo: urbanismo y control social desde 1939

hasta el Plan de Absorción del Chabolismo de 1961.....155-175

Luciane MENDES, Esteban de MANUEL JEREZ & Marta DONADEI

Caracterización y evolución de los barrios de autoconstrucción de Sevilla (España). 177-205

Cristina BOTANA IGLESIAS

Más allá del desalojo: análisis sobre actuaciones según lógicas de arraigo en

asentamientos precarios de población gitana en Galicia.....207-227

Javier PÉREZ GIL

Asentamientos informales y arquitectura vernácula: viejos y nuevos debates.....229-246

Sección Miscelánea / *Miscellaneous Section*

Helena PUERES ROLDÃO, Eduardo Augusto WERNECK RIBEIRO &
Mario Francisco LEAL DE QUADRO

*A importânciade um instrumento local no combate às ilhas de calor: diretrizes para
reorientar o uso do solo* 247-267

Sección Final / *Final Section*

Rodrigo ALMONACID CANSECO

Reseña de «La cultura arquitectónica en los años de la Transición» 269-272

Rubén PALLOL TRIGUEROS

*Reseña de «European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban
Planning»* 273-277

EDITORIAL

Aproximaciones urbanísticas a la urbanización (in)formal

El término “informal” apareció en 1971 en los trabajos del antropólogo inglés K. Hart y, poco después, en 1972, en el llamado “Informe Kenia” de la Oficina Internacional del Trabajo, en el que se caracterizaban las “actividades informales” que daban cuerpo a una “economía informal”. Luego, la noción de informalidad nacida en el campo de la Economía se fue introduciendo en los estudios urbanos y, en particular, en la Antropología y en la Geografía que estudiaban las llamadas ciudades del Sur y que se enfrentaban al problema de describir su desarrollo. El uso de la noción de informalidad se deslizó así desde el campo de las actividades económicas (donde la dimensión tangible de los procesos puede ser poco significativa) hasta el de la vivienda y el urbanismo, donde el espacio físico ocupa un lugar central.

Más recientemente, la conceptualización de la informalidad forjada principalmente en el Sur global circuló hacia el Norte, donde se ha venido utilizando en el análisis de procesos actuales y también en el estudio de problemáticas históricas. Se ha culminado de esta manera toda una serie de trasposiciones conceptuales entre disciplinas y entre contextos históricos que plantea no pocas cuestiones sobre los conocimientos y los modelos descriptivos producidos. De hecho, la “urbanización informal” amalgama hoy objetos y procesos que han recibido anteriormente otros nombres, muy diversos según países, momentos y agentes.

Por otro lado, aunque investigación urbanística sobre ese objeto tiene una larga trayectoria y se ha desarrollado en diversas perspectivas críticas en muchos países del llamado Sur global, en Europa, el interés por el fenómeno ha sido más discontinuo. En España, el problema del chabolismo y la consolidación de una nueva generación de políticas de intervención en suburbios marginales se acompañaron, entre 1970 y 1990 aproximadamente, de un auge en la producción científica sobre el fenómeno de los barrios marginales desde perspectivas diversas, tanto geográficas como sociológicas y urbanístico-proyectuales, incluida la traducción de trabajos señeros como los de John F. C. Turner. Más tarde, desde la década de 2010, de manera trascnacional, se ha venido apreciando un cierto resurgimiento de las problemáticas de la informalidad, tanto en el llamado informal turn en la Sociología urbana de las últimas décadas como, por ejemplo, en el campo de las investigaciones históricas, con el impulso adquirido por la Historia de la urbanización informal.

El presente número de la revista Ciudades contribuye a este panorama desde el objetivo de deconstruir la noción de informalidad, una noción que, en términos generales, ha venido siendo utilizada para designar lo no planificado o no sujeto

a la normatividad de las instituciones públicas, y que, como consecuencia de lo anterior, ha terminado por constituir una concepción homogeneizadora y universalista de lo “no planificado”.

De hecho, en su conjunto, los artículos de este monográfico “Aproximaciones urbanísticas a la urbanización (in)formal” dan buena muestra de la heterogeneidad de situaciones, casuísticas y procesos que, más allá de sus especificidades socio-espaciales, tienden a quedar recubiertas y homogeneizadas por la noción cuestionada. El reconocimiento de esa diversidad – esto es, de las informalidades, en plural - y de las (in)formalidades en sus transitoriedades e hibridaciones resulta fundamental para superar el rígido y estático binomio planificado/no planificado (o formal/informal) dominante, y para construir nuevas categorías que expresen la diversidad de condiciones socio-históricas, políticas y culturales como parámetros esenciales del desarrollo de las ciudades y que liberen el análisis urbano de esquemas de pensamiento reduccionistas.

En particular, el artículo de Luiza Farnese Lana Sarayed-Din y Luiz Alex Silva Saraiva, “Urbanism(s) and informality(ies) in Rio de Janeiro, Brazil”, aborda la discusión teórico-empírica de ciertas cuestiones urbanísticas que desafían la dicotomía formal/informal y las “narrativas desarrollistas dominantes”, y las entrelaza y confronta con el análisis de la cultura popular brasileña y del urbanismo en Rocinha y Porto Maravilha (Rio de Janeiro). Subraya el carácter dominante y contradictorio de una perspectiva que define el urbanismo, los paisajes urbanos y el desarrollo a través de los prismas del universalismo, la jerarquía, el control y la estadística, y apuntan la necesidad de construir un discurso teórico más amplio que abarque ciudades, contextos y urbanismos como los del Sur global. Dentro esas construcciones teóricas emergentes, identifican importantes aportaciones hechas desde el Sur global a la conceptualización de la informalidad, aportaciones que, además de reevaluar la epistemología del planeamiento urbano, se enfrentan a la corriente dominante en el pensamiento urbanístico y luchan por visibilizar urbanismos diversos –como hacen, en otro plano, los habitantes de las favelas estudiadas–.

Por su parte, Florencia Brizuela “De las ‘villas miseria’ a los ‘asentamientos informales’. Problematizaciones estatales sobre la cuestión habitacional en Argentina (1955-1990)” realiza un interesante ejercicio de deconstrucción del léxico de la informalidad. Adoptando un enfoque de historia crítica del pensamiento, este trabajo evidencia no solo que la manera de nombrar un problema connota la perspectiva de quien nombra (en este caso, el Plan de Emergencia de 1956 y el Programa Arraigo de 1991) sino que además está preñada de una importante carga simbólica en cuanto a la orientación de la acción pública (la dictatorial la Revolución Libertadora y del gobierno de Carlos Menem, respectivamente). Aporta además que, durante décadas, se ha construido en Argentina una veridicción (Foucault) que se expresa en la insistencia en que el Estado abandone competencias en materia de urbanización informal para derivarlas hacia las familias y el sector privado.

Andrés Godoy Ossandón, en “El estudio de la informalidad urbana y habitacional en América Latina y Chile: principales perspectivas y debates”, muestra la riqueza y dinamismo de la producción científica latinoamericana sobre la informalidad urbana y habitacional, que organiza a partir de la propuesta de Tomer Dekel de estructurar en cinco las perspectivas que han buscado explicar la existencia y persistencia de la vivienda y barrios informales a lo largo del mundo, y avanza hacia una perspectiva diacrónica de las corrientes específicas de pensamiento que estructuran el debate científico en América Latina en general, y en Chile en particular. En este recorrido, Godoy va reconociendo los momentos de emergencia y períodos de mayor incidencia de cada corriente, la influencia de los diversos contextos históricos, las aportaciones que alcanzaron mayor relevancia y las críticas que tuvieron más peso en el avance de la reflexión.

En otro marco de cuestionamiento teórico, el artículo “Asentamientos informales y arquitectura vernácula: viejos y nuevos debates”, de Javier Pérez Gil, entra con sagacidad en dos debates recientes y muy vivos en torno a los asentamientos informales, uno vinculado a su relación con la arquitectura vernácula y otro, asociado al anterior, que cuestiona la posibilidad de categorizarlos como patrimonio cultural. Sus análisis apuntan a que ambos debates no dependen tanto de la consideración epistemológica de los propios asentamientos informales como de la previa conceptualización de la arquitectura vernácula en sí misma y en tanto que patrimonio.

Desde una perspectiva más empírica, el artículo “Caracterización y evolución de los barrios de autoconstrucción de Sevilla (España)”, de Luciane Mendes, Esteban de Manuel Jerez y Marta Donadei, se centra en el análisis del origen y desarrollo de los llamados “barrios de autoconstrucción” de Sevilla, y su caracterización y tipificación en virtud de sus dinámicas espaciales, sociales y culturales y jurídico-administrativas. Los autores observan que, aunque nacidos con una “fuerte vulnerabilidad”, muchos de esos barrios han conseguido alcanzar una “plena integración”, convirtiéndose en barrios dinámicos y complejos. Con ello, además de reconocer esos barrios como modelo de producción y gestión social del hábitat, verifican que la práctica de la autoconstrucción y la “arquitectura progresiva” han sido capaces de constituir una solución adecuada y apropiada para facilitar el acceso a la vivienda de población con pocos medios económicos.

Tres contribuciones discuten cuestiones asociadas a la intervención urbanística pública sobre barrios de origen informal. Es el caso, del trabajo de Jesús López Díaz y M^a Adoración Martínez Aranda, “El chabolismo madrileño bajo el franquismo: urbanismo y control social desde 1939 hasta el Plan de Absorción del Chabolismo de 1961”, que propone un análisis histórico en el que se describen las políticas estatales adoptadas en España en las décadas de 1940 y 1950, bajo la dictadura de Franco, frente al desbordante y gravísimo problema de la vivienda precaria, tomando como caso de estudio la capital, Madrid, y poniendo especial acento en el Plan de Urgencia Social de 1957.

Jana Donat (“El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano informal o revivir sus causas?”), focalizándose en las dos modalidades del programa de realojos del “asentamiento” de La Chacarita (Montevideo), muestra las temporalidades en colisión de los agentes públicos intervenientes (especialmente la Intendencia de Montevideo) y de los residentes realojados de manera forzada. Evidencia además cómo la formalización de las viviendas y de las prácticas socioespaciales afecta a la relación entre los residentes, el Estado y el mercado.

En “Más allá del desalojo: análisis sobre actuaciones según lógicas de arraigo en asentamientos precarios de población gitana en Galicia”, Cristina Botana Iglesias analiza y diagnostica, a partir de los estudios de caso de tres “asentamientos precarios” caracterizados por la exclusión territorial antigitana, otros tantos tipos de prácticas específicas: el recambio de vivienda, la rehabilitación dirigida y la autoconstrucción asistida. Todas ellas se basan en “lógicas de arraigo” y se plantean con carácter alternativo a las prácticas de desmantelamiento o desalojo-realojo, pero se diferencian en sus distintos niveles de control institucional sobre los procesos. Del estudio de esas experiencias, incluidas las estrategias de autogestión y resistencia desarrolladas, emergen cuatro claves que podrían incorporarse a los procesos de diseño de políticas públicas de mejoramiento urbano, lo que supone un entendimiento implícito de los asentamientos precarios como lugares productores de conocimiento urbanístico y contribuye a superar los análisis que los describen como anomalías urbanas o espacios subordinados sin agencia propia.

Dos textos centran su análisis sobre diversas formas de interacción efectiva entre prácticas urbanísticas planificadas y no planificadas. Solange Araujo de Carvalho, en “Discutindo a urbanização de favelas: analise de práticas formais e da lógica da favela no Morro do Alemão, Rio de Janeiro”, se refiere al Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, que aflora también parcialmente en el artículo de Sarayed-Din y Saraiva) y, a partir del caso de una conocida favela carioca, revisa cómo el complejo sistema de dinámicas, prácticas y actores que denomina “lógica de la favela” ha interactuado a escala arquitectónica y urbana con algunas importantes lagunas de la acción pública en las operaciones de “urbanización de favelas” de dicho programa. Por su parte, Manlio Michieletto y Victor Bay Mukanya Kayembe, en “Analysis of a planned neighbourhood of Kinshasa and its mix with spontaneous extension neighbourhoods: case of the Maman Mobutu City”, examinan diversos factores que han determinado el declive en la evolución urbanística de esa “Garden City” africana construida en los años 1980, entre ellos, algunos procesos informales de transformación espacial y también las desigualdades socioeconómicas con los llamados “barrios espontáneos” de su entorno.

El rol de los habitantes en los procesos de urbanización es el eje de dos contribuciones muy distintas. Stella Schroeder (“La producción informal de espacios públicos en asentamientos humanos de Piura, Perú”) centra su análisis en

los espacios libres de uso comunitario (“espacios públicos”) para usos deportivos, recreativos y de reunión producidos por los habitantes de ciertos “asentamientos humanos” de origen informal de una ciudad media peruana. Patricia Fraile-Garrido e Inés Martín-Robles, en “From Barn Raising to Community Empowerment: the legacy of Karl Linn and John Turner”, se aproximan al legado intelectual de esas dos personalidades, respectivamente, de la arquitectura del paisaje y de la arquitectura estadounidenses. Aunque no consta ningún vínculo entre ellos, sus ideas y sus trayectorias presentan afinidades que el artículo pone de relieve, entre otras, la importancia que reconocen a la participación comunitaria en la construcción de los espacios que habitan y su valor como herramienta de desarrollo de las propias comunidades.

Finalmente, este número de *Ciudades* se cierra con un artículo de la sección miscelánea firmado por Helena Pueres Roldão, Eduardo Augusto Werneck Ribeiro y Mario Francisco Leal de Quadro, y dedicado a “La importancia de un instrumento local en la lucha contra las islas de calor: directrices para redirigir el uso del suelo”; y con dos reseñas: una de Rodrigo Almonacid sobre el libro *La cultura arquitectónica en los años de la Transición*, coordinado por Carlos Sambricio y publicado en 2022 por Editorial Universidad de Sevilla; otra de Rubén Pallol de *European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban Planning*, coordinado por Max Welch Guerra et al. y publicado por Routledge en 2023.

Valladolid, mayo de 2024

EDITORIAL**Urbanistic approaches to (in)formal urbanisation**

The term “informal” appeared in 1971 in the work of the English anthropologist K. Hart. Hart and, shortly after, in 1972, in the so-called “Kenya Report” of the International Labor Office, which characterized the “informal activities” that gave shape to an “informal economy”. Later, the notion of informality, born in the field of Economics, was introduced in urban studies and, in particular, in Anthropology and Geography, which studied the so-called cities of the South and faced the problem of describing their development. The use of the notion of informality thus slipped from the field of economic activities (where the tangible dimension of the processes may be of little significance) to that of housing and urban planning, where physical space occupies a central place.

More recently, the conceptualization of informality forged mainly in the global South circulated to the North, where it has been used in the analysis of current processes and also in the study of historical issues. This has culminated in a series of conceptual transpositions between disciplines and between historical contexts that raises a number of questions about the knowledge and descriptive models produced. In fact, “informal urbanization” today amalgamates objects and processes that have previously received other names, very different according to countries, moments and agents.

On the other hand, although urban research on this object has a long trajectory and has been developed from various critical perspectives in many countries of the so-called global South, in Europe, interest in the phenomenon has been more discontinuous. In Spain, the problem of shantytowns and the consolidation of a new generation of intervention policies in slums were accompanied, between 1970 and 1990 approximately, by a boom in scientific production on the phenomenon of slums from different perspectives, both geographical and sociological and urbanistic-projectual, including the translation of landmark works such as those of John F. C. Turner. Later, since the 2010s, in a transnational manner, a certain resurgence of the issues of informality has been appreciated, both in the so-called informal turn in urban sociology in recent decades and, for example, in the field of historical research, with the momentum acquired by the History of Informal Urbanization.

The present issue of the journal *Ciudades* contributes to this panorama with the objective of deconstructing the notion of informality, a notion that, in general terms, has been used to designate the unplanned or not subject to the normativity of public institutions, and that, as a consequence of the above, has ended up constituting a homogenizing and universalist conception of the “unplanned”.

In fact, as a whole, the articles in this monograph “Urbanistic Approaches to (in)formal urbanization” show the heterogeneity of situations, casuistry and processes that, beyond their socio-spatial specificities, tend to be covered and homogenized by the questioned notion. The recognition of this diversity - that is, of informalities, in plural - and of (in)formalities in their transitoriness and hybridizations is fundamental to overcome the rigid and static planned/unplanned (or formal/informal) dominant binomial, and to construct new categories that express the diversity of socio-historical, political and cultural conditions as essential parameters of the development of cities and that free urban analysis from reductionist schemes of thought.

In particular, the article by Luiza Farnese Lana Sarayed-Din and Luiz Alex Silva Saraiva, “Urbanism(s) and informality(ies) in Rio de Janeiro, Brazil”, addresses the theoretical-empirical discussion of certain urbanistic issues that challenge the formal/informal dichotomy and the “dominant developmentalist narratives”, and intertwines and confronts them with the analysis of Brazilian popular culture and urbanism in Rocinha and Porto Maravilha (Rio de Janeiro). It underlines the dominant and contradictory character of a perspective that defines urbanism, urban landscapes and development through the prisms of universalism, hierarchy, control and statistics, and points to the need to construct a broader theoretical discourse that embraces cities, contexts and urbanisms such as those of the global South. Within these emerging theoretical constructions, they identify important contributions made from the global South to the conceptualization of informality, contributions that, in addition to re-evaluating the epistemology of urban planning, confront the dominant current in urbanistic thought and struggle to make diverse urbanisms visible -as do, on another level, the inhabitants of the favelas studied-.

For her part, Florencia Brizuela “De las ‘villas miseria’ a los ‘asentamientos informales’. State problematizations of the housing issue in Argentina (1955-1990)” carries out an interesting exercise in deconstructing the lexicon of informality. Adopting a critical history of thought approach, this work shows not only that the way of naming a problem connotes the perspective of the namer (in this case, the Emergency Plan of 1956 and the Arraigo Program of 1991) but also that it is pregnant with an important symbolic charge in terms of the orientation of public action (the dictatorship of the Liberating Revolution and the government of Carlos Menem, respectively). He also contributes that, for decades, a veridiction has been built in Argentina (Foucault) that is expressed in the insistence that the State should abandon its competencies in informal urbanization and shift them to families and the private sector.

Andrés Godoy Ossandón, in “The study of urban and housing informality in Latin America and Chile: main perspectives and debates”, shows the richness and dynamism of Latin American scientific production on urban and housing informality, which he organizes on the basis of Tomer Dekel’s proposal to structure

in five perspectives that have sought to explain the existence and persistence of informal housing and neighborhoods throughout the world, and moves towards a diachronic perspective of the specific currents of thought that structure the scientific debate in Latin America in general, and in Chile in particular. In this journey, Godoy recognizes the moments of emergence and periods of greater incidence of each current, the influence of the diverse historical contexts, the contributions that achieved greater relevance and the criticisms that had more weight in the advance of reflection.

In another framework of theoretical questioning, the article “Informal settlements and vernacular architecture: old and new debates”, by Javier Pérez Gil, shrewdly enters into two recent and very lively debates on informal settlements, one linked to their relationship with vernacular architecture and the other, associated with the previous one, which questions the possibility of categorizing them as cultural heritage. Their analyses point out that both debates do not depend so much on the epistemological consideration of informal settlements themselves as on the prior conceptualization of vernacular architecture in itself and as heritage.

From a more empirical perspective, the article “Caracterización y evolución de los barrios de autoconstrucción de Sevilla (España)”, by Luciane Mendes, Esteban de Manuel Jerez and Marta Donadei, focuses on the analysis of the origin and development of the so-called “barrios de autoconstrucción” of Seville, and their characterization and typification by virtue of their spatial, social and cultural and juridical-administrative dynamics. The authors note that, although born with a “strong vulnerability”, many of these neighborhoods have managed to achieve “full integration”, becoming dynamic and complex neighborhoods. In doing so, in addition to recognizing these neighborhoods as a model of social production and management of habitat, they verify that the practice of self-construction and “progressive architecture” have been able to constitute an adequate and appropriate solution to facilitate access to housing for the population with few economic means.

Three contributions discuss issues associated with public urban planning intervention in neighborhoods of informal origin. This is the case of the work by Jesús López Díaz and M^a Adoración Martínez Aranda, “El chabolismo madrileño bajo el franquismo: Urbanism and social control from 1939 to the 1961 Shantytown Absorption Plan”, which proposes a historical analysis describing the state policies adopted in Spain in the 1940s and 1950s, under Franco’s dictatorship, in response to the overwhelming and very serious problem of precarious housing, taking as a case study the capital, Madrid, and placing special emphasis on the 1957 Social Emergency Plan.

Jana Donat (“El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano informal o revivir sus causas?”), focusing on the two modalities of the relocation program of the “asentamiento” of La Chacarita (Montevideo),

shows the colliding temporalities of the public agents involved (especially the Municipality of Montevideo) and of the residents who were forcibly relocated. It also shows how the formalization of housing and socio-spatial practices affects the relationship between residents, the State and the market.

In “Beyond eviction: analysis of actions according to the logic of rootedness in precarious settlements of the gypsy population in Galicia”, Cristina Botana Iglesias analyzes and diagnoses, based on the case studies of three “precarious settlements” characterized by antigypsy territorial exclusion, other types of specific practices: housing replacement, targeted rehabilitation and assisted self-construction. All of them are based on “rooting logics” and are proposed as alternatives to dismantling or eviction-eviction practices, but they differ in their different levels of institutional control over the processes. From the study of these experiences, including the strategies of self-management and resistance developed, four keys emerge that could be incorporated into the design processes of public policies for urban improvement, which implies an implicit understanding of slums as places that produce urban knowledge and contribute to overcoming the analyses that describe them as urban anomalies or subordinate spaces without their own agency.

Two texts focus their analysis on various forms of effective interaction between planned and unplanned urban practices. Solange Araujo de Carvalho, in “Discutindo a urbanização de favelas: análise de práticas formais e da lógica da favela no Morro do Alemão, Rio de Janeiro”, refers to the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, which also partially surfaces in the article by Sarayed-Din and Saraiva) and, based on the case of a well-known favela carioca, reviews how the complex system of dynamics, practices and actors that he calls the “logic of the favela” has interacted at the architectural and urban scale with some important gaps in public action in the “favela urbanization” operations of that program. For their part, Manlio Michieletto and Victor Bay Mukanya Kayembe, in “Analysis of a planned neighborhood of Kinshasa and its mix with spontaneous extension neighborhoods: case of the Maman Mobutu City”, examine various factors that have determined the decline in the urban evolution of this African “Garden City” built in the 1980s, among them, some informal processes of spatial transformation and also the socioeconomic inequalities with the so-called “spontaneous neighborhoods” of its surroundings.

The role of the inhabitants in the urbanization processes is the focus of two very different contributions. Stella Schroeder (“La producción informal de espacios públicos en asentamientos humanos de Piura, Perú”) focuses her analysis on the free spaces for community use (“espacios públicos”) for sports, recreational and meeting uses produced by the inhabitants of certain “human settlements” of informal origin in a medium-sized Peruvian city. Patricia Fraile-Garrido and Inés Martín-Robles, in “From Barn Raising to Community Empowerment: the legacy of Karl Linn and John Turner”, approach the intellectual legacy of these two

personalities, respectively, of American landscape architecture and architecture. Although no link between them is recorded, their ideas and trajectories present affinities that the article highlights, among others, the importance they give to community participation in the construction of the spaces they inhabit and its value as a tool for the development of the communities themselves.

Finally, this issue of *Cities* closes with an article from the miscellaneous section signed by Helena Pueres Roldão, Eduardo Augusto Werneck Ribeiro and Mario Francisco Leal de Quadro, and dedicated to “The importance of a local instrument in the fight against heat islands: Guidelines for redirecting land use”; and with two reviews: one by Rodrigo Almonacid on the book *La cultura arquitectónica en los años de la Transición*, coordinated by Carlos Sambrio and published in 2022 by Editorial Universidad de Sevilla; another by Rubén Pallol of *European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban Planning*, coordinated by Max Welch Guerra et al. and published by Routledge in 2023.

Valladolid, May 2024

Sección Monográfica
Monographic Section

From Barn Raising to Community Empowerment: the legacy of Karl Linn and John Turner

Del *Barn Raising* al *Community Empowerment*: el legado de Karl Linn y John Turner

PATRICIA FRAILE-GARRIDO

Architect

Assistant Professor, School of Architecture

Tulane University (New Orleans, US)

pfraile@tulane.edu

ORCID: [0009-0006-5865-7146](https://orcid.org/0009-0006-5865-7146)

INÉS MARTÍN-ROBLES

Architect / PhD in Architecture

Associate Professor, UVA School of Architecture

University of Virginia (Charlottesville, US)

imm3x@virginia.edu

ORCID: [0000-0001-9160-6064](https://orcid.org/0000-0001-9160-6064)

Recibido/Received: 26-09-2023; Aceptado/Accepted: 15-03-2024

Cómo citar/How to cite: Fraile-Garrido, Patricia & Martín-Robles, Inés (2024): "From Barn Raising to Community Empowerment: the legacy of Karl Linn and John Turner", *Ciudades*, 27, pp. 1-21. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.1-21>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: This article examines the lasting impact of architects Karl Linn and John Turner on community development and informal settlements. Grounded in the barn raising tradition, their distinct yet converging paths highlight the power of community participation, collaboration, and self-help in marginalized neighborhoods. Linn's Neighborhood Commons projects and Turner's ideas on self-help housing and user-centered design have influenced participatory practices, challenged institutional norms, and prioritized a process over product approach in today's complex urban landscapes. This exploration underscores the profound impact of their work on neighborhood improvement and inclusive urban environments.

Keywords: self-help housing, barn raising, Karl Linn, John F.C. Turner, participatory urbanism.

Resumen: Este artículo explora la influencia que han tenido los arquitectos Karl Linn y John Turner en el desarrollo comunitario y los asentamientos informales. Partiendo de la tradición norteamericana del *barn raising*, o construcción comunitaria de graneros, sus trayectorias ponen de relieve el poder de la participación comunitaria en los barrios marginados. Los proyectos *Neighborhood Commons* de Linn y las ideas de autoconstrucción de Turner desafían las políticas institucionales y han tenido una enorme repercusión en las prácticas urbanísticas colaborativas actuales de mejoramiento barrial y entornos urbanos inclusivos.

Palabras clave: autoconstrucción, construcción comunitaria, Karl Linn, John F.C. Turner, urbanismo participativo.

In the field of architecture, the concept of community development has evolved over the years and is rooted in a rich tapestry of influences. Foremost among these is the tradition of barn-raising in the United States, a testament to the power of collective effort and shared resources in shaping communities. Two notable architects, Karl Linn and John Turner, each drew inspiration from this tradition, albeit in different contexts and with unique approaches. While they never formally acknowledged each other's work, their parallel journeys, driven by a commitment to fostering community, collaboration, self-help and a belief in process over product, converged at MIT in the late 1960s and early 1970s¹. Their ideas resonated with the nature of informal settlements, and slum upgrading became a central focus for both architects². They believed in the transformative power of community participation and self-help in this context, which went beyond physical improvements to include economic and social processes that could uplift these marginalized communities. This approach was very much in keeping with the spirit of the 1960s, a time when calls for social justice and equality were reverberating across the United States³. In line with growing criticism of public housing, urban renewal and modernist visions of urban development, both architects rebelled with a focus on human-centered design, challenging authority and advocating a change in the role of government to a less intrusive one.

Drawing on Linn's archive collection at Berkeley, as well as Linn and Turner's publications and bibliography, this paper begins by situating the barn-raising practices of rural America as a pioneering model for community development, and speculates how these practices may have been the seeds of both architects' interest in mutual self-help architecture. The article then presents Linn and Turner's ideas in their historical context and their ability to translate their

¹ There is no evidence that they exchanged correspondence or mentioned each other in their work, possibly because they were working on different geographical contexts. In 2000, Turner admitted that he was isolated to academic literature and networks outside of what was happening in Peru (Harris, 2003: 261).

² Slum upgrading refers to improvements in housing and/or basic infrastructure in slum areas (UN-HABITAT, 2014: 16). For Turner, informality meant uncontrolled, unplanned neighborhoods; for Linn, it referred to slum-like neighborhoods in disenfranchised areas of the United States, traditionally occupied by the displaced.

³ In the 1960s, a growing demand for greater participation and representation in society, inspired by movements such as civil rights and women's liberation, led to the institutionalization of a broad participatory agenda through President Lyndon Johnson's Great Society programs. These initiatives, including the Economic Opportunity Act of 1964 and the Model Cities program, mandated greater community involvement in response to the social and economic challenges facing declining urban areas.

social consciousness into design action. Finally, the paper considers how they have been evaluated by other scholars, and their influence on architecture to come, seeking to distinguish their different strategies and to identify commonalities between them, while recognizing the profound contributions of each to the modern understanding of the commons and the collaborative and democratic approach to shaping the city.

1. BARN RAISING: THE ORIGINS OF MUTUAL SELF-HELP IN THE UNITED STATES

The practice of “barn raising” is a cherished tradition rooted in the history of rural North America in the 18th and 19th centuries. At a time when large and costly barns were essential to farm life but beyond the means of individual families, communities came together in an exemplary display of collective action.

The origins of barn-raising can be traced back to medieval England and continental Europe, but evidence points to its association with pre-industrial America, especially in areas where skilled labor was scarce (Ensminger, 1992: 5). To meet this challenge, neighbors banded together to provide the necessary labor. The communal aspect of barn-raising was deeply ingrained, embodying the principles of cooperation and mutual aid that underpinned rural life and that made these communities excellent and self-sufficient settlers in North America (Arthur & Witney, 1972: 215).

The process was simple but labor intensive. A group of up to a hundred men worked together to raise the massive wooden frames into place. Work was voluntary –yet mandatory, and unpaid⁴. Meanwhile, women played a crucial role, providing communal meals and support, fostering a festive atmosphere around the laborious event (Stevenson, 1950: 440) (Figure 1).

As the 19th century progressed, hired labor gradually replaced the barn-raising tradition. However, echoes of this practice persist in contemporary community building projects, as we will see in the following pages.

Today, barn raising continues in some Amish and Old Order Mennonite communities, particularly in Ohio, Indiana, Pennsylvania and parts of Canada⁵. For these communities, participation in barn raising remains mandatory, underscoring the enduring importance of community values and mutual aid. In essence, barn raising exemplifies the collective strength of a community in which each member contributes selflessly, fostering a legacy of togetherness, cooperation and support in the midst of America's westward expansion (Bronner, 2006: 72).

⁴ The only man to receive a fee for his service was the master carpenter. Also, all community members were expected to attend; failure to do so could lead to censure within the community.

⁵ See Amish documentary by Burton Buller (Wesner, 2023).

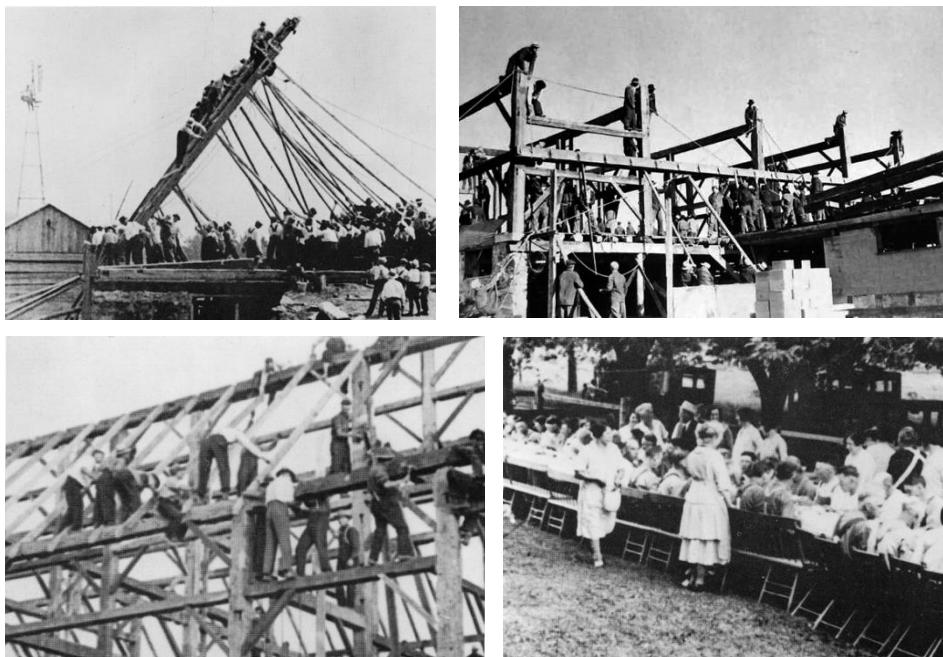


Figure 1: Process of barn raising and final communal meal at Floradale, Ontario. Source: Arthur & Witney, 1972: 217-222.

2. KARL LINN: PIONEERING COMMUNITY EMPOWERMENT

Karl Linn (1923-2005) may not be a household name in the field of landscape architecture, but his impact on the discipline and the communities he served is immeasurable. Born in 1923 in a small village in northeastern Germany, Linn's early years were marked by a unique upbringing amidst orchards and a deep connection to the land. It was during this time that the seeds of his later work in landscape architecture and community development were sown.

Linn's formative years were profoundly influenced by a fusion of zionism, socialism, and the communal lifestyle of the kibbutzim in Palestine⁶. These experiences instilled in him a strong sense of common purpose, egalitarianism, and a close relationship with the land (Linn, 2007: 9). As he grew older, however, Linn came to reject zionism, viewing it as exclusionary and oppressive (Linn, 2005: 20, 26). This rejection, rooted in his personal experiences of persecution

⁶ Zionism is the Jewish nationalist movement that emerged in the 19th century, and kibbutzim, originated in Israel, are idealistic communities based on agriculture that combined elements of socialism and zionism.

and displacement⁷, set him on a path to explore new avenues for positive change and contributed to his participatory ideologies.

Linn's journey took him from the fields of agriculture and horticulture to the bustling streets of New York City in 1948, where he began practicing child psychoanalysis and studying body-oriented therapy. His background in agriculture and horticulture, combined with his evolving social consciousness, eventually drew him to the field of landscape architecture.

In 1952, he founded his own design-build firm, and soon after, although his private practice was thriving, he made a pivotal decision to shift his focus from corporate commissions to exploring how landscape architecture could serve a broader social cause (Hirsch, 2014). Linn believed in landscaping as an "ethic" with healing powers, and from then on, he would address the segregation and alienation prevalent in American cities (Linn, 1959).

2.1. Linn's recurring ideas embodied in the Neighborhood Commons

One of the core ideas in Linn's work was to involve community residents in the design and construction of their own open spaces. He recognized that many public facilities failed because they lacked the active participation of neighborhood residents (Linn, 2007: 114). Therefore, when he joined the Department of Landscape Architecture at the University of Pennsylvania in 1959, he developed his concept of "Neighborhood Commons".

"Neighborhood Commons" were parks and playgrounds to be built on vacant lots in distressed neighborhoods, reusing materials and incorporating volunteer labor, with the goal of improving the community through self-help efforts, reaffirming its identity and serving as active poles of resident interaction (Figure 2). Linn's approach was to transform these vacant spaces into "self-help parks", in which he played the role of facilitator rather than traditional designer or expert (Hirsch, 2014).

The construction of a neighborhood commons became an opportunity to involve marginalized residents, disenchanted with top-down urban renewal, in the design and construction of their own collective spaces, and to participate in the collective act of productive labor (Figure 3). In Linn's words:

"People are alienated from their physical environment if they are unable to leave their personal imprints on their immediate surroundings. Relegating human beings to the role of passive spectators of their environment threatens their mental equilibrium, and robs them of the opportunity to assert their authority, to develop mastery over their places of habitat." (Linn, 1969: 65).

⁷ In the 1930s, Nazis forced Linn's family to leave Germany and seek refuge in Palestine.



Figure 2: Children helping clear debris from the Neighborhood Commons' lot in Philadelphia.
Source: Linn, 1972: 76, Department of Landscape Architecture, University of Pennsylvania.

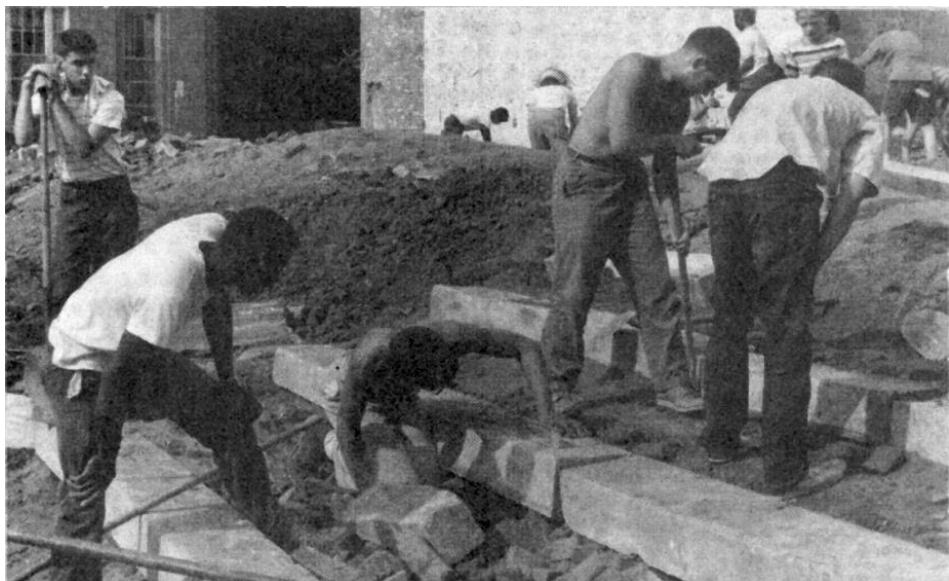


Figure 3: Urban barn raising. Volunteers working on the commons. Source: Linn, 1990a: 36, Karl Linn Collection, Environmental Design Archives, University of California, Berkeley.

By engaging in mutual aid and voluntary cooperation, citizens experienced a sense of interdependence and fulfillment that Linn compared to the historical practice of barn raising, emphasizing the collaborative effort and how such a communal act created meaningful physical spaces (Hirsch, 2015; Linn, 1990a; Linn, 1990b)⁸. For Linn, the act of building a commons was more important than the physical outcome, with a vision that valued the process over the end product. He believed in "open-ended design", which meant that public spaces were never finished, allowing residents to continually shape and adapt their environment (Linn, 1968).

Linn's idea of the Commons was also deeply entrenched in the principle of using salvaged materials (Linn, 1962) (Figure 4). In addition to the economic and environmental benefits, he saw the use of familiar materials as a way to satisfy the psychological need for "rootedness," to create a sense of connection to the human and physical environment, and to demonstrate that one need not always start from scratch (Linn, 2007: 84-85)⁹.

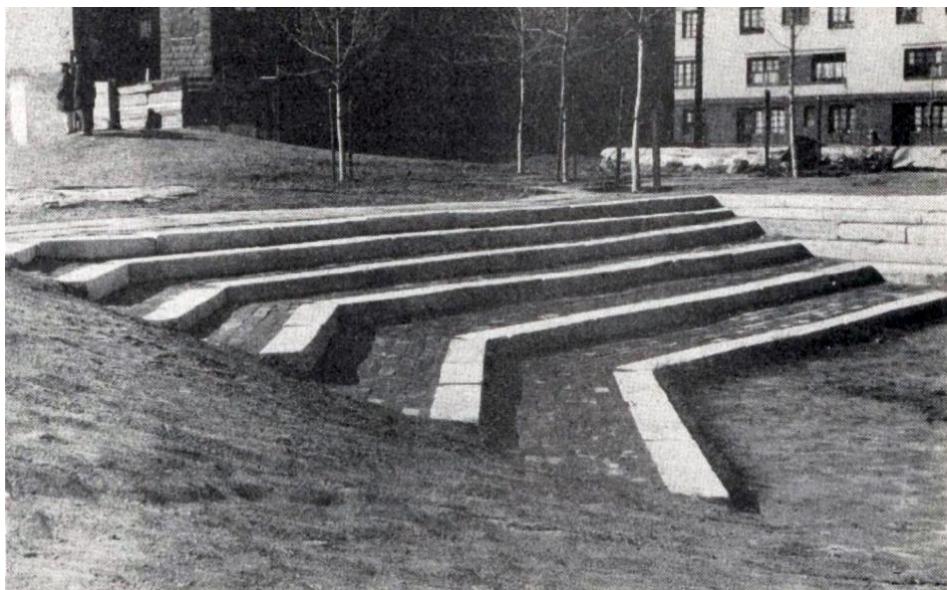


Figure 4: Used recycled marble slabs create this amphitheater. Source: Linn, 1990a: 37, Karl Linn Collection, Environmental Design Archives, University of California, Berkeley.

⁸ Linn believed in the "moral value of labor" where labor itself was a human need (Spiro, 1963: 11-12). This idea persisted in Linn's theories of community development.

⁹ This idea of not starting from scratch was very relevant in the context of urban renewal at the time, where massive slum clearance campaigns were bulldozing entire neighborhoods and displacing their residents.

His “Neighborhood Commons” concept was first introduced in declining areas of Philadelphia¹⁰, where Linn and his students from Penn met with community members to assess the area's needs and resources, and then presented a final design to residents to build with them and volunteers. The idea later spread to similar neighborhoods in Washington DC, New York, Baltimore, Chicago and other U.S. cities (Hirsch, 2015). But Linn's vision was not without challenges. Many of the commons he helped create faced demolition as part of urban renewal projects. In addition, the use of salvaged materials was sometimes controversial, with some residents feeling discriminated against when they received recycled materials instead of new ones (Linn, 1969). These challenges underscored the complex nature of community engagement and the need for sensitivity to local dynamics.

In the mid-1960s, after the failure of building neighborhood commons, Linn began to formulate a more process-oriented model of community engagement that emphasized the self-determination of community members. His idea of the physical commons evolved into a model of "process institutions" that could serve as the basis for ongoing, creative, community-led solutions. These centers -the forerunners of the Community Design Centers (CDCs) that proliferated across the United States- provided landscape architecture services to economically disadvantaged African American and Hispanic neighborhoods played a critical role in empowering communities to take charge of their built environment, breaking away from traditional top-down approaches to urban planning (Linn, 1990a; Goodman, 2019).

Linn's recurring idea of prioritizing process over outcome resulted in a series of very diverse built objects that were criticized by the architectural establishment. Nevertheless, the idea that architects must empathize with communities on the ground, in their own spaces, has endured. This perspective continues to shape the contemporary Public Interest Design movement and defines how most designers view their role in supporting communities in need (Goodman, 2019).

In the late 1960s, Linn joined the Massachusetts Institute of Technology (MIT), where he taught from 1968 to 1972. These years gave him the time to reflect on the experiences and lessons of the neighborhood commons. In 1969, while at MIT, he received a grant from the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) to convene a forum of grassroots leaders, designers, activists and government officials to discuss the role of urban design in inner-city communities. The result was the Workshop on Open Space report, which provided guidelines for participatory urban open space projects (Lawson, 1969). The report emphasized the importance of issues such as process prioritization, community control, and collaboration in the development and maintenance of

¹⁰ The pilot project was the Melon Neighborhood Commons in West Poplar, an area of abandoned buildings in Philadelphia.

these spaces. The group also expressed concern about the potential for professional expertise to overshadow community vision. Linn stated that "professionalized environments have contributed to people's alienation" (Karl Linn Collection, 1970), and advocated for a shift in design education to include grassroots leaders and students of color, which continues to challenge the field today (Linn, 1968).

2.2. Conclusions and legacy

Linn's contributions to American cities during the transformative 1960s were profound. At a time when few American designers were working at the grassroots level and most landscape architects were focused on suburban development, Linn devoted himself to the country's densely populated metropolitan areas, helping to revitalize an urban public life that had lost community ties and social interaction to modern housing projects (Talen, 2000: 345).

His commitment to empowering marginalized citizens through participatory design and construction of their collective spaces, with an emphasis on process and community engagement, continues to shape the practice of landscape architecture and urban design, reminding us that true success lies not only in the physical outcome but in the process of building and organizing community capacity for self-governance and creative production.

His legacy can be seen in the community design centers that continue to operate throughout the United States¹¹, and serves as a reminder of the potential of participatory design to create more equitable urban environments. Moreover, the dissatisfaction with comprehensive government planning and the "right to the city" spirit that informed his practice has contributed greatly to contemporary debates about the commons and the public realm (Talen, 2000: 137). For a variety of reasons, including a recession that has reduced public investment in neighborhood revitalization, there has been a surge of interest in the idea of small-scale, incremental, do-it-yourself (DIY) urban improvement (Finn, 2014: 381). This new type of citizen-led placemaking activity, less reliant on official planning efforts, is gaining traction in an attempt to maintain an urban vibrancy that harkens back to the earliest urban improvement impulses promoted by Linn.

3. JOHN TURNER: THE MEANING OF HOUSING

John F. C. Turner (1927-2023) was a British architect and theorist known for his pioneering contributions to the field of informal self-help housing and

¹¹ To name a few: Rural Studio at Auburn University, Yale Building Project at Yale University, Pratt Center for Community Development at the Pratt Institute (one of the first CDCs in the country along with the Architect's Renewal Committee of Harlem, ARCH), and many others. Many CDCs are affiliated with universities. combining teaching and training for students with a service to the wider community.

neighborhood development¹². His work spanned several countries and left a lasting impact in Peru, the United States and the United Kingdom. Born to an architect father with a deep appreciation for the vernacular, he began studying architecture at the Architectural Association in London in 1944 (Goldstein, 1975).

During his first years in England, he worked with a local architect on small commissions. Even then, the ideas and diagrams of Patrick Geddes had a profound influence on him¹³, instilling in him the notion that a house should be seen as an integral part of a larger system that encompasses the user and the environment, ideas that would accompany him throughout his career (Oyón, 2021).

In 1952, Turner met Eduardo Neira, a Peruvian architect who was head of the Urban Planning Department of the Peruvian Ministry of Development and Public Works. At a time when Peru was experiencing significant internal migration as people moved from rural regions to rapidly expanding cities, Neira was working on the role of the state in the face of the emergence of informal squatter settlements known as *barriadas* (Gyger, 2019: 102) (Figure 5). Like-minded, this encounter marked the beginning of Turner's deep involvement in community development projects, and Turner moved to Peru in 1957.

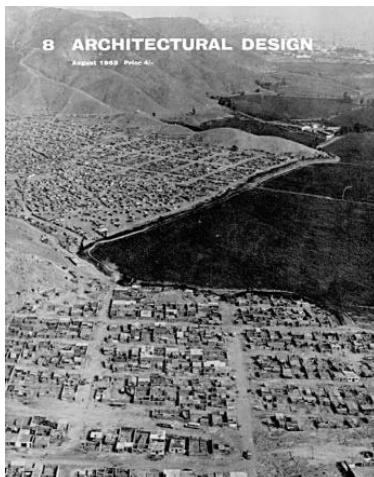


Figure 5: Cover of August 1963 issue of *Architectural Design* presenting a striking view of the city of Lima, with its barriadas dominating the foreground. Source: John F.C. Turner Archive, Colegio de Arquitectos de Cataluña.

¹² Although Turner is commonly identified as the principal architect of the self-help movement, he was less the inventor than the promoter, as the term "aided self-help" and its beginnings date back to Jacob Crane in 1945 (Ward, 2012). The idea of self-help was also present in the writings of Charles Abrams and William Magnin. Turner's main contribution was to bring ideas about squatter settlements and the urban poor to the attention of urban scholars around the world.

¹³ Geddes's relational perspective emphasizes the interplay between the environment and organisms. Things and organisms should not be thought of separately, but what is important is the relationship between them.

3.1. Turner's recurring ideas: learnings from Peru

Turner worked in Peru from 1957 to 1965, and it was these experiences that would shape his perspectives on the meaning of housing, the challenges posed by institutions and their potential solutions. By observing the processes of self-building in Peru, he consolidated his perception -already present in Geddes's thinking- that housing should be understood as a process in direct relation to its user (Fitcher & Turner, 1976: 245)¹⁴. Rather than seeing a house as an object or a finished product, Turner saw it as an ongoing process that grows, improves, and evolves according to each person's resources (Figure 6). In this sense, he believed that the key to the *barriadas*, or any shantytown was, in fact, its progressive growth, paced over time (Turner, 2018: 219) (Figure 7).

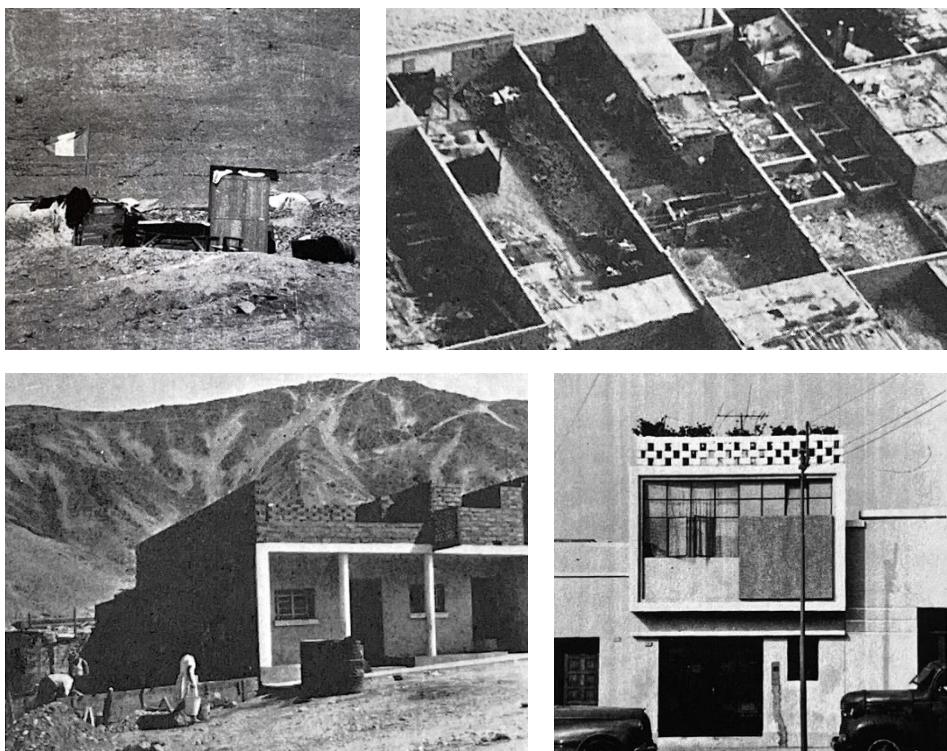


Figure 6: Progressive development of the shack. Turner distinguishes four main phases: the provisional hut in the first weeks (top left), the construction of the fence once the lot is appropriated (top right), the first floor building in the first years (down left), and the complete house with second floor and infrastructure of running water, mains electricity and paving after about twenty years. Source: Turner, 2018: 42, John F.C. Turner Archive, Colegio de Arquitectos de Cataluña.

¹⁴ This is what Turner called "housing as a verb," linking the action of housing to self-construction and its ability to adapt alongside the lives of its inhabitants.

In addition, Turner championed the idea that self-build empowers individuals to create their own spaces. This concept is closely tied to the personal satisfaction from manual work, implication and creativity, as individuals would have the freedom to design their environment¹⁵. Building one's own home created a much more intimate relationship between the user and the environment that would also shape the owner in the process, something marketed housing units do not offer (Turner, 1968a).



Figure 7: Stages of squatter settlement growth. Source: Turner, 2018: 42, John F.C. Turner Archive, Colegio de Arquitectos de Cataluña.

He believed that the problem in these rapidly growing regions was one of housing deficit, arguing that uncontrolled urban settlements resulted from the mismatch between popular demand for housing and available institutional resources. He believed that “no housing agency in any newly urbanizing country can even begin to make an impression on the housing problem without the active participation of the people themselves” (Turner, 1968b: 128), and advocated a more democratic and community-based approach¹⁶. Moreover, he noted that

¹⁵ Which ties back to the ideals of the barn raising tradition.

¹⁶ Comparing hierarchical housing systems to grid structures, Turner pointed out that the former collapse financially, socially, and even physically (citing the example of the superblocks

coercive architecture often produced harmful results, making people's lives worse rather than better. True democracy in housing, he believed, would come from enabling individuals to take charge of their own housing solutions¹⁷.

In response to the inability of the formal housing market to provide affordable housing on a large scale, Turner proposed a solution based on self-help that would give the urban poor the means and authority over their housing in what Turner called "the principle of self-government" (Turner, 1977: 115). Central to this idea was a rethinking of the role of government. Turner believed in the state as a provider, and he proposed that government legislation and technical resources should complement the initiative and substantial investment capacity of ordinary people. He argued that for positive change to happen, there needed to be a shift from prepackaged housing programs to supporting self-managed housing actions at the local level (Turner, 1985: 540).

To determine how much support institutions should provide, Turner categorized self-construction processes into three forms: spontaneous, directed, and assisted. Spontaneous self-construction would allow families with their own resources to act independently as their own contractors, with no support of the state. Directed self-construction was often undertaken by local government agencies, which would define the scope of the project and the organization and acquisition of materials -Turner saw this as leading to inferior results- and assisted self-construction, where the government would provide loans and technical assistance (Turner, 2018: 71-76). From the different cases seen in Peru, he will gradually move from directed aided self-help to spontaneous self-help, in a progressive reduction of government control, although he was not radical and therefore did not reject assisted interventions when the government complemented the individual tasks developed by the inhabitants (Turner, 2018: 217).

After his transformative experiences in Peru¹⁸, John F. C. Turner continued to refine his ideas during his tenure at the Massachusetts Institute of Technology (MIT), where he arrived in 1965. During this time -he taught at MIT from 1965 to 1973- he worked extensively on academic articles that provided a theoretical basis for his observations and experiences. His encounters with like-minded individuals, including William Grindley and Hans Harms, reinforced his commitment to self-construction and user-centered housing.

built in Caracas in the 1950s), while the latter tend to thrive. He emphasized that the viability of any housing system depends on the care and participation of its users. (Turner, 1977: 50).

¹⁷ To illustrate this, Turner presents two family situations: one in which a painter lives modestly in a shack and saves for a prosperous future ("supportive shack"), and another in which a bricklayer lives in a well-equipped house provided by the government but faces burdensome costs and risks ("oppressive house"). The material quality of the house does not always correlate with better living conditions. (Turner, 1977: 73-76).

¹⁸ He refers to his work on slums in Peru as an authentic process of un-schooling of everything he had learned in England – "schooled as an architect, deschooled in Peru" – (Turner, 2018: 198).

At MIT, Turner encouraged students to explore the context of housing as a process, challenging them to consider the changing situations of families and how their house suited them. This approach led to a deeper understanding of the dynamic relationship between inhabitants and their environment, moving away from a focus on housing as a static object.

Upon the end of his stay, he published "Freedom to Build" and matured "Housing by People", and also wrote reports for various agencies, including research on self-building in the United States, arguing that the issue of housing reform by poor users were in fact universal issues, applicable to all contexts (Turner, 2018: 224).

3.2. Criticism and legacy

While Turner's ideas revolutionized urban development, they were not without their critics. After the enormous impact of Housing by People and the Habitat I conference in Vancouver -where Turner was a prominent keynote speaker- some argued that his philosophy overlooked structural inequalities and constraints, particularly poverty, that limited the real choices of residents (Golda-Pongratz, 2021). Others accused Turner of romanticizing squatter-type incremental housing, suggesting that it perpetuated *laissez-faire* housing policies¹⁹.

Despite these criticisms, Turner's advocacy of self-help housing strategies guided the housing policies of international organizations such as the United Nations and the World Bank in the 1970s (Cohen, 2015). These agencies began to support self-build and housing improvement projects, emphasizing well-managed programs such as sites and services programs²⁰, settlement renewal initiatives, and the legalization of squatter property (Gyger, 2013: 291-29) (Figure 8)²¹.

His ideas about the power of the user to decide how to shape their physical space – the user as an active producer of space rather than a consumer – continue to shape urban planning today and can be seen in the "lighter, faster, cheaper" approach to placemaking that has gained momentum as a strategy for transforming spaces with limited resources. In contrast to the state-sponsored, institutionally based approach to urbanism, Turner's bottom-up tactics,

¹⁹ This led to a movement on incremental housing that would later be followed by Balkrishna Doshi, Elemental, and others.

²⁰ Sites and services programs consisted of the division of the land into lots and the provision by the government of the minimum infrastructure development of basic services such as water, electricity and sanitation.

²¹ Relatedly, another of Turner's great legacies is the principle of land tenure - residents don't improve the land if they don't own it - which has been updated to the present day to create Community Land Trusts (CLTs). For more information, see Min Soo Chun, Alice and Brisson, Irene (2015), *Ground Rules in Humanitarian Design*, Wiley, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tulaneu/detail.action?docID=1991753>.

empowered by local knowledge, have influenced an alternative to planning that allows communities to shape the public realm on limited budgets and build incrementally (McGillivray et al., 2023: 2).

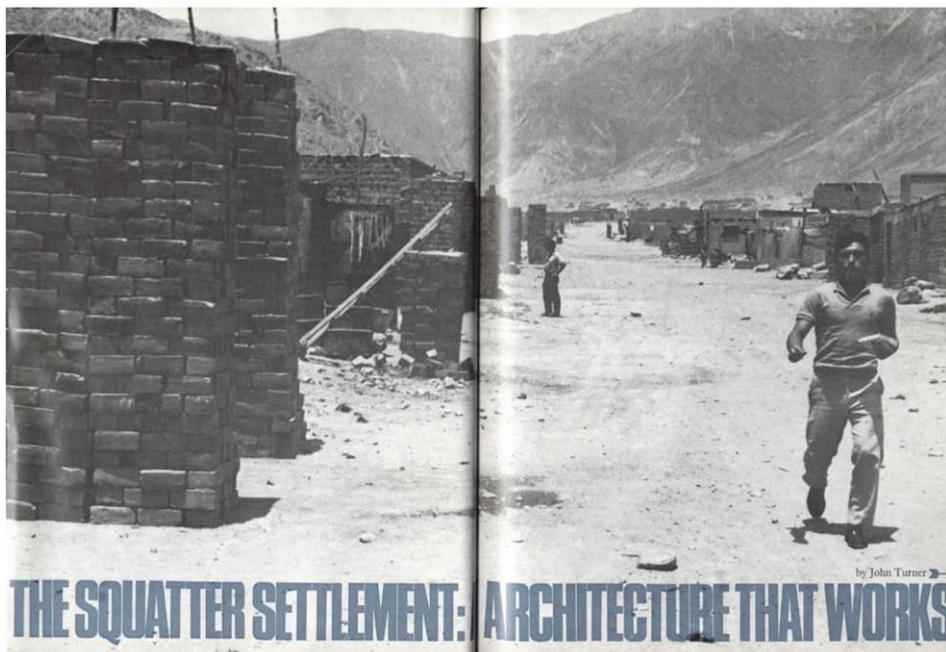


Figure 8: For Turner, squatter settlements, developed by residents with their own hands, according to their own needs, was "an architecture that works". Source: Turner, 1968a: 355-356, John F.C. Turner Archive, Colegio de Arquitectos de Cataluña.

4. CONCLUSIONS

In the field of informal architecture and community development, the visionary work of Karl Linn and John Turner illuminates a path toward more inclusive, resilient, and socially conscious urban environments, and their work remains relevant today for several compelling reasons.

First, both architects emphasized the importance of community participation to address urban planning issues in a more egalitarian and equitable manner. Participation, they believed, promotes social development by increasing local self-reliance, maximizes the efficiency of project implementation, reduces project costs, and ensures that the improvements made meet local priorities²². Based on their experience with marginalized communities, they realized that participation

²² It must be said that not everything related to self-help is positive: It takes much longer to build houses as the labor is not specialized, the construction is imperfect, etc. See: Abrams, 1969: 171.

should not be limited to the construction process, but should be included from the earliest stages of decision making and design to ensure better acceptance and results²³. This led to a shift at some point in their careers from community engagement (in Linn's case) and facilitated self-help ideas (Turner) to promoting process institutions (Linn) and autonomous self-help (Turner), demonstrating their commitment to sustained community self-determination. These methods are particularly relevant at a time when an urgent insistence on participatory democracy has resurfaced.

Linn and Turner's experiences influenced the policies and practices of international organizations that are still in place today. Turner's advocacy of the active participation of residents in creating and improving their living conditions has strongly influenced organizations such as the World Bank and UN-Habitat, which support housing programs based on self-help and increasingly recognize the need for community participation, local control, and in-situ upgrading of settlements (Hernández & Allen, 2012: 11). On the other hand, Linn's concept of Neighborhood Commons laid the foundation for Community Development Corporations (CDCs), which have since proliferated across the United States. These organizations have become vital resources that enable cities to embrace more participatory, community-driven urban planning that directly serves people and fosters a sense of grassroots ownership and responsibility.

Both architects were critical of institutions. In Linn's case, it was the racial segregation fostered by urban renewal and the rigidity and lack of diversity in universities²⁴; in Turner's, it was the inability of the state to provide the amount of housing needed in rapidly growing cities and the imposition of impractical standards on the urban poor²⁵. They argued that professionalized institutions had led to the alienation of people, and advocated a change in the role of the architect as someone who shares his knowledge, a facilitator (Turner, 1985; Hirsch, 2014), as well as the role of the state as a provider that complements the capacities and resources of individuals, promoting ideas of greater freedom and adaptability that have positively informed contemporary practice. Their redefinition of authority and control - who decides - has promoted new policies from a pattern of centrally administered projects to centrally supported and locally self-managed projects

²³ These ideas are still present in UN Habitat reports. See: UN-HABITAT, 2014: 17.

²⁴ Linn worked in response to the physical conditions of ghettoized environments and the disruptive effects of urban renewal programs on the urban poor, who were predominantly African American. Thus, many of Linn's commons were built on vacant lots that were tangible reminders of municipal neglect (Hirsch, 2014).

²⁵ Escalating land costs and stringent regulations are forcing low-income people to resort to squatting as their only housing option, especially in rapidly urbanizing cities. This highlights the disconnect between housing standards set by wealthy policymakers and the practical needs of a significant portion of the population who cannot afford these policies.

where the design, programming and implementation of local development is primarily in the hands of the local community²⁶.

In addition, Linn and Turner championed the idea of process over product. Their commitment to flexible and open-ended design has enduring relevance in today's complex urban landscapes, where incremental development is a means to adaptability and resilience (Turner & Wakely, 2013: 5). This is closely related to the idea of sustainability and the efficient use of local resources -both financial and material- which are recurring themes in their work. Linn's reuse of discarded materials and Turner's affinity for vernacular architecture reflect a deep respect for a sustainable approach to building that remains a challenge today.

Furthermore, their common principles of phased design and civic participation have set the stage for contemporary practices of tactical urbanism and placemaking. Their ideas of self-help and locally controlled projects, coupled with the 21st century challenges of uncertainty, a growing disillusionment with traditional models of governance, economic crises and loss of community identity, have shifted the focus of contemporary urban planners toward more inclusive, participatory, and locally driven decision-making processes (Bishop and Williams, 2012:3). Placemaking, being dynamic and adaptive, allows for the crossing of professional boundaries and power structures. It highlights the significance of experimenting with change and involving local communities in the co-creation of self-managed spaces (Petrescu & Petcou, 2013).

Their approaches are not limited to struggling nations, but transcend borders as the erosion of community bonds is a global concern. In a world increasingly dominated by electronic communication, the very concept of "community" needs to be redefined. Although Linn and Turner's ideas remind us that true community involves face-to-face interaction, mutual aid, and trust²⁷ -same ethos that guided barn-raising practices- we wonder what community is now, in a world where we work in a city different from the one we live in, with such high rates of tourism and little knowledge of our neighbors.

²⁶ For example, The UK government is proposing what it calls *Open-Source Planning*. See: Conservative Party, Open Source Planning, Policy Green Paper No.14, retrieved from www.conervatives.com/~/media/Files/Green%20Papers/planning-green-paper.ashx (Accessed Oct 11, 2023).

²⁷ In Turner's words: "Community is where community happens."

BIBLIOGRAPHY

- Abrams, Charles (1964), *Housing in the Modern World*, London, Faber.
- Arthur, Eric, & Witney, Dudley (1972), *The Barn: A Vanishing Landmark in North America*, Toronto, M.F. Feheley Arts.
- Bishop, Peter & Williams, Lesley (2012), *The Temporary City*, New York, Routledge.
- Bronner, Simon J. (2006), *Encyclopedia of American Folklife*, New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315704807>.
- Cohen, Michael (2015), "John F.C. Turner and Housing as a Verb", *Built Environment* (1978-), vol. 41, nº3, pp. 412-418. Available at: <https://www.jstor.org/stable/44131925>.
- Ensminger, Robert F. (1992), *The Pennsylvania Barn: Its Origins, Evolution, and Distribution in North America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Finn, Donovan (2014), "DIY Urbanism: Implications for Cities", *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, vol. 7, nº4, pp. 381-398, DOI: <https://doi.org/10.1080/17549175.2014.891149>.
- Fitcher, Robert & Turner, John F. C. (1976), *Libertad para Construir: El Proceso Habitacional Controlado por el Usuario*, México, Siglo XXI.
- Golda-Pongratz, Kathrin (2021), "John FC Turner (1927-)", in *The Architectural Review*. Available at: <https://www.architectural-review.com/essays/reputations/john-fc-turner-1927> (date of reference: 18-04-2023).
- Goldstein, Barbara (1975), "The Originators, John F. C. Turner talks to Barbara Goldstein", *Architectural Design*, vol. XLV, nº8, pp. 524-526.
- Goodman, Anna (2019), "Karl Linn and the Foundations of Community Design: From Progressive Models to the War on Poverty", *Journal of Urban History*, vol. 46, nº4, pp. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1177/0096144219836968>.
- Gyger, Helen (2013), *The Informal as a Project: Self-Help Housing in Peru, 1954-1986*, Ph.D., Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University, New York. DOI: <https://doi.org/10.7916/D8DJ5NQF>
- Gyger, Helen (2019), *Improvised Cities: Architecture, Urbanization & Innovation in Peru*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctvdjrpj7>
- Harris, Richard (2003), "A Double Irony: The Originality and Influence of John F.C Turner", *Habitat International*, vol. 27, nº2, pp.245-269. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(02\)00048-6](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(02)00048-6).

Hernández, Felipe, Kellet, Peter & Allen, Lea K. (2012), *Rethinking the Informal City: Critical Perspectives from Latin America*, New York, Berghahn Books.

Hirsch, Alison B. (2014), "From Open Space to Public Space: Activist Landscape Architects of the 1960s", *Landscape Journal*, vol. 33, nº2, pp. 173-194. Available at: <https://www.jstor.org/stable/44132726>

Hirsch, Alison B. (2014), "Urban Barnraising: Collective Rituals to Promote Communitas", *Landscape Journal*, vol. 34, nº2, pp. 113-126. Available at: <https://www.jstor.org/stable/44132750>

Lawson, Simpson F. (1969), *Workshop on Urban Open Space*, Washington D.C., U.S. Department of Housing and Urban Development.

Linn, Karl (1959), "Landscape Architecture as an Ethic" (Man and Nature Course, University of Pennsylvania), 2, Ian McHarg Collection, 109.II.E.2.41, folder: Karl Linn, Psychologist, The Architectural Archive of the University of Pennsylvania.

Linn, Karl (1962), "Melon Neighborhood Park", *Landscape Architecture Magazine*, vol. 52, nº2, pp. 76-78. Available at: <https://www.jstor.org/stable/44664900>

Linn, Karl (1968), "White Solutions won't work in black neighborhoods", *Landscape Architecture Magazine*, vol. 59, nº1, pp. 23-24. Available at: <https://www.jstor.org/stable/44671153>

Linn, Karl (1969), "Neighborhood Commons", *Ekistics*, vol. 27, nº158, pp. 65-66. Available at: <https://www.jstor.org/stable/43614711>

Linn, Karl (1970), From Linn's "Neighborhood Commons: Toward a Human Ecology" MIT course description (Box 31, Massachusetts Institute of Technology - Courses 1968-1972, Karl Linn Collection).

Linn, Karl (1990a), "Urban Barnraising: Building Community Through Environmental Restoration", *Earth Island Journal*, vol. 5, nº2, pp. 34-37. Available at: <https://www.jstor.org/stable/43882267>

Linn, Karl (1990b), "Urban Barnraising: Building Community Through Environment", *Race, Poverty & the Environment*, vol. 1, nº2, pp. 4-5. Available at: <https://www.jstor.org/stable/41553941>

Linn, Karl (2005), *Landscape Architect in Service of Peace, Social Justice, Commons, and Community*. An interview with Lisa Rubens, Berkeley, CA: University of California, Regional Oral History Office, Bancroft Library.

Linn, Karl (2007), *Building Commons and Community*, Oakland, New Village Press.

- McGillivray, David; Guillard, Severin; Graham, Ross & McCaughey, Peter (2023), "Participatory Design Practice, Event(s) and the Activation of Public Space", *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, pp. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1080/17549175.2023.2214140>.
- Oyón, José L. (2021), "John F. C. Turner y su visión relacional de la vivienda", *Ensayo: Revista De Arquitectura, Urbanismo y Territorio*, vol. 1, nº2, pp. 57-69. Available at: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/ensayo/article/view/23356>
- Petrescu, Doina and Petcou, Constantin (2013), "Tactics for a Transgressive Practice", *Architectural Design*, vol. 83, nº6, pp. 58-65, <https://doi.org/10.1002/ad.1675>.
- Spiro, Melford (1963), *Kibbutz: Venture in Utopia*, New York, Schocken Books.
- Stevenson, Fletcher (1950), *Pennsylvania agriculture and country life: 1640-1840*, Harrisburg, Pennsylvania Historical Commission. Available at: https://digital.libraries.psu.edu/digital/collection/life_sci/id/1107
- Talen, Emily (2000), "Measuring the Public Realm," *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 17, nº4, pp. 344-360, Available at: <https://www.jstor.org/stable/43030552>.
- Turner, John F. C. (1968a), "The Squatter Settlement: An Architecture that Works", *Architectural Design*, vol. 38, pp. 355-360.
- Turner, John F. C. (1968b), "Uncontrolled urban settlement: problems and policies", *International social development review*, nº 1, pp. 107-128.
- Turner, John F. C. (1977), *Vivienda, Todo el Poder para los Usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*, Madrid: Hermann Blume Ediciones.
- Turner, John F. C. (1985), "The Architect as Enabler", *Ekistics*, vol. 52, nº 314/315, pp. 538-541. Available at: <https://www.jstor.org/stable/43623894>
- Turner, John F. C., Wakely, Patrick (2013), *Fifty Years of the Community-Led Incremental Development: Paradigm for Urban Housing and Place-Making*, not published. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781119148784.ch2>
- Turner, John F. C. (2018), *Autoconstrucción: Por una Autonomía del Habitar*, Logroño, Pepitas de Calabaza.
- United Nations Human Settlements Programme (2014), "Practical Guide to Designing, Planning and Implementing Citywide Slum Upgrading Programs", UN Habitat, Nairobi. Available at: <https://unhabitat.org/a-practical-guide-to-designing-planning-and-executing-citywide-slum-upgrading-programmes>

Ward, Peter M. (2012), "Self-Help Housing Ideas and Practice in the Americas". Published in Sanyal, Bishwapriya; Vale, Lawrence & Rosan, Cristina -eds.- (2012), *Planning Ideas That Matter: Livability, Territoriality, Governance and Reflective Practice*, MIT Press, pp. 283-310. Available at: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt5hhktr>

Wesner, Erik. (2023), "The Amish Barn Raising", in *Amish America: Exploring Amish culture and communities*. Available at: <https://amishamerica.com/amish-barn-raising/> (date: 01-12-2023).

Cities Alliance (2021) "Understanding Informality: Towards a Multi-dimensional Analysis of the Concept", Cities Alliance, Brussels. Available in: <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/publications/understanding-informality—towards-multi-dimensional-analysis>

El estudio de la informalidad urbana y habitacional en América Latina y Chile: principales perspectivas y debates *

The study of urban and housing informality in Latin America and Chile: key perspectives and debates

ANDRÉS GODOY OSSANDÓN

Sociólogo, Máster en Sociología

Doctorando

Universidad de Barcelona (Barcelona, España)

agodoyos7@alumnes.ub.edu

ORCID: [0000-0001-7383-0281](https://orcid.org/0000-0001-7383-0281)

Recibido/Received: 04-09-2023; Aceptado/Accepted: 08-03-2024

Cómo citar/How to cite: Godoy Ossandón, Andrés (2024): “El estudio de la informalidad urbana y habitacional en América Latina y Chile: principales perspectivas y debates”, *Ciudades*, 27, pp. 23-38.

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.23-38>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Este artículo identifica las diversas perspectivas de pensamiento que existen al interior de los estudios sobre la informalidad urbana y habitacional en América Latina, así como describir los aportes y críticas que han enfrentado. La metodología incluyó una exhaustiva revisión bibliográfica que permitió trazar temporalmente los momentos de emergencia y períodos de mayor incidencia de cada una de estas. Complementariamente, se recurre al caso de Chile para ilustrar cómo cada corriente ha surgido en parte por coyunturas sociales y políticas. Se argumenta que estas perspectivas deben ser utilizadas de forma complementaria en vista de la naturaleza multifactorial del fenómeno.

Palabras clave: informalidad urbana, informalidad habitacional, perspectivas de estudio, América Latina, Chile.

Abstract: This article identifies the diverse perspectives within studies on urban and housing informality in Latin America, describing the contributions and criticisms they have faced. The methodology included a thorough literature review that temporally traced the moments of emergence and periods of greater impact of each of these. Additionally, the case of Chile is used to illustrate how each trend has arisen in part due to social and political circumstances. It is argued that these perspectives should be used complementarily given the multifactorial nature of the phenomenon.

Keywords: urban informality, housing informality, study perspectives, Latin America, Chile.

* Este artículo recoge partes de la investigación doctoral del autor, realizándose en el marco del programa de Doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental de la Universidad de Barcelona.

La investigación científica en América Latina sobre la informalidad urbana y habitacional ha sido una de las más fructíferas en el mundo, ya sea por su aporte teórico o empírico, como por su impacto en las políticas públicas de cada nación del continente. Esta nutrida agenda se explica, en gran medida, por el patrón de urbanización que ha prevalecido en la región desde mediados del siglo XX, caracterizado por una densificación y expansión geográfica a través de la ocupación de terrenos, la autoconstrucción de viviendas, la auto-urbanización y un mercado de transacciones de lotes al margen de las regulaciones institucionales (Jaramillo, 2020).

Asimismo, han existido una serie de debates epistémicos y metodológicos entre investigadores respecto a sus causas y el tratamiento público que se debe efectuar frente a este fenómeno (Connolly, 2014). Esto ha ocurrido en función de los múltiples factores que inciden en estas formas de ocupación del entorno urbano, como también por los posicionamientos ideológicos de los propios investigadores y las coyunturas políticas, económicas y sociales que se han atravesado en la región. Todas estas dimensiones han derivado en la formación de diferentes perspectivas de entendimiento frente a la informalidad urbana y habitacional, las cuales difieren principalmente al abordar la responsabilidad de los residentes de estos territorios, el Estado y el mercado.

De este modo, la diversidad y divergencia de puntos de vista ha conllevado, por ejemplo, que acciones como las relacionadas a ocupaciones de terrenos sean categorizadas de forma dispar o contrapuesta dependiendo de la posición y contexto del autor. Es común encontrar como sinónimos términos diversos tales como asentamientos informales, urbanizaciones populares, asentamientos precarios o asentamientos ilegales, entre otros (Valenzuela, 2022). En consecuencia, la comparación e intercambio de conocimientos entre investigadores, en ocasiones, se dificulta al existir una falta de “terminología y conceptos comúnmente compartidos” (Baigorri, 1995: 323). De aquella situación surgen barreras que fragmentan y simplifican la complejidad de este campo de estudio.

En contraparte, estos debates también han permitido elevar los análisis y avanzar hacia una mayor profundidad teórica en la comprensión de este fenómeno. Una muestra de esto se evidencia en la vanguardia de los investigadores latinoamericanos al cuestionar las miradas dicotómicas, llegando incluso a poner en tela de juicio el propio concepto de informalidad (Pérez, 1991).

En consideración de este escenario, el presente escrito busca ser un aporte teórico que oriente a futuros investigadores sobre las distintas corrientes y conceptos que existen dentro de los estudios de la informalidad habitacional y urbana en América Latina, todo esto a partir de un análisis temporal que da cuenta del contexto de formación de cada una de ellas. A su vez, se analiza con mayor detalle la trayectoria de Chile, con el fin de mostrar de forma más específica cómo

situaciones ajenas a la producción científica también han sido incidentes a la hora posicionar y hegemonizar una perspectiva de entendimiento sobre otra.

El desarrollo de este análisis se considera un aporte que revitaliza la reflexividad científica respecto a esta temática, la cual ha experimentado un declive en el interés de los investigadores latinoamericanos, al ser subsumida al interior de problemáticas urbanas más amplias (Conolly, 2014). A su vez, se utiliza como base una propuesta de Dekel (2020), quien divide las perspectivas de estudio sobre la informalidad urbana y habitacional en cinco: económico, económico-político, poscolonial, cultural y (neo)institucional.

El artículo se divide en tres partes. En la primera, se introduce y explora con mayor detalle la clasificación descrita en el párrafo anterior, la cual creemos es aplicable para el caso de América Latina y Chile. En segundo lugar, se presenta cómo estas corrientes se han desplegado en términos efectivos, al describir cuáles han sido las más predominantes a lo largo de las décadas pasadas y las críticas dirigidas hacia estas. Finalmente, se propone una estrategia que avance hacia una comprensión más holística de la informalidad hacia el futuro, donde se busque mayor complementariedad entre los diversos puntos de vista.

1. PERSPECTIVAS DE ESTUDIO SOBRE LA INFORMALIDAD URBANA Y HABITACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y CHILE

Antes de adentrarse en la descripción propuesta es esencial advertir que realizar clasificaciones teóricas y agrupar a un conjunto de autores diversos es siempre un ejercicio complejo. Esto se debe a que la ciencia social no se compone de paradigmas clausurados, sino, por el contrario, estos se encuentran en constante diálogo y mutua influencia (Ramos, 2005). A pesar de este riesgo, resulta útil al momento de analizar un conjunto amplio de producciones científicas, desarrollada en un extenso periodo de tiempo, implementar una agrupación flexible de las miradas que presentan mayor coincidencia.

Dekel (2020) propone que son cinco las perspectivas que han buscado explicar la existencia y persistencia de la vivienda y barrios informales a lo largo del mundo. A continuación, se presenta una síntesis de su clasificación, acompañada de algunos de los autores que podrían ser considerados, a nuestro criterio, dentro de cada una línea de investigación:

- Perspectiva económica: plantea que la informalidad se da en base a un fenómeno apolítico, definido por una elección económica racional y voluntaria, que se realiza cuando el beneficio de vivir bajo estas condiciones es superior al que entrega el hábitat formal. Estas ventajas estarían reflejadas, por ejemplo, en una disminución de costos de vida y posibilidades de ahorro. Su autor más conocido es el economista peruano Hernando de Soto (1980) y un trabajo importante de los últimos años es el de Brain *et al.* (2010).

- Perspectiva económica-política: se centra en explicar este fenómeno a través de las dinámicas del capital y la clase. Considera que los asentamientos autoproducidos serían, por ejemplo, producto del sistema capitalista global/local, y que las supuestas elecciones racionales de sus habitantes están limitadas y condicionadas por su lugar en la estructura económica y la división del trabajo. Según esta perspectiva, la informalidad no es parte de un sector paralelo sino constitutivo y relevante dentro de un único sistema económico, el cual es desigual. Dentro de sus principales exponentes al norte del mundo se encuentran Castells (1973), Portes (1989) y Mike Davis (2007). Dentro de América Latina, destacan autores como Pradilla (2020), Abramo (2012) y Jaramillo (2012).
- Perspectiva poscolonial: propone que el Estado impone una soberanía diferencial a voluntad a través de la dicotomía formal/informal y legal/illegal para favorecer a territorios, grupos étnicos y clases privilegiadas. Por ello, es la entidad gubernamental quien produce informalidades a través de la discriminación institucional, las ideologías etnoraciales y el impulso colonizador de las élites. En esta lógica los asentamientos informales son resistencias colectivas a estos mecanismos de homogeneización y desposesión. Algunos de sus autores más reconocidos a nivel mundial son Roy (2005), AlSayyad (Roy & AlSayyad, 2004) y McFarlen (2018). De quienes estudian América Latina destacan Varley (2013) y Lombard (2015).
- Perspectiva cultural: pone su foco en los códigos culturales, prácticas, sistemas de comunicación, significados y necesidades de los habitantes que habitan en condiciones de informalidad. Consideran que estos procesos se producen por condiciones de pobreza, pero que se encuentran significativamente condicionados por el contexto cultural en el cual se despliegan, donde entra en cuestión: el sistema de tenencia predominante, formas de organización social, normas legales, religión, relaciones de género o migración, entre otros. En ocasiones, en línea con la mirada poscolonial, se entienden estos territorios como una resistencia a formas de vida modernas, occidentales y capitalistas. Algunos trabajos importantes en América Latina son Duhau y Giglia, (2008), Skewes (2005) y Márquez (2017).
- Perspectiva (neo)institucional: propone que la informalidad urbana y habitacional no es inherente de la pobreza, sino una construcción social derivada de la agencia de ciertas instituciones sobre otros agentes. En su vertiente más clásica coexisten dos explicaciones. La primera sugiere que la informalidad surge de la ineficiencia por parte del sector público. Mientras tanto, la segunda plantea que se da en función de una forma de

dominación del Estado. Sin embargo, la visión (neo)institucional se diferencia de la mirada clásica al argumentar que las instituciones operan como un ente mediador entre la agencia de los pobladores y la economía política nacional, de lo cual deriva el grado de tolerancia frente a la informalidad. Al interior de la mirada clásica destacan trabajos de organismos internacionales como CEPAL (1983), FLACSO (Valdés, 1983) y ONU-HABITAT (2003). Dentro del (neo)institucionalismo de América Latina existen trabajos como el de Clichevsky (2008).

Estas corrientes no son excluyentes y, en general, están presentes simultáneamente en los estudios de la informalidad. Según sea el caso, pueden compartir paradigmas, métodos de estudio, influencia en el diseño de políticas e incluso investigadores. A continuación, se presenta una síntesis respecto a las similitudes y diferencias entre estos enfoques:

Perspectiva	Paradigma	Método	Nivel de análisis	Productor de informalidad	Políticas
Economicista	Positivista	Cuantitativo	Agencia	Sujetos	Expulsión y/o regulación y autoconstrucción
Económico-político	Crítico	Mixtos	Estructura	Mercado	Vivienda social asegurada por el Estado
Poscolonial	Crítico/Interpretativo	Cualitativo	Mixta	Estado	Radicación
Cultural	Interpretativo	Cualitativo	Agencia	Contexto	Mixta dependiendo del contexto
(Neo)institucional	Positivista/ Histórico	Mixto	Mixta	Estado-sujetos	Mixta dependiendo del contexto

Tabla 1: Perspectivas de estudio sobre la informalidad urbana y habitacional. Fuente: Elaboración propia.

1.1. Hegemonía temporal y principales debates

Si se evalúa esta clasificación en términos temporales, la revisión bibliográfica nos conduce hacia mediados del siglo XX, donde el acelerado crecimiento urbano de América Latina se posiciona en el centro de discusión académica. En aquel periodo, las ciudades se comienzan a expandir a través de la ocupación de terrenos por fuera de la planificación y el mercado. Este proceso llama la atención de una serie de investigadores de todo campo académico; muchos de ellos provenientes de países industrializados —John Turner, Manuel Castells o Janice Perlman—, así como del propio continente como Aníbal Quijano o Milton Santos.

No obstante, previo al interés de estos intelectuales, en un tramo inicial durante finales de los años cincuenta, primó una perspectiva culturalista y otra economicista. La primera de estas nace a partir del trabajo de Lewis (1966), quien acuñó el concepto de cultura de la pobreza al plantear que existen hogares que desarrollan formas de vida por fuera del resto de la población y sus arreglos normativos. La segunda, propone que los grupos que realizan tomas de terrenos lo hacen bajo una decisión racional de evitar cumplir con sus responsabilidades de pagar por una vivienda (De Mattos y Vega, 2008). Sus propulsores alertaron como urgente erradicar estas ocupaciones, ya que potenciaba el aprovechamiento y perturbaba el orden urbano. En consecuencia, surgen de forma paralela en los diferentes países de la región nuevas institucionalidades que buscan hacer frente a esta situación (Connolly, 2014).

Sin embargo, hacia mediados de los años sesenta, estas corrientes que ponen el acento sobre la responsabilidad de los sujetos fueron cuestionadas por nuevos centros de estudios, quienes asociaban las causas de este actuar a la estructura económica del continente. Esta posición va en línea con una crítica general, desarrollada desde las ciencias sociales y la sociedad latinoamericana, a partir de la idea de la dependencia impulsada por autores como Cardoso y Faletto (1967).

Se expande entonces un enfoque económico-político que se convierte en el predilecto de los círculos intelectuales. Aun cuando existían diferencias profundas entre sus autores, en especial respecto a las causas que explicaban el tipo de economía que primaba en América Latina. Estas posiciones son impulsadas principalmente por intelectuales que residen en la ciudad de Santiago y, por lo tanto, toman como referencia principal la realidad chilena¹.

Una de estas líneas es la liderada por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL, 1970), quienes proponen que estas ocupaciones eran producto de una marginación de sus pobladores dentro de la estructura económica, política y cultural. Aquella posición coincidió en algunos puntos con la perspectiva economicista e incidieron de forma conjunta en el desarrollo de políticas de integración basadas en la entrega de lotes regulados, donde posteriormente los hogares construyesen sus viviendas. Dicha iniciativa fue respaldada por instituciones internacionales como el Banco Mundial, logrando desplegarse en gran parte del subcontinente (Garcés, 2002).

Otra mirada, dentro de la línea de la economía política, fue dirigida por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDU) de la Universidad Católica de Chile, quienes tenían una fuerte influencia marxista. Su principal argumento radica en la idea de que la condición de dependencia en el continente

¹ Entre 1950 y 1970, en Santiago de Chile, los hogares que habitaban ocupaciones de terrenos pasaron de ser el 1% de la población a cerca de un 10% (Castells, 1973). Este crecimiento da cuenta de un aumento explosivo de este tipo de prácticas, las cuales fueron apoyadas por partidos de izquierda que luego llegaron al poder a través del gobierno de la Unidad Popular.

conllevaba una imposibilidad de absorber toda la mano de obra disponible, lo que explicaba la incapacidad de acceso a una vivienda. Esta visión los lleva a cuestionar a los marginalistas, a quienes consideran ingenuos, ya que la entrega de lotes no resolvería la falta de empleos y la precariedad laboral al ser problemáticas causadas por la posición en la división mundial del trabajo que ocupa América Latina. Se habla de una ubicación periférica que convierte al continente en una economía dependiente que está obligada a “pagar los platos rotos” del capitalismo, ya que su retraso y economía extractiva permiten que países industrializados prosperen (Singer, 1973).

Estos expertos concluyen que sólo una extrema reestructuración de la matriz económica, enfocada hacia la industrialización y la expansión del mercado interno, terminará con la escasez habitacional y la urbanización dependiente. Es por esto que, para el CIDU, las condiciones urbanas son entendidas como contradicciones de segundo orden donde sus habitantes —en cuanto pobladores y no trabajadores— no son el motor de la lucha de clases (Santa María, 1973). Por lo tanto, este grupo intelectual no propone medidas políticas demasiado concretas enfocadas al tema habitacional, salvo por manifestar que la vivienda debe ser un derecho para los trabajadores asegurado por el Estado y no autoconstruida por estos a través de trabajo no remunerado (CIDU, 1972).

Con el inicio de los régimes dictatoriales, puesta en marcha la reestructuración neoliberal, nuevos paradigmas comienzan a tomar fuerza. Uno de estos es desarrollado a través de organismos internacionales y se vincula a una perspectiva institucional clásica, ya que identifican al Estado como el responsable de la problemática habitacional en función de una gestión pública deficiente. En específico, sus estudios miden las condiciones materiales bajo la que se desarrolla la informalidad habitacional y evalúan la efectividad de las políticas públicas frente a esta situación (Valdés, 1983).

Para el caso de Chile, la coyuntura política se transforma en un factor totalmente determinante para el estudio de la informalidad, ya que la perspectiva institucional se vuelve la única posible durante la dictadura militar debido a las restricciones impuestas a la academia y las ciencias sociales. Como resultado, sólo se efectúan estudios frente a este fenómeno desde una mirada técnica-empirista carente de teoría social. Estos trabajos principalmente provienen de instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Algunos productos destacados son el ya citado artículo de Valdés (1983) y los estudios de Morales y Rojas (1985) y Morales *et al.* (1990). La posición preferente del institucionalismo durante los años ochenta lo lleva en la actualidad a ser el enfoque de mayor validez científica para ojos de diferentes organismos del Estado y de la sociedad civil. Por consiguiente, es el tipo de información más influyente en cuanto al diseño y ejecución de políticas públicas en dicho país (MINVU, 2023; TECHO, 2023).

Simultáneamente, en países sin regímenes militares y, por ende, con mayor libertad de pensamiento y difusión de ideas, emerge una de las discusiones más relevantes en torno a las formas de habitabilidad precaria: el cuestionamiento a lógica binaria de la informalidad y la formalidad; debate que ha tenido un impacto académico significativo incluso a nivel global. El concepto de la informalidad fue propuesto por Hart (1973) después de su experiencia en Kenia, donde observó la existencia de mecanismos de intercambio de mercancías al margen de los marcos regulatorios, en su mayoría por grupos de menores ingresos. El uso de este concepto fue ampliado en América Latina hacia las prácticas habitacionales, lo que produjo que fuese objeto de diversas críticas (Pradilla, 1988).

La mirada economicista, bajo la tesis propuesta por de Soto (1980), plantea que la informalidad habitacional que se da en las ocupaciones de terrenos ha permitido la existencia de una pujante economía de emprendedores dada la falta de regulación. Por lo tanto, la informalidad habría sido más bien una solución para la pobreza que una causa. Esta conclusión lleva al autor a considerar que es el Estado el verdadero causante del subdesarrollo y no el capitalismo, por lo cual, la gestión de estos territorios debe ir en línea con entregar títulos de propiedad, de modo que los hogares cuenten con más capital y puedan así seguir emprendiendo (De Soto, 1980).

Desde la economía política también surgieron posiciones frente a esta discusión. Una de estas, es liderada por el sociólogo Alejandro Portes (Portes *et al.*, 1989), quien refuta a de Soto bajo el argumento de que el sistema económico mundial requiere de una economía informal-precaria la cual utiliza para su propio beneficio:

“[...] las actividades informales son tan antiguas como el capitalismo mismo, pero el hecho informal nace porque cabe su contraste con relaciones laborales que han sido institucionalizadas y porque las actividades informales han sido dotadas por el capitalismo moderno de una nueva funcionalidad [...]” (Pérez-Sainz, 1991: 40).

Por su parte, la perspectiva económico-política latinoamericana comparte la crítica a de Soto, pero rechaza algunas de las aportaciones de Portes al considerar que el sociólogo es parte de un grupo de autores extranjeros que levantan sus posiciones en base a las ciudades de los países industriales, lo que sería un error metodológico para analizar la región (Pradilla, 1988). Así, Pradilla argumenta que:

“Utilizar las categorías de ciudad formal y ciudad informal, hacen parte de una visión dualista de la sociedad latinoamericana; tanto uno como el otro no dejan de ser conceptos ideológicos que terminan haciendo invisible de lo que se trata, en verdad, de una sola realidad, la ciudad capitalista.” (Castillo & Pradilla, 2015: 11).

Por lo tanto, diferentes autores levantan una propuesta que se enmarca en lo que Connolly (2014) denominó “paradigma latinoamericano del hábitat popular”. Algunas ideas de este conglomerado de autores se resumen de la siguiente manera:

“[...] no creemos en relaciones o realidades duales sino en una sola realidad producto del desenvolvimiento del capitalismo con sus desigualdades, particularidades y especificidades en donde se mezclan lo conformado por la acumulación, con un respaldo en tanto capital institucionalizado, legalizado, regulado y normalizado y una amplia variedad de situaciones en las que se combina la ausencia –o no– de capital económico con la posesión en diferentes formas de tenencia y grados de regulación, de cualquier tipo, tanto del espacio físico como de las actividades en él realizadas.” (Castillo & Pradilla, 2015: 12).

Así, se concluye que hablar de ilegalidad, irregularidad o informalidad plantea entrar en una diferenciación conflictiva y justificadamente cuestionable y, es por ello, que la academia regional avanzó hacia una mirada más flexible a través de la formulación de conceptos como urbanización periférica (Caldeira, 2017) o urbanización popular (Connolly, 2014). Estos términos buscan evitar planteamientos dicotómicos al abarcar territorios con diversos contextos urbanos y habitacionales.

El retorno de la democracia en América Latina y la consolidación del neoliberalismo como único modelo económico global dieron lugar a nuevas formas de entendimiento de la informalidad y los asentamientos autoproducidos. Una de estas visiones es la cultural, enmarcada dentro de un giro transversal de las ciencias sociales por abandonar las explicaciones estructurales (Moulian, 2009). Esto conduce a la expansión de una serie de investigaciones interpretativas que focalizan su atención en casos de estudio particulares a partir de las acciones y significados de sus habitantes (Carrión & Dammert, 2016).

Esta perspectiva también toma gran prominencia en los círculos académicos de Chile, lo cual se explica en parte, nuevamente, por condiciones propias del panorama político y social de un momento específico. Durante los primeros años democráticos se produjo un rechazo transversal hacia explicaciones que podrían ser asociadas con el marxismo (Moulian, 2009), de modo que los estudios culturales contaron con gran recepción. Otra razón, más coyuntural aún, está en que parte de los académicos más influyentes de este periodo, como el sociólogo Francisco Sabatini, realizaron sus estudios de posgrado en el extranjero, al alero de corrientes de pensamiento más asociadas al pensamiento posmoderno y culturalista. Este académico, por ejemplo, ha sido explícitamente crítico respecto a teorías demasiado generales y que hayan obviado la descripción espacial y cultural de los territorios (Sabatini *et al.*, 2020).

A partir de la crisis financiera del año 2008, quizás la perspectiva que ganó más fuerza a nivel global fue la poscolonial. Aunque incorpora aspectos de la

posición económico-política, cultural e institucional, su énfasis radica en que las prácticas de resistencia y autodeterminación son atribuidas por el Estado con la etiqueta de informal bajo propósitos de clase, raza y género. Aun cuando varias de estas ideas son planteadas con anterioridad en América Latina —como la discusión en torno a la definición de informalidad— esta corriente ha cobrado relevancia gracias a trabajos como los de McFarlane (2018) o Roy y Alsayyad (2004). Algunos investigadores que estudian la persistencia de este fenómeno en la región son Varley (2013) y Lombard (2015).

A pesar del protagonismo de las perspectivas cultural y poscolonial durante las últimas décadas, desde la economía política y la tradición crítica, varios autores mantienen vigente la conexión de la informalidad urbana y habitacional con el modo de producción capitalista y su actual auge financiero. En conjunto con los autores ya mencionados destaca el trabajo de Vergara y Boano (2019) para el caso de Chile, el de Rolnik (2017) respecto a sociedades periféricas y el de Davis (2007) en el mundo angloparlante.

Sin embargo, al analizar detenidamente el caso de Chile, se observa que el paradigma económico político tiene una influencia menor tanto en los círculos académicos como en las políticas públicas. En este sentido, los autores más renombrados dentro del paradigma del hábitat popular tienen una baja incidencia si se compara con el que alcanzan en el resto de América Latina. Esta singularidad se puede explicar a partir de los mismos motivos que han hecho relevante otras perspectivas, es decir, en función del impacto del periodo militar al suprimir y sancionar toda forma de pensamiento económico crítico y el trauma frente a posiciones marxistas de los años noventa.



Figura 1: Resumen temporal de las perspectivas de estudio sobre la informalidad urbana y habitacional. Fuente: Elaboración propia.

2. DISCUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA MIRADA INTEGRAL

Bajo nuestra opinión, todas las perspectivas aquí presentadas son un aporte al entendimiento de una realidad compleja como es la que involucra a los asentamientos autoproducidos, el hacinamiento, las prácticas de subsistencia y otras problemáticas actuales en torno al hábitat. Sumado a lo anterior, se concluye que si estas operan de forma aislada se enfrentan a límites teóricos y metodológicos. Es necesario promover un enfoque multidisciplinario y abierto que permita abordar de manera más amplia y holística estos temas. De esta manera se podrá avanzar hacia un mejor entendimiento de sus causas y consecuencias y, por lo tanto, encontrar soluciones más efectivas para los desafíos urbanos que hoy se enfrentan.

La mirada económica, por sí sola, no permite presentar conclusiones explicativas de mayor alcance. Esto se debe al hecho de que las acciones económicas individuales se ven afectadas por aspectos que operan más allá de la propia conciencia de los sujetos, como ocurre con la influencia de las estructuras sociales y las ideologías (Sevilla Buitrago, 2022).

Por su parte, la perspectiva económico-política no puede limitarse a afirmar que todo lo que ocurre en la realidad es simplemente producto de los intereses del capitalismo, ya que esto conduce a generalizaciones que simplifican en exceso la complejidad de las prácticas y significaciones abordadas en este trabajo. Es esencial incluir dentro de estos análisis factores culturales, así como los mecanismos de resistencia que los propios agentes desarrollan frente a las lógicas económicas.

Respecto a los estudios culturales y poscoloniales, estos aportan con valiosos saberes al realizar descripciones densas que revelan los significados y contextos coyunturales en los que se produce la informalidad habitacional y urbana. Sin embargo, como plantea Brenner (2013), sin un anclaje más abstracto y amplio éstos pueden carecer de utilidad. Una nación y aún más una escala local y barrial, no pueden ser vistas como unidades territoriales autocontenidoas sin ningún tipo de vínculo con escalas más amplias, las que incluso pueden llegar a ser de alcance global. Por otra parte, se debe evitar caer en idealismos al generalizar que todos estos lugares, sin excepción, son formas de resistencia y ejemplos de vida en comunidad, dado que, como en el resto de la urbe, también ocurren prácticas abusivas.

Por último, en cuanto al enfoque institucional se debe ser consciente que el Estado y sus instituciones no operan de forma uniforme en consideración de la superposición de poderes, intereses y escalas que se encuentran en disputa al interior de una nación (Jessop, 2007). Esto no significa que éste es un ente autónomo sin vínculo con los grupos de poder, sino, más bien, que la realidad práctica supera sus propios deseos.

3. CONCLUSIONES

Después de haber presentado las diferentes perspectivas de comprensión en torno a la informalidad habitacional y urbana y examinar su evolución en el tiempo, nos encontramos en posición de presentar algunas conclusiones.

La primera de estas está en reconocer el valioso lugar que la producción científica en la región ha aportado al entendimiento de este fenómeno a nivel global. Esto se da, en buena medida, al ser el territorio donde se originan los estudios de este tipo, gracias a la contribución de numerosos intelectuales tanto latinoamericanos como extranjeros. Igualmente, dado que hasta el día de hoy se mantienen estas prácticas, América Latina sigue siendo un foco de atención para los investigadores y, por lo tanto, aún es un lugar privilegiado para la reflexión teórica y la constatación empírica.

En el caso específico de Chile, se observa que persiste en la actualidad la tendencia originada en la dictadura respecto a entender la informalidad habitacional y urbana a partir exclusivamente de la deficiencia en la gestión estatal. En consecuencia, existe una ausencia de enfoques —salvo excepciones— que conecten estos aspectos a procesos relacionados con la economía-política del país y el mercado mundial. Según lo ya planteado en la discusión, esta omisión debilita el entendimiento de lo informal y de las políticas vinculadas a estos actores.

Finalmente, se plantea cómo la diferencia de paradigmas y puntos de vista trae resultados fructíferos para los estudios de este tipo, no obstante, igualmente se presentan barreras que se deben tomar en consideración. Asimismo, que el posicionamiento en la academia y la opinión pública de casa corriente es producto de condiciones históricas específicas y marcos coyunturales propios de cada territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, Pedro (2012), “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *EURE*, vol. 38, n°114, pp. 35-69. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>.

Baigorri, Artemio (1995), “Del urbanismo multidisciplinario a la urbanística transdisciplinaria”, *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, vol. 3, n° 104, p. 315-328. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84036> (fecha de referencia: 01-06-2023).

Brain Valenzuela, Isabel; Prieto Suárez, José Joaquín & Sabatini Downey, Francisco (2010), “Vivir en Campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?”, *EURE*, vol. 36, n°109, pp. 111-41. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612010000300005>.

Brenner, Neil (2013), “Tesis sobre la urbanización planetaria”, *Nueva Sociedad*, n° 243, pp. 38-66. DOI: <https://doi.org/10.1215/08992363-1890477>.

Cardoso, Fernando & Faletto, Enzo (1967), *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Caldeira, Teresa (2017), “Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south”, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 35, n°1, pp. 3-20. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>.

Carrión, Fernando & Dammert, Manuel (2016), *La cuestión urbana en la región andina. Miradas sobre la investigación y la formación*, Quito, Universidad Católica de Ecuador.

Carrión, Fernando; Unda, Mario & Coraggio, José Luis (1989), *La investigación urbana en América Latina: caminos recorridos y por recorrer*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad.

Castells, Manuel (1973a), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, Gustavo Gili.

Castells, Manuel (1973b), “Movimiento de Pobladores y Lucha de clases en Chile”, *EURE*, vol. 3, n°7, pp. 9-35. DOI: <https://doi.org/10.7764/834>.

Castillo, Mercedes & Pradilla Emilio (2015), “La informalidad como concepto ideológico y las formas de subsistencia de la sobre población relativa en América Latina”, en *II Seminario Internacional: La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina*, Medellín, febrero de 2015, pp. 1-28.

CEPAL (1983), *Encuentro de expertos en asentamientos precarios urbanos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Clichevsky, Nora (2008), “Informalidad y regularización del suelo urbano”, *Bitácora Urbana*, vol. 14, n°1, pp. 63-88. DOI: <https://doi.org/10.13061/rbeur.v9i2.182>

Connolly, Priscilla (2014), “La ciudad y el hábitat popular: Paradigma Latinoamericano”, en Ramírez, Blanca & Pradilla, Emilio -eds.- (2014), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 222-247.

Duhau, Emilio & Giglia, Ángela (2008), *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, México D.F., Siglo XXI Editores.

Davis, Mike (2007), *Planeta de Ciudades Miseria*, Madrid, Akal.

Dekel, Tomer (2020), “The Institutional Perspective on Informal Housing”, *Habitat International*, vol. 106, n°102287. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102287>

De Mattos, Carlos & Vega, Carlos (2008), “La investigación urbana en el Perú y América Latina”, *Nociones. Revista de Análisis Social*, vol 1, n°1.

Mercado Villar, Olga (1970), *La marginalidad urbana: origen, proceso y modo. Resultados de una encuesta en poblaciones marginales del Gran Santiago*, Santiago, Ediciones Troquel.

de Soto, Hernán (1987), *El otro sendero*, Lima, Diana.

Equipo de Estudios Poblacionales CIDU (1972), “Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile”, *EURE*, vol. 2, n°6, pp. 55-83. DOI: <https://doi.org/10.7764/848>.

Garcés, Mario (2002), *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970*, Santiago, LOM Ediciones.

Hart, Keith (1973), “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, n°1, pp. 61-89. DOI: <http://doi.org/10.1017/S0022278X00008089>.

Jaramillo, Samuel (2012), *Urbanización informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate Latinoamericano para pensar líneas de investigación actuales*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Jessop, Bob (2007), *State Power: A Strategic-Relational Approach*, Cambridge, Malden, MA: Polity Press.

Lewis, Oscar (1967), “La cultura de la pobreza”, *Pensamiento Crítico*, n°7, pp. 52-66.

Lombard, Michelle (2015), “Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México”, *INVI*, vol. 30, n°83, pp. 117-146. DOI: <http://doi.org/10.4067/S0718-83582015000100004>.

Márquez, Francisca (2017), *Relatos de una ciudad trizada*, Santiago, Ocho libros.

McFarlane, Colin (2018), “Fragment Urbanism: Politics at the Margins of the City”. *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 36, n°6, pp. 1007-25. DOI: <https://doi.org/10.1177/0263775818777496>.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2022), *Catastro Nacional de Campamentos*, Santiago, MINVU.

Morales, Eduardo; Levy, Susana; Aldunate, Adolfo & Rojas, Sergio (1990), *Erradicados en el régimen militar, una evaluación de los beneficiarios*, Santiago, FLACSO-Chile (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Pérez Sáinz, Juan Pablo (1991), *Informalidad urbana en América Latina: enfoques, problemáticas e interrogantes*, Guatemala, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Portes, Alejandro (1989), “Latin American Urbanization during the Years of the Crisis”, *Latin American Research Review*, vol. 24, n°3, pp. 7-44. DOI: <http://doi.org/10.1017/S0023879100022986>

Portes, Alejandro; Castells, Manuel & Benton, Lauren (1989), *The informal economy: Studies in advanced and less developed countries*, Baltimore, JHU Press.

Pradilla, Emilio (1988), “El mito neoliberal de la informalidad urbana”, *Revista interamericana de planificación*, vol. 22, n°85, pp. 29-51.

Pradilla, Emilio (2020), *La producción de la ciudad latinoamericana durante el neoliberalismo*, México D.F., UAM.

Ramos, Claudio (2005), “Cómo investigan los sociólogos chilenos en los albores del siglo XXI”, *Persona y Sociedad*, vol. 19, n°3, pp. 85-122.

Rolnik, Raquel (2017), *La Guerra de los Lugares: La colonización de la vivienda en la era de las finanzas*, Santiago, LOM Ediciones.

Roy, Ananya (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n°2, pp. 147-58. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.

Roy, Ananya & AlSayyad, Nezar (2004), *Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, Maryland, Lexington Books.

Sabatini-Downey, Francisco; Rasse, Alejandra; Trebilcock, María Paz & Greenem, Ricardo (2020), “Ciudad y segregación vapuleadas por el capitalismo. Crítica de los enfoques idealistas”. *Urbano*, vol. 8, n°17. DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.01>

Santa María, Ignacio (1973), “El desarrollo urbano mediante los ‘asentamientos espontáneos’: el caso de los ‘campamentos’ chilenos”, *EURE*, vol .3, n°7, pp. 103-13. DOI: <https://doi.org/10.7764/842>

Sevilla Buitrago, Álvaro (2022), “Fetichismo morfológico: informalidad y estigmatización en la historia del urbanismo”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. 55, no 215, p. 7-26. DOI: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.215.1>

Singer, Paul (1973), “Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina”, en Castells, Manuel -comp.- (1973), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, Gustavo Gili, pp. 287-314.

Skewes, Juan Carlos (2005), “De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile”, en Sugranyes, Ana & Rodríguez, Alfredo -eds.-, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones SUR, pp. 103-124.

TECHO-Chile (2023), *Catastro Nacional de Campamentos*, Santiago, TECHO.

UN HABITAT (2003), *An Urbanizing World*, Nairobi, UN HABITAT.

Valdés, Teresa (1983), *El problema de la vivienda y movilización Popular*, Santiago, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Valenzuela, Felipe (2022), *Los campamentos y la persistencia de la urbanización informal en Chile: el caso del Área Metropolitana de Valparaíso (1990-2019)*, Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica. DOI: <https://doi.org/10.7764/tesisUC/ARQ/64478>.

Vergara-Perucich, Francisco & Boano, Camilo (2019), “El precio por el derecho a la ciudad ante el auge de campamentos en Chile”, *AUS*, vol. 26, 51-57. DOI: <https://doi.org/10.4206/aus.2019.n26-09>.

Varley, Ann (2013), “Poscolonialising informality?”, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 31, n°1, pp. 4–22. DOI: <https://doi.org/10.1068/d14410>.

De las “villas miseria” a los “asentamientos informales”. Problematizaciones estatales sobre la cuestión habitacional en Argentina (1955-1990)

From “villas miseria” to “informal settlements”. State problematisation on the housing issue in Argentina (1955-1990)

FLORENCIA BRIZUELA

Doctora en Ciencia Política

Becaria postdoctoral

CONICET (Rosario, Argentina)

florencia.agustina.brizuela@hotmail.com

ORCID: [0000-0002-5119-7857](https://orcid.org/0000-0002-5119-7857)

Recibido/Received: 29-09-2023; Aceptado/Accepted: 09-01-2024

Cómo citar/How to cite: Brizuela, Florencia (2024): “De las ‘villas miseria’ a los ‘asentamientos informales’. Problematizaciones estatales sobre la cuestión habitacional en Argentina (1955-1990)”, *Ciudades*, 27, pp. 39-53. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.39-53>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Desde 1955 la agenda estatal Argentina designó a las villas miseria como un problema específico e ideó soluciones que combinaron la erradicación y la provisión de vivienda. En 1990 esta interpretación mutó: los asentamientos informales a la vez que emergieron como problema también lo hicieron como una solución que debía acompañarse de políticas de radicación y regularización dominial. El artículo se propone analizar la transformación de estas problematizaciones desde una historia crítica del pensamiento. Sirviéndose del método genealógico-árqueológico argumenta que la propuesta regularizadora emergió cuando se naturalizó la existencia de los asentamientos y la incapacidad estatal de resolver el problema.

Palabras clave: villas, asentamientos informales, problematizaciones, historia crítica del pensamiento.

Abstract: Since 1955 Argentina's state agenda designated slums as a specific problem and have devised solutions that combined eradication and housing provision. In 1990 this interpretation changed: informal settlements, while emerging as a problem, also emerged as a solution that had to be accompanied by settlement and property regularization policies. The article aims to analyze the transformation of these problematizaciones from a critical history of thought. Using the genealogical method, it argues that the regularization proposal emerged when the existence of the settlements and the state's inability to solve the problem became naturalized.

Keywords: villas, informal settlements, problematisations, critical history of thought.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 1940 los gobiernos latinoamericanos buscaron atender la cuestión habitacional a través de la provisión de vivienda en unidades vecinales, destinada a sectores de ingresos medios (Yujnovsky, 1984; Benmergui, 2009; Sambricio, 2012; Montoya Pino, 2014). No obstante, en Argentina este tipo de políticas también se ideó para realojar población asentada en las llamadas villas miseria, fenómeno que emergió en el país como un problema urbano específico a mediados de 1950 (Ballent, 2018; Massida, Camelli y Snitcofsky, 2023). Siguiendo esta premisa, distintos programas combinaron la erradicación de las villas miseria y la provisión de vivienda decente terminada y semi-terminada. Tal fue el caso del Plan de Emergencia implementado a partir de 1956.

Esta orientación programática comenzó a recibir fuertes críticas a partir de 1960. Los cuestionamientos que John Turner (1977) lanzó a la erradicación y a los sistemas de administración centralizada motivaron la aparición en América Latina de perspectivas sancionadoras de la lectura que situaba el problema de la vivienda en las coordenadas “del déficit cuantitativo, la producción de vivienda nueva y las soluciones en manos de las empresas constructoras” (Del Río, 2011: 30). De este modo, entre 1970 y 1980 se fortalecieron, por un lado, los discursos que promovieron la radicación y, por el otro, aquellos que detractaron la provisión estatal de vivienda terminada.

Argentina no fue ajena a estos debates y, a principios de 1990, la cuestión habitacional comenzó a problematizarse en términos de asentamientos informales y de regularización dominial. En esta línea, durante la gestión de Carlos Menem, el Programa Arraigo estableció que los asentamientos informales eran una solución al problema de la vivienda y que el estado debía apoyar a los habitantes de villas para que obtengan la propiedad de la tierra y mejoren su hábitat. Ahora bien, ¿qué transformaciones implicó esta mutación en el modo de problematizar la cuestión habitacional?

Si bien se registran en Argentina investigaciones sobre las políticas de mejoramiento habitacional implementadas en asentamientos informales (Laura Barriónuevo *et al.*, 2011; Di Virgilio, Arqueros Méjica & Guevara, 2012), así como trabajos en torno al concepto de villa miseria, su emergencia histórica (Liernur, 2009; Novick, 2004; Massidda, 2018; Massidda, Camelli & Snitcofsky, 2023) y su uso actual en relación a nociones como la de asentamiento informal (Varela & Cravino, 2009), aún no se ha indagado en profundidad la transformación que supuso a nivel estatal el desplazamiento de la villa miseria al asentamiento informal como problema, y de la erradicación y la provisión de vivienda a la regularización dominial como solución. En este marco, el presente artículo se propone como objetivo analizar estos problemas y soluciones en tanto problematizaciones particulares de la cuestión habitacional desde la perspectiva de la historia crítica del pensamiento.

2. LA CUESTIÓN HABITACIONAL DESDE UNA HISTORIA CRÍTICA DEL PENSAMIENTO: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

La indagación asumió una metodología cualitativa de corte arqueológica-genealógica enmarcada en las ideas de Michel Foucault en torno a la historia crítica del pensamiento.

La historia crítica del pensamiento aborda problematizaciones, todo un conjunto de dificultades que se elaboran como problemas y para las que se formulan diversas soluciones, originales, multiformes e incluso contradictorias, que logran validez como cuestiones socialmente relevantes (Foucault, 1999). Las problematizaciones constituyen prácticas discursivas con pretensión de verdad, de allí que este tipo de historia estudie la emergencia de los juegos de verdad o de las “veridicciones” (Foucault, 1999a). Su apuesta es cuestionar lo que decimos, pensamos y hacemos a través de una indagación histórica de los acontecimientos que hicieron esas formas posibles.

Quien se sitúa en esta perspectiva debe avanzar hacia una genealogía de las problematizaciones (Foucault, 1992), lo que supone rastrear las relaciones de fuerza, los debates y actores, en el marco de las cuales aparecieron determinados temas como objetos del pensamiento que se expresaron en programas concretos (Restrepo, 2008). A su vez, debe describir las reglas discursivas que formaron esos temas, es decir, desarrollar una arqueología de las regularidades enunciativas que los trataron (Foucault, 2011).

En la investigación estas premisas orientaron la selección de dos casos representativos de las problematizaciones estudiadas: el Plan de Emergencia que elaboró la Revolución Libertadora en 1956 (Decreto Nacional N.º 6404/1955) y el Programa Arraigo que implementó el gobierno de Menem en 1991 (Decreto Nacional N.º 846). Mientras el primero constituyó a las villas miseria como un problema y a la erradicación y provisión de vivienda como una solución, el segundo configuró a los asentamientos informales como una preocupación y simultáneamente como una respuesta.

En términos metodológicos, para avanzar en el abordaje genealógico de ambas problematizaciones se definió reconstruir la coyuntura, los debates y actores que intervinieron en su formulación. En cuanto a los materiales y técnicas utilizadas, se recurrió a la revisión de bibliografía secundaria sobre los períodos en que emergieron los programas y al análisis discursivo de documentos, informes, y memoriales en que los actores expresaron sus posicionamientos respecto al tema. Por otro lado, para proceder con la dimensión arqueológica de las problematizaciones, se estableció relevar cómo éstas conceptuaron y describieron a las villas y a los asentamientos informales, cómo caracterizaron sus poblaciones, cómo explicaron su emergencia y qué soluciones propusieron para atenderlos como problemas. Con ese objetivo, se analizaron los discursos vertidos en leyes, informes, y notas de colectivos profesionales y gremiales referidas a los programas seleccionados.

3. RESULTADOS

A continuación, se sistematizan los hallazgos de la indagación. Primero se presentan las problematizaciones en torno a las villas miseria y, luego, las referidas a los asentamientos informales en función de las dimensiones analíticas jerarquizadas.

3.1. Empresas, profesionales y el problema de la vivienda durante la Revolución Libertadora

Las problematizaciones sobre las villas miseria emergieron durante la autodenominada “Revolución Libertadora”, el golpe cívico-militar que derrocó al gobierno de Juan Domingo Perón¹ en septiembre de 1955. Los lineamientos que asumió la dictadura en materia de vivienda adversaron con las principales medidas que en el tema habían tomado los gobiernos peronistas, como la prórroga del congelamiento de alquileres, la construcción directa de viviendas individuales y colectivas para trabajadores y el otorgamiento de crédito barato. Si estas medidas habían promovido el acceso a la vivienda propia y habían consolidado la intervención estatal en el área con un sentido redistributivo y democrático (Torre y Pastoriza, 2002), para los sectores que apoyaron la Revolución Libertadora se trataba de políticas que habían agudizado el problema de la vivienda. Así lo entendió la Sociedad Central de Arquitectos (1955), quien solicitó descongelar los alquileres, bajo el argumento de que el congelamiento retraía las construcciones destinadas a alquiler y la inversión de los propietarios en el mantenimiento de los inmuebles. También la Cámara Argentina de la Construcción (1952), que pidió liberar el control de los alquileres y facilitar el desalojo de villas para promover allí la regeneración de áreas urbanas.

En respuesta a estos requerimientos, en 1955 la Dictadura creó una Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) a la que encargó preparar un Plan de Emergencia (PE) con medidas urgentes para implementar en las villas y un Plan Integral con soluciones de mayor alcance.

En 1956 la Comisión entregó un avance del PE donde explicó el problema de la vivienda en una clave económico-política y en otra técnica. Según la primera, el problema en Argentina era resultado de la orientación política seguida por el gobierno peronista en lo relativo a la censura a la iniciativa de asociaciones privadas y populares, el desaliento a las cooperativas, la falta de seguridad jurídica de las empresas constructoras, la centralización de la acción en materia de vivienda a través de organismos estatales, la falta de estabilidad y regularidad del mercado y el aumento en los costos de la construcción. De acuerdo con la explicación técnica, la problemática respondía a las demoras en el otorgamiento de permisos y créditos, a la falta de estímulo a la investigación y a la promoción

¹ Juan Domingo Perón fue presidente de Argentina durante los períodos 1946-1952 y 1952-1955.

de adelantos constructivos, a la desvinculación con la obra desarrollada en el extranjero y a la falta de una política de tierras que impida la especulación.

Ambas explicaciones incorporaron los reclamos de los integrantes de la CNV, “técnicos y asesores de diversas instituciones públicas y privadas, con trayectorias político-ideológicas diversas pero aunadas en un anti-peronismo genérico” (González Duarte, 2015: 10). Mientras la lectura económica-política hizo propias las demandas del empresariado a favor de disminuir la participación estatal en el sector y alentar la actuación de las “empresas sobre la base de la liberación de los controles estatales del mercado” (Yujnovsky, 1984: 93), la lectura técnica recuperó reivindicaciones profesionales de arquitectos e ingenieros centradas en la necesidad de encontrar una solución tecnológica al problema a través de la planificación, el impulso a las estadísticas sobre construcción y a técnicas como la prefabricación y el planeamiento (Brizuela, 2022; Massida, Camelli y Snitcofsky, 2023).

Con base en esta diversidad de lecturas, la CNV afirmó que las acciones en el ámbito de la vivienda habían aumentado la presencia de villas y que era necesario adoptar medidas urgentes.

3.2. Las “villas miseria” como problema urbano específico

Tal como sugieren Massida, Camelli y Snitcofsky (2023), durante la primera mitad del siglo XX no existió en Argentina un discurso homogéneo, consolidado, ni un uso sistemático del término villa miseria. Las nociones de vivienda antihigiénica, ranchos miserables o islotes insalubres se utilizaron de manera alternativa para figurar el tema. Por el contrario, con la llegada de la Dictadura esta situación mutó. El PE constituyó a la villa miseria como un problema urbano específico al definirla, elaborar variables para estimar su magnitud y establecer sus causas.

En la sección I el informe del PE introdujo un apartado titulado “Qué son las Villas de Emergencia” (CNV, 1956: 32) y, a continuación, las conceptualizó como “agrupaciones de viviendas rudimentarias e improvisadas, construidas por sus ocupantes sobre terrenos ajenos —a veces fiscales o municipales— generalmente bajos y anegadizos” (CNV, 1956: 37). Asimismo, las describió en función de variables físicas y sociales. Sostuvo que las villas se ubicaban en terrenos inundables pero bien localizados, con casas edificadas con materiales de desecho, pisos de tierra, techos de chapas usadas, zinc, cartón, con uno o dos locales usados para comer o dormir, sin instalaciones sanitarias, con pozos abiertos, sin luz eléctrica, con agua a grandes distancias, evacuación de aguas servidas a la vía pública, contaminadas, con proliferación de enfermedades infecto-contagiosas y sin educación ni atención sanitaria. Además, afirmó que la población de las villas, que procedía del norte y noroeste del país, era propensa a la promiscuidad, a la bebida y al juego y no tenía hábitos de trabajo, a pesar de que el censo piloto que implementó ese año arrojó que un 76% de la población tenía empleo estable.

Respecto a las causas que originaron las villas, el PE estableció que su existencia respondía a procesos universales: la revolución industrial, las migraciones del campo a la ciudad y el aumento demográfico. A su vez, sostuvo que las causas sociales de su emergencia eran una insuficiente elevación cultural traducida en la indiferencia que estas poblaciones presentaban frente a la vivienda salubre, a la vida en comunidad y al sentido de responsabilidad. Además, estableció que las causas técnicas se asociaban a la carencia de un plan regulador que evite la especulación, a la caótica diseminación de las industrias y la consiguiente aparición de barrios insalubres en las proximidades de las fábricas, al desarrollo insuficiente de la industria de la construcción y a la ausencia de planes oficiales de construcción en masa de viviendas económicas. Por último, ligó las causas económico-financieras al costo excesivo de la tierra, la lentitud de los trámites de financiación y construcción y a la necesidad de contar con un complemento de financiamiento.

En estas caracterizaciones se vislumbraron los puntos centrales de la teoría de la marginalidad² y la confianza en la planificación como herramienta de gestión. Mientras la primera modeló las descripciones moralizantes que el PE desarrolló sobre las poblaciones de las villas, a las que adjetivó como marginales, apáticas, ignorantes e indiferentes —valores opuestos a los proclamados por la modernización—, la confianza en la planificación primó en el señalamiento de la falta de capacidades estatales de los países subdesarrollados como causantes de la problemática.

En definitiva, estos diagnósticos dotaron de realidad a las villas e instalaron su presencia como un problema económico, moral y técnico emergente en Argentina.

3.3. La “vivienda adaptación” como solución moralizadora

Si bien el censo piloto que desarrolló la CNV arrojó una heterogeneidad de situaciones económicas y familiares presentes en las villas, el PE dispuso que sólo atendería a matrimonios con hijos. Asimismo, para aquellas familias con hijos e ingresos capaces de costear la construcción de vivienda, recomendó otorgar créditos hipotecarios a bajo o sin ningún interés para que edifiquen en sus lugares de origen, mientras que propuso realojar las familias de bajos salarios y desocupadas en viviendas adaptación en el marco de unidades vecinales.

² La teoría de la marginalidad postuló que la urbanización en América Latina no había sido un proceso autogenerado, como en los países avanzados, sino que se había producido de manera acelerada, anulando el efecto modernizador de las ciudades y propiciando en ellas la aparición de islas de ruralidad fruto de las masivas corrientes migratorias. Como corolario, los espacios marginales expresaban la integración no alcanzada de ciertos grupos poblacionales en el proceso de desarrollo y la coexistencia con la etapa moderna de valores, actitudes y conductas pertenecientes a la etapa tradicional.

La vivienda adaptación se concibió como una herramienta educativa en materia de responsabilidad y vida en comunidad. Su definición se construyó por oposición a la política desarrollada en un barrio llamado Villa Cartón, donde se cayó “en el error de ejecutar obras precarias” (CNV, 1956: 52), bajo un criterio de transitoriedad y sin elementos de acción comunitaria. Según la CNV, este accionar había causado que las personas destruyeran las viviendas recibidas, levantasen los pisos de madera para hacer fuego y utilizasen las puertas como mesas, entre otros comportamientos. Por eso, debían descartarse las “construcciones denominadas precarias, provisionales, desarmables” (CNV, 1956: 61) y proveer soluciones de construcción estable y permanente, de tipo tradicional o prefabricada. A su vez, las viviendas debían integrarse en unidades vecinales cerca de los lugares de trabajo y vías de comunicación, con centros comunales, educativos, comerciales, representación policial y capillas.

A tono con la premisa de promover sujetos responsables, las viviendas debían cubrir necesidades mínimas y no comodidades que se suponía que estas poblaciones no estaban “en condiciones de asimilar” (CNV, 1956: 152) o que podían resolver por sí solas, como calefacción, revestimientos, artefactos de cocina, fuente de calor del agua caliente, etc. Se trataba de brindar un “paso intermedio hacia una casa dotada de todos los elementos de confort corrientes” (CNV, 1956: 151) y, a su vez, de promover que cada ocupante y su familia trabaje en la terminación de su propia vivienda, para crear un mayor arraigo a la misma. El reverso de estas afirmaciones era que las poblaciones debían esforzarse y pagar, ya que pagar dignificaba mientras que la gratuidad operaba de manera contraria, “negativamente sobre la necesaria recuperación de la dignidad personal” (CNV, 1956: 153).

En esta readaptación moral de los habitantes, la CNV afirmó que era preciso generar en estos una posición activa capaz de resolver problemas y alejar actitudes de indiferencia, irresponsabilidad social o resentimiento que, según el informe, aparecían cuando todo está resuelto desde arriba. En esta línea, recomendó que los asistentes sociales estimulen la formación de organizaciones de toda índole —clubs deportivos y sociales, cooperativas de consumo, etc.— y, así, promuevan la participación, el esfuerzo y la autogestión de los propios problemas.

En resumen, la CNV sostuvo que el “progreso técnico de la industria era la única vía efectiva de un mejoramiento real de las condiciones” (CNV, 1956: 61) de vivienda; no obstante, a corto plazo era necesario realojar la población en viviendas adaptación en el marco de unidades vecinales y educarla en el esfuerzo, la responsabilidad y la dignidad de pagar una vivienda decente.

3.4. Organismos internacionales y organizaciones sociales en torno al problema de la vivienda en 1990

Desde la Revolución Libertadora y hasta la vuelta de la democracia en 1983, la forma de pensar e intervenir la vivienda en Argentina varió desde las problematizaciones que privilegiaron el sistema privado de financiación de vivienda hasta aquellas que en alianza con la industria de la construcción crearon un sistema público de provisión de vivienda social, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). En lo que refiere a las villas, en este período se formularon distintos planes centrados en su erradicación y en la provisión de vivienda nueva o transitoria.

A partir de 1983, el BIRF y el BID comenzaron a enunciar a la vivienda como una cuestión de obra privada e impulsaron la reforma del FONAVI bajo el argumento de que el Fondo funcionaba de manera ineficiente, costosa y corrupta. Mediante contratos de asistencia técnica estas entidades presionaron para virar hacia el sistema de ahorro y préstamo (Martínez de Jiménez, 2001), pero fueron resistidos activamente por las burocracias provinciales, la industria de la construcción y por quienes cuestionaron el intento de focalizar el accionar del fondo y rebajar calidades. Así lo expresó el entonces funcionario Miguel Ángel Lico³:

“Nos contaron de afuera los que ‘prestabán’ recursos que las soluciones habitacionales eran, en definitiva, el resultado de la pauperización de la situación urbana. Así, la casa no era una casa, era medio una casa, le faltaban las puertas, no tenían los pisos, venía sin terminaciones, las medidas eran las mínimas de las mínimas y esa (según los de afuera), era la política de vivienda que teníamos que hacer.” (Lico, 1994: 20).

A pesar de estas resistencias la reforma prosperó con la gestión de Menem, la cual recuperó dos conceptos promovidos por el Banco Mundial: *enabling* y *partnership* (Cuenya, 2000). *Enabling*, facilitación, refería a la necesidad de suministrar un marco legislativo, institucional y financiero en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos pudieran desarrollar el sector de la vivienda. Por otro lado, la noción del *partnership* aludía a la propuesta de crear escenarios de cogestión que permitieran aunar la acción de los gobiernos locales con iniciativas del sector empresarial y de la sociedad civil (Cuenya, 2005). En definitiva, el objetivo era disminuir el financiamiento estatal y aumentar la responsabilidad del sistema financiero, de las organizaciones sociales y las familias en la provisión de vivienda.

³ Miguel Ángel Lico fue secretario de Estado y presidente de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales durante la gestión del presidente de la Nación Argentina Carlos Menem.

Esta orientación se materializó, por un lado, con la privatización del Banco Hipotecario Nacional, la reestructuración del FONAVI y la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo (Cuenya, 2000; Barreto, 2012); y, por el otro, con operatorias de rehabilitación de asentamientos informales que aumentaron el rol de las organizaciones sociales y las familias en la gestión del tema. Tal fue el caso del Programa Arraigo (PA).

El PA se desarrolló de manera paralela al Programa de Radicación de Villas y Barrios Careciados de la Capital Federal (Ordenanza Municipal 44873/1991). Dispuso transferir el dominio de las tierras de propiedad del estado nacional, sus empresas y entes descentralizados a aquellas personas que las ocupaban con el destino de vivienda única. Según Relli Ugartamendía (2018), se trató de la coincidencia estratégica entre una respuesta del gobierno nacional a las recomendaciones de organismos internacionales, orientadas a privatizar empresas y servicios públicos, y las reivindicaciones de las organizaciones sociales sobre vivienda. Estas organizaciones, como muestra Snitcofsky (2022) con el Movimiento de Villas y Barrios Careciados de la Capital Federal, solicitaron la radicación definitiva y la titularidad de la tierra desde la recuperación democrática. Así, paradójicamente, el PA fue reivindicado como “un programa de privatización social” (Lico, 1994: 18). No obstante, la transformación más importante que introdujo el programa fue que concibió a los asentamientos como una solución a la cuestión habitacional.

3.5. Los “asentamientos informales” como problema y como solución

Si bien en los documentos y en los discursos de los funcionarios del PA la noción de asentamiento informal se homologó con los términos de asentamiento irregular, marginal y villa miseria, la problematización en que se inscribió esta noción se diferenció en la medida en que conceptuó a estos espacios como una solución, una realidad y un problema de ocupación ilegal.

La noción de asentamiento informal compartió con el concepto de villa miseria de 1950 la idea de que estos espacios eran resultado de las migraciones internas, situaciones socioeconómicas “típicas de los países de América Latina” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 55). Asimismo, reiteró la premisa de que se caracterizaban por un tejido irregular discontinuo respecto de la trama urbana, su degradación ambiental y una alta densidad edilicia. Sin embargo, a diferencia de 1956, los técnicos del PA sostuvieron que los asentamientos constituyan el hábitat permanente de los sectores careciados de la población. Eran “una solución de hecho al problema habitacional” y como tal, constituyan “un dato constante de la realidad urbana, imposible de soslayar” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 129). No eran amontonamientos causales de gente, sino que, por el contrario, expresaban la construcción colectiva de relaciones y acuerdos en torno a hechos físicos y sociales que resultaban indispensables para su supervivencia.

Según el PA los asentamientos informales eran producto de diversos procesos: un mercado de tierras especulativo que ofertaba una escasa cantidad de tierras aptas y accesibles; las sucesivas crisis económicas y sociales argentinas que expulsaban los grupos de menores ingresos hacia los centros urbanos en busca de tierra y trabajo; la inexistencia de oportunidades de empleo urbano; la emergencia de un negocio que vendía minúsculos lotes sin garantías físicas ni legales; y la falta de una política clara que mejore la relación entre el desarrollo y el medio ambiente (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994). Como corolario postularon que, si a largo plazo era necesario modificar el mercado de tierra, vivienda y trabajo, a corto plazo había que convertir los asentamientos en barrios mediante su regularización dominial.

3.6. Un cambio de óptica: la regularización dominial como complemento

Tal como fue mencionado, el PA estableció que era preciso modificar la visión que el estado había desarrollado históricamente sobre las villas, ya que al concebirlas como hábitats provisорios y espontáneos había agudizado su deterioro urbano-ambiental. A contramano de esta mirada, el documento sostuvo que entregar la propiedad a los ocupantes debía ser la primera línea de actuación.

En sintonía con las ideas de Hernando de Soto⁴, el PA presentó a la propiedad como una necesidad básica y el punto inicial hacia la solución integral de las problemáticas de tierra y vivienda (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994). De acuerdo con los expertos del programa, transformar los asentamientos en barrios demandaba implementar un modelo de desarrollo urbano-ambiental sustentable centrado en tres variables: la propiedad de la tierra, la cual permitiría la apropiación definitiva del espacio ocupado, el desarrollo personal de la familia y el camino hacia la participación de la comunidad; la vivienda digna, con condiciones de habitabilidad razonables, evolutivas y adaptadas al entorno; y la generación de condiciones ambientales aceptables al desarrollo humano, con infraestructura de servicios, equipamiento comunitario y acciones de saneamiento. Estos aspectos ayudarían a concretar un “hábitat integral, ambientalmente apto y ecológicamente sustentable” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 138).

Por lo tanto, ya no se trataba como en 1956 de erradicar sino de radicar con diversas prácticas: acciones para mitigar la degradación ambiental, obras de saneamiento y provisión de infraestructura, emprendimientos participativos para la recolección de basura y el mantenimiento de senderos, viviendas de desarrollo

⁴ Según de Soto (1987) los títulos de propiedad permiten erradicar la miseria ya que estimulan a sus titulares a invertir en sus propiedades, pues les dan la seguridad de que no serán dañadas ni usurpadas, proporcionan incentivos para que los propietarios les agreguen valor, invirtiendo, innovando o combinándolos provechosamente con otros recursos, y permiten transferir las propiedades con facilidad y asignarlas a usos de mayor valor.

gradual a partir de un espacio habitable mínimo y unidad básica de servicios a ser completados por el beneficiario, créditos y capacitación para la autoconstrucción.

A su vez, el PA sostuvo que la realidad indicaba que el estado no podía por sí mismo encarar financieramente la solución del problema y que debía concertar con las organizaciones sociales “una solución planificada y participativa” (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, 1994: 29). Planteó que era necesario promover las organizaciones de la comunidad, debido a que estas conocían los problemas y podían resolverlos y, si no existían, animó su creación mediante el formato de cooperativas y mutuales. Su objetivo era que adquieran una forma legal para contratar a nombre de la comunidad, hacerse cargo de la transferencia jurídica de la tierra para su regularización e impulsar proyectos urbanos posteriores, garantizando así la integración del barrio al entorno, la economía en las acciones de gobierno y la sostenibilidad del programa.

En resumen, las problemáticas que desplegó el PA establecieron que los asentamientos informales eran una solución, un dato de la realidad, un tipo urbano que necesitaba ser normalizado en términos de barrio. Asimismo, que la propiedad de la tierra era el punto de arranque en el proceso de arraigo y que el estado debía desplegar acciones a ser completadas con la participación y el trabajo de los beneficiarios.

4. CONCLUSIONES

El artículo se propuso analizar dos problemáticas sobre la cuestión habitacional en Argentina: las “villas miseria” y los “asentamientos informales”. De manera comparativa, la investigación halló una serie de continuidades en las formas de pensar el problema. Tanto en 1956 como en 1991 las villas y los asentamientos fueron conceptualizadas como producto de causas regionales —las migraciones a las ciudades en busca de empleo-, de causas técnicas —la falta de planificación urbana—, y de razones económicas —el alto precio de la tierra—. Asimismo, en ambas coyunturas históricas se criticó el accionar estatal en el tema: en 1956, por su exceso de intervención en el mercado de la vivienda y, en 1990, por su ineficiencia y excesivo gasto.

Por otra parte, en lo que refiere a las soluciones, ambas discursividades coincidieron en la promoción del esfuerzo de las familias —a partir de la provisión de viviendas semi-terminadas o de desarrollo gradual—, en la estrategia de incentivar la comunidad como plataforma de autogestión de la vida, en el PE como técnica para educar a los sujetos en la vida en comunidad y en el PA como un instrumento para economizar gastos y dar sostenibilidad a los programas.

Ahora bien, la principal transformación se registró en la manera de pensar la solución a la cuestión de la vivienda y en el rol que se asignó al estado en ella. Si en la década de 1950 se planteó que la problemática podía ser resuelta con un activo papel estatal en la promoción de nuevas técnicas de construcción, de la mano de la industria y mediante la experimentación de arquitectos e ingenieros;

en 1991, bajo la presión de los organismos de crédito, se anunció que el estado era incapaz de resolver el problema y que los asentamientos eran una solución de hecho. Esta perspectiva introdujo una discontinuidad fundamental en el horizonte que desde 1949 se adjudicó al sector público: solucionar el déficit habitacional. Como corolario, legitimó el acceso a la vivienda como una cuestión de obra privada, y, por lo tanto, mercantilizada.

Consideramos que esta perspectiva valida en el presente el discurso neoliberal que naturaliza la individuación en el acceso a la vivienda y cuestiona al sector público como capaz de regular el mercado y operar sobre las desigualdades. Por ello es necesario interpelarla si se pretende garantizar el derecho a la vivienda adecuada a todos. En esta tarea, la investigación que aquí desarrollamos ofrece argumentos. Muestra, por un lado, que la cuestión de la vivienda no siempre se representó en términos de “villas miseria” o “asentamientos informales” y, por ende, que éstas constituyen algunas de las innumerables formas de nombrar el problema y no una realidad inexorable. Por el otro, evidencia que la insistencia en que el estado abandone competencias en el área a favor de las familias y el sector privado es una estrategia de veridicción de largo aliento que tardó décadas en desbloquearse y que no es ingenua; al contrario, asumió de manera alternativa los intereses del empresariado nacional y de los organismos de crédito. Por estas razones, entendemos que el enfoque de historia crítica del pensamiento constituye un acierto en la manera de abordar el tema: brinda instrumentos que permiten cuestionar aquello que aparece como evidente e inaugura líneas de indagación comprometidas con la disminución de las desigualdades que ameritan ser profundizadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballent, Anahí (2018), “Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, nº1, pp. 34-59. Disponible en: <http://www3.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/article/view/1559>.
- Barriónuevo, Laura; Garbellotto, Ludmila & Pasquale, María Florencia (2011), “Políticas habitacionales y de regularización dominial en Argentina. Problemáticas en su aplicación a partir del estudio de caso de Villa la Tela. Ciudad de Córdoba, Argentina. 2009-2011”, *Cuaderno Urbano*, nº11, pp.123-149. Disponible en: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/569>.
- Benmergui, Leandro (2009), “The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s”, *Urban History*, nº 2, pp. 303-326. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0963926809006300>.

Brizuela, Florencia (2022), “Saberes expertos y tecnologías de gobierno sobre el problema de vivienda en América Latina. Problematizaciones de los organismos de desarrollo en los años 1950”, *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, n°17, pp.314-331. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/39588>.

Cámara Argentina de la Construcción (1952), “Memorial presentado por la Cámara Argentina de la Construcción respondiendo al requerimiento del Exmo. Señor Presidente de la Nación expresado en su mensaje relativo al Segundo Plan Quinquenal”, *Construcciones*, n°81, pp. 422-425.

Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (1994), *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable*. Buenos Aires, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.

Comisión Nacional de la Vivienda (1956), *Plan de emergencia. Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional. Abril de 1956*, Buenos Aires, Departamento de publicaciones y biblioteca, Ministerio de Trabajo y Previsión.

Cuenya, Beatriz (2000), “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX”, *Boletín CF+S*, n°29/30, pp. 239-247.

Del Río, Juan Pablo (2011), *El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5497/pr.5497.pdf.

Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Méjica, María Soledad & Guevara, Tomás (2012), “Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires”, *Urban*, n°4, pp. 43-60. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1866/2120>.

Foucault, Michel (1992), “Nietzsche, la genealogía y la historia”, en Foucault, Michel (1992), *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, pp. 5-29.

Foucault, Michel (1999), “Polémica, política y problematizaciones”, en Foucault, Michel (1999), *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, volumen III*, Barcelona, Paidós, pp. 353-361.

Foucault, Michel (1999a), “El cuidado de la verdad”, en Foucault, Michel (1999), *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales, volumen III*, Barcelona, Paidós, pp. 369-380.

Foucault, Michel (2011), *La arqueología del saber*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

González Duarte, Lucía Dominga (2015), *Villas miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/401>.

Lico, Miguel Ángel (1994), “Bienvenida del Secretario de Estado”, en Comisión Nacional de Tierras Fiscales (1994), *La ciudad para todos*, Buenos Aires, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, pp. 9-11.

Liernur, Jorge (2009), “De las nuevas tolderías a la ciudad sin hombres. La emergencia de la ‘villa miseria’ en la opinión pública (1955-1962)”, *Registros*, pp. 7-24. Disponible en: <https://revistasfaudmdp.edu.ar/registros/article/view/248>.

Martínez de Jiménez, Lidia (2001), *La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas*, Mar del Plata, Maestría en Hábitat y Vivienda UNMDP y UNR.

Massida, Adriana (2018), “Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance”, *QUID*, nº16, pp. 301-315. Disponible en: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2803/pdf_34.

Massidda, Adriana; Camelli, Eva & Snitcofsky, Valeria (2023), “‘Villas miseria’ en Buenos Aires hacia mediados del siglo XX: Tensiones políticas y primeras conceptualizaciones estatales”, *EURE*, nº147, pp.1-21. DOI: <http://dx.doi.org/10.7764/eure.49.147.12>

Montoya Pino, Patricia (2014), *Las Unidades Vecinales en América Latina – 1930-1970 Política, bienestar y vivienda como proyecto moderno*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75630>.

Novick, Alicia (2004), “Villa de Emergencia”, en Liernur, Jorge & Aliata, Fernando –coord. (2004), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades* Buenos Aires, AGE, pp.166-168.

Restrepo, Eduardo (2008), “Cuestiones de método: ‘eventualización’ y problematización en Foucault” *Tábula Rasa*, nº8, pp. 111-132. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n8/n8a06.pdf>.

Relli Ugartamendía, Mariana (2018), *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de la Plata.

Sambricio, Carlos (2012), *Ciudad y vivienda en América Latina 1930-1960*, Madrid, Lampreave.

Snitcofsky, Valeria (2022), *Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires. De los orígenes hasta nuestros días*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Bisman Ediciones.

Sociedad Central de Arquitectos (1955), “Prorrhoa y consideración sobre el régimen legal de los alquileres” en *Boletín de la SCA*, nº1, pp. 5-6.

Torre, Juan Carlos & Pastoriza, Elisa (2002), “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (2002), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 257-312.

Turner, John (1977), *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno*, Madrid, H. Blume Ediciones.

Varela, Omar & Cravino, Cristina (2009), “Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención” en Cravino, Cristina -coord.- (2009), *Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio de hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines, UNGS, pp. 45-64.

Yujnovsky, Oscar (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano informal o revivir sus causas? *

The Uruguayan National Relocation Plan: combating informal urban growth or re-living its causes?

JANA DONAT

MA en Desarrollo Internacional

Doctoranda en Desarrollo Internacional

Instituto de Desarrollo Internacional, Universidad de Viena (Viena, Austria)

jana.donat@univie.ac.at

ORCID: [0000-0003-4061-7083](https://orcid.org/0000-0003-4061-7083)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 13-03-2024

Cómo citar/How to cite: Donat, Jana (2024): “El Plan Nacional de Relocalizaciones en Uruguay: ¿combatir el crecimiento urbano informal o revivir sus causas?”, *Ciudades*, 27, pp. 55-73. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.55-73>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Este artículo tiene como objetivo contribuir a una mejor comprensión de la relación entre los ciudadanos y el Estado desde la perspectiva de los residentes que se vio modificada como consecuencia de los realojos de asentamientos informales a zonas formales en Montevideo. En base a un trabajo de campo etnográfico, se busca analizar las dinámicas e implicaciones de los realojos impuestos por el Estado desde un enfoque analítico de la (in)formalidad, centrándose en dimensiones espaciales, temporales y sociales. Además, se constata que las mismas estructuras socioeconómicas que originalmente desplazaron a los residentes hacia la informalidad están, una vez más, determinando su vida debido al carácter formalizador de la intervención.

Palabras clave: realojo, informalidad, ciudadanía, políticas de vivienda, pobreza urbana.

Abstract: This article aims at a better comprehension of the transformed relationship between the citizen and the state from the residents' perspective through the relocation of an informal settlement to the formal city in Montevideo. Based on ethnographic fieldwork, it seeks to analyse the dynamics and implications of state-enforced relocations with the analytical lens of (in)formality, focusing on spatial, temporal and social dimensions. Through the modified relationship between citizens and the state, it becomes clear that the very socio-economic structures that originally displaced the residents to informal settlements are determining once again the way of life due to the formalizing character of the state intervention.

Keywords: relocation, informality, citizenship, housing policies, urban poverty.

* Este artículo recoge resultados de la investigación doctoral de la autora, financiada por Austrian Science Fund (FWF, Grant DOI 10.55776/DOC56).

Este artículo sigue la llamada reciente de Beier y colegas (2021: 6) a centrarse en las experiencias vividas por las personas afectadas en todo el proceso del realojo para comprender la simultaneidad heterogénea de lugares y tiempos intermedios (*inbetween*) que se encuentran en la intersección entre la informalidad y formalidad. En un contexto de crecimiento de los asentamientos informales en Montevideo, a pesar del estancamiento demográfico de la ciudad, el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) de Uruguay proporciona un caso de estudio revelador para comprender cómo no solo se formalizaron las condiciones de vivienda, sino también las identidades y relaciones sociales de los residentes. A continuación, después de una introducción sobre el contexto, se describirá el PNR, el caso principal (La Chacarita) y la metodología aplicada. La pregunta clave sobre cómo cambia la relación entre los ciudadanos y el Estado a través de esta intervención formalizadora se ilustra mediante sus dimensiones temporales y socioespaciales.

1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, el aumento de la segregación socioespacial y el crecimiento de los barrios informales en Montevideo se remontan a diferentes procesos: la liberación del mercado de alquiler de viviendas en la década de 1970, la construcción de viviendas de emergencia, el desplazamiento —especialmente de afrodescendientes— a las zonas marginales durante la dictadura militar (1973-1985) e incluso después, la especulación inmobiliaria y las políticas de vivienda que, en lugar de resolver estas desigualdades, las perpetuaron (Abbadie *et al.*, 2019: 191-193; Bolaña, 2019: 188-189; Machado *et al.*, 2014: 226-228). Aunque carece de una terminología clara, Nahoum (2011) llega a una categorización de asentamientos informales al definirlos como:

“[...] todo aquel agrupamiento de viviendas que no reúne las condiciones que en el momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se consideran necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada; que cuente con el mínimo indispensable de confort, y de seguridad física y jurídica.” (Nahoum, 2011: 13)

Los académicos realizan una distinción entre los asentamientos informales más recientes, fundados y extendidos con la expulsión de la clase trabajadora urbana formal desde la década de 1990 en adelante, y los asentamientos más antiguos, conocidos como “cantegriles” en Uruguay (Álvarez Rivadulla, 2017: 252; Bolaña, 2019: 29-31; Rossal *et al.*, 2020: 17-18). Mayoritariamente los cantegriles fueron fundados por migrantes rurales sin tierra que llegaron a Montevideo a partir de la década de 1950, cuando el modelo de industrialización por sustitución de importaciones comenzó a disminuir gradualmente. Desde la década de 1990, ambas categorías han quedado integradas bajo el término

“asentamiento”, que se ha vuelto sinónimo de informalidad y pobreza para las políticas estatales (Álvarez Rivadulla, 2017: 260).

El éxito de la izquierda uruguaya en 2005 supuso el regreso a un modelo de intervención estatal y la reconstrucción del Estado de bienestar en Uruguay. Aunque este último nunca desapareció por completo ni siquiera durante la dictadura, las políticas dirigidas a regularizar los asentamientos informales comenzaron a consolidarse en esta nueva etapa. A pesar de la reducción sostenida de la indigencia por los gobiernos frenteamplistas, la concentración territorial de la pobreza estructural y su sobrerepresentación en las generaciones jóvenes seguían sin resolverse (Caetano, 2017: 20). Dentro de este paradigma, el PNR fue lanzado como parte del Plan Quinquenal de Vivienda por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) bajo el segundo gobierno frenteamplista. El PNR sigue en consonancia con la priorización de los más vulnerables a través del aumento del gasto público redistributivo con mecanismos neodesarrollistas (Ramos & Milanesi, 2020: 267), a pesar de su naturaleza ambivalente debido al carácter forzado en asentamientos ya acostumbrados a promesas electorales incumplidas de realojo.

1.1. Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)

Según el reglamento operativo del PNR, los realojos tienen como objetivo “mejorar la calidad de vida de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio-territorial” (MVOTMA, 2018: 3). Así, su principal propósito es disminuir las vulnerabilidades socioeconómicas mediante la movilidad forzada y la mejora de las condiciones de vivienda. Por otra parte, los territorios se limitan a “áreas precarizadas conformadas por terrenos públicos ocupados informalmente” (MVOTMA, 2018: 4), lo que explica la capacidad legal del Estado para intervenir y erradicar asentamientos. Mientras que algunos proyectos realojan a toda la comunidad a varios sitios, otros son parciales. El proceso dura varios años, desde la toma de decisiones, financiamiento (80 % MVOTMA, 20 % co-ejecutor) y planificación hasta la mudanza y supervisión post-realojo.

1.2. Realojando La Chacarita

El asentamiento La Chacarita de los Padres (abreviado: La Chacarita) surge a finales de 1950 (Bolaña, 2019: 178) y presenta una mezcla de los dos tipos de asentamiento, cantegril y asentamiento informal, justificando así su heterogeneidad. Como resultado, partes de La Chacarita pertenecen a una nueva generación de montevideanos que nunca vivieron en la ciudad formal, lo que lleva a Álvarez Rivadulla a cuestionar cómo esto afecta a sus perspectivas del mundo, prácticas y su capacidad para aspirar (2017: 264).

En la fase de planificación, la Intendencia de Montevideo (IdeM) bajo Frente Amplio como co-ejecutor llevó a cabo un censo de todo el asentamiento en 2017, que se convirtió en la base para el realojo. En total, 865 personas vivían en 226 viviendas, lo que equivale a un promedio de 3,8 personas por casa y supera el promedio de 2,8 de la ciudad formal (2011), la cual ha registrado una disminución constante del hacinamiento en las últimas décadas (Cabella, Fernández Soto & Prieto, 2015: 21). Si bien las mujeres y los hombres contribuyeron en proporciones casi equitativas —51,6 % y 48,4 %, respectivamente—, como en todo Montevideo, los residentes de La Chacarita tienden a ser excepcionalmente jóvenes, con 28,7 años en comparación con un promedio nacional de 36 años (INE, 2011). Además, el 33 % de los residentes se autopercibe como parte de la comunidad afrodescendientes y 7 % indígenas, en comparación a un 4,6 % y un 2,4 % a nivel nacional (Cabella, Nathan & Tenenbaum, 2013: 15), respectivamente. Esto ejemplifica las desigualdades racializadas que se manifestaron espacial e históricamente en todo Montevideo.



Figura 1: Diferentes realidades residenciales en La Chacarita. Fuente: Imágenes tomadas por la propia autora.

Para el realojo consecutivo y parcial de La Chacarita se preveía que el 57 % sería realojado, mientras que el resto se quedaría y se integraría en un programa de mejoramiento local dirigido a las deficiencias de vivienda más urgentes. Según la Intendencia, la cuenca del arroyo Chacarita no solo dejó a muchos residentes expuestos a inundaciones recurrentes, sino también a la contaminación del suelo por metales pesados (IdeM, 2020: 48-49). Sin embargo, ni se realizó un examen preciso de la contaminación en La Chacarita ni se proporcionó un mapa de riesgo para inundaciones futuras bajo las condiciones previstas en el reglamento (MVOTMA, 2018: 4). En lugar de mapear el riesgo como un proceso social, se elaboró un mapa de la inundabilidad territorial según la proyección de saneamiento a 100 años.

Para quienes se realojaron, hubo dos modalidades: realojo comunitario e individual. Por un lado, los realojos comunitarios a unidades de vivienda prefabricadas y estandarizadas se dividieron espacial y temporalmente en cuatro grupos: 52 familias se mudaron a Zitarrosa en diciembre de 2021, 54 a Villa Farre

en agosto de 2022, seis a Belloni en diciembre de 2022 y nueve familias a Campillos en marzo de 2023 (Figura 2)



Figura 2: La Chacarita y sus cuatro sitios de realojo comunitario. Fuente: Proporcionado por IdeM en 2021.

Por otro lado, en la alternativa individual Programa de Compra de Vivienda Usada (PCVU), el participante podía teóricamente trasladarse a cualquier parte del país desde 2018. En total, 20 familias usaron esta alternativa entre 2019 y 2023 dentro de Montevideo. En esta modalidad, las familias buscan una casa en el mercado por sí mismas y utilizan un subsidio de 55.000 dólares estadounidenses para procesar el pago. Ahora bien, en la práctica, no solo las posibles viviendas deben cumplir numerosos criterios —por ejemplo, saneamiento en buen estado, sin humedad—, sino que también los participantes deben presentar ciertos requisitos —condiciones laborales formales, cierto salario, etc.—.



Figura 3: Casas ejemplares comunitarias e individual (PCVU). Fuente: Imágenes tomadas por la propia autora.

2. METODOLOGÍA

A diferencia de los enfoques positivistas de la teoría fundamentada (Glaser & Strauss, 1967), este proyecto destaca el estudio de las condiciones, procesos y eventos que conforman las interconexiones de la (in)formalidad al anclar el conocimiento académico a problemas prácticos en el mundo (Charmaz, 2020: 167). Con este fin, este artículo dedicado a las relaciones modificadas a través de la intervención formalizadora representa un enfoque que surgió del material empírico como uno de los temas más apremiantes para la comunidad afectada. Dado que forma parte de la teoría establecida en el proyecto de doctorado sobre el PNR, este artículo analiza un aspecto fundamental de ella: la relación entre los ciudadanos y el Estado desde la perspectiva de los residentes. La metodología constructivista, con su proceso iterativo de generación y análisis de data (Charmaz, 2020), ayudó a este esfuerzo y contribuyó a comprender cómo los residentes se posicionaron dentro de relaciones desiguales de poder a lo largo del tiempo y espacio.

Metódicamente este estudio se basa en 55 entrevistas intensivas, abiertas y semiestructuradas, así como re-entrevistas después del realojo y tres grupos de enfoque con residentes afectados. A mayores, se llevaron a cabo 43 observaciones multisituadas (participativas) con charlas informales en La Chacarita y en los lugares de realojo, resultando en protocolos, fotos y videos. Además, se efectuaron 24 entrevistas a expertos, incluidos funcionarios del realojo y académicos locales, que junto al censo proporcionado por IdeM completan los datos. El trabajo de campo abarcó un período de seis meses, desde octubre de 2021 hasta diciembre de 2022, aunque se complementó con entrevistas en línea antes, entre y después de las estancias de investigación.

3. RESULTADOS

Con el fin de demostrar que el realojo no solo formalizó el espectro de vivienda, sino que también modificó las relaciones sociales, entran en juego diferentes dimensiones. En primer lugar, la escala temporal pone de manifiesto la colisión de las temporalidades (in)formales de los residentes, del Estado y del mercado a lo largo del proceso del realojo. En segundo lugar, las realidades residenciales modificadas muestran cómo el carácter formalizador trascendió las viviendas, así como las prácticas socioespaciales. Finalmente, la relación entre los residentes y el Estado (y el mercado) ha cambiado fundamentalmente a través de esas espacio-temporalidades formalizadas.

3.1. Temporalidades en colisión

Como ya señaló el antropólogo Bartolomé en sus primeros trabajos sobre realojos forzados (1984, 1985), el anuncio de la relocalización ya causa estrés, incertidumbre y un efecto desorganizador en el sistema de supervivencia de los pobres urbanos, lo que influirá aún más el proceso de realojo. Muchos residentes en La Chacarita no creían que el anuncio de la relocalización tuviera una intención genuina de implementación porque estaban acostumbrados a recibir promesas incumplidas bajo la ritmidad electoral: “Cuando vinieron a decírnos que había una reunión por el realojo, pensamos que esto es otro tema de las elecciones, de políticos. Mucha gente decía, van a jugar con la gente otra vez” (#13).

Declaraciones como estas demuestran que el realojo no puede reducirse a un evento temporal limitado al día de la mudanza, sino que debe entenderse en su complejidad procesual, la cual incluye diversos ritmos y temporalidades desde la perspectiva de los actores (Donat & Dannecker, 2024), ya que la temporalidad siempre implica la forma en que se vive o se experimenta el tiempo: “Cuando el tiempo se ve calificado por la experiencia social deviene temporalidad” (Filardo & Merklen, 2019: 142). Los residentes de La Chacarita desarrollaron una rítmica con nociones heterogéneas de tiempo que entraron en conflicto con la ritmidad administrativa del PNR. A continuación, se demostrará que el carácter formalizador del realojo condujo a una colisión de diferentes temporalidades, puesto que se superponen por primera vez en la escala de la vivienda. De esta forma, se producen experiencias variadas de espera dentro de relaciones desiguales de poder.



Figura 4: La Chacarita, 141 familias a relocalizar en el ámbito marcado en rojo; se señala el arroyo en color azul. Fuente: Proporcionado por IdeM en 2021.

Basándose en el censo de 2017, la Intendencia diferenció entre dos grupos: por un lado, las personas que esperan su realojo (Figura 4) y, por otro, aquellas que anticipan mejoras locales. En su fase de espera, estos residentes viven grandes cambios debido al realojo de vecinos, entre ellos la demolición de casas y la pérdida de sus redes y trabajos informales. Una condición del PNR establece como ultimátum que se debe seguir viviendo en el asentamiento hasta el día de la mudanza para no perder el derecho al realojo (MVOTMA, 2018: 5). Este requisito limitó drásticamente a un horizonte temporal incierto la movilidad estratégica de los residentes (Bartolomé, 1984: 188). Asimismo, generó disputas sobre el merecimiento de los recién llegados y ansiedades por dejar la casa sin vigilancia, incluso durante las inundaciones de 2022.¹ En caso de emergencias, muchos residentes confiaban en sus sólidos lazos de solidaridad local, que podían activarse de manera espontánea y reactiva, ya que se basaban en la lógica temporal de la proximidad inscrita en el territorio (Filardo & Merklen, 2019: 52-53). Por ejemplo, según los residentes, las personas con discapacidad, los ancianos y los niños fueron llevados a lugares seguros de inmediato. Establecieron un refugio comunitario con un comedor social y se organizaron donaciones a través de Facebook y del referente del barrio. La Intendencia tardó hasta tres días en entregar colchones a algunos de los que estaban durmiendo en la mugre y en los deshechos que se elevaban desde abajo por las tuberías informales.

Estas estrategias adaptativas de supervivencia (Bartolomé, 1985) ejemplifican de manera muy ilustrativa que, para muchos, la vida seguía un ritmo y unas prácticas basados en la confianza, la solidaridad y la proximidad, que se pueden recoger bajo las pautas de la temporalidad originadas e inscritas en La

¹ En caso de emergencias, el PNR contempla evacuaciones que no se consideran como una interrupción de residencia. Sin embargo, durante las inundaciones, nadie quería ser evacuado ni siquiera dejar sus hogares desatendidos, porque, según los residentes, la mayoría de los robos ocurren durante y después de las inundaciones.

Chacarita. De igual modo se ponen en evidencia las vulnerabilidades agravadas dentro de este contexto ambiental porque la “temporalidad de la pobreza es también la del ‘tiempo’” (Filardo & Merklen, 2019: 145-146) y desastres ambientales. Estos hallazgos resultan de gran relevancia porque el PNR ofrece una lógica temporal diferente por sus procedimientos formales y bucles administrativos de espera, ante los cuales, esta vez, los residentes no pueden usar su agencia para establecer soluciones alternativas. La calidad temporal de la espera (Bissell, 2007: 284) para el realojo fue percibida de diferentes maneras: Mientras que algunos dejaron La Chacarita o desarrollaron agencia y planes sobre qué hacer mientras esperaban, otros esperaron pasivamente su realojo durante años (Donat & Dannecker, 2024). Para algunos residentes la mera perspectiva del realojo, con su discontinuidad anticipada en el espacio y el tiempo, llevó a la percepción de que su residencia estaba estancada y socialmente inmovilizada.

Parte de los participantes del PCVU, el programa subsidiado, incluso esperaron más tiempo. En consecuencia, quienes tendían a llevar una vida más formal en La Chacarita —al menos en cuanto a condiciones laborales formales, salario fijo y seguro— no necesariamente resultaron ser los más privilegiados desde un punto de vista temporal. Aunque la modalidad alternativa dio más espacio a las aspiraciones de las familias, como hacer cambios en la casa, abrir un negocio espacioso y, teóricamente, tener libertad en cuanto a dónde y cuándo mudarse, también les transfirió muchas de las tareas burocráticas y la responsabilidad del Estado. A diferencia de la modalidad comunitaria, no solo la temporalidad del Estado no se alineó con la de los residentes, sino que la del mercado también contradecía a ambas. Una vez que la participación a través de esta modalidad fue aprobada por el Ministerio, las familias recibieron un boleto con una validez de 180 días para encontrar una casa en el mercado. Tan pronto como vencía, el proceso comenzaba de nuevo. Por la escasez de viviendas en el segmento de precio predefinido que cumplieran con todos los requisitos, los bucles de espera administrativa y los retrasos en las aprobaciones o pagos, algunos residentes perdieron mucho tiempo, dinero y nervios en la búsqueda de casas:

“Cuando mi habilitaron la plata, la señora [vendedora] se enojó por la espera y decidió bajarse. Ya estaba todo. Es lo mismo que casi a todos nos pasó. (...) Ya te dicen las inmobiliarias porque el ministerio no quiere el contrato, porque les gusta complicarte las cosas y muchas inmobiliarias dicen para el ministerio no hacemos nada.” (GF#1)

Consecuentemente, para alcanzar la formalidad en el espectro de la vivienda usada, los residentes quedaban a la espera de la burocracia política y de oportunidades basadas en el mercado dinámico, lo que muestra las limitaciones de los programas compensatorios del neodesarrollismo en la ciudad capitalista (Gabriel Hernández, 2019: 516-517) y la tendencia a revisar las políticas actuales de vivienda social con una creciente relevancia del sector privado (García Ferrari,

2018: 46). Sin embargo, también los actores estatales pertinentes —ministerios, municipios, intendencias y equipo local de IdeM— operan según diversos ritmos y temporalidades, que no solo chocan en el contexto de los períodos electorales², sino, también, en el proceso de adquisición de terrenos urbanos; según una arquitecta del equipo:

“Por lo general, la Intendencia tiene terreno, pero en ese momento no había más terrenos y bueno. Se hizo una licitación para comprar terrenos. Entonces lo que se tuvo que pedir es la autorización al Ministerio para que nos cedieran. Llevó bastante tiempo. (...) La Intendencia nos [equipo local] contrató para ser como los representantes en la obra, pero tienes diferentes papeles todo el tiempo. También es medio cansador. Sobre todo porque el vecino es el que te reconoce y a veces está muy enojado cuando le presentamos eso [un cambio o retraso] y tiene razón.” (F#16)

En especial, entre los participantes del realojo comunitario, su vida posterior a la relocalización comenzó con un despertar formal que nunca habían imaginado, aunque los trabajadores sociales ya habían intentado prepararlos en reuniones. Algunas de las experiencias de espera tuvieron su origen en el cambio de localidad en sí, como la búsqueda de trabajo después de la pérdida de changas dentro de La Chacarita o las listas de espera para el cuidado de niños y la escuela. Otras estaban claramente vinculadas a su dependencia de las reglas del PNR y su entrada en la formalidad. Esto incluía, por ejemplo, navegar por la lógica de la formalidad urbana y sus pautas temporales, como pagar impuestos, agua y luz a tiempo, esperar un permiso para hacer cambios en la vivienda o un trámite para abrir un pequeño almacén en casa. La espera a lo largo de estos procedimientos formalizados a escala de la vivienda privada fue especialmente difícil de entender para personas que nunca habían vivido en la ciudad formal y habían aprendido a tomar su futuro en sus propias manos, fuera de la lógica temporal del Estado (Donat & Dannecker, 2014).

3.2. Nuevas realidades socioespaciales

Como se ha mostrado, las experiencias de espera no terminaron con la mudanza. Por el contrario, algunas prácticas socio-espaciales llegaron a su fin abruptamente debido a las nuevas realidades residenciales. Para comprender cómo cambiaron es importante aclarar la especificidad de los realojos en contextos urbanos. A diferencia de entornos rurales, las comunidades urbanas se organizan y se comunican de manera diferente en sus contextos específicos,

² Desde 2021, bajo presidente Luis Lacalle Pou (Partido Nacional), MVOTMA fue dividido en dos ministerios: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y el Ministerio de Medio Ambiente (MA). Varios funcionarios con relevancia al PNR en Montevideo describieron la comunicación entre MVOT y MA como obstaculizada y las decisiones como opacas o, simplemente, en espera.

mientras que en su mayoría representan una población aún más heterogénea: “Displaced urban populations tend to be more economically, socially, and culturally diverse than resettled rural groups” (Koenig, 2009: 138). Además, Bartolomé señala que mayoritariamente las unidades residenciales en la ciudad no coinciden con las unidades productivas, lo que dificulta aún más el proceso de planificación (Catullo & Brites, 2014: 102-103). Asimismo, Bartolomé (1984: 180) argumenta que las estrategias adaptativas de los pobres urbanos están especialmente condicionadas por su entorno —como los clasificadores en La Chacarita— y buscan minimizar la inestabilidad y maximizar el uso de los recursos que estén disponibles para su economía informal de supervivencia. La intervención estatal puede conducir a la interrupción de estas estrategias adaptativas y, por tanto, la comunidad carecería de esta funcionalidad urbana en el nuevo sitio.

El realojo a través de políticas urbanas de vivienda constituye una forma muy común en la erradicación de asentamientos informales (Fainstein, 2018; Najman & Fainstein, 2018; Hermitte & Boivin, 1985). En entornos urbanos, los programas tienden a ser enmarcados y tratados como solo una de las muchas políticas de vivienda. En la mayoría de los casos, viviendas autoconstruidas en terrenos privados o estatales son reemplazadas por viviendas formales y los participantes se ven convertidos en “beneficiarios” (Beier *et al.*, 2021: 10; Hernández Bertone, La Vega & Ciuffolini, 2021: 68, 78; Rossal *et al.* 2020: 139; Filardo & Merklen 2019: 53; Catullo & Brites 2014: 98, 104; Brites, 2002: 15). En este contexto, Beier y colegas resitúan las políticas de vivienda urbana entre las herramientas políticas que tienen capacidad para generar nuevas realidades socioespaciales, así como para reproducir el orden y control urbano neoliberal al integrar a los residentes en la lógica del mercado formal (2021: 12).

Los residentes de La Chacarita percibieron su cambio de residencia de diferentes maneras, pero, en todos los casos, incluso cuando los participantes deseaban mudarse, se les impusieron nuevas realidades socioespaciales con desafíos. Mientras antes estaban acostumbrados a vivir en sus casas individualizadas y en su mayoría autoconstruidas, ahora se les asignaba una de las viviendas adosadas e idénticas en el agrupamiento (Figura 5). Anteriormente muchos residentes, en especial las personas mayores y mujeres, responsables sobre todo del trabajo doméstico y de cuidado, se identificaban afectivamente con sus antiguas casas. La frase “cada casa es un mundo” en muchas entrevistas señaló que cada hogar se percibe como un espacio único para la expresión individual y la movilidad social a través de inversiones y sacrificios de toda la vida, de lo que esta mujer se siente despojada: “Te tiran todo el proyecto que hiciste, te lo tiran abajo y te dan otra casa. (...) Tengo que pedir permiso y todas [casas] son iguales, entonces no es tuyo, ¿viste?” (#42).

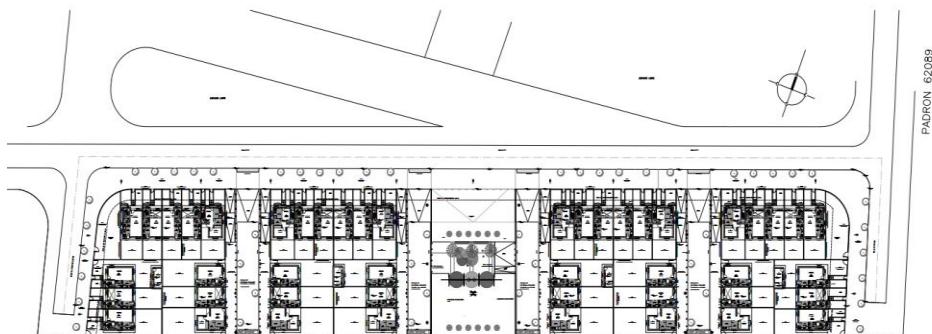


Figura 5: Plan de Zitarrosa. Fuente: Proporcionado por IdeM en 2022.

Después del realojo, el control y la autonomía sobre su espacio de vida fueron parcialmente retirados por el PNR con acuerdos de propiedad (ver apartado 4) y su individualidad se vio limitada por el diseño homogéneo y la estandarización formal. Sin embargo, en la escala del propio apartamento, muchos residentes disfrutaron de una mejora en términos materiales que garantizaba seguridad y confort. Por la conexión formal al agua y la electricidad, algunos descubrieron comodidad que nunca habían sentido antes, como ilustra esta mujer:

“Entonces ayer mi hija dijo “ay mamá que placer es bañarse acá, bañarse de corrido, ¡no te cortaron el agua! Mamá, bañarse abajo de este lluvero es como bañarse fuera, cuando está ese temporal que no para más el agua, ¡es una belleza esto!” Te haces una idea, donde teníamos que estar peleando por el agua para bañarte.” (#21)

Ahora bien, el acceso formal también tenía su precio. Todos los residentes recibieron una tarifa social que aumentaba gradualmente hasta llegar al precio actual después de nueve meses con la intención de acostumbrarse a pagar facturas y ajustar su consumo. Muchos residentes nunca habían tenido agua o electricidad formales y, en consecuencia, no estaban habituados a pagar esas facturas e impuestos. Así, muchos lo percibieron como una carga económica, ya que tenían incluso menos efectivo que anteriormente.

En general, su nueva residencia fue evaluada de manera bastante diferente dependiendo de las ubicaciones y los vecinos directos. Sin embargo, un sentimiento que muchos compartían era un cierto estigma que persistía y los definía como “los reubicados que venían de una zona roja y se unían a la ciudad formal de forma gratuita”. Los prejuicios nuevos y antiguos que circulan sobre los pobres en Montevideo (Rossal *et al.*, 2020: 195) están inscritos en el territorio y mantenían a los residentes llenos de emociones entre la destrucción de lo antiguo y la creación del nuevo lugar (Beier *et al.*, 2021: 9). La nueva

infraestructura, la conexión con la ciudad y con La Chacarita, en parte mejor y en parte peor según el lugar, se convirtieron en rutas diarias modificadas hacia la escuela, el trabajo, las compras y otros servicios, así como hacia familias y amigos. Algunos perdieron su trabajo informal —o los clientes— y su rol anterior como reciclador, cuidador, costurero o panadero en La Chacarita. Mientras que aquellos que residían aún más en las afueras que antes no tenían medios para encontrar oportunidades laborales cercanas, los dos sitios de realojo más céntricos en parte se beneficiaron de una variedad de changas y trabajos en el vecindario. Sin embargo, debido al realojo parcial a varios lugares, muchas relaciones sociales y partes del sistema de reciprocidad y ayuda mutua se perdieron lo que llevó a muchas familias a reorganizarse. El arraigo prevaleciente y las vulnerabilidades socioeconómicas persistentes o agravadas condujeron en parte a la reorganización de las estrategias reproductivas a nivel doméstico (Brites, 2002: 97), que incluyeron nuevos empleos —informales— y nuevas responsabilidades entre los miembros de la familia.

La nueva dirección oficial tranquilizaba a muchas personas porque sabían que, a diferencia de la vida en La Chacarita, en caso de emergencia, la ambulancia llegaría por la calle pavimentada hasta su puerta. Sin embargo, estas mismas personas describieron sentirse más inseguras en este lugar por la pérdida de lazos vecinales y la falta de un sistema informal de seguridad. Esta valoración es aún más interesante cuando se recuerdan las amenazas y ansiedades de seguridad de los residentes en La Chacarita, que van desde tiroteos recurrentes por bandas y estructuras del narcotráfico hasta robos, prostitución adolescente, violencia de género y violencia contra los niños. No obstante, según la percepción de algunos, su cambio a la residencia formal no necesariamente los liberó de esas estructuras aterradoras, sino que más bien los dejó con menos estrategias de protección.

4. DISCUSIÓN: LA RELACIÓN MODIFICADA CON EL ESTADO

Si bien la presentación de los hallazgos principales tenía como objetivo incluir las experiencias vividas para comprender la simultaneidad heterogénea de los lugares y tiempos *inbetween* (Beier *et al.*, 2021) en la intersección de la (in)formalidad, la discusión final reunirá las escalas de temporalidad y socioespacialidad. La espera al realojo y después del mismo resultó en un nuevo intersticio espaciotemporal, que muestra el duradero efecto disciplinario de la intervención (Najman & Fainstein, 2018: 2900) y las respuestas heterogéneas mediante los siguientes testimonios.

“No me regalaron la casa, a mí me realojaron.” (#16)

Según las regulaciones operativas del PNR, la tenencia se organiza inicialmente a través de un comodato. Bajo este concepto, el Estado otorga la posesión temporal a los residentes sin transferir la propiedad (MVOTMA, 2018:

9). En un plazo máximo de tres años después de la mudanza, los participantes tienen derecho a recibir la tenencia, incluido el registro de propiedad oficial y los títulos para cada vivienda. Sin embargo, en caso de “razones técnicamente sólidas” (MVOTMA, 2018: 10)³, el PNR también permite que el Ministerio mantenga propiedad, lo que se opone a la narrativa de “tener derecho a una vivienda digna” y “de recibirlo como regalo” según algunos residentes, en especial aquellos que preferirían haberlo logrado por sus propios medios y que tenían trabajo formal desde hacía mucho tiempo.

“El Estado no tiene obligaciones con nosotros.” (#31)

No obstante, circulaban rumores sobre todo tipo de tenencia entre los residentes. Esto demuestra la falta o dificultad de comunicación entre los residentes y el Estado en medio de cambios acelerados y complejos que fueron decididos en los estratos superiores. Todos esos desafíos, desigualdades y especificidades están vinculados a los efectos de poder de la planificación del realojo y entroncan con una pregunta subyacente que, una vez más, está dando forma a la vida de los residentes por decisiones del Estado y estructuras del mercado: ¿Quién merece vivir en la ciudad (Oszlak, 1983: 5)? Según los residentes con una larga historia en la Chacarita que han mejorado sus hogares durante décadas y ahora quieren distanciarse de los nuevos pobres que viven en chabolas de chapa, enfatizaron que esta responsabilidad recae únicamente en uno mismo y no en el Estado.

“Ellos quieren que seas el ciudadano modelo, pero no podés con lo que te dan.” (#16)

En teoría el PNR no sigue de forma exclusiva un sesgo tradicionalmente “viviendista” que se ha encontrado en muchos programas de realojo urbano (Najman & Fainstein, 2018: 2903), ya que también persigue la lucha más holística contra la pobreza a través del “derecho al realojo” (MVOTMA, 2018: 5). Ahora bien, en la práctica, la falta de personal, los retrasos y otros desafíos han dificultado que los equipos de realojo aborden de manera integral todos aspectos más allá de la vivienda. Hernández, La Vega y Ciuffolini (2021) argumentan que muchas políticas de vivienda latinoamericanas experimentaron una conversión neoliberal desde su enfoque inicial en su lucha contra la desigualdad hacia una lucha contra la pobreza que utiliza un discurso de derechos y legitima o reproduce la gobernanza neoliberal con altos niveles de desigualdad (Hernández, La Vega & Ciuffolini, 2021: 75). Al analizar la producción de subjetividades a través de la gobernanza urbana en forma de un programa de realojo en Córdoba, los autores

³ En caso de conflictos, violencia doméstica, separación de familias, etc., los títulos de propiedad pueden no transferirse a todas las personas que se mudaron originalmente.

se dieron cuenta de que “[b]y constantly making reference to poverty as the main objective of Argentinean resettlement policies, the absolute eradication of poverty is less expected than the creation of markets and consumers where they did not exist before” (Hernández, La Vega & Ciuffolini, 2021: 75-76). En consecuencia, el realojo y sus condiciones formales únicamente supusieron una urbanización de la pobreza y, de esta manera, transformaron las comunidades informales en propietarios-consumidores que seguían siendo pobres, porque el enfoque neoliberal impedía alcanzar mejores niveles de vida más allá de la vivienda material (Hernández, La Vega & Ciuffolini, 2021: 78-80).

“No te dan una casa, te cambian la vida y te quieren gobernar a su manera.” (#8)

En este estudio, podemos observar una tendencia similar, aunque no tan drástica. El PNR contribuyó a una transformación de las relaciones entre los participantes y el Estado con la promulgación de jerarquías sociopolíticas en una nueva condición de dependencia formal. En cierta manera, los residentes se convirtieron en ciudadanos legales a través del PNR, aunque algunos experimentaron grados de empobrecimiento debido al nuevo estatus de propietarios, lo cual puede subsumirse bajo el “shift from unsettled subjects to settled citizens” (Hammar 2017: 99). Los adultos mayores que no deseaban reubicarse, que nunca sufrieron una inundación y que sentían un orgullo y una identificación con su antiguo rol informal, consideraron el realojo como una intervención invasiva en su estilo de vida.

Además, el PNR produjo cambios estructurales entre los residentes de La Chacarita a través de la modalidad individual PCVU. El programa no solo reprodujo la segregación socioespacial, sino que también, al ofrecer una alternativa a aquellos con una vida más formal, concentró aún más la informalidad laboral en los nuevos sitios comunitarios. Como se describió al principio del artículo, es precisamente esta concentración territorial de la pobreza en Montevideo (García Ferrari, 2018) lo que el PNR sigue sin resolver. No obstante, queda constatado que las mismas estructuras socioeconómicas que originalmente desplazaron a los residentes hacia la informalidad están, una vez más, determinando su vida debido a la formalización de la temporalidad, espacialidad y las relaciones sociales por la intervención.

Las relocalizaciones deberían ser utilizadas solo como último recurso. Las futuras políticas de realojo podrían beneficiarse al considerar los diversos ritmos y temporalidades en el continuo de la (in)formalidad de los residentes durante la planificación y adaptarse, en la medida de lo posible, para minimizar la contradicción percibida entre la participación teórica y el enfoque de arriba hacia abajo en la práctica. Aunque el equipo de realojo intentó incorporar los lazos familiares y redes vecinales en la distribución de los grupos, la destrucción de su sistema de proximidad y seguridad siguió siendo la principal preocupación para

los afectados y precisa más participación. En general, es cuestionable y requiere más investigación longitudinal cómo la vinculación entre propiedad y ciudadanía contribuye al reconocimiento, la reducción de la pobreza y la integración socioterritorial que se buscaba con el PNR.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbadie, Lucía; Álvarez, Horacio; Bozzo, Laura; Campoleoni, Myrna; Roa, Fernando; Silveira, Ana Laura & Torán, Susana (2019), “Realojos en la ciudad de Montevideo: Cambios y permanencia de algunas políticas de relocalización habitacional en el período 1968-2018”, en Rehermann, Florencia; Rodríguez, Alicia; Viñar, María Eugenia; Da Fonseca, Aline; Pérez Sánchez, Marcelo; Machado, Gustavo; Bozzo, Laura; Pérez Monkas, Gonzalo; Rivero, Gianina; Yuliani, Rossina & Fagúndez, Daniel -eds.- (2019), *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*, Montevideo, UdelaR, TEBAC, pp. 184–200.
- Álvarez-Rivadulla, María José (2017), “The weakness of symbolic boundaries: Handling exclusion among Montevideo's squatters”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 41, n°2, pp. 251–265. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12450>.
- Bartolomé, Leopoldo José (1984), “Forced resettlement and the survival systems of the urban poor”, *Ethnology*, vol. 23, n°3, pp. 177–192. DOI: <https://doi.org/10.2307/3773745>.
- Bartolomé, Leopoldo José (1985) “Introducción: Las relocalizaciones masivas como fenómeno social multidimensional”, en Bartolomé, Leopoldo José -ed.- (1985), *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*, Buenos Aires, IDES, pp. 7–22.
- Beier, Raffael; Spire, Amandine; Bridonneau, Marie & Chanet, Corentine (2021), “Introduction. Positioning ‘Urban Resettlement’ in the Global Urban South”, en Beier, Raffael; Spire, Amandine & Bridonneau, Marie -eds.- (2021), *Urban resettlements in the Global South*, New York, Routledge, pp. 1–21.
- Bissell, David (2007), “Animating suspension: Waiting for mobilities”, *Mobilities*, vol. 2, n°2, pp. 277–298. DOI: <https://doi.org/10.1080/17450100701381581>.
- Bolaña, María José (2019), “Racismo, vivienda y segregación urbana (1890-2017)”, en Frega, Ana; Duffau, Nicolás; Chagas, Karla & Stalla, Natalia -eds.- (2019), *Historia de la población africana y afrodescendiente en Uruguay*, Montevideo, Gráfica Mosca, pp. 183–190.
- Brites, Walter F. (2002), *Relocalizaciones: Más allá del desarraigo. Estrategias reproductivas en un contexto de vulnerabilidad*, Santa Fe, El Cid Editor.

Cabella, Wanda; Nathan, Mathías & Tenenbaum, Mariana (2013), *La población afrouruguaya en el censo 2011*, Montevideo, TRILCE.

Cabella, Wanda; Fernández Soto, Mariana & Prieto, Victoria (2015), *Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011*, Montevideo, TRILCE.

Caetano, Gerardo (2018), “¿Milagro en Uruguay?: Apuntes sobre los Gobiernos del Frente Amplio”, *Nueva Sociedad*, vol. nov-dic, n°272, pp. 13-28. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2017/no272/2.pdf>.

Catullo, María Rosa & Brites, Walter F. (2014), “Procesos de relocalizaciones. Las especificidades de los reasentamientos urbanos y su incidencia en las estrategias adaptativas”, *AVÁ*, n°25, pp. 93-109. Handle: <http://hdl.handle.net/11336/55066>.

Charmaz, Kathy (2020), “With constructivist grounded theory you can't hide: Social justice research and critical inquiry in the public sphere”, *Qualitative Inquiry*, vol. 26, n°2, pp. 165-176. DOI: <https://doi.org/10.1177/1077800419879081>.

Donat, Jana & Dannecker, Petra (2024), “You have to know how to wait: Entangling im/mobilities, temporalities and aspirations in planned relocation studies”, en Atanasova, Daniela; Bund, Romana; Buschmann, Dovaine; Diniega, Rachael; Donat, Jana; Gfoellner, Barbara & Kopf, Nicola -eds.- (2024), *Entangled future im/mobilities. Interdisciplinary perspectives on mobility studies*, Viena, Transcript, pp. 95-126.

Fainstein, Carla (2018), “Las relocalizaciones masivas de población en los estudios urbanos. Aportes desde la experiencia de un asentamiento informal en la Ribera del Riachuelo”, *Cuaderno urbano*, vol. 24, n°24, pp. 93–116. DOI: <https://doi.org/10.30972/crn.24242923>.

Filardo, Verónica & Merklen, Denis (2019), *Detrás de la línea de la pobreza. La vida en los barrios populares de Montevideo*, Buenos Aires, Pomaire.

Gabriel Hernández, Elena Inés (2019), “Luces y sombras del programa de compra de vivienda usada.”, en Elorza, Ana Laura & Monayar, Virginia -eds.- (2019), *Encuentro de la red de asentamientos populares*, Córdoba, UNC, pp. 509–519.

Garcia Ferrari, Maria Soledad (2018), “Uruguay”, *disP - The Planning Review*, vol. 54, n°1, pp. 45-47. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2018.1454693>.

Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L. (1967), *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*, New York, Aldine Transaction.

Hammer, Amanda (2017), “Urban displacement and resettlement in Zimbabwe: The paradoxes of propertied citizenship”, *African Studies Review*, vol. 60, n°3, pp. 81-104. DOI: <https://doi.org/10.1017/asr.2017.123>.

Hermitte, Esther & Boivin, Mauricio (1985), "Eradicación de "villas miseria" y las respuestas organizativas de sus pobladores", en Bartolomé, Leopoldo José -ed.- (1985), *Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas*, Buenos Aires, IDES, pp. 117–144.

Hernández Bertone, Juliana; de La Vega, Candelaria & Ciuffolini, María Alejandra (2021), "Transforming political subjectivities through resettlement in Córdoba, Argentina. From poor citizens to poor consumers", en Beier, Raffael; Spire, Amandine & Bridonneau, Marie -eds.- (2021), *Urban resettlements in the Global South*, New York, Routledge, pp. 66–83.

Instituto Nacional de Estadística INE (2011), "Censo 2011". Disponible en: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/censo-2011> (fecha de referencia: 30-09-2023).

Intendencia de Montevideo -IdeM- (2020), *Plan parcial de ordenación, recuperación e integración urbana de la cuenca del arroyo Chacarita*, Montevideo, Departamento de Planificación, División Planificación Territorial.

Koenig, Dolores (2009), "Urban relocation and resettlement: Distinctive problems, distinctive opportunities", en Oliver-Smith, Anthony -ed.- (2009), *Development & Dispossession. The crisis of forced displacement and resettlement*, Santa Fe, SAR Press, pp. 119–140.

Machado, Gustavo; Rodríguez Ferreyra, Alicia Raquel; Rocco, Beatriz & Álvarez, Margarita (2014), "Los límites de la política y la política de los límites en los procesos de urbanización", en Acosta, Yamandú; Casas, Alejandro & Mañán, Óscar -eds.- (2014), *Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas críticas*, Montevideo, TRILCE, pp. 219–231.

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -MVOTMA- (2018), *Proyecto del reglamento operativo de programa Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)*, Montevideo.

Nahoum, Benjamin (2011), "Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar", en González, Gustavo & Nahoum, Benjamin -eds.- (2011), *Escritos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*, Montevideo, Trilce, pp. 13–23.

Najman, Mercedes & Fainstein, Carla (2018), "Permanecer en los márgenes. Relocalizaciones de asentamientos de la Ribera del Riachuelo (2010-2017)", *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, n°4, pp. 2886–2905. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.35773>.

Oszlak, Oscar (1983), "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", *Punto de Vista*, pp. 1–7. Disponible en: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2840>.

Ramos, Conrado & Milanesi, Alejandro (2020), “The neo-weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 86, n°2, pp. 261-277. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852318763525>.

Rossal, Marcelo; Bazzino, Rafael; Castelli Rodríguez, Luisina & Gutiérrez Nicola, Gonzalo (2020), *La pobreza urbana en Montevideo. Apuntes etnográficos sobre dos barrios populares*, Buenos Aires / Montevideo, Gorla / Pomaire.

Urbanism(s) and informality(ies) in Rio de Janeiro, Brazil *

Urbanismo(s) e informalidad(es) en Río de Janeiro, Brasil

LUIZA FARNESE LANA SARAYED-DIN

Ph. D. in Urban Planning

Profesora

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte, Brasil)

luiza.sarayed@gmail.com

ORCID: [0000-0003-3564-2209](https://orcid.org/0000-0003-3564-2209)

LUIZ ALEX SILVA SARAIVA

Ph. D. in Administration

Profesor Asociado

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, Brasil)

saraiva@face.ufmg.br

ORCID: [0000-0001-5307-9750](https://orcid.org/0000-0001-5307-9750)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 17-04-2024

Cómo citar/How to cite: Sarayed-Din, Luiza Farnese Lana & Saraiva, Luiz Alex Silva (2024): "Urbanism(s) and informality(ies) in Rio de Janeiro, Brazil", *Ciudades*, 27, pp. 75-90. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.75-90>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: This article examines urbanisms and informalities intertwined with Brazilian popular culture, in the light of a theoretical and empirical study of two examples from the city of Rio de Janeiro, Brazil. The primary conclusions underscore a tension between formal urbanism, which attempts to propagate a uniform way of urban existence, and the exuberance of life in the urbe. This highlights that urbanism is inherently multifaceted and requires the incorporation of multiple urban existences within global south cities while considering their distinctions.

Keywords: urbanism, informality, Rio de Janeiro, Brazil, global south.

Resumen: Este artículo analiza los urbanismos y las informalidades entrelazados con la cultura popular brasileña, a través de un estudio teórico-empírico de dos ejemplos de la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Las principales conclusiones subrayan una tensión entre el urbanismo formal, que intenta establecer un modo uniforme de existencia urbana, y la exuberancia de la vida en la urbe. Esto pone de relieve que el urbanismo es intrínsecamente polifacético y requiere la incorporación de múltiples existencias urbanas dentro de las ciudades del sur global sin dejar de considerar sus distinciones.

Palabras clave: urbanismo, informalidad, Río de Janeiro, Brasil, sur global.

* This text presents data from the research "Informality in cities of the global south" funded by Coordination of Superior Level Staff Improvement (CAPES, Brasil) and carried out in a collaborative context by researchers from the University of Malaya and the Federal University of Rio de Janeiro.

Urbanism is an intricate phenomenon with dual facets: one encompasses precision, lines, and rationality, while the other is invariably entangled with the unplanned elements of a city. Therefore, urbanization always presents a formal, deliberate dimension alongside an informal, spontaneous counterpart that often challenges the very notion of marginality within urban processes. Beyond these dichotomies, the trajectory of urbanization in the global south, particularly in countries like Brazil, has historically followed a unidirectional path. Guided by the ideals of an “organized” city, this trajectory constructs a varied of spaces according to a purportedly universal model - an “urbanistic frame” that designates anything evading urban planning as insufficiency.

This “frame” fosters a singular, monolithic urban lifestyle, rendering numerous alternative urban experiences invisible. In turn, this invisibility involves concealing something that exists but should not be seen. When a specific urban archetype becomes a norm or standard, all other urban diversities are relegated to the informal category, thereby becoming both a product of and resistance against a homogenizing force that prescribes a solitary, unique urban structure. Consequently, informality encompasses all that exceeds the scope of formal planning, i.e., it embodies alternative ways of urban inhabitation that are not just a product but an inseparable component of urban planning itself. Thus, informality becomes the very idiom of urbanization (Roy, 2009). The operational approach of urbanism, centered on formalizing urban lifestyles, fails to encompass those who exist at the margins of planned urbanization.

Scrutinizing and drawing lessons from these informalities, with their interplay of conformity and resistance, constitutes a political endeavor that acknowledges other forms of urban existence. Recognizing that informality arises in reaction to context necessitates understanding how distinct urban lifestyles are configured within varied relationships with established norms and standards. This pursuit does not seek to replace a Northern urban rationality with a Southern one in a universalist fashion; rather, it undertakes an ethical stance in recognizing the city as a tapestry of differences and divergence. As such, it calls for plural urbanisms that are attentive to the multifarious nature of urban life.

The discourse surrounding cities in the global south surfaces as a critique of this perspective, advocating for an outlook that accommodates cities defying singular conceptions of modernity and progress. These cities are understood as against hierarchies and the categorization trap (Robinson, 2006). Consequently, we adopt a political standpoint that views the city as a locus of differences and what is different, allowing for the inclusion of varied modes of existing/inhabiting the urban space into our analysis. Anchored in the conceptual framework of the city as a space of differences and what is different (Saraiva, 2020), this article endeavors to explore urbanism and informality in their manifold forms (Robinson & Roy, 2015), intricately woven into the rich tapestry of Brazilian popular culture (Chauí, 1986).

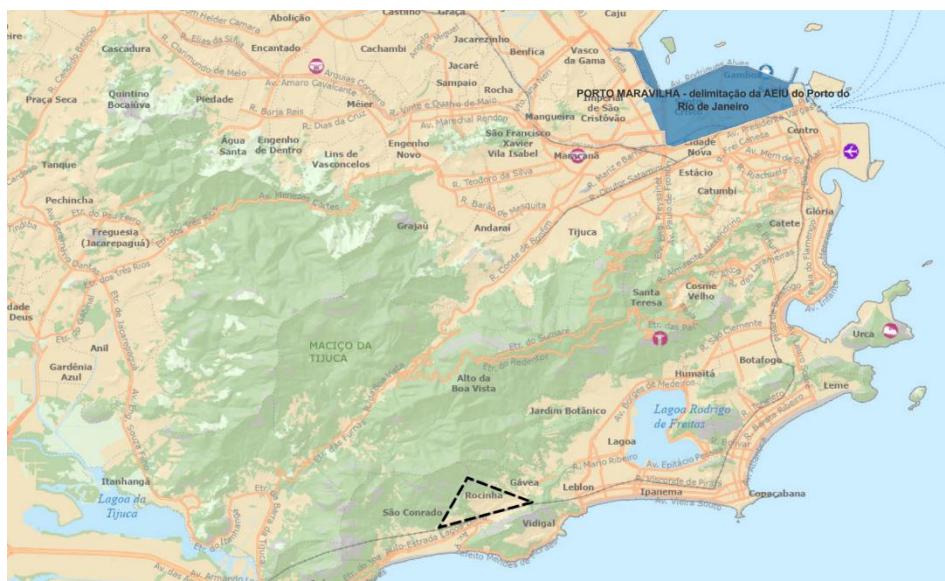


Figure 1: Favela da Rocinha and Port Region at Rio de Janeiro's city map. Rocinha's area is identified with black dashed lines, while Port Region is marked by the blue shadowed area.

Source: Adapted by the authors from a map retrieved from <https://www.data.rio/datasets/PCRJ::aeiu-porto-maravilha/explore> (accessed: 22-02-2024).

Both cases explored in this theoretical-empirical article are the result of more than 10 years studying informality in the city of Rio de Janeiro and were researched at two different times. Firstly, an ethnography was carried out in the Favela da Rocinha, exploring the Growth Acceleration Program (PAC), the 'PAC of the favelas', during master's research between 2007 and 2009 (Sarayed-Din, 2009). The urban redevelopment plan for Rio's port region -Porto Maravilha- was explored during doctoral research between 2012 and 2017, as part of a comparative study between two historically inhabited traditional communities that were under pressure from large urban developments. In this case, the community of Kampong Bharu, below the Twin Towers in Kuala Lumpur, Malaysia, and Morro da Conceição, located in the heart of Rio de Janeiro's port area and under heavy pressure from the urban interventions resulting from the mega-events that took place between 2007 and 2016 in the city (2007 Pan American Games, 2014 World Cup and 2016 Olympic Games). Figure 1 shows the location of Favela da Rocinha and the Port Region in the city of Rio de Janeiro. Both are located in prime areas of the city, with Rocinha surrounded by neighborhoods whose square meter is one of the most expensive in the country, and the Port Region being located in the central region, surrounded by offices and for a long time 'forgotten' by the real estate market, but home to the oldest favela in Brazil (Morro da Providência) among other groups with a history of social

vulnerability. Grounded in an understanding of informality transcending mere poverty (Roy, 2009), this research strives to advance conversations regarding urbanism that challenge the rigid formal/informal dichotomy and prevailing developmentalist narratives.

1. URBANISM(S)

The urban landscape has surged to the forefront of discussions addressing the challenges afflicting our planet in the 21st century. The predicaments of poverty, inequality, pollution, and disease, coupled with the necessity for interventions within urban domains, are supported by data heralding an imminent shift in global inhabitation patterns. For the first time in history, a majority of the population resides in cities as opposed to the countryside (UN-Habitat, 2006). Through meticulous monitoring that gauges population aggregation, categorizing nations and cities based on universal criteria, experts at the United Nations have proclaimed that since 2008, the world has witnessed the largest proportion of its populace dwelling in urban settings. Notably, this trend is paralleled by burgeoning population growth in peripheral countries, urging for a more discerning (and deliberate) examination of the urban trials besetting these areas. These profound transformations have not only steered conversations concerning urban predicaments but also underscored the exigency of an approach dedicated to alleviating inequality in developing cities while acknowledging their unique characteristics (UN-Habitat, 2006).

However, this cry for action exhibits a certain degree of insensitivity to differences and nuances. Its foundation rests upon a perspective that delineates urbanism, cityscapes, and development through the prisms of universalism, hierarchy, control, and statistics. In this regard, Brenner and Schmid (2014) challenge the assertion of universality intrinsic to the conceptualization of the post-2008 era as the inception of the Urban Age. Unearthing geographical, historical and political constraints tracing back to post-war interests and strategies for quantifying the world's urban populace, the authors contend that this notion of urbanism is "it is empirically untenable (a statistical artifact) and theoretically incoherent (a chaotic conception)" (Brenner & Schmid, 2014: 734). The Urban Age perpetuates a grand narrative that not only privileges concentrations of population and urban experiences of a solitary kind, centered on the construct of the nation-state, but concurrently shrouds alternative urban manifestations existing and evolving in contemporary times.

Acknowledging the diversity of experiences omitted from this urban concept and its inclination towards universalization within immensely divergent population contexts, infrastructure and administrative structures, the analytical coherence of a theoretical construct committed to urban homogeneity appears questionable at best. Brenner and Schmid (2014) champion urbanization as a historical, non-homogeneous and interconnected process, an amalgamation that

emerges within the socio-cultural and political-economic realms of capitalism. As the urban phenomenon is a continually evolving historical construct (Lefebvre, 2001, 2002), its interpretation cannot be constrained by a solitary perspective. In addition, due to being under construction, such a process is dynamic, variable and polymorphic, distancing itself from homogenizing understandings as urbanization is unevenly generated within the fabric of capitalist relations (Maricato, 2000) and therefore requires a new idiom.

One avenue to cultivate this new vocabulary lies in the negotiation and formulation of a more comprehensive theoretical discourse encompassing cities and contexts that frequently fall beyond the spectrum of conventional urban understanding, as is the case of the global south. In line with a debate centered on the imperative to extend and reshape urbanism beyond the iconic cities of the global north, Robinson and Roy (2015) echo the critical appraisal by Brenner and Schmid (2014). They advocate an interpretation of “urbanisms” in their plural form, that is, new forms of urbanization, aiming to shed light on the vitality and diversity inherent in nascent perspectives on the urban. These perspectives emanate from a multitude of interventions, productions, and performances. The authors draw attention to “off the map” cities, historically relegated to the periphery of scholarly discourse (Robinson, 2006) and spaces that engender urban experiences, capable of informing alternative forms of urbanization that embrace the concept of pluralism of and within urban settings.

Hence, harnessing the multiplicity inherent in the understanding of “urbanisms,” we will underscore two tenets pertinent to the urban phenomenon: first, our political commitment to conceptualizing the city as a locus of differences and of what is different, and second, our resolve to discern the multiple ways through which this urban landscape constructs new focal points and fringes. Through this critical vantage, which emerges as we approach the global south without prescriptive notions, we ascertain that the formal blueprint of urbanism functions as an ostensibly civilizing process. It accords legitimacy to a singular narrative, which merits scrutiny when juxtaposed against the backdrop of informalities.

2. INFORMALITY(IES)

The endeavor of defining informality is a challenging task, especially when one is confronted with a one-sided and formal rendition of urbanism: such a perspective often results in delineating much of what the city is not. As a counterpoint to established regulations and practices, which constitute an “ideal” mode of urban dwelling, informality must be viewed not solely as an undesirable byproduct of impeccable planning but rather as something that transcends the confines of formal definition. Within this context, it challenges the one-dimensionality of urban planning by questioning the civility - Pertaining to what?

By whom? For whom? At whose expense? - of the civilizing process (Arantes, 2000), which is rooted in the daily existence of individuals.

In the 1950s, Larissa Lomnitz (1998) discerned informality as a survival strategy adopted by marginalized and vulnerable segments of the population who possess a distinctive approach to urban dwelling. Lomnitz underscores the role of bonds of trust and personal connections as a form of social security mechanism, expanding the discourse on informality beyond the purview of a malfunction to be rectified by urban specialists. After her initial investigation into Mexican slums, where she surmised informality was associated with poverty, Lomnitz (2006) delved deeper into these informal experiences, striving to unravel their mechanics.

Hernando de Soto (1987) introduced an economic and entrepreneurial standpoint to the quandary of informality, proposing that through judicious intervention, informality could transition toward formalization, a notion later embraced by development-oriented policies of international entities such as the World Bank during the 1990s. Approximately two decades later, upholding the same universalizing urban paradigms, Hall and Pfeiffer (2000) addressed the urban development crisis, termed "informal hyper-growth," linking informality with poverty, violence, and the inadequacies of previous urban planning endeavors. This perspective, in turn, heralded the need for fresh mechanisms for comprehending and intervening in cities. In both these perspectives, informality is perceived as a challenge to be eradicated through suitable methods.

This discourse gains further prominence within the contemplations of a group of scholars who scrutinize diverse urban inhabitation experiences through the lens of "global urbanisms," including Simone (2020), Parnell and Oldfield (2014), Robinson and Roy (2015), Roy (2011, 2009, 2005), Miraftab (2009), Yiftachel (2009a, 2009b, 2006), Robinson (2006), and Roy and AlSayyad (2004). Encouraging the broadening of horizons beyond the confines of hegemonic urban theories, which often emanate from and cater to English-speaking nations, these authors champion an understanding of cities in the global south that endeavors to transcend hierarchies and dichotomies. Although often a concept subject to dispute and occasionally co-opted by a Northern-centric or economic perspective (Brandt, 1980), this perception of cities in the global south confronts the established intellectual mainstream (Parnell & Oldfield, 2014). It champions a cosmopolitan vision of cities (Robinson, 2006), countering the notion of the North as the sole producer of urban models and the South as the crucible of problems (Roy & AlSayyad, 2004).

From this "southern perspective", the discourse on informality within various African and Southeast Asian cities, for example, moves beyond the constraints of poverty and the discourse of exception. Drawing from studies of cities in the Middle East and Asia, Roy and AlSayyad (2004) posit that urban informality constitutes a governing logic that steers the process of urban

transformation. Reflecting on Indian cities specifically, Roy (2005) invites us to reevaluate the epistemology of urban planning. He situates the informal dimension not as a sector contrasting with the formal economic/city sector but as an idiom of urbanization. Analyzing Palestinian urban occupations, Oren Yiftachel (2006) underscores that urbanism has primarily focused on interventions and how to enact them, disregarding the mechanisms through which these processes unfold within the lived experience of urban spaces. Building on years of inquiry into African cities, AbdouMaliq Simone (2020) regards informality as an orchestrated challenge to the prevailing form of social wealth production and distribution.

Yiftachel (2009a, 2009b) highlights planning as the core axis of urban order, a force that both creates and criminalizes what he dubs “grey spaces.” The very planning that defines and develops “white spaces,” aligned with the universal city model, concurrently limits (or eliminates) possibilities for inclusion and acknowledgment for a sizable portion of the population relegated to informality. The areas intentionally overlooked by the urban logic responsible for their creation underscore urbanism as a system that manages and sustains deeply unequal cities (Yiftachel, 2009a). What remains, constituting a substantial portion of the city, is that which eludes planned constructs for being informal in nature.

Roy (2009) emphasizes that certain forms of informality are labeled illegal, while others enjoy state endorsement or even State practice. For the author, privately owned and commercialized urban formations, nestled within both the city and its suburbs, wield influence over and attract public infrastructure and services as a demonstration of class dominance. This phenomenon, in turn, renders some informalities illegal while conferring legitimacy upon others. Consequently, informality becomes an idiom of urbanization, a mechanism through which diverse spaces and practices in the city receive varied valuations, managed by and benefiting the dominant group (Roy, 2011).

Hence, it becomes paramount to examine the city and its historical trajectory through the lens of the differences that form its essence. This endeavor entails acknowledging the diverse voices and interconnected processes that shape a place’s history, recognizing them as political tools of opposition against a particular narrative of the past that is intertwined with power differentiation and legitimization of authority (Harvey, 2000). Urban action should pose the question “Whose history is this?” while critically evaluating the implicit association between informality and failure within global south cities. Instead, informality could be seen as a triumphant testament to their success in resisting Western models of urban planning and development (Miraftab, 2009). Embracing history as a pivotal aspect in understanding cities and envisioning alternative futures, Leonie Sandercock (2003) contends that the process of planning should consider these distinct historical accounts. That is, cities should be perceived in all their diversity, interwoven with differing interpretations of informality, necessitating

attention to the multifaceted histories of urban communities, whose histories intersect with struggles for space, claims to place, urban policies, resistance, local planning traditions, and questions of identity, belonging, and acceptance of differences.

3. AUTHORITARIANISM AND DIFFERENCE IN BRAZILIAN POPULAR CULTURE

When we transpose the fundamental issues underlying much of the urban critique in the global south to the Brazilian context, Brazilian popular culture emerges as a multifaceted component fraught with contradictions and tensions. Addressing this phenomenon is imperative, as it affords us the opportunity to approach concealed dimensions within the myriad ways of existing in and inhabiting Brazilian cities. Moreover, this endeavor aids us in comprehending, on one side, how informality is situated within this overarching narrative and, on the other side, the plethora of responses to this universal idealization of Brazilian culture, which subsequently inform diverse interpretations of informality within cities of the global south.

In the broader sense, popular culture in Brazil bears the indelible imprint of historical authoritarianism (Schwarcz, 2019), and social interactions are often characterized by relationships predicated on tutelage and favor rather than the recognition of rights (Pimenta, 2020), with a propensity for issues to be resolved through top-down actions. This phenomenon finds its resonance in pivotal moments of Brazilian history, whether it's the Proclamation of Independence by the Prince Regent of Portugal in 1822 or the Abolition of Slavery in 1888 under the edict of Princess Isabel. Indeed, such events unfold within a pattern where the leading figures are consistently drawn from the dominant echelons. This authoritarian disposition further entails the obliteration of other dimensions of dissent that underscored the struggle for these transformations, resulting in a national memory characterized by an “authoritarian memory” (Chauí, 1986: 51) that renders acts of resistance and social contestation by the populace invisible.

The myth of Brazil's formation propagated through this unilaterally constructed imagery of Brazilian popular culture portrays the nation as a harmonious blend of races, the product of processes, and devoid of significant conflicts (Ianni, 1994). Within this overarching narrative, popular expressions were absorbed and reshaped to conform to the conservative contours of the national discourse. Instances such as *samba* and soccer, for instance, underwent this transformation, aligning with universalizing concepts of national development during the era of military dictatorship. Examining these instances, Chauí (1986) underscores that our incapacity to navigate social distinctions and asymmetries culminates in their transformation into inequalities.

In this relational society, the dominant figure is the “master-citizen”, leveraging the law to their advantage, thereby casting citizenship as a privilege

of class: “Laws have perpetually functioned as tools to safeguard privileges and as potent instruments for suppression and subjugation, rather than outlining rights and responsibilities” (Chauí, 1986: 54). Those not sheltered by legal protection confront two choices: conformity or resistance. A sizable portion of the populace opts for conformity, often rationalized by explanations that bestow a semblance of meaning upon persistence. Conversely, the counter-response emerges from the ambiguity between one’s present state and potential, an individuality firmly maintaining its existing position without necessarily “constituting an alternate social existence” and essentially remaining “entangled within the structures of the established” (Chauí, 1986: 178). Scrutinizing these movements of conformity and resistance furnishes insights into the diverse facets of social dynamics within Brazil - a nation where urban informality reflects the role of law as an instrument in service of uniformity, grounded in historical authoritarianism and the prerogative of the dominant faction to dictate the “proper” form of urban sociability (Valladares, 2005).

4. THE INFORMAL AND THE URBAN IN BRAZIL

The discussion surrounding informality and urban dynamics in Brazil is closely tied to the history of *favelas* and the intricate relationship they share with the formal urban landscape. This article delves into two illustrative cases within the city of Rio de Janeiro. Having been established as the capital of the nation in 1763, Rio de Janeiro stands as a unique example globally, being the sole city that evolved from a colony into the center of the colonizing kingdom. A pivotal turning point emerged in 1808, as the Portuguese royal family, seeking refuge from the European conflicts, relocated to Rio de Janeiro. Alongside them arrived customs, distinct social and political structures, institutions, significant investments in infrastructure and architectural endeavors to house the royal court. The city’s harbor also played host to one of the nation’s key ports, welcoming not only commodities but also over a million enslaved Africans brought to Brazil (Guimarães, 2014). The harbor region, often referred to as “Little Africa,” housed a black cemetery where the remains of those unable to endure the harrowing transatlantic voyage were interred. It also witnessed the first clusters of freed slaves and consequently served as the birthplace of substantial cultural expressions.

Additionally, Rio de Janeiro bore witness to Brazil’s inaugural large-scale urban interventions during the early 20th century. The Urban Reform of Mayor Pereira Passos, inspired by the grandeur of architect and urban planner Haussmann’s designs in Paris, involved the demolition of tenements and the creation of spaces conducive to the realization of a modern city narrative within the national capital. This transformation was achieved through an authoritarian and forceful process, justified by hygienic progress (Carvalho, 2019; Chalhoub, 2018). This period marks the first recorded usage of the term *favela*, which was

associated with the irregular occupation of land prompted by the unmet promise of land allocation to soldiers following the Canudos War in 1897. Subsequently, it encompassed a substantial number of homeless individuals after Pereira Passos's initial wave of evictions from the city's central precincts.

The year 1962 witnessed the inception of removal policies under the governance of Carlos Lacerda in Rio de Janeiro, leading to the expulsion of over 27 *favelas* and the displacement of 40,000 slum dwellers. This eviction drive intensified during the era of military dictatorship, culminating in what Burgos (2006) terms "authoritarian eviction." During the period spanning 1968 to 1972, more than 16,000 shacks were violently razed by State forces in one of the most brutal phases of urban repression and exclusion in the state's history. Interestingly, these removal actions were predominantly concentrated near the affluent neighborhoods of South Rio de Janeiro (Faulhaber & Azevedo, 2015), thereby forcing this substantial populace to migrate to peripheral housing complexes devoid of essential services such as sanitation, education, transportation, and healthcare, effectively relegating them to the fringes of the formal city.

Along with the violence of these forced removals, it is noteworthy to highlight the remarkable "resilience of *favela* dwellers" (Zaluar & Alvito, 2006: 37). Largely absent from official historical narratives, the III Congresso de Favelados do Estado da Guanabara ("III Congress of Slum Dwellers of the State of Guanabara") took place, uniting representatives from more than 75 slums, accentuating the imperative of urbanizing these areas. Zaluar and Alvito (2006) underscore the impact of this and other resistance initiatives, which rendered the removal policies exorbitantly costly. Indeed, to this day, 52 *favelas* persist within the city's affluent neighborhoods.

Rio de Janeiro, with its highly fragmented socio-political and spatial territory (Souza, 2000, 2003), also served as the stage for another wave of urban interventions spurred by investments linked to the mega-events hosted in the city in 2007 (Pan American Games), 2013 (FIFA Confederations Cup), 2014 (FIFA World Cup) and 2016 (Olympic Games). This complex interplay between national and international political and economic interests (Gaffney, 2010) facilitated the realization of projects that had previously been deemed politically or economically unfeasible. Notable among these were the Growth Acceleration Plan (PAC) designed specifically for the *favelas* and the Porto Maravilha project, both of which unfolded under the global spotlight cast upon the city during these landmark events.

The PAC of the *Favelas* marked a significant investment of over three billion reais into the revitalization of 30 disadvantaged areas in the city (Cardoso & Denaldi, 2018). This endeavor was made possible through an unprecedented alignment of municipal, state, and federal governments, which, in 2007, collectively committed to investing in urbanization strategies. Initially, these

strategies were directed at only two *favelas*: Rocinha, nestled in an affluent region, and Complexo do Alemão, adjacent to the Linha Vermelha expressway, linking the international airport to downtown Rio. Nevertheless, despite intensive participatory processes and thorough discussions, the plan for Rocinha's housing construction, tailored to its terrain and the needs of its population, faltered during the construction phase. The absence of financing options to cover the community-approved proposal compelled the use of funds solely for constructing popular standard buildings featuring two bedrooms but failing to meet the genuine demands identified within the community (Sarayed-Din, 2009).

The right to housing and the daily challenges encountered in Brazil's *favelas* and peripheral areas drive substantial debate and interventions, including those from the State, academia, and private entities invested in the real estate sector (Abramo, 2003). The complexities of *Favela da Rocinha* are epitomized by its fervent real estate market. Situated in a prime city area, this locale sustains a continuous high demand for renting rooms and modest dwellings within its population of around 200,000, who live, interact, and circulate through the region.

The case of Porto Maravilha, a district interlaced with diverse memories and histories, experienced a "redevelopment" designed to cater to tourist consumption -primarily international- and real estate speculation. Urban planning in this port area was orchestrated by a consortium of three major corporations that shouldered numerous responsibilities within the region. Among its features, the district houses Morro da Providência, the city's earliest *favela*, interwoven with other historical narratives and tales of resistance. However, the investments following the mega-events primarily favored developments aligned with real estate and tourism interests. From transportation systems to Olympic Villages, public funds were funneled to private enterprises (National Coalition of Local Committees for a People's World Cup and Olympics, 2012). Consequently, the pre-Olympics period witnessed the displacement of approximately 67,000 individuals, surpassing the combined tally of those displaced by the urban reforms initiated by Pereira Passos and Carlos Lacerda (Faulhaber & Azevedo, 2015).

Additionally, within the scope of the Porto Maravilha project, the case of the Pedra do Sal Quilombo exemplifies the tensions and resilience within the area. Situated within the port region, this historically significant site for *samba*, *Candomblé*, and Black laborers (INCRA, 2010) has become a battleground for disputes over land ownership between the Catholic Church and the descendants of the *quilombolas*. While the remnants of the Quilombo Pedra do Sal assert the area's significance in Afro-descendant memory, the Catholic organization Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência ("Venerable Third Order of St. Francis of Penance," VOT) has sought legal recourse to reclaim the "invaded" properties. The religious organization has invoked the history of European immigrants and Catholics in the region to justify its claim. These contentions - pitting a European/elite/Catholic faction against an Afro-

descendant/popular/Candomblecist group - lay bare the tensions that underpin the daily struggle for memory, land ownership, and recognition within Brazilian urban landscapes.

5. DISCUSSION AND CONCLUSION

The intricacies of the cases presented herein underscore the profound impact of Brazilian popular culture on informality and urbanism. This analysis entails a twofold exploration: firstly, delving into aspects concerning urbanization frame that dictate the appearance of urban areas irrespective of contextual variation, and secondly, recognizing that the unique attributes of specific locales necessitate surpassing the imposed order. The former exercise involves comprehending historical authoritarianism and the conversion of distinctions into disparities to uncover the roots of Brazilian urbanization's proposed civilizing process. Based on this frame of urbanization, the latter exercise identifies experiences that deviate from what was prescribed and, therefore, overflow it. Since these overflow experiences are plural in nature, they demand new vocabularies (Brenner & Schmid, 2014) for identifying and analyzing what lies beyond urbanism in its singular form.

Examining the urban interventions within Rio de Janeiro exposes the presence of authoritarianism in dictating the "proper" way of inhabiting cities across diverse historical junctures. From the organization of the city to welcoming the Portuguese court in 1808 to the various experiences of beautification and urban renewal, it is evident that certain ways of inhabiting the city are undesirable, ultimately leading to their exclusion (Yiftachel, 2006). The coexistence of urbanization and displacement in Brazil is no coincidence; it results from the convergence of technical and cultural elements, signifying an incapacity to engage with divergence and consequently amplifying inequality. This is evident in the relegation of Black individuals -whose existence was subjugated through centuries of slavery- to the margins, leaving them with either conformity or resistance as responses to their assigned roles within the city. Urban spaces and the corresponding legislation in Brazil have historically catered solely to the elite's lifestyle. Divergent ways of life are relegated to informality, presenting itself as an ongoing process molded and undone through the ambiguous interplay of social dynamics (Chauí, 1986), particularly within the asymmetry between formal stipulations and actual experiences, the junction of standardization and overflow, all far removed from the idealized city of the global north.

For the portion of the populace excluded from local elites, the options entail conformity with or resistance against a city blueprint not designed for them but nevertheless producing pockets of informality through the prescription of urban life (Roy, 2011; Yiftachel, 2006). Thus, informality should not be perceived as a lack but as the very excess that defies uniform urbanism, emerging as its own

byproduct. Amidst daily dispossession, conformity is not a passive acceptance of mandated urbanism; it signifies an adaptation that necessitates valid rationales for enduring in a city that has not been devised to accommodate differences. Conversely, resistance surpasses a mere confrontation with urban form; it represents a resolute stance that reinforces distinctions in relation to urban directives, irrespective of their nature.

Overflow experiences function as manifestations of resistance against imposed order, an order consolidated by laws intricately woven within and by the socio-cultural and politico-economic facets of capitalism (Brenner & Schmid, 2014), which reinforce the concept of citizenship in Brazil as a class prerogative (Valadares, 2005). Interpretations of informality in Brazil are contingent on the observer's perspective: for the master-citizen, practices and ways of life in the city are fortified by the privileges accompanying their status. This manifests in illicit scenarios, such as the cession of government responsibility for public space management and service provision to private entities, as exemplified by Porto Maravilha. Conversely, examining housing challenges during the Rocinha Growth and Development Program (PAC) underscores the position of those excluded from citizenship. Without allowing for any relaxation of the regulations meant for the construction of affordable housing, buildings were erected based on the assumed demands of this segment of the population (Roy, 2011; Yiftachel, 2006). By enforcing uniform housing standards, the urbanization frame dismiss distinctions, enforcing conformity or resistance as the only options for those affected.

Observing the resistive manifestations within urban spaces necessitates a comprehensive examination of the city's various distinctions and interwoven histories of urban communities. The tensions apparent in the battle for space and recognition around Pedra do Sal in Rio de Janeiro's port district serve as an illustration of overflow experiences demanding a comprehensive exploration of the myriad histories and recollections that constitute the city. The challenges confronted by the vulnerable population -victims of urbanism sanctioning a solitary narrative- are identical to those that render the memory of the Pedra do Sal quilombo, invisible, by replacing it with an institutionalized narrative. This narrative of existence was forged through resistive endeavors, unlocking the possibility of existing beyond sanctioned historical narratives. This effort underscores how matters linked to informality warrant an examination through a lens of "urbanisms" in their plural form, attuned to the multifaceted constituents shaping cities in their full diversity.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Pedro (2003), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Rio de Janeiro, Sette Letras.

Arantes, Otilia (2000), “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas” en Arantes, Otilia; Vainer, Carlos & Maricato, Erminia -coords.- (2000), *A cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes, pp. 11-74.

Brenner, Neil & Schmid, Christian (2014), “The urban age in question”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, nº3, pp. 731-755. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12115>

Burdett, Ricky & Sudjic, Deyan (2007), *The endless city*, New York, Phaidon Press.

Burgos, Marcelo B. (2006), “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro” en Zaluar, Alba & Alvito, Marcos -eds.- (2006), *Um século de favela*, Rio de Janeiro, FGV, pp. 25-58.

Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana (2018), “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” en Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana -coords.- (2018), *Urbanização de favelas no Brasil*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 17-48.

Carvalho, José M. (2019), *Os bestializados*, São Paulo, Companhia das Letras.

Chalhoub, Sidney (2018), *Cidade febril*, São Paulo, Companhia das Letras.

Chauí, Marilena (1986), *Conformismo e resistência*, São Paulo, Brasiliense.

De Soto, Hernando (1987), *Economia subterranea*, Rio de Janeiro, Globo.

Faulhaber, Lena & Azevedo, Lucas (2015), *SMH 2016 - remoções no Rio Olímpico*, Rio de Janeiro, Mórula.

Gaffney, Christopher (2010), “Mega-events and socio-spatial dynamics in Rio de Janeiro, 1919-2016”, *Journal of Latin American Geography*, vol. 9, nº1, pp. 7-29. DOI: <https://doi.org/10.1353/lag.0.0068>

Guimarães, Roberta S. (2014), *A utopia da Pequena África*, Rio de Janeiro, FGV.

Hall, Peter & Pfeiffer, Ulrich (2000), *Urban future 21: a global agenda for twenty-first century cities*, London, E & FN Spon.

Harvey, David (2000), “Continuity, authority and the place of heritage in the Medieval world”, *Journal of Historical Geography*, vol. 26, nº1, pp. 47-59. DOI: <https://doi.org/10.1006/jhge.1999.0190>

Ianni, Octavio (1994), *A ideia de Brasil moderno*, São Paulo, Brasiliense.

INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010), “Relatório técnico de identificação e delimitação da Comunidade Remanescente do Quilombo de Pedra do Sal”. Recuperado de: http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Relatorio_Antropologico_Quilombo_Pedra_do_Sal_Incra_2010.pdf (accessed: 26-10-2022).

Lefebvre, Henri (2001), *A revolução urbana*, Belo Horizonte, UFMG.

Lefebvre, Henri (2002), *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.

Lomnitz, Larissa A. (1998), *Cómo sobreviven los marginados*, Madrid, Siglo XXI.

Lomnitz, Larissa A. (2006), *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporaneas*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Maricato, Erminia (2000), “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” en Arantes, Otilia; Vainer, Carlos & Maricato, Erminia -coords.- (2000), *A cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes, pp. 121-192.

Miraftab, Faranak (2009), “Insurgent planning: situating radical planning in the global south”, *Planning Theory*, vol. 8, nº1, pp. 32-50. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>

Motta, R. P. S. & Abreu, L. A. -orgs.- (2014), *Autoritarismo e cultura política*, Rio de Janeiro/Porto Alegre, FGV/EdiPUCRS.

National Coalition of Local Committees for a People's World Cup and Olympics (2012), *Mega-Events and Human Rights Violations in Brazil. Executive summary*, Rio de Janeiro, Heinrich Boll Foundation.

Parnell, Susan & Oldfield, Sofia (2014), *The Routledge handbook on cities of the global south*, London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203387832>

Pimenta, Carlos A. M. -org.- (2020), *Culturas e políticas: as aproximações e os distanciamentos da realidade vivida*, São Paulo, Todas as musas. DOI: <https://doi.org/10.29327/515913>

Robinson, Jennifer (2006), *Ordinary cities*, New York, Routledge.

Robinson, Jennifer & Roy, Ananya (2015), “Debate on global urbanisms and the nature of urban theory”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 40, nº1, pp. 181-186. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12272>

Roy, Ananya (2005), “Urban informality: toward an epistemology of planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, nº2, pp. 147-158. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>

- Roy, Ananya (2009), "Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization", *Planning Theory*, vol. 8, nº1, pp. 76-87. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095208099299>
- Roy, Ananya (2011), "Slumdog cities: rethinking subaltern urbanism", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35 nº2, pp. 223-238. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>
- Roy, Ananya & AlSayyad, Nezar (2004), *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Blue Ridge Summit, Lexington Books.
- Sandercock, Leonie (2003), *Cosmopolis II*, London, Continuum.
- Saraiva, Luiz A. S. (2020), *Diferenças e territorialidades na cidade*, Ituiutaba, Barlavento.
- Sarayed-Din, Luiza F. L. (2009), *A ponte do Rio*, Rio de Janeiro, E-papers.
- Schwarz, Lilian M. (2019), *Sobre o autoritarismo brasileiro*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Simone, Abdoumaliq (2020). "Cities of the Global South", *Annual Review of Sociology*, nº46, pp. 603-622. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-121919-054602>
- Souza, Marcelo L. (2000), *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Souza, Marcelo L. (2003), *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- United Nations Human Settlements Programme UN-Habitat (2006), *State of the world's cities report 2006/2007*, New York, UN-Habitat.
- Valladares, Licia P. (2005), *A invenção da favela*, Rio de Janeiro, FGV.
- Ventura, Zeunir (1994), *Cidade partida*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Yiftachel, Oren (2006), "Essay: re-engaging planning theory? Towards 'south-eastern' perspectives". *Planning Theory*, vol. 5, nº3, pp. 211-222. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095206068627>
- Yiftachel, Oren (2009a), "Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized", *City*, vol. 13, nº2-3, pp. 246-263. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604810902982227>
- Yiftachel, Oren (2009b), "Theoretical notes on 'gray cities': the coming of urban apartheid?" *Planning Theory*, vol. 8, nº1, pp. 88-100. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095208099300>
- Zaluar, Alba, & Alvito, Marcos -eds.- (2006), *Um século de favela*, Rio de Janeiro, FGV.

Discutindo a urbanização de favelas: análise de práticas formais e da “lógica da favela” no Morro do Alemão, Rio de Janeiro *

Discutiendo la urbanización de las favelas: análisis de prácticas formales y de la “lógica de la favela” en Morro do Alemão, Río de Janeiro

Discussing the slum upgrading: analysis of formal practices and the “logic of the favela” in Morro do Alemão, Rio de Janeiro

SOLANGE ARAUJO DE CARVALHO

Arquiteta e Urbanista, Mestre em Arquitetura, Doutora em Urbanismo

Professora adjunta (FAU) e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Urbanismo (PROURB)

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, Brasil)

solange@fau.ufrj.br

ORCID: [0000-0002-7095-1472](https://orcid.org/0000-0002-7095-1472)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 15-04-2024

Cómo citar/How to cite: Carvalho, Solange Araujo de (2024): “Discutindo a urbanização de favelas: análises de práticas formais e da *lógica da favela* no Morro do Alemão, Rio de Janeiro”, *Ciudades*, 27, pp. 91-112. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.91-112>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumo: Este artigo discute a interação entre a prática formal e a “lógica da favela” no Morro do Alemão, urbanizado em 2010. Observamos, via pesquisa empírica baseada em análise dos projetos, observações de campo e entrevistas qualitativas, resultados questionáveis da urbanização formal e dinâmicas locais que trouxeram qualidade ao ambiente. Neste processo, os movimentos sociais saíram fortalecidos e hoje influenciam políticas públicas. Recomendamos novas estratégias de governança em parceria com sujeitos políticos representativos nas favelas para superar as limitações. Ainda, a combinação entre o conhecimento técnico e características da “lógica da favela”, poderia ser o caminho para futuras ações nestes territórios.

* Este artigo apresenta resultados da pesquisa de doutorado “O projeto urbano no processo de urbanização de favelas: desafios e limites”, dirigida por Pablo Benetti, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ), e financiada pela CAPES por Bolsa de Doutorado Sanduiche no Exterior - PDSE (Processo nº 88881.189053/2018-01) e pelo Código de Financiamento 001; e da pesquisa de pós-doutorado “Espaços públicos em favelas: investigação sobre alternativas de gestão urbana”, dirigida por Rosana Denaldi, no âmbito do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais, da Universidade Federal do ABC (LEPUR/UFABC), e financiada pela CAPES através da bolsa Prêmio CAPES de Teses.

Palavras-chave: urbanización formal, programas públicos, proyecto urbano, favela, assentamentos precarios.

Resumen: Este artículo explora la interacción entre la práctica formal y la “lógica de la favela” en Morro do Alemão, urbanizado en 2010. Mediante investigación empírica basada en análisis de proyectos, observaciones de campo y entrevistas cualitativas, observamos resultados cuestionables de la urbanización formal y dinámicas locales que mejoraron el ambiente. En este proceso, los movimientos sociales se fortalecieron y ahora influyen en las políticas públicas. Recomendamos nuevas estrategias de gobernanza en colaboración con actores políticos representativos en las favelas para superar las limitaciones. Además, la combinación de conocimiento técnico y características de la “lógica de la favela” podría guiar futuras acciones en estos territorios.

Palabras clave: urbanización formal, programas públicos, proyecto urbano, favela, asentamientos precarios.

Abstract: This article discusses the interaction between formal practice and the logic of the favela in Morro do Alemão, urbanized in 2010. Through empirical research based on project analysis, field observations, and qualitative interviews, we observe questionable outcomes of formal upgrade alongside local dynamics improving the environment. In this process, social movements have emerged strengthened and now influence public policies. We recommend new governance strategies in partnership with representative political actors in favelas to overcome limitations. Furthermore, the combination of technical knowledge and characteristics of the logic of the favela could be the path for future actions in these territories.

Keywords: slum upgrading, public programs, urban design, favela, informal settlements.

Os programas públicos de urbanização de favelas (*slum upgrading*), implementados nas cidades do Sul Global a partir dos anos 1990, são uma tentativa de reduzir os conflitos urbanísticos, os riscos e a precariedade nos assentamentos informais. No Brasil, o “projeto”¹ tornou-se documento orientador para as transformações urbanas destes territórios, trazendo qualidade à intervenção pública em favelas (Denaldi, 2003).

As experiências brasileiras ganharam destaque mundial. O programa Favela Bairro (1994-2007), da cidade do Rio de Janeiro, serviu de modelo para outros programas no Brasil e no mundo (Brakarz *et al.*, 2002) por sua abordagem como “urbanização integral” (Bueno, 2000: 193); pelos arranjos institucionais, e pela escala de abrangência e de atuação (Fiori *et al.*, 2001: 48).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007-2018) ampliou a abrangência da urbanização de favelas para todo o Brasil, associando-a inclusive a programas de provisão habitacional. Embora tenha sido considerado um ganho nas práticas formais (Magalhães, 2016: 9), a operacionalização desintegrada destas ações em favelas gerou descompassos e problemas nas obras de urbanização (Cardoso & Denaldi, 2018: 40-42).

¹ Neste artigo, “projeto” refere-se ao Projeto Urbano, cuja disciplina Urbanismo centraliza e integra todas as outras complementares necessárias para a urbanização integral de uma favela.

Por ser um programa de financiamento do Governo Federal a projetos e programas locais, o caráter das intervenções do PAC foi influenciado pelas prefeituras e governos estaduais. No Rio de Janeiro, os recursos federais alavancaram o programa PAC-Favelas, do Governo do Estado do Rio de Janeiro², focado nos grandes complexos de favelas para a preparação da cidade para os Jogos Olímpicos Rio 2016. O PAC-Favelas foi considerado em “acúmulo pregresso” (Cardoso *et al.*, 2018: 117) na experiência de urbanização de favelas do Rio de Janeiro. A articulação entre Governo do Estado e construtoras, influenciou as diretrizes dos projetos, a participação dos moradores e a transparência, gerando enormes desperdícios dos recursos públicos em obras emblemáticas sem sustentabilidade (Cardoso *et al.*, 2018: 117-120).

As urbanizações e o vulto de investimentos públicos em favelas no Rio de Janeiro tiveram tanto êxitos –como o impacto positivo da qualidade de vida das populações destes territórios, ou a consolidação de expertise da gestão pública–, quanto limitações –como a fraca participação social, o não atendimento à precariedade habitacional e poucos avanços na regularização (Cardoso, 2022)–. Toda essa experiência de quase 30 anos, no entanto, não caracterizou uma política estruturada, mas uma “continuidade descontínua” (Ximenes & Jaenisch, 2019).

Atualmente, a política brasileira de urbanização de favelas está passando por revisão. Esta pesquisa tem como objetivo contribuir, no campo da arquitetura e urbanismo, para melhores práticas formais nestes territórios. Para isso, nos baseamos na elaboração de hipóteses (indução) a partir de estudo de caso, para levantar questões que ajudam a discutir o processo de urbanização de favelas.

Neste artigo, analisamos a favela Morro do Alemão, no Complexo do Alemão, Rio de Janeiro –um dos três estudos de caso de nossa pesquisa de doutorado (2020)– cujas melhorias urbanas do território foram implementadas pelo PAC-Favelas e pelo programa Morar Carioca, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro³, nos anos 2010. Nossa pesquisa empírica foi iniciada em 2015, a partir de disciplina de graduação “Projetos de Urbanização Alternativa”, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cuja metodologia incluía a participação ativa de interlocutores locais nas soluções e na construção em mutirões (Benetti & Carvalho, 2017).

Entre 2018 e 2020, a pesquisa foi aprofundada no doutorado com a análise dos planos e projetos para o Alemão, observações de campo e entrevistas qualitativas com diferentes atores⁴ do processo de urbanização. Algumas destas

² Referenciado no texto apenas como Governo do Estado.

³ Referenciado no texto apenas como Prefeitura.

⁴ Entre 2018 e 2019, foram entrevistados: dois moradores antigos da favela, quatro ativistas sociais moradores, o presidente da Associação de Moradores na época, um agente comunitário de saúde, dois gestores públicos, o ex-secretário municipal de Habitação e quatro projetistas da urbanização do Complexo do Alemão. Alguns trechos destas entrevistas serão citados neste artigo.

vozes⁵ estão aqui congregadas em forma de relatos pessoais –formato preferido em comparação a discussões acadêmicas com conteúdo semelhante–. Também para este artigo, atualizamos a revisão bibliográfica e pesquisa de campo, com visitas e reuniões com moradores, instituições locais e públicas, entre julho e dezembro de 2023.

De início, conceituamos o que entendemos por “lógica da favela” para estabelecer interações com a prática formal de urbanização. Em seguida, apresentamos o estudo de caso e a ação formal no Complexo do Alemão para analisar as práticas públicas e locais no recorte da pesquisa. Nossas considerações vão no sentido de apontar desafios e possíveis caminhos, no campo da arquitetura e urbanismo, para o aprimoramento das práticas formais de urbanização em favelas. Vale ressaltar que as questões, lançadas ao longo do texto, requerem investigações posteriores.



Figura 1: Localização da favela na cidade do Rio de Janeiro. Fonte: Elaboração própria.

1. A LÓGICA DA FAVELA

O processo de construção das favelas e de gestão do território, em paralelo às práticas formais do Estado, gerou uma organização social particular, baseada na mediação comunitária e em regras locais, que acabaram por alavancar um

⁵ Adotamos o anonimato para preservar a identidade das pessoas entrevistadas, embora seu papel no processo fique evidenciado na fala e/ou em nota.

mercado imobiliário próprio. A todas estas dinâmicas, práticas e atores, denominamos a “lógica da favela” (Carvalho, 2020: 12-33).

A história de construção das favelas mostra uma ocupação progressiva, em pequena escala, das áreas livres de edificação e a expansão das moradias – horizontal e vertical – que ocorriam inicialmente para acomodar necessidades particulares (Carvalho, 2009: 230-231) e através do esforço individual dos moradores ou de mutirões. Ainda que existam tais práticas nas favelas cariocas do século XXI (Leitão, 2006: 9), segundo Abramo (2003: 208-209), a principal forma de acesso à moradia nestes territórios passou a ser através do mercado informal de compra e venda de lotes, lajes e imóveis. As informalidades urbana e econômica favoreceram que este mercado se tornasse lucrativo e aquecido, virando objeto de interesse de agentes de negócios. Neste sentido, destacamos que a escala e o *modus operandi* do empreendimento são determinantes para discernir as práticas da “lógica da favela” daquelas de exploração do território para fins imobiliários.

Demarcações de limites, permissão para construir e conflitos entre vizinhos, por exemplo, eram e ainda são mediados em várias favelas pelas Associações de Moradores, mesmo onde o direito formal está presente (Romaneli & Baptista, 2017). As Associações de Moradores também legitimam a compra e venda de moradias por meio de Contrato de Transferência de Moradia mediante remuneração, semelhante ao sistema notarial oficial (Magalhães *et al.*, 2013). Este sistema de mediação comunitária e mercado imobiliário próprio trazem vantagens e fragilidades ao território. Por um lado, é mais rápido comprar, construir, vender, alugar, ampliar a moradia e se apropriar dos espaços coletivos. Por outro, os moradores ficam vulneráveis quando este sistema é apropriado por grupos paraestatais que controlam o território por meio da violência.

A “autorregulação” (Nisida, 2017: 64-161) é praticada em favelas urbanizadas, em paralelo à gestão pública. Estruturada por uma rede complexa de atores, princípios e regras locais, para o controle e manutenção da ordem urbana nestes territórios, a autorregulação tem em si uma complexidade de práticas, segundo o autor, que não é assimilada pelos instrumentos de planejamento do urbanismo tradicional e da regulação do Estado. Lobosco (2014: 203) afirma que as estruturas complexas de autorregulação, o “Direito Alternativo”, “mostram-se muito mais adequadas às condições e especificidades do espaço que ocupam do que suas equivalentes formais”. Magalhães *et al.* (2013) questionam se não estariam diante de “outras formas de formalidade” em vez da “informalidade”, visto que este parece um termo inadequado ao remeter à desordem ou à ausência de regulação.

As práticas formais seguem a lógica de uma representação dentro dos padrões adequados à cidade e pensamento normativos, que estão influenciados por modelos urbanos e práticas arquitetônicas herdados do Norte Global. Tais políticas se distanciam da realidade das cidades do Sul Global (Rao, 2012), ao

caracterizá-la como “não-planejada” (Roy, 2005: 156) e ao refutar as potências da “lógica da favela” no planejamento das práticas formais. Ao nosso ver, trata-se de um posicionamento urbanístico a ser revisto. Entender a favela pelo seu potencial é fundamental para reverter o paradigma de anormalidade e de informalidade que exclui tanto estes territórios da visão do que é cidade, quanto sua população da dimensão de cidadania.

Nas favelas urbanizadas, as administrações municipais falham em exercer o controle urbano da mesma forma que no restante da cidade (Magalhães, 2010). Os territórios continuam a se expandir e se adensar, com a (re)ocupação de áreas livres e espaços ditos públicos (Toi, 2017). As políticas públicas de urbanização de favelas não conseguem pactuar ações que tragam sustentabilidade aos investimentos e à qualidade do ambiente urbanizado. Ao que parece, o Estado age nesses locais tomando como verdade que a “lógica da favela” seria desmontada após a urbanização formal, o que não acontece; principalmente quando tais práticas são vantajosas em relação à ordem estatal. Neste sentido, nos perguntamos: quais aspectos da “lógica da favela” podem ajudar a estabelecer novas práticas formais em favelas? Como lidar com seus aspectos negativos?

2. O MORRO DO ALEMÃO E SEU PROCESSO DE URBANIZAÇÃO FORMAL

Nesta seção, apresentamos o Morro do Alemão com breve histórico de construção, e as ações formais do PAC-Favelas e Prefeitura no Complexo, as quais contextualizam a escolha do recorte da pesquisa.

2.1. A favela e o complexo

O Complexo do Alemão é um conjunto de 13 favelas não homogêneas que possuem histórico e características socioespaciais distintas (IPEA, 2013). Localiza-se nas encostas da Serra da Misericórdia, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro (Figuras 1 e 2). A ocupação do Morro do Alemão foi uma das primeiras do Complexo, iniciada nos anos 1920 pela prática de “aluguel de chão” (Silva, 2005: 100). O proprietário das terras, o polonês Leonard Kaczmarkiewisz, ficou conhecido como Alemão, origem do nome da favela e do Complexo. Só nos anos 1970 a ocupação se intensificou. Atualmente, o território do Morro tem poucas áreas livres de edificação e possui uma única via carroçável, a Av. Central. Com cerca de 500 metros de extensão em acidente e 4,5 metros de largura, a rua serve a cerca de 4.000 moradias.

Desde os anos 1950, as ações governamentais para levar infraestrutura às favelas do Complexo do Alemão eram pontuais, incompletas e intermitentes (IPEA, 2013: 68-84). A Associação de Moradores do Morro do Alemão, fundada em 1965, assumiu a construção e manutenção da infraestrutura, como redes de energia elétrica, esgotamento sanitário e água, além da pavimentação, mediante pagamento de taxa dos moradores. Do mesmo modo, os serviços e equipamentos

públicos implantados para atender à população estão ligados à história de conquistas coletivas (Brum & Dias, 2020). Por isso, os agentes locais tiveram papel fundamental na construção e urbanização do território.

Mesmo a partir dos anos 1990, quando se institucionalizaram os programas de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, o Morro do Alemão e as demais favelas do Complexo não foram contemplados. Apenas em 2004, foi formalizado o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão (PDUCMA), no âmbito do programa municipal Grandes Favelas (1998-2004), que virou legislação⁶ em 2006, mas sem ações concretas no território.



Figura 2: Favelas que compõem o Complexo do Alemão. Fonte: Elaboração própria

Estudo de Caso	Área	Dom.	Hab.	Local (bairro/cidade)	Inicio da Ocupação	Programa (data projeto-obra)	Tipo de Intervenção	Característica da favela
Alemão	Complexo	179,6 ha	17.996	59.764	Alemão/ RJ	1951	Estado: PAC-Favelas (2008-2015)	Macro infraestrutura e intervenções pontuais
	51,52 ha (Recorte da pesquisa: 8,66ha)	4.138	14.413				Prefeitura: Morar Carioca (2008-2015)	Programa de urbanização integral

Figura 3: Dados oficiais mais atuais disponíveis sobre população, área e programas de urbanização do Complexo e do Morro do Alemão. Fonte: Elaboração própria; dados: Área: IPP/2015; Dom. e população: Censo IBGE 2010. Fonte: SABREN (<https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>).

⁶ Decreto municipal nº 27.471 de 20 de dezembro de 2006. Disponível em <https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafácil/Arquivos/PDF/D27471M.PDF> (data de acesso: 21-02-2024).

2.2. A urbanização formal no Alemão via PAC-Favelas

O programa surge no Complexo do Alemão em 2007 (Patrício, 2017: 88), atrelado à política de segurança pública iniciada com a ocupação militar do território, e posterior introdução de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Pesquisas como a de Silva (2015) mostram que a associação do Complexo do Alemão a um território da violência –discurso que reforça a ideia de que precisa ser ocupado e controlado– foi estratégia para explicar, em escala nacional, os investimentos vultuosos que depois ocorreriam.

Para a urbanização neste momento, foi contratada a equipe autora do plano municipal de 2004 (PDUCMA) para transformar as diretrizes ali estabelecidas em projetos para obras na localidade. Segundo informações do coordenador da equipe, “o Estado decidiu o que queria fazer em cada lugar e apenas teve o norte do PDUCMA. Mas a tradução de um programa de longo prazo para uma intervenção de curto prazo foi forçada” (informação oral)⁷.

As intervenções do PAC-Favelas incluíam macro infraestruturas, abertura ou alargamento de vias, um sistema de teleférico (Figura 4) que sequer havia sido discutido com a população do Complexo do Alemão, equipamentos públicos e provisão de habitação distribuídos no território. Para os moradores, o projeto já chegou pronto. Um ativista social morador do Morro do Alemão contou que a apresentação pública do projeto parecia um sonho:

“Eu fui muito ingênuo... porque eu olhei aquilo ali e falei: agora vai! Agora o Alemão vai receber um investimento para uma estrutura que vai atender às nossas expectativas, tanto na questão do saneamento básico, na questão da educação, da questão da saúde. Por que? Porque no projeto dizia isso pra gente. O projeto não dizia só do teleférico, que desde ali já era uma crítica nossa. Desde ali! Porém, tinham escolas sendo construídas, Clínica da Família, UPA etc. uma escola na antiga fábrica da Coca Cola.” (informação verbal)⁸

Na prática, o projeto foi sendo modificado enquanto as obras avançavam, visando a conclusão da implementação do teleférico. A proposta urbana foi descaracterizada: o tecido preexistente não sofreu melhorias significativas, pois foi dado protagonismo ao sistema de transporte para a conexão entre favelas, e para o acesso aos novos equipamentos e serviços locados nas estações do teleférico, e as novas habitações foram construídas nas franjas das favelas, em condomínios isolados (Patrício, 2017: 93-97)⁹. O sistema do teleférico, que consumiu um terço dos investimentos no Complexo, só funcionou de 2011 a

⁷ Entrevista concedida em fevereiro de 2019 pelo arquiteto coordenador tanto do Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo do Morro do Alemão (PDUCMA) como do projeto do PAC-Favelas, no Complexo do Alemão.

⁸ Entrevista concedida pelo morador e ativista social no Morro do Alemão em agosto de 2018.

⁹ Para mais informações sobre as alterações entre o projeto e a execução do PAC-Favelas no Alemão, ver Patrício (2017: 95).

2016. As estações foram fechadas e as instituições públicas deslocadas para outras áreas. No campo da arquitetura e do urbanismo, a experiência do PAC-Favelas no Complexo do Alemão representa o declínio do papel do projeto e do arquiteto no processo de urbanização de favelas (Carvalho, 2020: 286-288).



Figura 4: Sobreposição do sistema do teleférico (em azul) do PAC-Favelas na estrutura urbana proposta pelo PDUCMA. Fonte: Elaboração própria.

2.3. A Atuação da Prefeitura no Alemão

A Prefeitura entra, em 2010, em duas favelas estratégicas do Complexo – Nova Brasília e Joaquim de Queiróz – com investimento de R\$ 143,3 milhões nos dois contratos¹⁰, através do programa Morar Carioca. Este surgiu como o grande sucessor do Favela Bairro, porém sofreu um redirecionamento das prioridades¹¹, com questões centrais de urbanização integral retiradas do planejamento (Souza, 2016: 14-16).

O contrato denominado Joaquim de Queiróz abrangia parte do Morro do Alemão. Neste trecho da favela, as obras do Morar Carioca se concentraram em infraestrutura e saneamento básico nos becos e escadarias, e o tecido urbano se manteve praticamente o mesmo. Nos documentos que tivemos acesso sobre o projeto de urbanização deste contrato da Prefeitura, não há menção dos arquitetos

¹⁰ Segundo dados oficiais da Prefeitura do Rio. Disponível em: <https://medium.com/morar-carioca/veja-onde-o-morar-carioca-ainda-vai-chegar-1159ae745804> (data de acesso: 04-01-2019).

¹¹ Para mais informações, ver: Souza, 2016.

autores, há apenas engenheiros nos projetos de infraestrutura. Desta maneira é plausível deduzir que não houve projeto urbano, mas apenas obras de infraestrutura. Considerando-se que a área do Morro do Alemão tem 34,7 ha, verifica-se que a atuação da Prefeitura foi extremamente tímida; principalmente quando se compara com a experiência do Programa Favela Bairro. Podemos destacar, ao menos, a qualidade dos acabamentos de pavimentação dos becos e escadarias, que atingiram bom padrão. Isto, sem dúvida, se tornou ainda mais marcante se comparado às obras do PAC-Favelas.

2.4. O enquadramento da pesquisa

O enquadramento de pesquisa abrange a Av. Central, seu entorno próximo e a terceira estação do sistema de teleférico Morro do Alemão, por ser representativo da subdivisão territorial de ações de melhorias urbanas entre Prefeitura e Governo do Estado (Figura 5). O lado direito da Av. Central ficou sob a tutela do PAC-Favelas –Estado–, enquanto o lado esquerdo estava a cargo do Morar Carioca –Prefeitura–.

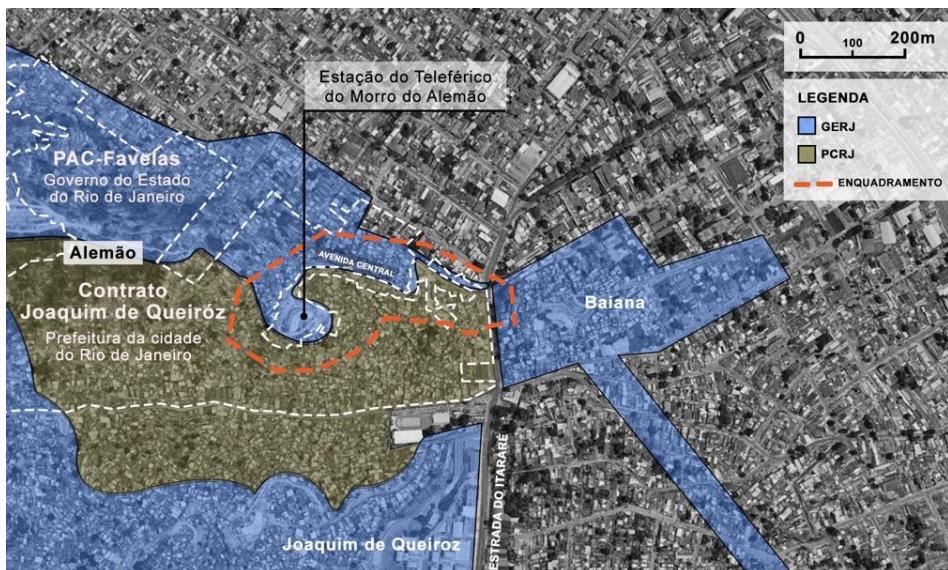


Figura 5: As diferentes áreas de atuação da Prefeitura e Governo do Estado no entorno próximo do enquadramento da pesquisa. Fonte: Elaboração própria.

3. ANÁLISE DA APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO NA FAVELA PÓS-URBANIZADA

O descompasso das práticas formais da Prefeitura e do Estado, no enquadramento da pesquisa, é visível. O ato de seccionar o Morro do Alemão em duas atuações não integradas gerou resultados questionáveis. Onde a Prefeitura atuou, houve saneamento básico e pavimentação de escadarias e becos (Figura 6). Do outro lado, nada foi feito na malha viária interna à favela, parecendo abandonado pelo poder público (Figura 7). Esta distinção teve efeitos para os moradores, pois apenas uma parte da favela teve direito à infraestrutura.

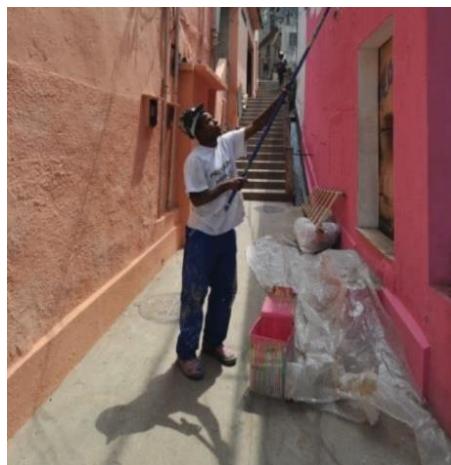


Figura 6: Beco urbanizada pela Prefeitura. Fonte: Joaquim de Queiroz, 18-05-2015.



Figura 7: Beco Leste em 2015, não urbanizado pelo Governo do Estado. Fonte: Elaboração própria.

3.2. Prática formal e a “lógica da favela” na Av. Central

Nas favelas, a ocupação das áreas livres –seja do próprio lote, entre construções ou dos espaços ditos públicos– é uma prática da “lógica da favela”. Desta maneira, é comum que as vias sejam gradativamente reduzidas a becos. Este era o caso da Av. Central, cuja largura ia se estreitando ao longo da subida.

As ruas são a ferramenta-guia do projeto em favelas (UN-Habitat, 2012: 13-15), pois propiciam a penetração de infraestrutura e serviços públicos no território. Além disso, é a via pública a base para a regularização urbanística, que legitima endereço oficial na cidade. Mesmo com a prática formal sendo direcionada para minimizar o impacto no tecido urbano das favelas (Bueno, 2000: 291; Carvalho, 2020: 135-140), o alargamento de vias para receber infraestrutura e serviços públicos pode ter efeito de arrasa-quarteirão, e gerar traumas, a depender de como é feito o processo.

O PAC-Favelas não foi um bom exemplo neste sentido: incertezas das casas que seriam demolidas, moradias desapropriadas e não demolidas, rastro de destruição e de incompletude (Blasi Cunha, 2014; Silva, 2015) foram verificados em campo. Nossa interesse é evidenciar como a “lógica da favela” e outros atores no território reagiram ao alargamento da Av. Central.

3.2.1. Apropriações e (re)ocupação dos espaços

A diretriz para o alargamento da via tinha não apenas o argumento do urbanismo, mas fundamentalmente de logística de construção do sistema do teleférico. Praticamente todo o lado esquerdo da Av. Central foi demolido (Figura 8), com casas desapropriadas e moradores removidos. Esta foi uma experiência traumática no tecido social, sobretudo quando se verifica que o dimensionamento da demolição foi além do necessário.

“Moradores com depressão, casos de suicídios, separação de pessoas que viviam há anos juntas, brigas de família pela questão de indenização. [...] E perdas de laços, né? Muitos laços foram rompidos abruptamente. [...] As pessoas passaram a tomar medicação controlada... então, trouxe um impacto bem negativo nesse ponto.” (informação verbal)¹²

¹² Entrevista concedida em fevereiro de 2019 a esta pesquisa por agente comunitário de saúde do Morro do Alemão.



Figura 8: As casas (em vermelho) foram demolidas. Em laranja, o enquadramento da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria.

Os trechos inacabados da Av. Central estão sendo ocupados lentamente e por meio de negociações típicas da “lógica da favela”. É preciso perguntar, testar, esperar, validar. Um morador relata como conseguiu construir o bar que tanto sonhou, no vazio remanescente das demolições das obras do PAC-Favelas, em frente de casa (Figuras 9 e 10). O processo:

“demorou quase 3 anos! Eu fui na outra parte.... conversei com X e com Z, com o presidente da Associação. Pra ficar tranquilo (na favela), tem que conversar com todos.... Ái eu conversei com o pessoal (da casa) detrás, fui na moça do lado. [...] Todos autorizaram! Ái comecei com uma bananeira.... ái foi um pé de mamão. Depois comecei a botar uns entulhos pra ver se alguém ia empombar, né? (Os fiscais) passaram com o projeto olhando pra minha cara... a polícia ali olhando... ninguém falou nada!.... Agora já sei que (o que eu construí) só vai sair se o PAC realmente voltar pra tirar. Mas se o PAC não voltar, esse pedaço é meu pra sempre!” (informação verbal)¹³.

Seis meses depois da entrevista, o bar já havia se transformado em uma fábrica de salgados do próprio morador. Este é um aspecto da “lógica da favela”, que respondeu positivamente, em termos urbanísticos, ao vazio residual deixado pela prática formal, estabelecendo uma nova atividade na rua. Para atender à microescala, como neste exemplo, a combinação do projeto com as qualidades da “lógica da favela” poderia ser um ganho para futuras ações em favelas.

¹³ Entrevista concedida pelo morador do Morro do Alemão em fevereiro de 2019.



Figura 9: Vazio residual na Av. Central, em frente à casa de morador entrevistado, logo após a entrega das obras, em 2015. Fonte: Elaboração própria.



Figura 10: Em 2019, o bar construído pelo morador entrevistado e, ao lado, uma escada de novo acesso a moradias que, antes, davam fundos à Av. Central. Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, o terreno da curva (área residual da demolição de dez moradias) foi deixado vazio pelas obras (Figuras 11 e 12), mas decretado na legislação como área pública¹⁴. Nas favelas, o que não está ocupado é passível de disputa, visto que área vazia de edificação não é compreendida como espaço coletivo. Em 2016, parceiros locais, preocupados com a reocupação da área, nos procuraram para que projetássemos ali um espaço coletivo. A disputa pela área segue até os dias de hoje. Mesmo com novas moradias, os ativistas locais ainda lutam junto à Prefeitura, com o suporte das propostas da disciplina de graduação e da legislação, para que o que resta da área tenha um destino coletivo implementado.



Figura 11: Curva na Av. Central em 2005, antes das obras do PAC-Favelas. Fonte: Acervo Raízes em Movimento, foto de Dhani Borges.

¹⁴ Para mais informações, ver AEIS do Morro do Alemão: <https://sabren-pcrj.hub.arcgis.com/>



Figura 12: O terreno da curva em 2015 após a entrega das obras. Fonte: Elaboração própria.

3.2.2. Agentes na gestão do território

A Associação de Moradores do Morro do Alemão teve importante papel na construção e manutenção da infraestrutura da favela, resultando em prestígio e poder. Seu antigo presidente, entrevistado durante esta pesquisa, por exemplo, permaneceu no cargo por cerca de 40 anos. Burgos (1998) nos mostra que, historicamente, a legitimidade de mediação das Associações de Moradores de favelas advinha do papel político assumido na resistência contra as remoções. Por isso, também foram reconhecidas nestes territórios como autoridade na resolução de conflitos. Com seu progressivo esvaziamento político e a interferência do poder armado do tráfico de drogas a partir dos anos 1980, a legitimidade de várias destas entidades foi gravemente corroída.

No Alemão, a falta de representatividade das Associações de Moradores no Complexo é notória. Segundo relato de ativista local, em entrevista, as negociações de projeto e obras do PAC-Favelas estavam acontecendo nos bastidores, em reuniões a portas fechadas entre Governo do Estado e os presidentes destas entidades, no gabinete do então Vice-Governador e Secretário de Obras –informação verbal¹⁵.

Durante o processo de desapropriações para o alargamento da Av. Central, os cadastros das famílias cujas negociações não estavam fluindo foram repassados pela construtora à Associação de Moradores, que começou a fazer

¹⁵ Entrevista concedida por morador e ativista social no Morro do Alemão, a esta pesquisa em agosto de 2018.

pressão para resolver o problema. Numa inversão de mão, esta instituição agiu pelo Estado, em detrimento do interesse de quem, a princípio, deveria representar.

“Com uma equipe de cinco a seis pessoas, às 10, 11 horas da noite, o presidente batia na casa da pessoa pra falar que era importante terminar logo essa negociação... Áí foi a gota d’água!” (informação verbal)¹⁶.

Estas foram algumas das motivações para a criação do Comitê de Desenvolvimento Local da Serra da Misericórdia (CDLSM - Alemão), constituído por instituições e atores locais que não faziam parte das Associações de Moradores, com o intuito de construir coletivamente um plano de desenvolvimento a partir do olhar da localidade. Buscando amenizar a resistência local, o Governo do Estado propôs ao Comitê a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Complexo do Alemão (PDSCA), que, no entanto, não foi considerado nas obras do PAC-Favelas.

Contudo, o processo de elaboração do Plano (PDSCA) talvez tenha sido um dos melhores resultados do PAC-Favelas no Complexo, pois fortaleceu o movimento social do Alemão. Em 2022, lideranças e organizações locais, capitaneadas pelo Instituto Raízes em Movimento, se articularam no Fórum Popular do Complexo do Alemão, cujo resultado foi a consolidação de agenda comum construída a partir de encontros temáticos. A publicação do Plano de Ação Popular do CPX - Agenda 2023 (Brum & Dias, 2020) serve agora de instrumento de luta por investimentos para implementação da agenda construída coletivamente –como a tão sonhada escola no terreno da Coca Cola, que foi recentemente anunciada pelo Governo Federal¹⁷– e para consolidar o papel protagonista deste coletivo no processo de urbanização de favelas.

A atuação de coletivos vem ganhando dimensão, seja na pandemia da Covid-19 –entre as quais destacamos a experiência da Redes da Maré¹⁸, no Rio de Janeiro– ou, como vimos, no Alemão. Novas práticas insurgentes (Miraftab, 2016: 368), de formulação de soluções através da participação ativa e do conhecimento local, são possíveis e eficientes.

No entanto, o contexto atual das favelas está mais complexo, pois o mercado imobiliário informal virou uma das principais atividades lucrativas do narcotráfico, da milícia e narcomilícia¹⁹ (Benmergui & Gonçalves, 2019a; Manso, 2020). Benmergui e Gonçalves chamam de “urbanismo miliciano” (2019a) a prática destas organizações paraestatais assumirem o papel de

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ver <https://cepedoca.org.br/noticias/plano-de-acao-popular-do-cpx-e-sua- incidencia-politica/>

¹⁸ Ver a série Boletim Conexão Saúde: de olho no Corona e outras pesquisas publicadas em <https://www.redesdamare.org.br/br/publicacoes>

¹⁹ Termo utilizado para definir a organização fruto da associação entre narcotráfico e milícia, que controla regiões formais e informais no Rio de Janeiro (O Globo, 2019).

construtores, investidores e agentes imobiliários. Seus edifícios de apartamentos seguem padrões de classe média, que, claramente, não são empreendidos dentro da “lógica da favela”, de pequena escala.

Em favelas ocupadas por estes grupos, as Associações de Moradores estão sendo obrigadas a registrar suas transações imobiliárias (Benmergui & Gonçalves, 2019b) e coagidas a expulsar proprietários para exploração imobiliária em seus terrenos (GENI/IPPUR, 2021: 26-33). Nossa pesquisa não identificou essa situação no recorte analisado. Mas, sabendo do histórico papel de mediação das Associações de Moradores de favelas, diante das questões a cerca do passado dessa instituição no Morro do Alemão e do novo contexto em favelas, nos perguntamos: deveriam as Associações de Moradores seguir no papel de únicos interlocutores oficiais nos futuros programas de urbanização de favelas?

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendemos, com este artigo, agregar mais uma crítica ao PAC-Favelas, cujas ações públicas não tiveram sustentabilidade. Entendemos que já foi estabelecido na literatura que este programa representa o “acúmulo pregresso” (Cardoso, 2022) no processo de urbanização de favelas da cidade do Rio de Janeiro. Assim como, no campo da arquitetura e urbanismo, está ligado ao declínio do papel do projeto e do arquiteto no processo de urbanização de favelas (Carvalho, 2020). No entanto, apesar dos resultados do processo de urbanização formal, os movimentos sociais do Alemão saíram fortalecidos e começam a ganhar protagonismo e influenciar as políticas de urbanização de favelas.

Através de nosso estudo de caso, analisamos dinâmicas da “lógica da favela” frente às lacunas deixadas pela prática formal no Morro do Alemão. Vimos que a expansão de moradias sobre os espaços deixados pela urbanização acaba por acontecer. Observamos, no entanto, que tal prática trouxe qualidades à Av. Central. Neste sentido, a combinação de características da “lógica da favela” com a prática formal poderia ser um caminho para a construção de práticas mais adequadas de urbanização em favelas. Identificamos, também, conflitos entre quem explora uma área vazia para fins imobiliários e ativistas sociais locais, que lutam pela implementação de um uso coletivo no local com o suporte de documentos técnicos e de legislação.

Por isso, consideramos que o aprimoramento dos programas de urbanização formal passa pelo estabelecimento de parcerias entre o Estado e coletivos locais. Integrar a participação ativa e experiência locais com o conhecimento técnico seria um novo caminho para as práticas formais e para a formulação de soluções mais efetivas nestes territórios. A adoção de novas estratégias de governança também parece ser essencial para a superação das limitações e para o fortalecimento dos sujeitos políticos com efetiva representatividade nas favelas.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, Pedro (2003), “A Teoria Econômica da Favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal” em Abramo, Pedro -ed.- *A Cidade da Informalidade*, Rio de Janeiro, Sete Letras, FAPERJ , pp. 189-223.
- Benetti, Pablo & Carvalho, Solange -coords.- (2017), *Praça pr'Alemão ter: o germinar de uma praça verde no Morro do Alemão*, Rio de Janeiro, UFRJ, PROURB.
- Benmergui, Leandro & Gonçalves, Rafael Soares (2019a), “Rio de Janeiro: orages et urbanisme milicien”, *Méropolitiques*, 24 de outubro 2019. Disponível em: <https://metropolitiques.eu/Rio-de-Janeiro-orages-et-urbanisme-milicien.html> (data de acesso: 28-09-2023).
- Benmergui, Leandro & Gonçalves, Rafael Soares (2019b), “Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro”, *NACLA Report on the Americas*, nº51(4), pp. 379-385, DOI: <https://doi.org/10.1080/10714839.2019.1692986>
- Blasi Cunha, Juliana (2014), ‘*Nossa casaca é dupla-face’: dinâmica sócio espacial e política local no processo de implementação do PAC e da UPP em uma favela da cidade do Rio de Janeiro*’, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Brakarz, José; Rojas, Eduardo & Greene, Margarita (2002), *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington DC, BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16290/ciudades-para-todos-la-experiencia-reciente-en-programas-de-mejoramiento-de> (data de acesso: 28-09-2023).
- Brum, Alan & Dias, Samantha (2022), *Plano de Ação Popular do CPX: Agenda 2030*, Rio de Janeiro, Instituto Raízes em Movimento.
- Bueno, Laura (2000), *Projeto e favela: metodologia de projetos de urbanização*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Burgos, Marcelo (1998), “Dos Parques Proletários ao Favela Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”, em Zaluar, Alba & Alvito, Marcos -eds.- *Um Século de Favela*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 25-60.
- Cardoso, Adauto (2002), “O Programa Favela Bairro: uma avaliação”, em *Anais do Seminário do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional – Habitação e Meio Ambiente: Assentamentos Precários*, São Paulo, Páginas e Letras Editora e Gráfica Ltda, pp. 31-50.

Cardoso, Adauto & Denaldi, Rosana (2018), “Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”, em Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana -coords.- *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 17-48.

Cardoso, Adauto; Ximenes, Luciana A.; Patrício, Nuno A. & Jaenisch, Samuel T. (2018), “O PAC nas favelas do Rio de Janeiro: caracterização das intervenções e arranjo institucional”, em Cardoso, Adauto L. & Denaldi, Rosana -coords.- *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 107-138.

Cardoso, Adauto; Luft, Rosangela M.; Ximenes, Luciana A.; Pina, Alice & Nohl, Alice (2022), “A trajetória da urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro: condicionantes institucionais, aspectos normativos e a regularização fundiária” em Silva, Cardoso & Denaldi, Rosana -coords., *Urbanização de favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais*, Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 201-234.

Carvalho, Solange (2009), “Favelas en Rio de Janeiro, Brasil: interferencias del proceso de urbanismo informal en la vivienda”, em Padilla Galicia, Sergio -coord.- *Urbanismo informal*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 223-241.

Carvalho, Solange (2020), *Entre a Ideia e o Resultado: o papel do projeto no processo de urbanização de uma favela*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Denaldi, Rosana (2003), *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.

Fiori, Jorge; Riley, Elizabeth & Ramirez, Ronaldo (2001), “Physical Upgrading and Social Integration in Rio de Janeiro: the case of Favela Bairro”, *DISP 147*, Zurich, pp. 48-60. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2001.10556788>.

Hirata, Daniel *et al* (2021), *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados: Relatório Final*, Rio de Janeiro, GENI/UFF - Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos/IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrópoles. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-expansao-das-milicias-no-rio-de-janeiro-uso-da-forca-estatal-mercado-imobiliaro-e-grupos-armados-relatorio-final/> (data de acesso: 28-09-2023).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013), *Histórico fundiário e da urbanização do Complexo do Alemão. Relatório*, Rio de Janeiro, FAPERJ.

Leitão, Gerônimo (2006), “Transformações na estrutura socioespacial das favelas cariocas ao longo dos últimos cinquenta anos”, em *Anais do Seminário Internacional NUTAU 2006: Inovações Tecnológicas e Sustentabilidade*, São Paulo pp. 1-10.

Lobosco, Tales (2014), “Direito alternativo: a juridicidade nas favelas”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 16, nº1, pp. 203-220. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p203>.

Magalhães, Fernanda (2016), “Critical Policy Choices in Slum Upgrading”, em Magalhães, Fernanda -ed.- *Slum upgrading and housing in Latin America*, Washington, BID, pp. 1-11.

Magalhães, Alex (2010), *O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do ‘Direito de Pasárgada’*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Magalhães, Alex; Orofino Souto Cesar, Luiz Felipe; Coccaro, Sue Ellen & Rodrigues Fonseca, Priscilla (2013), “O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: ‘informalidade’ ou outras formas de formalidade?”, em *Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XV ENANPUR)*, vol. 15 (1), Recife. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/387> (data de acesso: 03-07-2023).

Manso, Bruno (2020), *A República das Milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*, São Paulo, Todavia.

Mirafab, Faranak. (2016), “Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 18, nº3, pp. 363-377. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363>.

Nisida, Vitor (2017), *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.

Patrício, Nuno (2017), *Contradições da política habitacional “lulista”: uma perspectiva relacional através de análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Petrarolli, Juliana (2015), *O Tempo nas Urbanizações de Favelas: Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do ABC.

Rao, Vyjayanth (2012), “Slum as a Theory: Mega-Cities and Urban Models” em Crysler, C. Greig; Cairns, Stephen & Heynen, Hilde -eds.- *The SAGE Handbook of Architectural Theory*, Londres, SAGE Publications Ltd, pp. 671-686.

Romaneli, Luciana & Baptista, Bárbara (2017), “As múltiplas formas de solução de conflitos na Favela da Rocinha - Uma visão empírica da mediação comunitária”, em *Anais do V Encontro Nacional de Antropologia do Direito*, Universidade de São Paulo, São Paulo, pp. 1-15. Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/LUCIANA.pdf> (data de acesso: 03-07-2023).

Roy, Ananya (2005), “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, nº2, pp. 147-158. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.

Silva, Heitor (2015), *Política e estruturação do território: PAC e UPPs no Complexo do Alemão*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Silva, Maria Laís Pereira da (2005), *Favelas Cariocas, 1930-1964*, Rio de Janeiro, Contraponto.

Souza, Gabriel (2016), “Urbanização de favela contemporânea: o projeto para o agrupamento 01 do Programa Morar Carioca”, em Carvalho, Solange *et al.* -coords.- *Anais do Seminário Nacional sobre urbanização de favelas – II URBAVELAS*, Rio de Janeiro, Letra Capital, 1. ed. Disponível em: <https://anpur.org.br/iii-urbfavela/> (data de acesso: 12-04-2024).

Toi, Sofia (2017), “Dinâmicas de apropriação dos espaços públicos na Vila Nova Jaguaré” em Zuquim, Maria De Lourdes; Sánchez, Liliana María & Mautner, Yvonne -coords-. *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*, São Paulo, FAUUSP.

Ximenes, Luciana & Jaenisch, Samuel (2019), “As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização: vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade”, em *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, Natal, vol. 1, pp. 1-25.

La producción informal de espacios públicos en asentamientos humanos de Piura (Perú) *

The informal production of public spaces in human settlements in Piura (Peru)

STELLA SCHROEDER

Urbanista, Doctora en Arquitectura y Urbanismo

Académico, Facultad de Ingeniería, Arquitectura y Diseño

Universidad San Sebastián (Concepción, Chile)

stella.schroeder@uss.cl

ORCID: [0000-0001-8591-2719](https://orcid.org/0000-0001-8591-2719)

Recibido/Received: 25-09-2023; Aceptado/Accepted: 15-03-2024

Cómo citar/How to cite: Schroeder, Stella (2024): “La producción informal de espacios públicos en asentamientos humanos de Piura, Perú”, *Ciudades*, 27, pp. 113-133. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.113-133>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Las actividades no autorizadas o informales han sido parte integral de la vida urbana durante mucho tiempo. Aunque existen numerosos estudios que se centran en la informalidad urbana, la producción del espacio público sigue siendo un área relativamente poco estudiada. Basado en experiencias recopiladas en cinco asentamientos humanos en Piura, Perú, este estudio tiene como objetivo investigar las propiedades espaciales del espacio público producido por sus habitantes, comprender las motivaciones y la iniciativa detrás de su producción y su uso. El trabajo concluye que los espacios producidos representan una oportunidad para cuestionar y redefinir la concepción tradicional de la ciudad.

Palabras clave: estrategias de adaptación, espacio público, informalidad urbana, asentamientos humanos.

Abstract: Unauthorised or informal activities have long been an integral part of urban life. Although there are numerous studies that focus on urban informality, the production of public space remains a relatively understudied area. Based on experiences gathered in five human settlements in Piura, Peru, this study aims to investigate the spatial properties of public space produced by its inhabitants, to understand the motivations and initiative behind its production and use. The paper concludes that the spaces produced represent an opportunity to question and redefine the traditional conception of the city.

Keywords: adaptation strategies, public space, urban informality, human settlements.

* Este artículo recoge resultados de la investigación doctoral titulada “Tipología diversa. Un análisis de los espacios públicos de producción informal en América Latina”, financiada por ANID BECAS [DOCTORANDO NACIONAL 21200196].

1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades son el resultado de la acción deliberada y coordinada de los seres humanos, pero también exhiben características de auto-organización y comportamiento emergente (Kropf, 2009). Estos procesos, en su mayoría informales, son prominentes en muchas ciudades en el sur global y abarcan actividades que escapan al control estatal (Roy & AlSayyad, 2004; Dovey & King, 2012).

El objetivo general de esta investigación, a través de un estudio de la producción informal de espacios públicos de uso comunitario, consiste en identificar las propiedades espaciales de estos espacios y comprender la motivación detrás de su producción y su uso. De esta manera, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo puede entenderse el espacio público producido en su contexto urbano? ¿Cuáles son y cómo se distribuyen los diferentes elementos en el espacio público que definen su uso? ¿Qué motiva a la gente para su producción? ¿Cuáles son los impactos positivos de estos espacios en el asentamiento humano?

Se eligió Piura (Perú), como caso representativo de una ciudad intermedia latinoamericana con un importante componente de informalidad. En Perú se utiliza el término "asentamientos humanos" (AA.HH.), que se refiere al lugar donde se establece una persona o una comunidad. Generalmente, son agrupaciones de familias establecidas sin título legal y carecen de los servicios básicos. En este contexto, este trabajo aborda diferentes AA.HH. que tienen un origen informal. Entre ellos, los sectores formalizados son aquellos que ocuparon terrenos de forma irregular, pero con el tiempo se regularizaron y están bajo la jurisdicción de COFOPRI, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal. Además, se incluyen los sectores de los asentamientos informales (AA.II.), que son posiciones no regularizadas, sin reconocimiento ni Saneamiento Físico Legal, y están fuera del alcance de la Ley de Formalización. Estas son todas las propiedades destinadas a fines de vivienda que no cuentan con derechos inscritos y que son factibles de ser incorporadas al Programa de COFOPRI, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en su marco legal.

En este estudio se consideraron todos los espacios que fueron el resultado de una intervención directa por parte de los habitantes y que tenían un uso claramente público, ya que existen usos privados en el espacio público que no forman parte de este estudio, como el comercial o la ampliación de las casas hacia el espacio público; o espacios de uso semiprivado. que se encuentran entre lo privado y lo público, como ciertos antejardines o áreas cercadas.

En las últimas décadas, el surgimiento de la producción informal se ha convertido en un desafío crucial para el proceso de urbanización. El término "informal" a veces se ha interpretado como sinónimo de irregular, ilegal, no controlado, no autorizado, no planificado o marginal. Los debates sobre la informalidad en las ciudades se enfocan principalmente en dos aspectos

interrelacionados pero que, a menudo, se han abordado por separado: los debates sobre el empleo informal y los debates sobre la informalidad espacial. El primero se refiere a las actividades económicas fuera de los mercados regulados. Desde la década de 1940, se han estudiado estas actividades desde tres enfoques principales. Uno de ellos es tecnocrático, representado por autores como Germani (1973), quienes se centran en proyectos de modernización nacional y la erradicación del sector informal. Castells (1973), en cambio, critica este enfoque y busca desmantelar el mito de la marginalidad al analizar las causas de la informalidad con argumentos basados en teorías de la dependencia y enfoques marxistas. Una corriente más reciente, representada por de Soto (1989), adopta un enfoque dualista que considera al sector informal como una fuente de valor que debe integrarse en el sector formal para promover formas de capitalismo popular.

Numerosas teorías que se han desarrollado paralelamente han abordado la cuestión de la transformación informal, destacando la importancia de la autoconstrucción como sistema empírico de resolución de problemas mediante el análisis de la vivienda (entre otros Arecchi 1984; García Huidobro, Torres Torriti, & Tugas 2008). Turner, con sus estudios en las barriadas en Lima (1972; 1976), reinterpretó el pensamiento establecido y sugirió que, lejos de ser un problema, tales asentamientos eran, de hecho, una solución. En lugar de ser víctimas pasivas de las circunstancias, creía que los habitantes demostraban una gran energía e inteligencia en el uso de los recursos y en la evaluación de las prioridades.

En estudios más recientes se han combinado ambos aspectos, centrándose tanto en la informalidad urbana en general como en el crecimiento de las ciudades en el sur global. Además de estos enfoques, investigaciones principalmente académicas se han centrado en la socialización y la experiencia de la vida diaria en los asentamientos informales, así como en su capacidad para generar formas de resistencia y urbanización alternativa. Algunos ejemplos incluyen el trabajo de Holston (2008) sobre la ciudadanía insurgente; el de Roy y AlSayyad (2004), que incorpora aspectos etnográficos y antropológicos para estudiar la informalidad como una forma de vida; y el enfoque de Simone (2018), que considera la informalidad como una infraestructura de la vida cotidiana y analiza las transformaciones urbanas a través de ritmos que reflejan las necesidades de los residentes. Uno de los autores más influyentes en este campo es Roy (2005, 2011), quien entiende la informalidad como un proceso de urbanización que no se limita a los asentamientos populares, sino que también se extiende a la producción del espacio en el sur global, incluyendo las prácticas del Estado.

Indudablemente, la informalidad ha sido uno de los temas más discutidos en la reflexión sobre los procesos urbanos en América Latina en las últimas décadas (Pérez, 1991). Se ha argumentado que el creciente protagonismo de la informalidad se debe a diversas causas de naturaleza económica. Sin embargo, también se pueden identificar razones políticas e ideológicas que refuerzan su

importancia actual. Además, la conflictividad social en las ciudades latinoamericanas ha adquirido una dimensión espacial cada vez mayor, y son precisamente los asentamientos precarios donde se concentran las actividades informales. Por último, se ha dejado atrás la visión estigmatizante del fenómeno, abandonando términos de marginalidad, y, en cambio, hay varios trabajos que optan por una valoración de la capacidad empresarial y la creatividad de los participantes en el sector informal (Tokman, 1987). Se reconoce el ingenio innovador de los hogares de bajos ingresos que aprovechan las oportunidades específicas para sobrevivir y mejorar sus condiciones de vida (Hernández-García, 2016). En este contexto, McFarlane (2011) sostiene que es necesario seguir explorando para comprender cómo los diferentes regímenes de prácticas informales y formales configuran el urbanismo y tienen repercusiones en él.

La producción y configuración del espacio urbano en los asentamientos humanos se puede entender como un proceso en el que los propios habitantes desempeñan un papel fundamental y el espacio público se convierte en un escenario complejo y conflictivo de encuentro de actores que aportan vitalidad a los lugares (García-Arias & Hernández-Pilgarín, 2019). El espacio público ha sido objeto de gran interés en el ámbito del diseño urbano, tanto en términos de pensamiento e investigación como de práctica. Se considera una parte fundamental del entorno público (Carmona *et al.*, 2003). En el contexto de los asentamientos informales, el espacio público tiende a ser provisional y se encuentra en constante adaptación a través de diversas formas de apropiación (Kamalipour, 2023). Al igual que en el caso de la vivienda, el desarrollo del espacio público se lleva a cabo mayormente de forma autónoma, con los propios residentes asumiendo tanto la responsabilidad como la construcción física del entorno y los residentes, ya sea de manera individual o a través de organizaciones comunitarias, convirtiéndose en los principales actores involucrados en su creación.

En este contexto, la investigación se presenta como una oportunidad para mejorar la comprensión sobre la ocupación informal y para explorar nuevos temas relacionados con la producción del espacio público en América Latina. Además, se enfatiza la importancia de llevar a cabo estudios en ciudades intermedias, ya que tienen un gran potencial para formar parte de un sistema integrado en sus respectivos países. Asimismo, se centra en la producción física del espacio público, que es llevada a cabo por los propios pobladores e implica un cambio físico y visible de un entorno. Por último, se destaca que el espacio público puede desempeñar un papel crucial al vincular diferentes escalas territoriales y establecer una red coherente que sirva de referencia para contextos urbanos dispersos. Al relacionar un lugar con la experiencia cotidiana, De Certeau (1984) aborda el modo en que las personas pueden utilizar el conocimiento práctico en su vida diaria y luego trasladarlo a diferentes actividades y contextos. Chase, Crawford y John (2008) se refieren

explícitamente a De Certeau en sus investigaciones sobre los fenómenos espaciales cotidianos en la ciudad como una forma de "Urbanismo Cotidiano". Hou (2020) sostiene que estas iniciativas ascendentes ponen de manifiesto el papel de la cultura en el urbanismo y la producción social del espacio. En este contexto, un número importante de contribuciones recientes se ha centrado en los modos de organización y uso de los espacios públicos urbanos liderados por los ciudadanos, como las prácticas insurgentes (Miraftab, 2009), las planificación informal (Lydon & García, 2015) o las prácticas del urbanismo cotidiano (Chase, Crawford & Kaliski, 2008).

2. METODOLOGÍA

Esta investigación forma parte de un estudio morfológico sobre la producción informal del espacio público. El análisis cuantitativo y cualitativo se llevó a cabo en cinco asentamientos humanos de la ciudad de Piura.

El estudio se enfocó en una muestra de espacios públicos producidos que ocupaban terrenos que no eran de propiedad privada y que tenían un uso público. Esto incluyó espacios vacíos que corrían paralelos a la calle o a un límite natural, áreas de recreación (como parques o plazas) o manzanas sin construir (espacios vacíos sin un uso claramente definido).

2.1. Estudio de casos

La ciudad de Piura está situada en el noroeste de Perú y es la quinta ciudad más grande del país. En diferentes fases desde la década de 1960 Piura ha experimentado un crecimiento urbano acelerado, impulsado por la necesidad de vivienda y la ocupación irregular de suelo urbano. Aunque los sitios del centro de la ciudad se urbanizaron en períodos anteriores, los AA.HH. emergen a través de subdivisiones de terrenos rústicos generando una expansión horizontal (Figura 1). Este proceso no está reconocido por la planificación oficial, sino que se considera un proceso de urbanización marginal (De Solà-Morales, 1997). Combinados con el uso de diversos mecanismos establecidos por la ley, estos factores confieren al actor cierta legalidad (p. ej., la obtención de un certificado de posesión o el hecho de estar registrado) (Calderón Cockburn, 2019).

Hasta la fecha, Piura no cuenta con ningún plan de desarrollo urbano válido ni con otras herramientas de apoyo al desarrollo espacial. El Plan de Desarrollo Metropolitano elaborado en 2020 aún está en proceso de aprobación. Así, el impacto morfológico y urbanístico de estas construcciones masivas ha configurado una parte esencial del paisaje urbano.

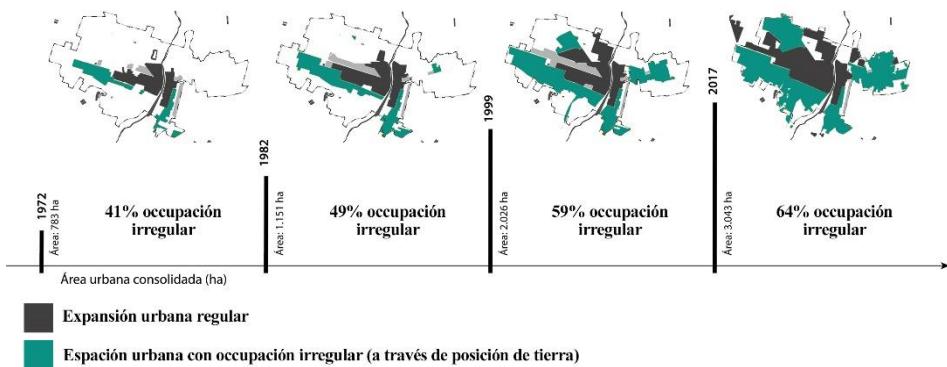


Figura 1: Expansión urbana regular e irregular en Piura. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Plan de Desarrollo Metropolitano de Piura (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2019).

En la elección de los barrios de estudio se tomaron en cuenta dos aspectos prácticos: la accesibilidad y la seguridad. Además, se consideraron otros factores como la ubicación dentro de la ciudad, la antigüedad, la densidad, el estado de consolidación, el nivel socioeconómico y la situación legal. Para este estudio, se seleccionaron cinco barrios (Figura 2) que presentan una amplia variación en el contexto de los asentamientos, con el objetivo de representar de manera más precisa la ocupación irregular de la ciudad. Sin embargo, se excluyeron los asentamientos en fase inicial, ya que los primeros esfuerzos se centran principalmente en la vivienda y la organización básica del asentamiento.



Figura 2: Barrios seleccionados para este estudio (1) A.H. Santa Rosa, (2) A.H. Santa Julia, (3) A.H. Las Dalias, (4) La Primavera, (5) A.I. Villa Chulucanas. Fuente: Elaboración propia, sobre mapa de Google Maps (2021).

La Tabla 1 muestra información sobre cada barrio que permite comparar las diferencias entre ellos y comprender mejor sus características:

	1 A.H. Santa Rosa	2 A.H. Santa Julia	3 A.H. Las Dalias	4 A.H. La Primavera	5 A.I. Chulucanas
Crecimiento urbano	Antes de 1962	1962-1982	Después 2000	1983-2000	Después 2000
Densidad (DU/MZNA)	237	254	111	260	78
Consolidación	Principalmente asfaltada	Sólo vereda asfaltada	No asfaltado	Sólo vereda asfaltada	No asfaltado
Ingresos de hogares	Medio alto	Medio / Medio-bajo	Medio / Medio-bajo	Medio alto	Medio / No información
Estado legal	Regularizado	Regularizado	Regularizado	Regularizado	No-regularizado

Tabla 1: Información sobre cada barrio analizado en este estudio. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Plan de Desarrollo Metropolitano de Piura (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2019).

2.2. Recopilación de datos

La recopilación de datos se basó en una actividad cartográfica, un cuestionario y material visual.

Primeramente, se llevó a cabo un proceso de mapeo que permitió recopilar observaciones y se utilizó para ilustrar cómo funcionan las diferentes formas de informalidad urbana en el espacio público a nivel de barrio. A partir de observaciones previas, se utilizó una tabla que incluía un conjunto de categorías derivadas de estas: 1) tamaño, 2) equipamiento, 3) interpretación del uso y 4) comentarios. En cuanto al equipamiento, los parámetros incluyeron elementos recreativos que hacían referencia a juegos instalados en el espacio, mobiliario como bancos y mesas, sombra que se refería a las instalaciones que proporcionaban protección contra el clima, elementos deportivos como arcos de fútbol o máquinas de ejercicio, entre otros; así como incluyeron elementos culturales que podía abarcar desde elementos religiosos con relevancia local o construcciones que se entendían como instalaciones o como almacenes, por ejemplo. Además, se documentó si el espacio cuenta con árboles o áreas verdes. La interpretación de uso incluyó parámetros como el recreo y juego, el deporte, la relajación, reuniones sociales, la jardinería o actividades domésticas. Es importante destacar que se permitía marcar más de una opción en cada categoría.

Cada espacio público fue documentado con un mapa que mostraba su ubicación, fotografías y un dibujo de su planta. En total, se logró mapear 62 espacios en los cinco AA.HH. La Figura 3 muestra los espacios públicos mapeados.



Figura 3. Espacios públicos mapeados en los cinco barrios. Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se llevó a cabo una breve encuesta para recopilar la opinión de la comunidad. En total, se formularon cinco preguntas cerradas con la opción de agregar comentarios adicionales y las preguntas se refieren a todo el espacio público del barrio. Estas preguntas abordaron temas como la valoración de los espacios públicos en el barrio, la iniciativa y motivación para transformar el espacio, su uso y el impacto positivo que generan estos nuevos espacios. Se desea mediante esta encuesta anticipar cómo la gente evalúa la situación del espacio público en su barrio, cómo y por qué decidieron generar estos nuevos espacios y qué uso le dan. Finalmente se quería reflexionar sobre cómo el espacio producido ha influenciado el barrio. Las categorías de las respuestas se definieron a través de observaciones y conversaciones en terreno y, también, a través de una primera prueba piloto del cuestionario. Al mismo tiempo, se recopiló información sociodemográfica, como la edad y el género de los participantes, si eran propietarios o inquilinos y cuántos años habían vivido en el barrio.

La encuesta se administró a residentes y usuarios seleccionados aleatoriamente durante el trabajo de campo y las visitas al lugar. Se recopiló información de un total de 75 encuestas, que se procesaron utilizando una tabla

de Excel. Los 75 encuestados se distribuyen equitativamente entre los cinco barrios (entre 12 y 17 por cada barrio). Además, las conversaciones no estructuradas con los residentes proporcionaron información valiosa para comprender los temas de investigación y arrojaron luz sobre diferentes cuestiones a diversos niveles. Estas conversaciones también enriquecieron y complementaron las preguntas de la encuesta.

3. RESULTADOS

Las observaciones iniciales revelaron una lógica en la producción de espacios públicos en los asentamientos humanos de Piura. Las diferentes formas de organización del entorno urbano, como calles, veredas, viviendas e infraestructuras, surgen de diversas modalidades de urbanización, subdivisión y construcción. Estas combinaciones dan lugar a las distintas formas de los espacios producidos. Sus propiedades espaciales y su uso están influenciados por ideas y proyectos individuales o colectivos, que varían en términos de ritmo de ejecución, momentos de inicio y alcance de escala. No existe un plan predefinido que determine el propósito del espacio público. En los AA.HH. a menudo hay áreas designadas como zonas recreativas que, eventualmente, se convertirán en parques en futuras urbanizaciones. Sin embargo, es frecuente que estos parques nunca se construyan y las zonas permanezcan libres y disponibles para la comunidad.

En el estudio, se logró mapear 62 espacios públicos generados con usos variados, métodos de ejecución, actividades y elementos. Estos espacios difieren en tamaño, nivel de desarrollo, disponibilidad de áreas verdes, instalaciones y mobiliario. Sin embargo, se pueden observar algunas similitudes tanto en equipamientos similares como en el uso. La Tabla 2 muestra la información recopilada.

	Tamaño			Equipamiento									Interpretación de uso					
	S	M	L	Elementos recreativos	Mobiliario	Sombra	Elementos deportivos	Elementos culturales	Construcciones	Arboles	Césped / flores	Recreo / juego	Deporte	Relajación	Reuniones sociales	Jardinería	Actividades domésticas	Otros
C.	8	23	31	12	30	9	21	1	1	39	16	18	18	5	33	6	2	6
%	13%	37%	50%	19%	48%	15%	34%	2%	2%	63%	26%	29%	29%	8%	53%	10%	3%	10%

Tabla 2: Información recopilada sobre los espacios mapeados. Fuente: Elaboración propia.

La distribución de los espacios públicos en los barrios varía según el área disponible. En barrios menos consolidados, es común encontrar espacios producidos de gran tamaño. Alrededor del 50% de los espacios mapeados que

tienden 500 metros cuadrados o más y están delimitados por calles. Otros espacios son más pequeños y están ubicados cerca de las viviendas. La ubicación es, sin duda, muy relevante, ya que afecta directamente a la forma de los espacios públicos y determina la conexión con la vivienda.

A través de un primer análisis de los equipamientos y usos identificados, es posible definir tres grandes grupos en la producción del espacio público con fines comunitarios: espacios deportivos (18 de los 62), parques recreativos (18 de los 62) y espacios más pequeños destinados a reuniones (26 de los 62). Todos estos usos podrían considerarse para beneficio de la comunidad y tienen un carácter socio-recreativo. Cabe mencionar que algunos espacios pueden tener más de una interpretación de uso. En cuanto a tipologías formales, los espacios deportivos y parques recreativos muestran una geometría regular encuadrada en el sistema ortogonal y delimitada por calles como mínimo en tres de sus cuatro lados. El trazado de un ejemplo es una especie de triángulo (Figura 4 y 5). Sin embargo, los casos de los espacios utilizados para reuniones prácticamente no muestran tipos formales comunes en cuanto a trazados, así como difieren en forma y relación con la calle y el edificio (Figura 6).



Figura 4: Campos deportivos seleccionados de los 18 casos. Fuente: Elaboración propia.

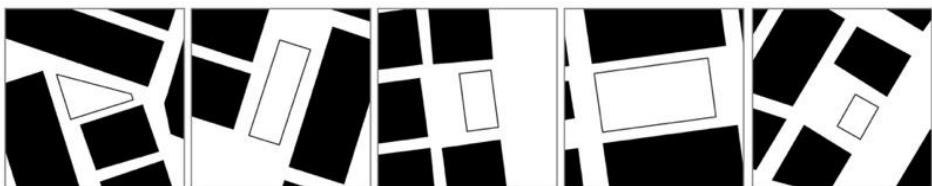


Figura 5: Parques recreativos seleccionados de los 18 casos. Fuente: Elaboración propia.



Figura 6: Espacios para reuniones seleccionados de los 26 casos. Fuente: Elaboración propia.

La producción de espacios deportivos se lleva a cabo en áreas abiertas, generalmente sin una delimitación clara, y uno de los ejemplos más significativos es "la cancha" o el campo de deportes. Estos espacios suelen tener una extensión de más de 1000 metros cuadrados. Como muestran las fotos y dibujos de la disposición (Figura 7), la superficie de estos espacios está compuesta principalmente por materiales naturales del suelo, como arena o tierra. Por lo general, carecen de muchos elementos adicionales, aunque las personas pueden construir porterías de fútbol o colocar redes para jugar al voleibol. También se pueden encontrar otros tipos de mobiliario urbano, como papeleras, bancos e iluminación; sin embargo, su utilidad a menudo se cuestiona y tienden a descuidarse. Los árboles, que suelen estar ubicados alrededor del espacio, proporcionan sombra.

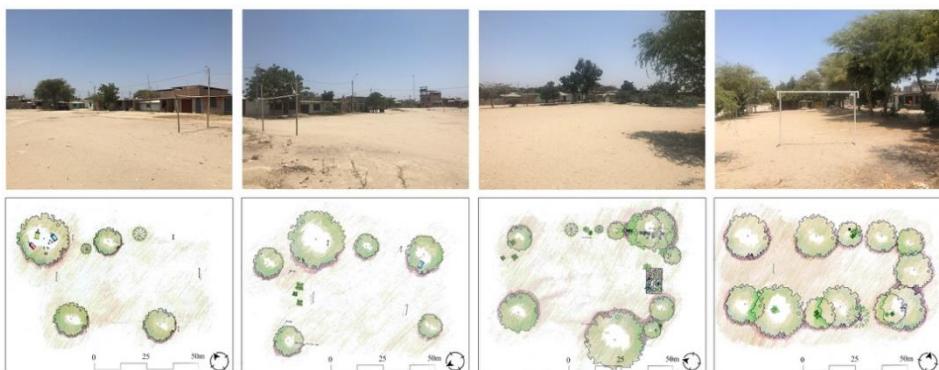


Figura 7: Fotografías y dibujos de la planta de espacios producidos de uso deportivo (A.H. Las Dalias, A.H. Las Dalias, A.I. Villa Chulucanas, A.I. Villa Chulucanas). Fuente: Elaboración propia.

Además, se identifican espacios recreativos de gran tamaño (500 metros cuadrados o más) en áreas sin uso definido en los AA.HH. (Figura 8) Hay diversidad en su diseño y distribución. Están destinados al juego y, a veces, a la práctica deportiva. Suelen tener superficies de arena o tierra. Se utilizan llantas para delimitar áreas o como componentes de juegos. La mayoría cuenta con pallets reciclados para muebles o juegos. La presencia de áreas verdes, árboles y mobiliario urbano es común. Proporcionan sombra y protección solar. Algunos tienen flores o césped. La función recreativa predomina, pero también pueden tener áreas para jardinería o mobiliario social. Estos espacios cumplen múltiples funciones



Figura 8: Fotografías y dibujos de la planta de espacios producidos de uso recreativo (A.H. La Primavera, A.H. La Primavera, A.H. Santa Julia, A.H. Santa Julia). Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, los AA.HH. cuentan con espacios de reunión que son relativamente pequeños, con dimensiones que oscilan entre los 20 y 30 metros cuadrados (Figura 9). Estos espacios suelen estar equipados con muebles como sillas, mesas y, en ocasiones, sofás, o incluso muebles de salón reciclados. A veces, se utilizan materiales naturales, como troncos de árboles, para el mobiliario. Estos espacios funcionan como puntos de encuentro dentro del barrio y se utilizan en diferentes momentos, pero principalmente durante las tardes o en reuniones de la junta directiva los fines de semana. Además de las reuniones regulares, se observa que estos espacios se utilizan para otros tipos de actividades, como fiestas o encuentros familiares. En estas ocasiones, se añade decoración, como guirnaldas, banderas, flores y globos. Los habitantes suelen colocar sillas en la calle y toldos para protegerse del sol o la lluvia. Estos eventos generalmente tienen lugar en un día o durante unas pocas horas.

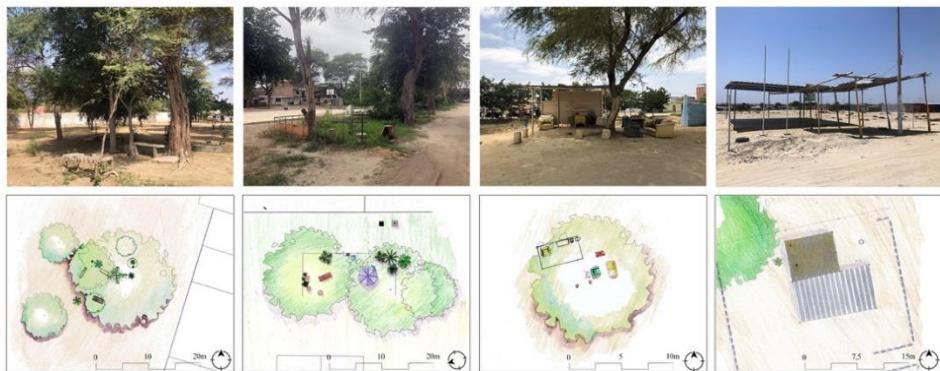


Figura 9: Fotografías y dibujos de la planta de espacios producidos para reuniones (A.H. Santa Rosa, A.H. Santa Rosa, A.H. La Primavera, A.I. Villa Chulucanas). Fuente: Elaboración propia.

El cuestionario fue respondido por 75 vecinos de los cinco AA.HH., en su mayoría propietarios de viviendas (91%), seleccionados al azar durante las visitas en el terreno. Los resultados brindan información sobre la motivación, uso y beneficios de los espacios públicos producidos en los AA.HH. En cuanto a la distribución por edades, el 40% de los encuestados tenían entre 41 y 60 años, el 20% tenían entre 25 y 40 años o más de 60 años, el 8% eran niños y adolescentes, y el 12% eran jóvenes entre 18 y 24 años.

El análisis confirmó que muchos aspectos del diseño y mantenimiento de los espacios públicos en los AA.HH. fueron insatisfactorios, lo que llevó a la producción informal por parte de los habitantes. El 82% de los encuestados expresaron insatisfacción con el espacio público general de su barrio, y ellos mismos se encargaban de mantener el espacio producido, en algunos casos con el apoyo adicional de la junta vecinal (JUVECO) en un 16%.

Según los resultados del cuestionario, las principales motivaciones para transformar el espacio vacío en espacios para la comunidad fueron las siguientes (Figura 10): El 98% de los encuestados deseaban disponer de un lugar de reunión, recreo y deporte. En este contexto, "la cancha" (de fútbol) como espacio público es especialmente significativa en los barrios y ofrece un buen ejemplo, ya que la producción de este espacio está relacionada con la forma en que se utiliza: para el deporte, pero también como un lugar para construir relaciones sociales. No se trata solo de jugar al fútbol (u otro deporte), sino también de la apropiación territorial que algunos individuos y grupos intentan o consiguen. Además, el 38% deseaba tener un espacio verde que también fuera recreativo. Por otro lado, el 36% mencionó que buscaba mejorar el entorno del barrio con la disposición de nuevos espacios públicos. Algunos mencionaron que querían tener un espacio de calidad fuera de sus casas para actividades sociales con la familia.

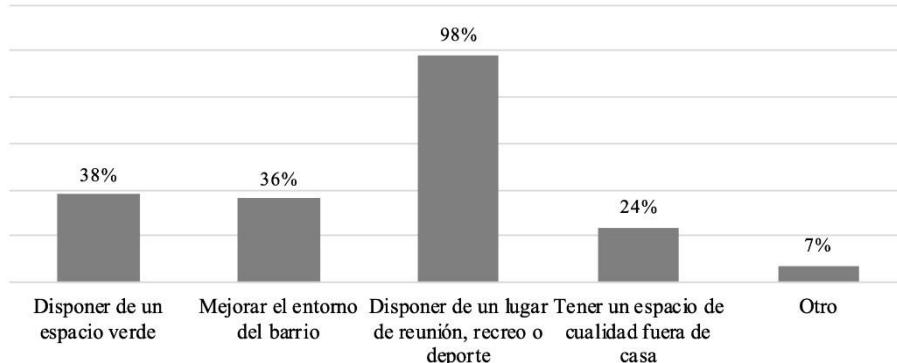


Figura 10: Motivación para la producción de los espacios (n = 75, respuesta múltiple). Fuente: Elaboración propia.

El 65% de los encuestados confirmó que la idea de llevar a cabo la construcción de espacios públicos surgió de un grupo de vecinos. El 27% confirmó que la iniciativa partió de uno o dos vecinos que comenzaron de manera individual, mientras el 7% confirmó el respaldo de personas u organizaciones externas.

Los resultados del cuestionario en la Figura 11 muestran que estos espacios permiten una variedad de actividades, respaldando las observaciones anteriores. La producción del espacio puede incluir diferentes funciones, como reuniones, juegos y otras actividades como el fútbol. Las prácticas sociales asociadas al recreo y juego también contribuyen a generar vínculos con el espacio y a su transformación. Las reuniones sociales son la actividad más común en los espacios producidos (56%), incluyendo juntas de vecinos y reuniones familiares. Algunas personas mencionaron el uso del espacio para la jardinería, e incluso se pueden observar pequeños huertos urbanos en algunos lugares. El uso para actividades domésticas como lavar ropa, cocinar o vender productos es menos mencionado. La venta ambulante es un fenómeno extendido en América Latina y se percibe de manera polarizada: algunos lo consideran una forma legítima de ganarse la vida, mientras que otros lo ven como una invasión del espacio público.

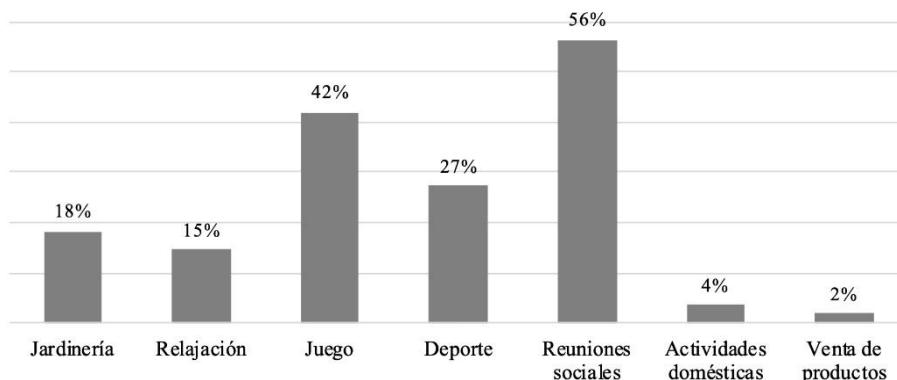


Figura 11: Actividades relacionadas con la producción de los espacios (n = 75, respuesta múltiple). Fuente: Elaboración propia.

La Figura 12 muestra el impacto positivo de los espacios públicos producidos en los AA.HH. Los encuestados destacaron que se genera mayor uso del espacio urbano del barrio y una mejora significativa en la vida pública. A través del juego, la gente se conecta con otras actividades sociales del barrio, se apropiá del espacio y construye identidad. Se observaron campañas de mejora y limpieza del espacio organizadas por los vecinos durante el trabajo de campo. También se gestiona cada vez más elementos para la construcción. En cuanto a la seguridad, los encuestados confirmaron que la producción de los espacios ha

aumentado la presencia de personas fuera de sus hogares y se ha implementado una iluminación pública que ha contribuido a reducir la delincuencia.



Figura 12: Evaluación del impacto positivo de los espacios producidos en los AA.HH. (n = 75).
Fuente: Elaboración propia.

4. DISCUSIÓN

La ocupación informal en las ciudades es una forma de adaptación a las condiciones urbanas actuales. A partir de la década de 1960, la reevaluación de la producción informal liderada por Turner (1972; 1976) enfatizó los procesos subyacentes y así reorientó el debate desde las características visuales y físicas (lo que una casa “es”) hacia lo que una casa “hace”; en otras palabras, desde el producto hacia el proceso. La literatura más reciente se centra en la aplicación política de estas etiquetas y en su categorización (Marx & Kelling, 2019). En lugar de ver los espacios informales como una molestia o algo que debe integrarse en la planificación formal, se sugiere que pueden ser considerados como co-productos del espacio urbano (Fiori & Brandao 2010). En este contexto, autores como Hernández y Kellett (2010) y Lara (2010) defienden la necesidad de una planificación formal en los asentamientos informales “no planificados”, aunque con enfoques diferentes.

Las experiencias presentadas en este estudio reflejan la posibilidad de producir el espacio urbano al margen de las dinámicas institucionales y de mercado, a menudo en contra de o en ausencia de normas legales y urbanísticas. La relación entre personas y espacios públicos es estrecha. No solo interactúa la gente con el entorno construido mediante su uso, sino que también lo transforma y moldea activamente (Hernández-García, 2014). En un proceso de diseño “formal” se produce algo similar, pero con una diferencia en la toma de decisiones. Los criterios prácticos de diseño se relacionan con las ideas

municipales y los diseños realizados por arquitectos y urbanistas para la incorporación de áreas verdes o elementos específicos. Se podría afirmar que la conexión entre las personas y los lugares tiende a ser poco sólida.

Los barrios exhiben diversidad visual con diferentes etapas de desarrollo, materiales y colores, creando una escena rica y multifacética. Los resultados de los casos estudiados revelan que los factores de planificación y diseño de los espacios públicos comparten similitudes en ubicación, tamaño, acceso y límites. Estos factores pueden ser resultado de circunstancias o decisiones conscientes, pero desempeñan un papel importante en el desarrollo de estos lugares. La producción de espacios públicos en los AA.HH. implica decisiones basadas en criterios de diseño, necesidades y aspiraciones, condicionadas por factores como la implementación y el presupuesto. La principal motivación de las personas en los barrios es el deseo de tener un lugar para el recreo o el deporte, que sirva como punto de encuentro para los vecinos y donde los niños puedan jugar juntos. Producir diferentes formas de espacio público puede considerarse un intento de posibilitar cierto grado de semejanza visual con lo que se considera la ciudad formal, lo que posiblemente facilite futuras formas de formalización. Además, según argumenta Kamalipour (2023), ciertas similitudes de diseño con la ciudad formal también pueden brindar oportunidades para intervenciones de diseño que no requieren demolición masiva.

En Piura, los espacios públicos urbanos pueden ser distinguidos como espacios abiertos naturales, como espacios construidos y como aquellos en los que hay cierta herencia cultural, cada uno con funciones, formas, áreas y escalas diversas. Además, existen espacios abiertos vacíos con potencial para ser incluidos en la estructura urbana. Según Schroeder y Coello (2020), los parques vecinales son la unidad básica de los parques de la ciudad considerados en la planificación regularizada, y se caracterizan por su carácter abierto y una estructura sencilla que incluye áreas de juegos y zonas verdes. Estos parques construyen la identidad de la zona. También están las plataformas, que son espacios vacíos con una plataforma de concreto de uso múltiple y suelen carecer de mobiliario y vegetación.

En comparación con el contexto formal de la ciudad, los parques recreativos y deportivos presentados en el estudio pueden parecer desordenados, pero tienen sentido para los usuarios locales. Se nota una riqueza de elementos (aunque improvisados) y mayor área verde. Las canchas presentan similitud con las plataformas de la ciudad formal y cuentan con elementos necesarios para su uso deportivo. También existen espacios pequeños utilizados para reuniones que no están contemplados en la planificación reglada.

Se examina la relación entre el diseño urbano de los espacios públicos y la producción informal, planteando el desafío de aprender de esta última. Las diferentes formas de producción del espacio presentadas en este estudio pueden enseñar a los planificadores cómo debería ser la ciudad regular: un territorio y

entorno natural moldeados por los residentes, quienes tienen la libertad de perseguir sus intereses, satisfacer sus necesidades y expresar sus identidades culturales y formas de vida. Sin embargo, esto debe hacerse utilizando los recursos del Estado y, posiblemente, la orientación de expertos para mejorar las ideas surgidas directamente de los ciudadanos y maximizar su calidad de vida (Borja, 2012). Los criterios de diseño deben considerar la dinámica de las comunidades y las identidades de los ciudadanos, siendo flexibles para adaptarse a variables y condiciones cambiantes con el tiempo (Jones, 2017). Se promueven enfoques que fomentan prácticas de autoayuda. Las recomendaciones de diseño y futuros trabajos deben avanzar hacia intervenciones basadas en evidencia, incorporando una comprensión de cómo funciona la informalidad.

5. CONCLUSIONES

La informalidad muchas veces implica la carencia de propietarios, instituciones o estructuras formales. En este estudio empírico, la falta de un proceso formal es una condición significativa que influye en la producción del espacio público. La ausencia de propiedad formal de estas áreas permite que los residentes actúen en un entorno público urbano. Esto contrasta con la acción en un espacio público formal, como parques y áreas abiertas, donde no se requiere ninguna intervención por parte de los usuarios, ya que la producción y el mantenimiento son responsabilidad de las instituciones gubernamentales.

El objetivo de este trabajo era investigar las características espaciales de los espacios públicos producidos y comprender las razones detrás de su creación y uso. Se buscaba comprender e interpretar el espacio producido en su contexto urbano, analizar cómo se distribuyen los diferentes elementos en el espacio que definen su uso, comprender los impactos positivos de estos espacios en los asentamientos humanos y explorar la relación entre los espacios y las personas que los generan. Se utilizó una actividad de mapeo para crear una representación visual de dónde y cómo surgen y funcionan los espacios informales en términos de sus características y componentes. Aunque cada espacio es único, se identificaron ciertas similitudes entre ellos. Además, los resultados del cuestionario muestran el deseo de disponer con más espacios públicos en el barrio, que finalmente llevó a su producción.

Los espacios estudiados son dinámicos y albergan diversas prácticas, desafiando la visión corporativa de la ciudad y permitiendo la transgresión y la subversión a través de su apropiación y uso. Estas apropiaciones alternativas brindan a los arquitectos y planificadores la oportunidad de cuestionar sus propios juicios de valor, lo que a su vez abre nuevas perspectivas para promover una convivencia urbana más inclusiva y solidaria. Estos espacios también ofrecen lugares abiertos para experimentar la ciudad de manera diferente, creando entornos con un orden distinto al espacio público "planificado". Esto fomenta la

(re)imaginación del espacio, donde las personas son arquitectos activos de su entorno en lugar de meros receptores pasivos de políticas y diseños impuestos.

Debido a los objetivos y preguntas de la investigación, hubo ciertos temas y ciertos aspectos que no se exploraron en este estudio. Se buscaba explorar la transformación física de los espacios públicos urbanos, aunque no se profundizó en el rol de la comunidad y de los distintos agentes de la ciudad. Este aspecto podría constituir un campo de investigación interesante para futuros estudios.

BIBLIOGRAFÍA

- AlSayyad, Nezar (2004), "Urban informality as a "New" way of life", in Roy, Ananya & AlSayyad, Nezar -eds.- (2004), *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, Maryland, Lexington Press, pp. 7–30.
- Arecchi, Alberto (1984), "Auto-construction in Africa. Prospects and ambiguities", *Cities*, vol. 1, n°6, pp. 575–579. DOI: [https://doi.org/10.1016/0264-2751\(84\)90065-9](https://doi.org/10.1016/0264-2751(84)90065-9).
- Borja, Jordi (2012), *A la Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual*, Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Calderón Cockburn, Julio (2019), "El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI", *PLURIVERSIDAD*, n°3, pp. 45–64. DOI: <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234>.
- Carmona, Matthew; Heath, Tim; Oc, Taner & Tiesdell, Steve (2003), *Public Places Urban Spaces*, Oxford, Architectural Press.
- Castells, Manuel (1973), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Chase, John; Crawford, Margaret & Kaliski, John (2008), *Everyday urbanism*, Nueva York, Monacelli Press.
- De Certeau, Michael (1984), *The practice of Everyday Life*, Berkeley, University of California Press.
- De Solà-Morales, Manuel (1997), *Las formas de crecimiento urbano*, Barcelona, Edicions UPC.
- De Soto, Hernán (1989), *The other path: the invisible revolution in the Third World*, Nueva York, Harper & Row.

Dovey, Kim & King, Ross (2012), "Informal Urbanism and the Taste for Slums", *Tourism Geographies*, vol. 14, n°2, pp. 275–293. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616688.2011.613944>.

Fiori, Jorge and Brandao, Zeca (2010), "Spatial Strategies and Urban Policy: Urbanism and Poverty Reduction in the Favelas of Rio de Janeiro", en Hernandez, Felipe; Kellett, Peter & Allen, Lea -eds.- (2010), *Rethinking the Informal City: Critical Perspectives from Latin America*, Oxford, Berghahn Books, pp. 181–2006.

García-Arias, Manuel Felipe & Hernández-Pilgarín, Gregorio (2019), "Obsolescencia y revitalización de un parque. acción colectiva, cognición y ciudadanía en la apropiación del espacio público", *Revista Eleuthera*, n°20, pp. 55–72. DOI: <https://doi.org/10.17151/eleu.2019.20.4>.

García Huidobro, Fernando, Torres Torriti, Diego & Tugas, Nicolás (2008), *El tiempo construye*, Barcelona, Gustavo Gili.

Germani, Gino (1973), *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Hernández-García, Jaime (2014), "Construcción Social de Espacio Público en Barrios Populares de Bogotá", *Revista INVÍ*, vol. 28, n°78, pp. 143–178. Disponible en: <https://revistantiinv.uchile.cl/index.php/INVÍ/article/view/62459>.

Hernández-García, Jaime (2016), "Hábitat popular, ¿un modo alternativo de producción de espacio para América Latina?", en Hernández, Iliana -ed.- (2016), *Estética de los mundos posibles: inmersión en la vida artificial, las artes y las prácticas urbanas*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 245–258.

Hernández, Felipe & Kellett, Peter (2010), "Introduction: Reimagining the Informal in Latin America", en Hernández, Felipe; Kellett, Peter & Knudsen Allen, Lea -eds.- (2010), *Rethinking the informal city: Critical perspectives from Latin America*, Oxford, Berghahn Books, pp. 1–22.

Holston, James (2008), *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Hou, Jeffrey (2020), "Guerrilla urbanism: urban design and the practices of resistance", *Urban Design International*, n°25, pp. 117-125. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41289-020-00118-6>.

Jones, Paul (2017), "Formalizing the informal: Understanding the position of informal settlements and slums in sustainable urbanization policies and strategies in Bandung, Indonesia", *Sustainability*, vol. 9, n°8, p. 1436. DOI: <https://doi.org/10.3390/su9081436>.

Kamalipour, Hesam (2023), "Shaping Public Space in Informal Settlements: A Case Study", *Sustainability*, vol. 15, n°4, P. 3781. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15043781>.

Kropf, Karl (2009), "Aspects of urban form", *Urban Morphology*, vol. 13, n°2, pp. 105–120. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118747711.ch3>.

Lara, Fernando Luiz (2010), "The Form of the Informal: Investigating Brazilian Self-Built Housing Solutions", en Hernández, Felipe; Kellett, Peter & Knudsen Allen, Lea -eds.- (2010), *Rethinking the informal city: Critical perspectives from Latin America*, Oxford, Berghahn Books, pp. 23–38.

Lydon, Mike & García, Anthony (2015), *Tactical Urbanism: Short-term Action for Long-term Change*, Washington D.C., Island Press.

Marx, Collin & Kelling, Emily (2019), "Knowing urban informalities", *Urban Studies*, vol. 56, n°3, pp. 494–509. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098018770848>.

McFarlane, Colin & Waibel, Michael (2011), *Urban informalities: reflections on the formal and informal*, Londres, Nueva York, Routledge.

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (2019), *Plan de desarrollo Metropolitano Piura-Catacaos-Castilla, 2020 - 2040. Piura, 26 de octubre de 2020*.

Miraftab, Faranak (2009), "Insurgent planning: Situating radical planning in the global south", *Planning Theory*, vol. 8, n°1, pp. 32–50. DOI: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>.

Pérez, Juan Pablo (1991), *Informalidad urbana en América Latina Enfoques, problemáticas einterrogantes*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad FLACSO-Guatemala (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46972.pdf>.

Roy, Ananya (2005), "Urban informality: Toward an epistemology of planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 71, n°2, pp. 147–158. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>.

Roy, Ananya (2011), "Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n°2, pp. 223–238. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>.

Roy, Ananya & AlSayyad, Nezar (2004), *Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, Lanham, Maryland, Lexington Books.

Schroeder, Stella & Coello-Torres, Claudia (2020), "Exploración de una metodología integral de los espacios urbanos abiertos en Piura, Perú", *Aus*, n°28, pp. 13–21. DOI: <https://doi.org/10.4206/aus.2020.n28-03>.

Simone, AbdouMaliq (2018), *Improvised lives : rhythms of endurance in an urban South*, Cambridge, Polity Press.

Tokman, Víctor E. (1987), "El sector informal: Quince años después", *El Trimestre Económico*, vol. 54, nº215, pp. 513–536.

Turner, John F. C. (1976), *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, Nueva York, Pantheon.

Turner, John F. C. & Fichter, Robert (1972), *Freedom to build: dweller control of the housing process*, Nueva York, Macmillan.

Analysis of a planned neighbourhood of Kinshasa and its mix with spontaneous extension neighbourhoods: the case of the Maman Mobutu City *

Análisis de un barrio planificado de Kinsasa y su mezcla con barrios de extensión espontánea: el caso de la ciudad de Maman Mobutu

MANLIO MICHEILETTO

PhD in Architectural Composition

Associate Professor

German University in Cairo (Cairo, Egypt)

manlio.micheiletto@gmail.com

ORCID: [0000-0003-2098-3414](https://orcid.org/0000-0003-2098-3414)

VICTOR BAY MUKANYA KAYEMBE

PhD in Architecture and Urban Design

Associate Professor

ISAU Kinshasa (Kinshasa, DR Congo)

victormukabay02@gmail.com

ORCID: [0009-0001-5244-061X](https://orcid.org/0009-0001-5244-061X)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 17-04-2024

Cómo citar/How to cite: Michieletto, Manlio & Mukanya Kayembe, Victor Bay (2024): "Analysis of a planned neighbourhood of Kinshasa and its mix with spontaneous extension neighbourhoods: the case of the Maman Mobutu City", *Ciudades*, 27, pp. 135-153. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.135-153>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Abstract: Kinshasa, one of Africa's most densely populated capital cities, has been grappling with the issue of informality in its planned settlements. This paper, aiming to understand this issue comprehensively, has employed a unique and rigorous qualitative and quantitative analysis. The research includes material and site surveys, allowing for a detailed study of the transformation of the Mamam Mobutu Garden City. Built-in the 80s on an existing informal village, the project later faced an invasion of illegal settlers and constructions. The surroundings have also witnessed the radicalisation of precarious communities, posing a threat to achieving sustainable human development.

Keywords: Kinshasa, garden city, informality, human settlement.

* This article presents the results of the research conducted by Manlio Michieletto and Victor Bay Mukanya at the ISAU Kinshasa, DR Congo.

Resumen: Kinshasa es una de las capitales más pobladas y densas de África; en las últimas décadas, la informalidad ha engullido asentamientos planificados realizados antes y después de la Independencia de 1960. Mediante un análisis cualitativo-cuantitativo, recopilando material y estudios *in situ*, el artículo pretende estudiar la transformación de un proyecto urbano, la ciudad jardín Mamam Mobutu, construida en los años 80 sobre un poblado informal existente, que posteriormente fue víctima de una invasión de colonos y construcciones ilegales. El entorno también ha sido testigo de la radicalización de comunidades precarias hacen peligrar la consecución de un desarrollo humano sostenible.

Palabras clave: Kinsasa, ciudad jardín, informalidad, asentamiento humano.

1. INTRODUCTION

In 1920, Kinshasa had about 25,000 inhabitants and gradually increased its population until it reached 50,000 in 1940. At the beginning of the 21st century, the city experienced a process of rapid urbanisation caused mainly by the rural exodus and massive displacement of people fleeing the civil war in eastern DRC¹. This population increased in the 1980s, going from 2,052,873 to 6,140,419 in 2000. The latest statistics (2023) report a population close to 17,000,000².

Kinshasa comprises about 35% of the Democratic Republic of Congo's urban population. It has faced enormous housing, sanitation and infrastructure challenges in the last two decades. Sustainable urban planning and good governance must be implemented to clean up the urban environment and ensure tenure security to remedy this situation.

This massive demographic growth is at the root of the complex phenomena of rapid expansion of Kinshasa towards its peripheries and the appearance of precarious, irregular neighbourhoods that develop alongside planned areas. The conurbation was done outside of any urban planning, resulting in illegality and, by extension, a spontaneous expansion that materialises in a sort of stratification tending to an abstraction of the sociodemographic, spatial, environmental and economic factors. The term spontaneous is intended as a residential district developed by its inhabitants, often after illegally occupying the land, in which both the housing and the public facilities are constructed outside the usual market and public sector mechanisms.

As said, several precarious neighbourhoods develop informally on the city's outskirts or next to planned communities, leading to an involuntary mix between different social classes. Low-income households mainly inhabit spontaneous neighbourhoods, which lack public urban amenities and basic infrastructure compared to planned neighbourhoods.

About 396,620 registered households are settled in precarious neighbourhoods, where living conditions are despicable, inadequate and

¹ Kinshasa en detail, Preface by Léon de Saint Moulin in "Kinshasa my city, my capital", Edition l'Harmattan, Paris, 2014.

² https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Kinshasa

intolerable in the 21st century³. These difficult living conditions have created a significant influx in the uncontrolled development of Kinshasa, making it, at the same time, one of the most populated cities in Africa, behind cities like Lagos and Cairo. In fact, according to UN studies, the global urban population will reach 6,6 billion inhabitants in 2050; the majority will be in the countries of the Global South. Moreover, according to the report of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, the city of Kinshasa will become the 21st most populated city in the world⁴.

While remaining one of the least urbanised cities in Africa, Kinshasa presents a varied urban structure composed of the old urbanised cities and the new non-urbanized districts, which are generally precarious. This accelerated, unplanned and uncontrolled urbanisation disrupts the urban fabric by concentrating several populations in unhealthy neighbourhoods. Low-income households usually inhabit these neighbourhoods, which are created on sites unfit for construction and need more urban amenities and basic infrastructure.

1.1. Objective of the study

In contrast to planned neighbourhoods, spontaneous neighbourhoods are conceived without the supervision of government authorities in response to immediate housing needs and rapid unregulated urbanisation, whose structures are built improvised, with inefficient use of space and a generally high population density.

On the other hand, planned neighbourhoods result from urban design and planning developed by urban planners, architects, or government authorities. They are generally organised in an orderly manner, with laid-out streets, well-defined activity zones, planned green spaces and public facilities. Creating these neighbourhoods involves deliberate design, land allocation, planned infrastructure, and building regulations.

Knowing that (illegal) neighbourhoods inflict their characters on planned neighbourhoods by destroying them, this research aims to examine the negative influence of spontaneous neighbourhoods on planned neighbourhoods of Kinshasa by highlighting the different impacted aspects such as infrastructure, safety, the environment, and the quality of life of residents.

³ Statement by Ms. Bafalanga Atosa, Secretary General for Town Planning and Housing, on World Habitat Day, Kinshasa, October 6, 2014.

⁴ According to the United Nations Department of Economic and Social Affairs report for Kinshasa.

2. METHODOLOGICAL APPROACH

A qualitative and quantitative analysis have enabled the identification of the critical aspects of a planned settlement, Maman Mobutu, and its proximity and mix with spontaneous neighbourhoods.

In the first half of 2023, the authors interviewed residents and municipal officials from Maman Mobutu City to collect their perceptions and experiences. During the same period, this data collection was supplemented by field observation to assess the state of the infrastructure and the environment and social dynamics. Visiting the area allowed a physical assessment and data collection through sketches and photos. However, analysing documents such as government reports or archives was challenging. As mentioned above, the absence of academic studies, press articles or relevant previous publications has pushed the authors to rely on the data collected.

The infrastructure and urban dynamics have also been critically analysed by evaluating the state of the city's roads, water and sanitation networks, electricity and other public services. Therefore, the Maman Mobutu and spontaneous extensions studies allowed us to compare the quality and availability of services by conducting analyses at different levels.

Based on the current state of the targeted neighbourhoods, the urban analysis focused on the accessibility characteristics and the urban and social morphology, highlighting an exhaustive diagnosis that allowed us to determine the set of urban problems and issues to which these neighbourhoods are subject today, whether on the scale of their social parts or their relationships with their general environment. The analysis of the spatial dimension made it possible to measure the degree of impact of spatial components on users' feelings and their spatial practices. The morphological analysis aimed to define each district's significant morphological entities and produce a map of their overall atmosphere and features. Analysing security and the environment allowed us to notice the rate of crime and violence in these juxtaposed neighbourhoods.

3. MAMAN MOBUTU GARDEN CITY IN KINSHASA

At the beginning of the 20th century, the garden city concept emerged as one of the global urbanisation models. However, Ebenezer Howard's idea (1898) of designing self-sufficient communities away from large cities and integrated into rural areas will give rise to numerous interpretations and variations throughout the world, very different from the original model of Letchworth, a garden city started in 1903 north of London under the supervision of Raimond Unwin and Barry Parker. Also, the African continent first experienced such urban development models as interventions planned and guided by the colonial authorities and, in some cases, replicated after the independence at different latitudes. Maman Mobutu settlement

was intended to expand Kinshasa with a “green” satellite, paving a more sustainable future for the equatorial megalopolis.

3.1. The birth of a new capital for a new country

When Henry Morton Stanley arrived in Congo, the current city of Kinshasa comprised several villages around a common market, including Kintambo, Lemba, and Kinshasa. It was from the “teke” tribe chiefs that Stanley bought, in the name of the King of the Belgians, a station that would allow him to appropriate the space of the city of Kinshasa and later acquire the entire country. The landscape of Kinshasa is made up of trees, mainly baobabs and Malebo palms (*Borassus ethiopia*), which is still the town's symbol, giving the capital the nickname of “Kin Malebo”. However, several trees had to be cut down to build in the current city, just as the market disappeared. Kintambo became Léopoldville, while Kinshasa retained its name.

Taking the name of Léopoldville, in honour of the Belgian sovereign who became the sole master of the territory, more substantial buildings were built to make it a capital of the greatness of the Colony. An effort is also made to house the locals in better conditions than in the labour camps. The OCA (Office des Cités Africaines), which has built around 40,000 homes in the European Colonies, half of which were in Léopoldville, proposed relocating indigenous people from informal neighbourhoods into settlements of terraced houses supported by public services.

The urban growth of Kinshasa, regulated by the colonial authorities before the Independence, was founded in 1975 as the first attempt to set up guidelines for its development. The study of the plan began in 1972, and it is still the latest master plan that targets the whole city, overseeing a linear expansion along the Congo River bank. The development of the residential quarters advanced, especially south of Kinshasa City, as the urban population increased. Most of these residential areas were located on sloping land, and the population density was 200-300 persons per hectare before the conurbation, doubling in the last decades.

The city is still growing towards the southern and eastern directions, and the Maman Mobutu settlement that in the 80s appeared like a satellite surrounded by nature is now strangled by the informal conurbation (Figure 1).

3.2. The birth of a new settlement in Kinshasa

The new settlement was planned in 1985 to receive 500 houses, but due to high demand, 723 houses were built at the end of its construction (1990). Located on a hill slope, its morphological structure required special attention for managing rainwater and the distribution of plots. It had a well-structured sewerage and drainage network, a fully asphalted road network and concrete pavements.

Moreover, electricity and water were distributed regularly. The city also had two recreational circles, a shopping centre, two large churches, a kindergarten, a primary school and a secondary school.

Over the years, because of the high population growth of Kinshasa, the green spaces, the slopes of the hill and the national “N1” road have gradually been occupied and anarchically built. One of these informal constructions is the precarious districts of Matshotsho, a community that became known as “Manzanza” or “555”⁵ quite recently (2006-2007), inhabited by relatively poor populations. This difference in social class raises the level of insecurity in Mama Mobutu City, which is progressively destabilised from both security and infrastructure points of view.



Figure 1: The City of Kinshasa's urban expansion with the Maman Mobutu Project is on the west-southern side. Source: Image edited by Manlio Michieletto and based on the .dwg map of Kinshasa (2024).

⁵ The name 555 comes from all the houses in this neighbourhood built from sheet metal, thus alluding to the 555 brand aluminium pots.

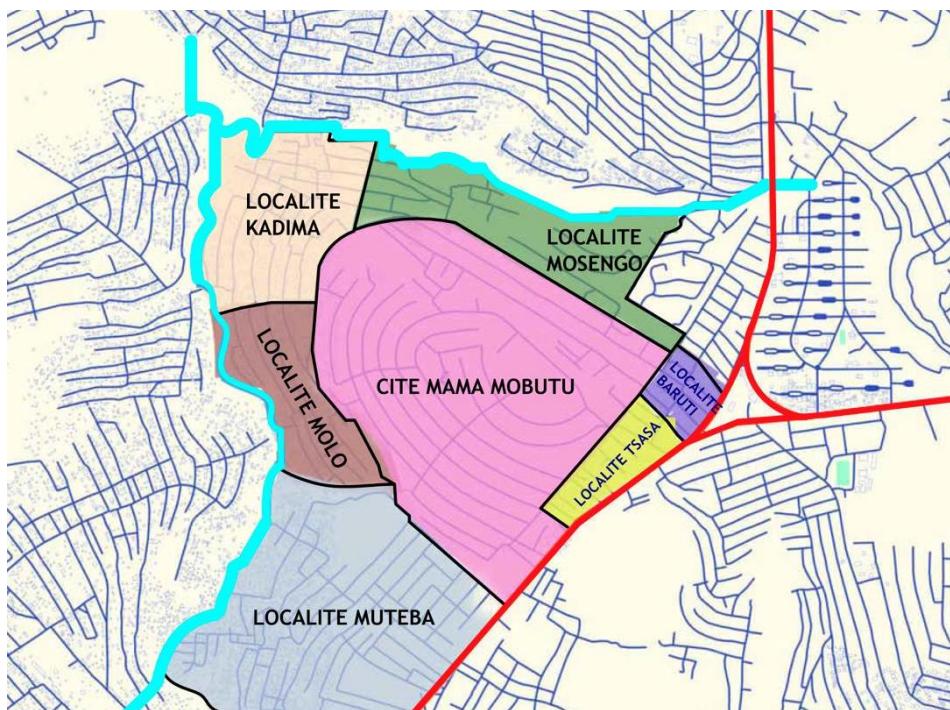


Figure 2: Map of Maman Mobutu settlement with the surrounding neighbourhoods (localities).
Source: Prepared by Victor Bay Mukanya in 2024.

3.3. The Maman Mobutu's neighbourhoods

The city, Maman Mobutu, is a locality in Mount Ngafula⁶. Extending on 938,564,40m², with a population of 4,540 (Figure 4), it represents the biggest community in the *Commune* (District). It is surrounded in the north by the localities Kadima and Boungi; in the south by the localities Tsasa and Baruti; in the east by the locality Molo; and the locality Mafumu to the West (Figure 3). In addition to these six neighbouring localities, the Mama Mobutu district has three other localities close to Mama Mobutu: Dumez, Mosengo, and Mataba, visible on the north side of Figure 3. The spiral shape of the housing development of Mama Mobutu is influenced by relief because it is built on a hill whose slope is quite strong (12%). The steepest line is "the alley of the hill", in the centre of the neighbourhood (Figure 5); it has a uniform slope of 10 to 15% and connects the top of the hill (the recreational circle "the hill") and the central collector located at the Lukunga River (lowest point), the natural former border of the Mama Mobutu city (Figure 2).

⁶ The Mama Mobutu district is the most inhabited in the commune of Mount Ngafula with 23,364 inhabitants.

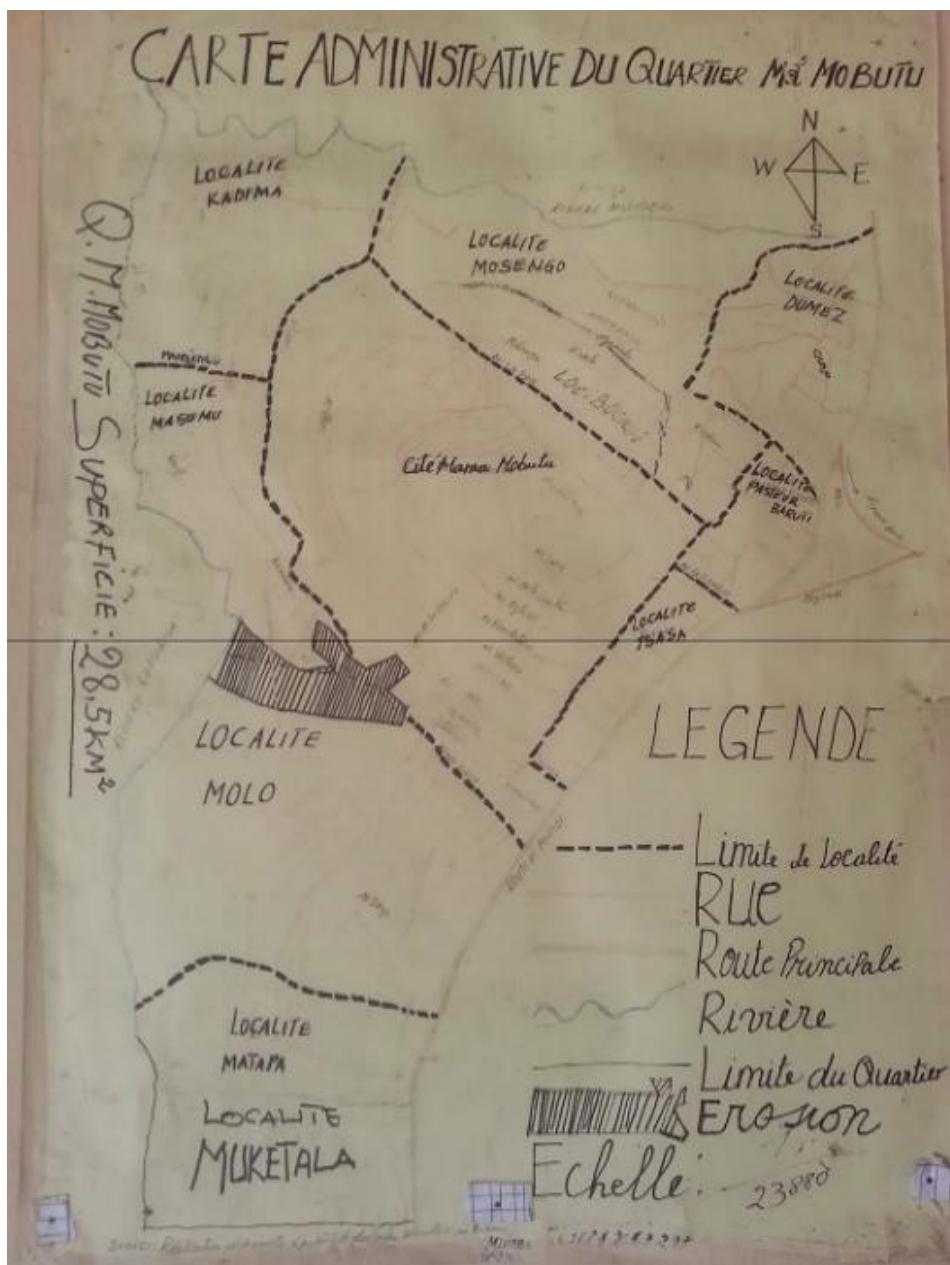


Figure 3: Sketch of the Maman Mobutu Settlement with the surroundings. Source: Prepared by Victor Bay Mukanya in 2023.

LOCALITIES	NATIONAL POPULATION					FOREIGN POPULATION					TOTAL
	H	F	G	Fi	TOTAL	H	F	G	Fi	TOTAL	
BOONGI	355	386	587	646	1974				2	2	1976
DUMEZ	297	353	468	789	1907		4	2	4	10	1917
KADIMA	236	267	464	531	1458	2	3		1	6	1464
MAMA MOBUTU	894	1003	1267	1370	4535	2	4	1		7	4542
MASUMU	356	409	874	926	2569				3	3	2568
MATAPA	135	212	370	414	1131		3	4		7	1138
MOLO	316	353	607	608	1914				3	3	1917
MOSENGO	358	388	599	662	2007	1				1	2008
MUKETALA	103	126	240	260	729			2		2	731
BARUTI	364	382	257	772	1975						1975
TSASA	498	652	1097	1119	3364	5	6			11	3375
TOTAL	3913	4532	7027	8127	23599	1	20	9	13	45	23651

Figure 4: Synoptic table recording the most recent census of the general population, fiscal year 2015. (H=Hommes; F=Femmes; G=Garçons; F=Filles). Source: Prepared by the authors.



Figure 5: The sloppy site of Maman Mobutu Settlement on a view from the central alley. Source: Image taken by Victor Bay Mukanya in 2023.

3.4. Integration into the urban environment

Mama Mobutu City is located on the edge of the national 'N1' road, about 30 km from the city centre. In a not very easy environment to manage, the land's natural slope was used to the maximum for constructing roads and gutters. The operation required the digging of the hill, thus causing poorly stabilised embankments that produced several landslides, especially after heavy rains, which justifies the existence of massive retaining walls in some parts of the city.

To solve this problem caused by rainwater, the Office des Voiries et Drenage (OVD) implemented drainage ditches along all the avenues. Each drain into the oversized gutters built along all the aisles perpendicular to the slope, and the latter falls into the big collector downhill to release water on the Lukunga⁷. The road network of Mama Mobutu is composed of avenues drawn parallel to the contours and perpendicular alleys connecting the different routes - ten streets and two sidewalks. Fir Avenue could be the third avenue in Mama Mobutu because it joined the last villa to the fir forest at the time.



Figure 6: The crowded entrance to the settlement is invaded by informal activities. Source: Image taken by Victor Bay Mukanya in 2024.

⁷ The river is located at the bottom of Matadi Kibala Hill. At the time, it constituted the natural border of Mama Mobutu City.

4. ANALYSIS OF THE SPATIAL DIMENSION

At the time of its construction, all the houses were white; this mix of the white and the green of the vegetation presented a play of volume and pleasant prospect, at once monotonous and diversified. The desire to integrate the subdivision into the site was originally to offer buyers homes ensuring well-being enhanced by the natural splendour of relief. Using a stepped architecture with vast garden spaces, the designer's concern was to give the inhabitants a good view. Unfortunately, the houses have transformed their forms, modified their colours, and used materials, giving the city a sad and disorderly composition.

The avenues all have an average width of 6 meters, needing more space for sidewalks. This constraint, therefore, requires pedestrians to share the same area as cars; it is a rather delicate choice because children and persons with reduced mobility are in permanent danger on these roads. All the streets end in a *cul-de-sac*, aiming not to multiply the neighbourhood's penetrations.

4.1. Housing typologies

The grouping of houses does not consider their types; they are isolated, each in a plot, and arranged in opposite symmetry (mirrored) two by two along the avenue (Figure 7). At first sight, one has the impression that the numbering of the villas is disordered, but it is only the effect of a spiral numbering starting from the city's centre to these ends. However, the avenues were not named then, and the villas' unique numbering caused many problems in finding the addresses, so the inhabitants decided to call the streets.

The houses of Mama Mobutu City are of the single-family type divided into two main models: type "5" and type "3" (Figures 8, 9 and 10). The plots are also in two dimensions: parcels of 30x50 m for the peripheral parcels and 30x25m for the interior lots.

All houses are organised on one level; an interior corridor serves the rooms. The kitchen and the store, which need to be bigger, facilitate local habits, which generally involve using the outside space to prepare food. The living room, facing the street and the garden, offers a relatively pleasant collective space.

One functional feature of Mama Mobutu villas is that the service area is opposite the night zone. This provision requires going through the living room from the kitchen to the bedrooms. Some occupants operate very heavily and consider this the most significant defect of these villas.

The villa Mama Mobutu allows the use of the outdoor area as a living room terrace, so most homeowners have turned this space into a covered porch that adjoins the house. The addition of rooms is possible because of the house's "L" shape.

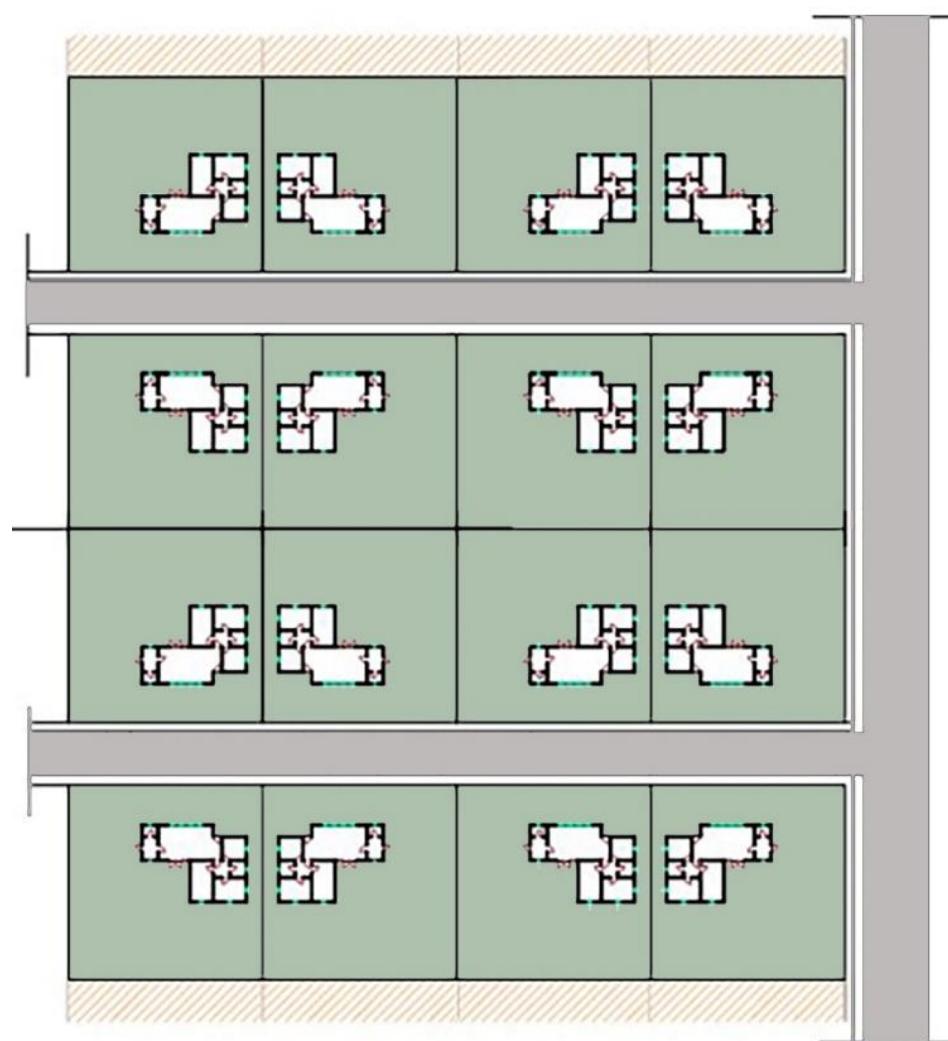


Figure 7: Site plan of a typical housing pattern. Source: Prepared by the authors.

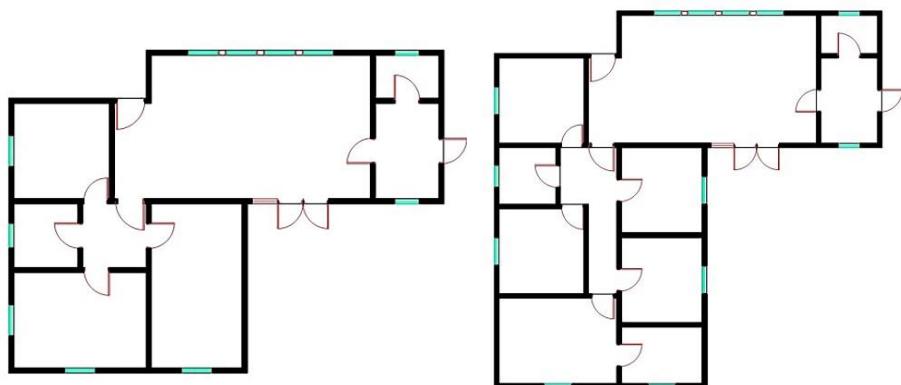


Figure 8: Plan views of the house types “3” and “5”. Source: Prepared by the authors.



Figure 9: Exterior view of the house type “3”. Source: Image taken by Victor Bay Mukanya in 2023.



Figure 10: Exterior view of the house type “5”. Source: Image taken by Victor Bay Mukanya in 2023.

4.2. Public and collective spaces

Mama Mobutu no longer has formal public spaces, green parks, or playgrounds for outdoor entertainment and relaxation but informal places where few commercial activities gather (Figure 11). Recreational centres, namely “COLLINE” and “INSS,” are trying to compensate for this lack. Still, these two infrastructures must respond to the needs at the neighbourhood level and the current population. Nowadays, the forest is an excellent place to take a relaxing walk.



Figure 11: Informal public space. Source: Image taken by Victor Bay Mukanya in 2023.

5. ANALYSIS OF URBAN FABRIC TRANSFORMATION

The current conditions are so opposed to Mama Mobutu's original idea of a dormitory city that it was destroyed. Several factors are at the root of this destruction. The main factors concerned are the transformation of the urban fabric by these occupants, the destruction of basic infrastructures by collective mismanagement, and the birth of new habits due to the arrival of outside populations.

5.1. Subdivision of the plots

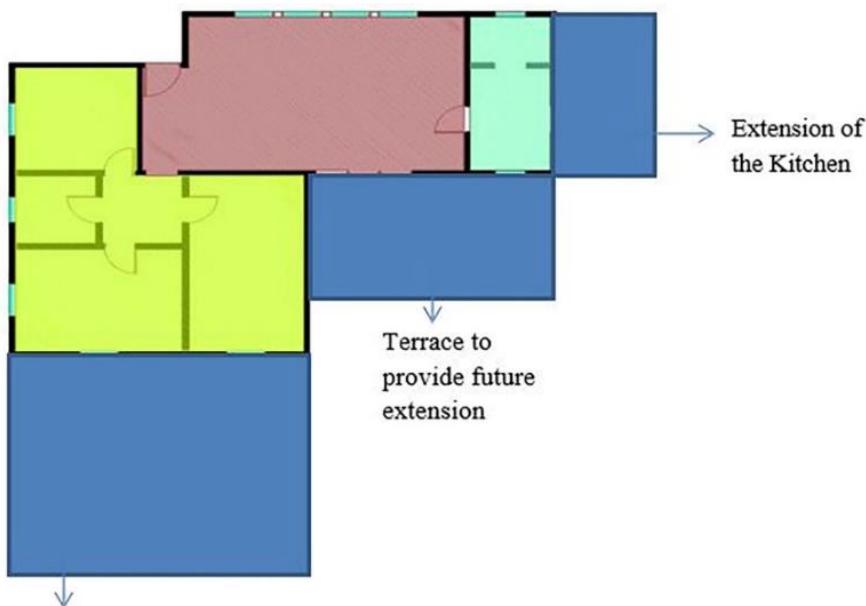
Becoming a habit in Kinshasa, fragmentation of plots is a widespread practice. The city of Mama Mobutu is not spared. Indeed, for almost ten years now, the owners have been selling and breaking up their plots, causing enormous difficulties in managing the energy and sanitation of the neighbourhood. The electricity and drainage channels originally planned for 500 villas bear the weight of about 40% of the parcelled-out plots, and the energy requirement significantly increases.

Another mischief of fragmentation is the promiscuity in the plots; the consequences of promiscuity are the high risk of disease, the involuntary fusion of habits and deplorable sanitary conditions.

From an administrative point of view, fragmentation and duplicity of ownership imply the duplication of cadastral numbers; at the time of reconstitution of documents, managing the file, even at the level of public heritage management services, creates many difficulties.

5.2. Houses transformation

The analysis could have been limited only to the fragmentation of the plots, but unfortunately, even the houses are fragmented in the settlement. Many families share the same house transformed for the cause. However, some transformations are palpable in beautifying the landscape and responding to climatic needs; this is the case for those who add a covered terrace for outdoor living. Some increased the kitchen size and added the service terrace, which was not provided initially due to the family's growth (Figure 12).



Bedrooms addition

Figure 12: Scheme of a typical house extension. Source: Prepared by the authors.

5.3. The destruction of basic infrastructures

In 2009, the city Mama Mobutu had one of the biggest fears of its existence; the big central collector pouring water into the Lukunga was destroyed by stone sellers who broke the base to sell the obtained gravel. Despite the mobilisation and the will to fight against the consequences of this destruction, the erosion caused by unconcentrated water is gradually changing, devouring the city and transforming it into a disaster zone. On the walk through the city's streets, Mama Mobutu informs of the dilapidated avenues, starting from the main entrance to the last road (Figure 13). The asphalt is almost wholly deteriorated, covered with sand and even vegetation. There was no assistance from the sanitation services except for some shy initiatives taken by the neighbourhood's young people, which consisted of patching a few potholes, but again, without the public institutions or experts' involvement in the matter. Believing that to do well, the destruction state of infrastructure is accelerated.

Initially, Maman Mobutu City had two recreational circles and a shopping centre. Over the years, mismanagement of the public good has destroyed and closed these community facilities.



Figure 13: The ongoing conditions of most of the Maman Mobutu roads and alleys network.

Source: Image taken by Victor Bay Mukanya in 2023.

5.4. Influence of neighbouring communities

Like most major cities, Kinshasa suffers the burden of high population growth and sees these peripheral districts being occupied and invaded illegally. This complex phenomenon of rapid city expansion to its peripheries causes the

emergence of precarious and irregular neighbourhoods that develop next to the planned communities. This expansion is generally outside the tenets of urban planning, resulting in an illegal spontaneous increase that materialises into a kind of destratification which tends to an abstraction of sociodemographic, spatial, environmental and economic factors.

Maman Mobutu, part of a neighbourhood on the city's outskirts, is a victim of this destructive phenomenon. Although currently recognised administratively, the localities Kadima and Mafumu, commonly called "mananza" or "555", are inhabited by poor populations. Faced with the luxury of the inhabitants of Mama Mobutu, there is a frustration that will generate multiform insecurity.

6. CONCLUSION

This study gave us a vital diagnosis of Mama Mobutu City, helping us understand individuals' needs and aspirations and, above all, the attitudes to be observed by government decision-makers when organising Congolese cities.

The conclusions were based on the results of data analysis, highlighting the negative influences of spontaneous neighbourhoods on planned neighbourhoods in Kinshasa. In short, improvised neighbourhoods significantly impact planned neighbourhoods, affecting various aspects of urban life, from infrastructure to security, including the environment and social dynamics. Maman Mobutu's analysis also made it possible to formulate recommendations on urban policy to mitigate these harmful effects and improve the quality of life in all city neighbourhoods.

BIBLIOGRAPHY

- Bigon, Liora (2013), "Garden cities in colonial Africa: a note on historiography", *Planning Perspectives*, vol. 28, n°3, pp. 477-485. DOI: <https://doi.org/10.1080/02665433.2013.800716>
- De Boeck, Philippe & Plissart, Marie-Françoise (2004), *Kinshasa. Tales of the Invisible City*, Ghent-Amsterdam, Edition Ludion.
- De Maximy, René (1984), *Kinshasa. Ville en suspens*, Paris, Edition de l'Office de la Recherche Scientifique et technique Outre-Mer.
- De Saint Moulin, Léon (1974), *Histoire des villes du Zaïre. Notions et perspectives fondamentales » in Etudes d'Histoire Africaine*, Kinshasa, Edition Louvain.
- De Saint Moulin, Léon (2010), *Villes et organisation de l'espace en République Démocratique du Congo*, Tervuren & Paris, Edition L'Harmattan.
- Ducreux, Maurice (1972), *La croissance urbaine et démographique de Kinshasa. La croissance urbaine en Afrique Noire et à Madagascar*, Paris, Edition CNRS.

Durand-Lasserve, Alain & Royston, Lauren (2018), *Squatting and Citizenship in Africa: Informal Settlements and the Politics of Belonging*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kabuya, Kalala & Tshunza, Mbiye (2004), "Les enjeux du financement de la reconstruction de l'Etat et de l'économie formelle au Congo", *Congo-Afrique: économie, culture, vie sociale*, vol. 44, n°384, pp. 197-210. Available at: <https://www.africabib.org/rec.php?RID=277342651> (accessed: 12-09-2023).

Lelo Nzuzi, Francis & Tshimanga, Mbuyi (2004), *Pauvreté urbaine à Kinshasa*, Kinshasa, Edition Cordaid.

Lelo Nzuzi, Francis (2008), *Kinshasa : Ville et Environnement*, Paris, Edition L'Harmattan.

Lelo Nzuzi, Francis (2009), *Kinshasa : Planification et Aménagement*, Paris, Edition L'Harmattan.

Mbaya, Kankwenda (2005), *L'économie politique de la prédatation au Congo-Kinshasa*, Montréal, Éditions ICREDES.

Mbumba, Nzuzi (1982), *Kinshasa 1881-1981*, Kinshasa, Edition Saint Paul.

Mianda, Gertrude (1996), *Femmes africaines et pouvoir. Les maraîchères de Kinshasa*, Paris, Edition L'Harmattan.

Pain, Marc, (1984), *Kinshasa. La ville et la cité*, Paris, Edition de l'ORSTOM.

Ramazani, Amadi (1993), "Croissance périphérique et mobilité résidentielle à Kinshasa (Zaïre)" in Vennetier, Pierre -dir.- (1993), *Villes africaines. Activités et structures*, Talence, CEGET, pp. 93-206.

Ramazani, Amadi (2004), *Kinshasa-Est: De l'habitat planifié à la croissance spontanée*. PhD Thesis, Université de Bordeaux.

El chabolismo madrileño bajo el franquismo: urbanismo y control social desde 1939 hasta el Plan de Absorción del Chabolismo de 1961

Madrid's shantytowns under Franco: urban planning and social control from 1939 to the Plan for the Absorption of Shantytowns of 1961

JESÚS LÓPEZ DÍAZ

Doctor en Historia del Arte

Profesor Contratado Doctor

Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED (España)

jesuslopez@geo.uned.es

ORCID: [0000-0002-1198-8750](https://orcid.org/0000-0002-1198-8750)

M^a ADORACIÓN MARTÍNEZ ARANDA

Doctora en Antropología Social

Profesora Permanente Laboral

Universidad de Salamanca (Salamanca, España)

adoracion.martinez@usal.es

ORCID: [0000-0002-1713-6516](https://orcid.org/0000-0002-1713-6516)

Recibido/Received: 29-09-2023; Aceptado/Accepted: 15-04-2024

Cómo citar/How to cite: López Díaz, Jesús & Martínez Aranda, M^a Adoración (2024): “El chabolismo madrileño bajo el franquismo: urbanismo y control social desde 1939 hasta el Plan de Absorción del Chabolismo de 1961”, *Ciudades*, 27, pp. 155-175. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.155-175>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Con este artículo, tomando el caso de la ciudad de Madrid durante la dictadura franquista, queremos contribuir a la discusión en torno a las concepciones teóricas sobre urbanismo de zonas denominadas suburbanas y cómo se articulan con la planificación de políticas urbanas y de control social, sobre dichos espacios. A través de la revisión historiográfica y un trabajo de consulta en diferentes archivos, queremos mostrar cómo en la conceptualización, legislación y gestión en torno al “problema de la vivienda” de la capital española, la dictadura franquista acompañó políticas para el control espacial y social de la población de sus suburbios.

Palabras clave: suburbios madrileños, políticas urbanas, chabolismo, Madrid, franquismo.

Abstract: With this article, taking the case of the city of Madrid during the Franco dictatorship, we want to contribute to the discussion around the theoretical conceptions of urban planning in so-called suburban areas and how they are articulated with the planning of urban policies and social control, regarding said spaces. Through the historiographic review and consultation work in different archives, we want to show

how in the conceptualization, legislation and management around the “housing problem” of the Spanish capital, the Franco dictatorship accompanied policies for spatial and social control of the population of its suburbs.

Keywords: Madrid suburbs, urban policies, shanty towns, Madrid, Francoism.

El impacto de la Guerra Civil en Madrid tuvo, entre otros efectos, la destrucción de infraestructuras y edificios fruto del asedio sufrido. Los bombardeos franquistas fueron especialmente cruentos en el extrarradio, Entrevías, Usera o la Ventilla; lo que afectó las precarias condiciones de su población trabajadora. El 1 de abril de 1939 comenzó una Dictadura cuyos tentáculos permearon todos los niveles de vida social, entre ellos, la dimensión arquitectónica y urbanística. El Régimen impulsó la imagen de Madrid “capital imperial” (López Díaz, 2003), símbolo de la victoria y de una nueva época que, sin embargo, contrastaba vivamente apenas se traspasaba su inmediata periferia. Los suburbios madrileños, con miles de habitáculos y chabolas habitadas precariamente, en incessante crecimiento por la llegada de familias que migraban desde zonas rurales, ponían de manifiesto frente a idealizadas pretensiones, la realidad de un déficit habitacional que se mantuvo en el tiempo.

Tras las primeras labores de reconstrucción, siguieron las legislativas, el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (1946) y las primeras medidas sobre política de vivienda, que jamás cumplieron las expectativas. La realidad, una creciente inmigración y la incapacidad de crear un parque residencial, obligaron al Régimen a un cambio de rumbo con la puesta en marcha de los Planes de Urgencia Social, que en el caso de Madrid (1957) pretendía solucionar por la vía del control, el orden y la vigilancia, el fracaso de dos décadas de políticas que no habían impedido el problema del mar de chabolas que rodeaba la ciudad.

Las tensiones internas entre diferentes grupos con modelos de ciudad diferentes no solucionaron la realidad desbordada. Frente a un falangismo inicial integrador de las clases sociales, preocupado en ese momento por tener bajo control a una población obrera que había apoyado mayoritariamente la causa republicana, acabó venciendo el concepto de ciudad segregada promovido por las élites más conservadoras, que preferían que la población trabajadora se alojara en suburbios distantes (López Díaz, 2007). El diseño de estos suburbios siempre fue a remolque de una realidad que sobrepasó los tiempos de la política, sumado a la incapacidad económica e industrial de un país exhausto por la guerra y la autarquía, con unos ritmos de construcción de vivienda excesivamente lentos; aunque si bien, en algún momento, incentivó cierta experimentación en la construcción de las viviendas —concurso de viviendas experimentales de 1956— o incluso impulsó la autoconstrucción —los Poblados Dirigidos de los 50—.

Este artículo pone el foco en la cuestión no suficientemente estudiada de los suburbios madrileños, en especial el problema del chabolismo, de dimensiones extraordinarias y a los que la historiografía aún no ha dedicado el espacio y la ponderación suficientes. El trabajo se nutre de dos archivos: el fondo COUMA-COPLACO del Archivo Regional de la Comunidad de Madrid (ARCM), con miles de fichas que conforman el Censo de Infraviviendas, documentación ingente apenas trabajada en cuyas fichas se recogen datos de los miles de personas que habitaron esas chabolas a finales de los 50. Por otro lado, el fondo Carlos Trías Bertrán ubicado en el Arxiu Montserrat Tarradellas i Macià (AMTM), documentación inédita del que fuera Comisario de Ordenación Urbana de Madrid. Ambos archivos ofrecen una nueva dimensión del problema del chabolismo cuando se pone en marcha el Plan de Urgencia Social —en Madrid, pero también en Barcelona y Bilbao—.

Un tercer Archivo revisado es el Archivo General de la Villa de Madrid (AVM), donde el casi desconocido Servicio de Represión de la Mendicidad permite, de manera transversal, entender las dinámicas de una parte del colectivo migrante y suburbial de Madrid en los 40, y que, posteriormente, conformará junto a la población de origen rural de los 50, el gran grupo social del extenso suburbio madrileño.

1. LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA DÉCADA DE LOS 40

Desde el inicio de la Dictadura, el “problema de la vivienda” se convertirá en un eje de constante preocupación¹. Un documento interno de la Dirección General de Regiones Devastadas y Reparaciones señalaba al término de la guerra en Madrid “10.000 viviendas destruidas y 60.000 personas sin hogar”², cifras referidas por Pedro Bidagor, Director General de Arquitectura, para señalar que la gravedad de la situación en la capital relegaba “a todo problema en segundo término en tanto que éste se halle resuelto” (Bidagor, 1940: 18).

La situación era tal que el Alcalde solicitó al Ministerio del Ejército³, a través del Gobierno Civil, barracones para acoger a la población que se había quedado

¹ La Historia y la Arquitectura se han ocupado de la política de vivienda y urbanismo durante el franquismo. Destaca la figura de Carlos Sambricio (1999, 2003, 2004); estudios institucionales como el del Ayuntamiento de Madrid (1981), y autores como Diéguez (1991), Fernández-Galiano, Isasi & Lopera (1989), López Díaz (2002, 2003, 2007), Moya (1983), entre otros. En torno al chabolismo madrileño Burbano Trimiño (2020), Vaz (2015) o Vorms (2013, 2015); con enfoque más socioantropológico Rodríguez-Villasante (1989) o Martínez Aranda (2021).

² Informe de la Dir. G. de Regiones Devastadas y Reparaciones, Mterio. Gobernación, s/f. ARCM, Sig.: 251208.

³ AVM 29-384-112. Expediente del Negociado de Beneficencia del Ayto. de Madrid a virtud de comunicación dirigida al Excmo. Sr. Ministro del Ejército solicitando el mayor número posible de barracones que instalados debidamente puedan salvar las dificultades de alojamiento de los pobres indigentes, 19 de agosto de 1939.

sin vivienda, especialmente en “los barrios modestísimos”. Desde un principio quedaron señaladas dos cuestiones transversales a toda la política urbanística y de vivienda en Madrid: la dimensión de la problemática traspasaba lo meramente local, alzándose como una cuestión de Estado; y destacaban las condiciones especialmente difíciles de los suburbios. Como ejemplo, la introducción del Decreto de 17 de octubre de 1940⁴:

“El problema de la vivienda en Madrid ha rebasado las proporciones con que se ha presentado en otras ciudades después de la guerra. Es un hecho la existencia de residentes en la capital que carecen de cobijo, de un techo que les preserve de las inclemencias del tiempo y les permita llevar una vida compatible con la dignidad humana.”

1.1. Primeras actuaciones

En febrero de 1938, Raimundo Fernández Cuesta, líder falangista, en la sede del Mando Militar en Burgos, ante más de 200 arquitectos reunidos por Pedro Muguruza, director general de Arquitectura, explicaba el ideario en la reconstrucción tras la guerra: edificios que pudieran ser habitados por personas de distinto rango social, evitando la construcción de barriadas obreras aisladas. Era el intento de Falange, no de abolir las clases sociales, sino de favorecer su coexistencia para neutralizar hipotéticos conflictos de clase en aras de una supuesta unión por un fin común. Eso sí, “dentro de cada uno de estos barrios estará comprendida toda la jerarquía desde la máxima hasta la mínima” (Servicios Técnicos de FET y de las JONS, 1939: 29). A este espíritu del primer falangismo, se contrapuso la política conservadora de segregación urbana que finalmente atravesaría las políticas de urbanismo y vivienda franquista.

La Junta de Reconstrucción de Madrid fue la encargada de la redacción del nuevo Plan General de la ciudad, Ley del 1 de marzo de 1946, aprobándose así el Plan General de Urbanización de Madrid y Alrededores. Paralelamente, el Ayuntamiento de Madrid publicó en 1945 la *Memoria del Plan de Ordenación de los suburbios. Orientación y plan para su solución*⁵, donde se calculaba en 150.000 los habitantes de los suburbios madrileños “en condiciones inadmisibles” (Figura 1). Esto suponía la necesidad de construir 30.000 viviendas en un plazo máximo de 20 años, acometiendo con urgencia las de renta mínima desde instancias oficiales, pues la iniciativa privada estaría más interesada en viviendas de clases más acomodadas con las que obtener rédito económico.

⁴ Decreto de 17 de octubre de 1940 por el que se dispone se proceda a instalar en Madrid habitaciones y albergues colectivos para recoger provisionalmente indigentes que, residiendo actualmente en la capital, carezcan de vivienda. BOE, 19 octubre de 1940.

⁵ Memoria del Plan de Ordenación de los Suburbios. Ayto. Madrid, octubre 1945. ARCM, Sig.: 137043/3.

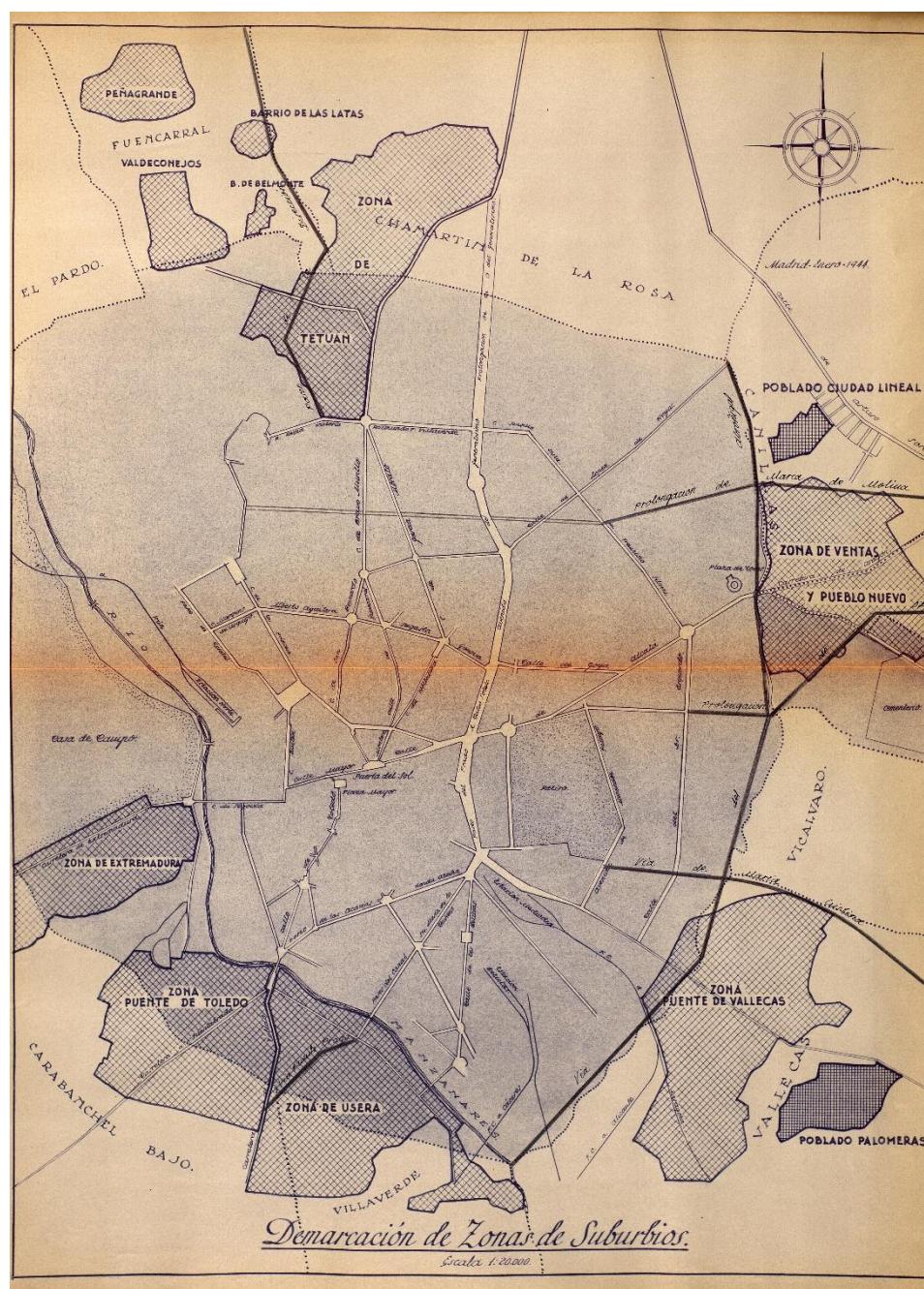


Figura 1: Mapa de los suburbios de Madrid, 1944. Fuente: Biblioteca Regional de Madrid.

Otra memoria, elaborada por el Patronato de Protección a la Mujer⁶ para dar cuenta del estado de moralidad española, de carácter reservado y confidencial, enfatizaba la envergadura del problema de los suburbios, señalando cómo Madrid estaba “circundado de míseras casuchas, edificadas en el más completo desorden (...). Allí viven hombres, mujeres y niños en confusa mezcolanza” (Patronato de Protección a la Mujer, 1943: 51). En un segundo informe, el Patronato elevaba las cifras de quienes habitaban estas zonas a 350.000-400.000 personas, “en unas condiciones de vida que, por lo común, resultan difícilmente soportables” (Patronato de Protección a la Mujer, 1944: 306). La migración hacia la capital de miles de familias rurales empobrecidas serviría como argumento a los organismos oficiales para proponer medidas enérgicas que la impidiera, y evitar así el ensanchamiento de los suburbios⁷.

La identificación entre suburbios como miseria material con “miseria moral” sería una constante, subyaciendo en el tratamiento —legislación y actuaciones— que sobre ellos se fue aplicando. Esta mirada se había ido fraguando desde postulados falangistas años atrás. Si bien la antipatía que mostraban hacia la vida urbana era manifiesta, en el caso de los suburbios madrileños se acentuaba, al ser identificados con la clase obrera. En la memoria del Patronato se explicitaba el énfasis en la vigilancia y autoridad con los que debían tratarse los suburbios madrileños:

“Hace falta construir viviendas, facilitar trabajo, aumentar las escuelas, crear instituciones benéficas y de previsión, fomentar la higiene y facilitar las comunicaciones. Todo esto y otras muchas cosas exige la solución del complicado problema de los suburbios. Pero exige también una estrecha vigilancia policial y gran rigor en la exigencia del cumplimiento de la ley y del respeto a las instituciones de la Iglesia y del Estado.” (Patronato de Protección a la Mujer, 1943: 319)

Aún con las pésimas condiciones en las que vivía la población suburbial se priorizó una actuación de construcción de vivienda dirigida a funcionariado y cuadros medios afines al Régimen, que contaban al menos con una renta de 100 a 200 pesetas mensuales. Se postergó el problema más grueso, la vivienda dirigida a la población con rentas inferior a 100 pesetas mensuales. El trabajo de Manuel Valenzuela (1973) sobre las cifras de la vivienda impulsada desde la iniciativa oficial en Madrid entre 1939 y 1973, muestra cómo el Régimen, desde la aprobación de la Ley de viviendas bonificables de 1944, fue extendiendo las medidas de protección oficial a la iniciativa privada. De este modo se privilegió

⁶ El Patronato de Protección a la Mujer se crea por Real Decreto, 6 de noviembre de 1941, con el objetivo de redimir a las mujeres caídas y proteger a las que se encontraban a punto de caer, poniendo énfasis en la vigilancia del estado de moralidad de la población. Las memorias sobre la moralidad pública de 1943 y 1944 incluyen epígrafes específicos sobre los suburbios madrileños.

⁷ Carta del alcalde de Chamartín de la Rosa, 14 de marzo de 1941, AVM, carpeta 51 146 3.

una construcción con la que obtener más rédito económico en detrimento del abordaje urgente de soluciones asequibles a la población de los suburbios.

1.2. El intento de ordenar Madrid y sus alrededores

En 1946 el alcalde de Madrid, Alberto Alcocer fue sustituido por José Moreno Torres, entonces director de Regiones Devastadas. Ese mismo año se aprobó la Ley de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores⁸ con dos objetivos fundamentales: ordenar las diferentes zonas de la capital e impedir edificaciones nuevas —cuestiones que se irían repitiendo en sucesivas legislaciones—. Se constituyó la Comisaría de Ordenación Urbana para Madrid y sus alrededores (COUMA)⁹, organismo encargado de desarrollar y fiscalizar el contenido de la Ley, con el arquitecto Prieto Moreno a la cabeza. Igualmente, se puso en marcha el proceso de anexión de municipios colindantes a la capital¹⁰, un hito en el urbanismo madrileño pues vería multiplicada su superficie por diez y su población por tres¹¹. La solución teórica al problema de los suburbios se reflejó en el primer número de la revista editada por la COUMA (*Gran Madrid*, 1948), donde se proponía crear, en un período entre 20 y 30 años, treinta núcleos con una población de entre 10.000 y 20.000 habitantes, reordenando los existentes y creando otros nuevos. La actuación se concretó en el Plan de creación de núcleos satélites para la edificación de vivienda modesta (*Gran Madrid*, 1950), con la construcción de cinco poblados satélites en Canillas, Manoteras, San Blas, Palomeras y Villaverde.

Sin embargo, este retardo entre políticas y prácticas mostraba la raíz del conflicto: la problemática de saber y querer ejecutar un modelo concreto de ciudad. Los “núcleos satélites” planteaban claramente, mucho más que el Plan General de Ordenación Urbana, un modelo segregado de ciudad en el que los suburbios eran apartados del centro urbano, de la ciudad histórica y burguesa, separados por cinturones, algunos verdes, que más tarde serían el espacio difuso en el que surgirían buena parte de los asentamientos chabolistas —especialmente en el este y sur de la ciudad—. Los teóricos ideales falangistas de integración social quedaban definitivamente sepultados.

⁸ Ministerio de la Gobernación, BOE, 18 marzo de 1946, Capítulo VII.

⁹ En 1963 se disuelve la COUMA, traspasándose su contenido y funciones a la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO).

¹⁰ Entre 1948 y 1954 se anexionaron trece municipios limítrofes que componían las zonas suburbanas: Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Carabanchel Bajo, Carabanchel Alto, Hortaleza, Chamartín de la Rosa, Fuencarral, El Pardo, Villaverde, Vicálvaro y Vallecas.

¹¹ La población de Madrid pasó de 1.326.674 en 1940 a 3.761.320 en 1970 (Fuente: INE).



Figura 2: Chabolas Jaime el Conquistador, 1957. Fuente: Fototeca, Instituto del Patrimonio Cultural de España (IPCE), Archivo Pando, PAN-070826.

A pesar de la extensa normativa y de la profusión de Planes, el problema al entrar la década de los cincuenta no había mejorado (Figura 2). En 1954, Prieto Moreno dimitió y fue sustituido por el arquitecto Julián Laguna, quien ampliaría la actuación de la Comisaría a los Poblados Dirigidos, de Absorción y Mínimos. Dos años más tarde, se aprobó la Ley del suelo¹², que facultaba la prohibición de urbanizar o edificar en terrenos sin licencia previa, así como el derribo de edificaciones en esta situación. El objetivo de que la planificación urbana antecediera a los procesos demográficos para evitar el continuo crecimiento de las grandes ciudades se tornó inalcanzable. En este nuevo marco legal se aprobó el Plan de Urgencia Social de Madrid (1957), punto de inflexión de las políticas urbanas en la capital.

¹² Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Jefatura de Estado. ARCM, Sig.: 252414/2.

2. UN PLAN DE URGENCIA PARA UN VIEJO PROBLEMA. EL CAMBIO DE RUMBO DE 1957

El Plan de Urgencia Social de 1957 se focalizó en Madrid¹³, pero no solo, pues en este mismo año se creó el Ministerio de la Vivienda mediante Decreto-ley de 25 de febrero al mando de José Luis Arrese. El nuevo ministerio sería el responsable de la puesta en marcha y ejecución del Plan¹⁴, encargándole la construcción de 60.000 viviendas en dos años en Madrid —cifra que no se cumpliría—.

Un eje transversal del Plan era impedir el crecimiento de la población de los suburbios y, por ende, la extensión de las zonas chabolistas, dinámica de la posguerra sin apenas respuesta. El Capítulo I trataba la cuestión de la inmigración. Solo se permitiría la entrada y establecimiento en la capital de personas o familias que demostrarían recursos suficientes, vivienda adecuada, empleo estable o que pudieran justificar “legítimamente” el cambio de domicilio; requisitos de difícil cumplimiento para el grueso de la población que migraba, ya que migrar para buscar unas mejores condiciones de vida no era considerada causa legítima. El Capítulo III recogía las disposiciones frente al chabolismo, señalando que se tomarían “las medidas pertinentes para evitar la construcción, habitación y tráfico de las edificaciones de cualquier condición que, con destino a vivienda, se levante clandestinamente”¹⁵. Entre estas medidas se señalaban: incautación de terrenos sin licencia, derribo sin indemnización de construcciones ya realizadas en ellos, nulidad de ventas o arrendamientos de terrenos parcelados sin licencia, imposición de multas hasta 75.000 pesetas¹⁶, o el traslado de los moradores a sus municipios de origen.

El cariz de las medidas principales se caracterizaba por su énfasis en el control y la coerción: la elaboración de un Censo de Infraviviendas y la puesta en marcha de un Servicio Especial de Vigilancia del Extrarradio por la Guardia Civil. Ambas iniciativas fraguaron el núcleo de actuación de la COUMA. Acompañando al Plan se promulgó un mes más tarde el Decreto sobre asentamientos clandestinos en Madrid¹⁷, que reforzaba el énfasis en el objetivo

¹³ El nuevo Ministerio de la Vivienda lanzó los Planes de Urgencia Social de 1957 (Madrid), el Decreto del 21 de marzo de 1958 (Barcelona), el Decreto del 10 de octubre de 1958 (Asturias) y el Decreto del 27 de mayo de 1959 (Vizcaya). Bilbao Larondo, 2017; Ferrer, 1996.

¹⁴ Aunque será el Ministerio de la Vivienda el responsable de su puesta en marcha y ejecución, en el artículo 6º se señalan los organismos que colaborarán: Ayuntamiento de Madrid, D. G. de la Vivienda, D. G. de Arquitectura, D. G. de Urbanismo, COUMA, Canal de Isabel II, Delegación Nacional de Sindicatos, entre otros; lo que da cuenta de la envergadura y complejidad del proyecto.

¹⁵ Artículo 33, capítulo III, Título IV De las edificaciones clandestinas. Plan de Urgencia Social de Madrid, 1957.

¹⁶ Informe del Abogado del Estado para COUMA. ARCM, Sig.: 137043/6.

¹⁷ Decreto sobre asentamientos clandestinos en Madrid. Presidencia de Gobierno. 23 de agosto de 1957. ARCM, Sig.: 252414/2.

no solo de impedir el crecimiento del chabolismo en la capital, sino encauzar procesos de precinto y derribo de infraviviendas.

2.1. Ordenar, fichar...

De la elaboración del Censo de Infraviviendas de Madrid se hizo cargo la Sección de Viviendas de la Comisaría¹⁸, encabezada por el coronel Luis Martos Lalanne¹⁹, con las funciones de despachar los asuntos relacionados con viviendas y extrarradio; control de habitantes de las zonas expropiadas; adjudicación de viviendas a los habitantes de dichas zonas; control de chabolas, cuevas y construcciones clandestinas; y derribo de construcciones clandestinas y casas expropiadas vacías²⁰. Quedaba así el encargo de metodizar los procedimientos de recogida y clasificación de información sobre la población que habitaba los núcleos chabolistas. La finalidad de la burocratización del procedimiento, que se llevó a cabo desde el Negociado de Información Social de la nombrada Sección, consistió en ejercer una acción más eficaz para el control. Se organizaron dos equipos; el primero compuesto por inspectores y un fotógrafo recorría los focos chabolistas recogiendo los datos de las familias que los habitaban. Junto a los datos, se incluía una fotografía del grupo familiar a la puerta de su chabola. El segundo equipo se encargaba de montar las fichas, una por cada familia/chabola, cumplimentando los datos recogidos, grapando la foto e incluyendo las anotaciones recogidas in situ por el primer equipo. Se registraba la información sobre la composición familiar, lugar de origen, tiempo de residencia en la capital, profesión y lugar de trabajo, sueldo del cabeza de familia —masculino excepto en caso de viudedad—, y condiciones de la chabola: número de habitaciones, metros cuadrados y estado de habitabilidad (Figuras 3 y 4). El Censo de Infraviviendas ocupa 945 cajas, lo que da idea del volumen de documentación que se recogió mediante este procedimiento.²¹ También hay cajas con Informes, expedientes, actas, etc., lo que sitúa a este archivo como imprescindible para el estudio y análisis del chabolismo y urbanismo de Madrid.

¹⁸ Organizados en una Secretaría, tres Negociados —Información Social, Derribos y Adjudicaciones— y el Servicio Especial de Vigilancia del Extrarradio. Informe del Servicio de Inspección, 2 de septiembre de 1957. ARCM, Sig.:217576/5.

¹⁹ General de Brigada de Ingenieros, fue censor del Régimen y formó parte del Alto Estado Mayor.

²⁰ Informe sobre la Sección de Viviendas, 22 de septiembre de 1961. ARCM, SIG.217576/1.

²¹ Las fichas suelen estar agrupadas de cincuenta en cincuenta por subcarpetas que corresponden a diferentes zonas. Las zonas a su vez se engloban en sectores más amplios de la ciudad, que son los que dan nombres a las cajas. Hay que señalar que en ocasiones se encuentran subcarpetas de zonas que no corresponden a los sectores con los que se registran las cajas, lo que dificulta en grado sumo la consulta sobre una zona o sector concreto.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA
COMISARIA GENERAL PARA LA OPERACION URBANA
DE MADRID Y SUS ALREDORES

LEGAJO.- 3353
POLIGONO.- La Sartenilla
SECTOR.- VALLECAS
FICHA N.º 5502
DEL SERVICIO DE

INFORMACION

Nº	HOMBRES Y APELLIDOS	NATURALEZA	ED. A.	PROFESION	LUGAR DE TRABAJO
1	AGUSTIN M. MALAGÓN	Malagon, C. Real	34 0	Peón	
2	Rosa M. M. Malagon	esposa	30 "		
3	Alvaro M. Malagon	hijo	5 2		
4	Concepcion M. Malagon	id.	2 "		
5	José M. Malagon	id.	2		
6	Maria M. Malagon	id.	1		
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					
16					
17					

(1) chabola situada en el lugar conocido por Pueblo Vallecás dentro del Polígono n.º La Sartenilla ocupado por 6 personas cuyos nombres y circunstancias se anotan a continuación.

El habitante de dicha (1) señalado en la fotografía, queda avisado de la prohibición de admitir a nadie más a residir allí; así como de la obligación que contrae de denunciar ante este Servicio cualquier intento de instalación de barraca, chabola, etc., en sus proximidades, y de que se le exigirá la responsabilidad correspondiente en caso de incumplimiento, firmando o imprimiendo su huella dactilar, dándose por enterado.

Firma o huella dactilar: *Antonio Molinero*

Madrid, 18 de Junio de 1963
El Jefe del Servicio

Figura 3: Ficha familiar a la puerta de su propia chabola. Fuente: ARCM Sig.: 137206/1, legajo 3353, sector Vallecas La Sartenilla, ficha 5502.

La Sartenilla (Pueblo Vallecás).
MINISTERIO DE LA VIVIENDA
COMISARIA GENERAL PARA LA OPERACION URBANA DE MADRID Y SUS ALREDORES

D. Agustín M. Malagon, 34 años, estado C, hijo de Manuel y de Trinidad natural de Malagon, Provincia de C. Real

Tiempo de residencia en Madrid, desde 5 años 75 en la chabola
Lugar de procedencia Malagon
Profesión o oficio Peón
Lugar donde trabaja Ayudante
Sueldo 1350
Necesidades especiales de la vivienda 12

Finca ocupada por Comisaría Si No dia
N.º del expediente de expropiación Chabola
Propietario
Demolida el dia
N.º de habitaciones

HABITANTES EN LA VIVIENDA		Porcentaje
1	Rosario M. Malagon	30
2		5
3		4
4		2
5	Candel	1
6		
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		
14		

VALOR

Información realizada por *[Firma]*

Figura 4: Reverso de la misma ficha familiar. Fuente: ARCM Sig.: 137206/1, legajo 3353, sector Vallecas La Sartenilla, ficha 5502.

El Plan de Urgencia Social se aplicó después de Madrid a otras ciudades, como Bilbao²² y Barcelona²³. En Barcelona una situación similar a la madrileña había llevado al Ayuntamiento, con Carlos Trías Bertrán en ese momento, a promover políticas de clasificación y deportación de migrantes llegados de manera “ilegal” a la ciudad. Es cierto que el Servicio de Represión de la Mendicidad del Ayuntamiento de Madrid, también en los 40, había intentado aplicar una política similar, sin éxito, en este caso referida a la población mendiga²⁴, aunque en la documentación municipal ya se recoge en esas tempranas fechas que una parte notable son migrantes.

2.2. ...y vigilar

La organización del Servicio Especial de Vigilancia del Extrarradio de la Guardia Civil²⁵ constituyó el otro eje de la acción de control y coerción. Su misión se centró en la vigilancia continua del extrarradio madrileño²⁶ y la denuncia de las construcciones clandestinas que identificaran; era clave un buen conocimiento de las zonas y captar rápidamente posibles nuevas edificaciones. Se organizaron equipos de parejas de guardias civiles con turnos de 8 horas durante las 24 del día, junto a un servicio especial de paisano que proporcionaba “información reservada de algunos casos”, con el apoyo de “confidentes, amigos, etc.” Las instrucciones incluían desde localizar los principales focos chabolistas o vigilar los puntos de toma de agua y los almacenes de materiales, hasta sancionar e imponer multas y, en los casos más extremos, detener y trasladar a la Dirección General de Seguridad a quienes fueran descubiertos intentando edificar. Una de sus tareas más tensas consistía en la protección de los trabajadores del Servicio

²² El estudio del Plan de Urgencia Social de Bilbao se ha centrado en el caso del Polígono de Otxarkoaga (Bilbao Larrondo, 2017; López Simón, 2015). López Simón es autor de una nueva monografía aparecida en 2023 sobre la cuestión del chabolismo en la ciudad de Bilbao.

²³ En 2010 Mercé Tatjer y Cristina Larrea coordinaron un amplio estudio sobre la cuestión del chabolismo —barraquismo— en Barcelona, en paralelo a la exposición organizada por el Museu d’Història de Barcelona (MUHBA). En 2020 en el Castillo de Montjuïc se celebró la exposición “Viure a Montjuïc. Memòries d’un barraquisme oblidat”, comisariada por Oriol Granados, Francesc Banús y Rafel Usero. Mencionar también el Museu d’Història de la Inmigració de Catalunya, con su directora Inma Boj, quien ha investigado el tema de la inmigración y el control a través de expulsiones y centros de internamiento (Boj & Vallés Aroca, 2005).

²⁴ El desconocido caso del uso del Matadero de Madrid como centro de reclusión y clasificación de población mendiga en la posguerra en Martínez Aranda, 2023.

²⁵ Creado el 4 de enero 1958 a través de la Orden General Reservada núm. 2, adscrito a la COUMA, pasará a prestar sus servicios a la COPLACO el 1 de diciembre de 1964. Será disuelto el 31 de diciembre de 1981.

²⁶ La “cintura” de Madrid se dividió en dos sectores: el oeste y el este, especificando las ocho zonas en las que se distribuirá el objeto de la inspección. La oeste quedaba definida por la línea del Río Manzanares, se componía de cinco zonas incluyendo barrios como Fuencarral, La Ventilla, Villaverde Bajo y Alto, Orcasitas, Carabanchel Alto y Bajo, Caño Roto o Campamento; la zona este comprendía tres zonas con barrios como Manoteras, Canillas, Hortaleza, San Blas, la Elipa, Moratalaz, Vicálvaro, Puente de Vallecas, Vallecas, Palomeras o Entrevías.

de Derribos en el momento en que se iba a proceder a las demoliciones, lo que denota el impacto social de la tarea encomendada, pues las familias expulsadas de las edificaciones demolidas no tenían garantizado un nuevo albergue inmediato. El impacto de estas medidas quedó reflejado como ejemplo en la actividad registrada en un solo día; en el informe fechado el 17 de noviembre de 1958²⁷ se describía la identificación de nueve personas que habían sido sorprendidas construyendo una chabola sin autorización, y se registraban siete órdenes de derribo de chabolas, así como una orden de desprecintado y autorización para alojarse en la chabola²⁸.

El cambio de comisario en 1959 subrayó esta tendencia. Carlos Trías Bertrán asumió el cargo hasta 1964, fecha en que la COUMA se extinguía pasando sus funciones a la COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid). Trías fue una figura referente del falangismo catalán y concejal de urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona (1939-1949). Esta labor agració a los tecnócratas que vieron en su figura una mano vigorosa para profundizar en los dos puntos fundamentales del Plan de Urgencia Social de Madrid: evitar el crecimiento de la población y acabar con el chabolismo. Medidas que ya se habían ensayado en Barcelona pero que adquirían tintes específicos en la capital, como el mismo Trías señalaba:

“En ambos casos la problemática de la gran ciudad puede enfocarse en un mismo sentido de eficacia; pero las características geográficas, tan importantes para la ordenación urbanística, son distintas en estas ciudades. El hecho de tener por un lado la contención del mar y detrás el cerco de las montañas impiden la expansión desordenada, monstruosa, en mancha de aceite, que es el grave problema que presenta Madrid.”²⁹

En la primera Junta de Jefes de Sección el nuevo comisario expresó su concepción urbanística centrada en la prioridad de la ordenación del suelo y reglamentación bajo el impulso de la iniciativa privada:

“Lejos de la concepción socialista de que el Estado debe hacerlo todo, hay que dejar actuar a la iniciativa privada (...) por cauces ordenados y reglamentados del Estado (...) nuestra misión fundamental que hace referencia a la ordenación del suelo de Madrid, suelo que hay que proporcionar a la iniciativa privada mediante los cauces reglamentarios y a los órganos oficiales.”³⁰

²⁷ ARCM, Sig.: 296570/12.

²⁸ Un análisis sobre este Servicio en Martínez Aranda y López Díaz (2023).

²⁹ “Los problemas urbanísticos de Madrid y Barcelona. Entrevista a Don Carlos Trías Bertrán” en *La Vanguardia Española*, 10 de enero de 1962.

³⁰ Acta nº 1, Junta de Jefes de Sección COUMA, 10 de septiembre de 1959. ARCM, Sig.: 252414/7.

Ya sin paños calientes se abogaba por ceder la responsabilidad del Estado en materia de urbanismo y vivienda hacia el negocio inmobiliario, renunciando a cualquier tipo de responsabilidad social. En ninguna de las argumentaciones de esta acta se hacía referencia explícita al chabolismo, subsumiéndolo en un más genérico “problema de la vivienda”, e incidiendo en la ordenación del suelo o la estética de la capital. De este modo se explicitaba el viraje hacia estas nuevas políticas:

“Añade el Sr. Comisario (Trías Bertrán) que estas palabras no significan censura hacia actuaciones anteriores, y que se hace solidario de todo lo realizado por los anteriores titulares del cargo, que lo han hecho esforzándose siempre en atender al bien público, pero hay que amoldarse a las cambiantes circunstancias que en cada momento aconsejan las medidas que se han de adoptar.”³¹

Los postulados del primer falangismo dejaban ya paso al nuevo ciclo político-económico traído por los tecnócratas del Opus. Trías Bertrán cerraba la sesión señalando la suspensión de todas las licencias de ampliación —de chabolas— que hubieran sido concedidas con anterioridad a su mandato, y el vigor con el que se debía actuar frente al chabolismo³², que quedaba reflejado en las 500 chabolas derribadas tan solo durante 1960³³.

3. MADRID EN 1960, LA CIUDAD RODEADA DE UN MAR DE CHABOLAS

La Comisaría elaboró un informe en 1960³⁴ con el objetivo de cifrar la infravivienda de los suburbios, aunque se reconocía la dificultad de ofrecer datos precisos, que siempre serían más abultados que el recuento aportado, por el hacinamiento de las construcciones y las edificaciones en el interior de patios:

³¹ Ídem.

³² AMTM, carpeta DON_TRIAS_C_111_E02.

³³ Memoria para el Anteproyecto de Decreto-Ley sobre el Plan de Absorción de Chabolas, 1961, s/p. ARCM, Sig.: 252414/2

³⁴ “Informe en el que se encuentra el estado del chabolismo”. Grupo Especial de Vigilancia del Extrarradio de Madrid. 301^a Comandancia de la Guardia Civil, 10 octubre 1960, ARCM, Sig.: 251208/5.

CIFRAS DEL CHABOLISMO EN MADRID 1960					
ZONAS	Chabolas	Cuevas	Fortines	Otras edificaciones ³⁵	Total
1 ^a ZONA (desde margen izquierda Río Manzanares hasta Carretera Burgos)	1.367	23	5	8.468	9.863
2 ^a ZONA (entre carretera Burgos hasta Autopista de Barajas)	1.711	2	2	3.293	5.008
3 ^a ZONA (desde autopista de Barajas hasta carretera de Valencia)	6.728	179	-	19.754	26.661
4 ^a ZONA (desde Crt. Valencia hasta margen izquierda Río Manzanares)	17.567	572	-	990	19.129
5 ^a ZONA (entre margen derecha Río Manzanares hasta Crt. de Toledo)	1.855	-	6	5.104	6.965
6 ^a ZONA (entre Crt. Toledo hasta General Ricardos) ³⁶	-	-	-	-	-
7 ^a ZONA (desde General Ricardos hasta Tapias Casa Campo)	1.955	43	16	2.561	4.615
8 ^a ZONA (desde Tapias Casa Campo hasta margen derecho Manzanares) ³⁷	-	-	-	-	-
TOTAL	31.183	819	29	40.170	72.241

Tabla 1: Cifras del chabolismo en Madrid en 1960. Fuente: Elaboración propia a partir del informe elaborado por el Grupo de Vigilancia Especial en el Extrarradio de Madrid de la Guardia Civil³⁸.

Estas cifras justificarían la aprobación del Anteproyecto de Decreto-Ley sobre el Plan de Absorción de Chabolas de 1961³⁹, donde chabola se consideraba “toda edificación, que no merece el calificativo de vivienda y que sin embargo alberga una familia”. En ese cajón de sastre entraban todas las gamas de la

³⁵ En el informe se aclara que otras edificaciones hace referencia a las construcciones en zonas verdes, expropiadas o en estudio, es decir, también son chabolas, cuevas o fortines pero en esas condiciones.

³⁶ En el informe se señala que esta zona, debido a su reducida extensión, está repartida para su vigilancia entre la 5^a y la 7^a y por eso no aparece ningún dato en la relación.

³⁷ En el informe se señala que en esta zona no hay problemas de chabolismo, y que solo se realizan algunos servicios de vigilancia aislados.

³⁸ Informe de 10 octubre de 1960. ARCM, Sig.: 251208/5

³⁹ Anteproyecto de Decreto-Ley sobre el Plan de Absorción de Chabolas, 1961. ARCM, Sig.: 252414/2.

construcción ilegal: falta de espacio, sin servicios, sin ventilación, sin seguridad. Veinte años tras el final de la guerra la realidad urbana de Madrid seguía arrojando un sonrojante panorama de miles de chabolas, habitadas por familias trabajadoras en condiciones inadmisibles como abundaba la descripción en la Memoria del Anteproyecto:

“(...) albergues de una planta, de ladrillo sin enfoscar, tiendas de campaña construidas con lonas y cartones, cobertizos adosados a muros a medio derruir, cuevas excavadas aprovechando terreno propicio, asentamiento bajo los puentes, sótanos de casas derruidas. Y con un denominador común: más cúbiles que viviendas, que producen, cuando se contemplan, un efecto que no desaparecerá.”⁴⁰

En el informe interno, firmado en mayo de 1961 por el coronel Luis Martos⁴¹, se reiteraba que la construcción de 30.000 viviendas proyectadas en cinco años era claramente insuficiente. Según los cálculos de la Comisaría, entre el crecimiento vegetativo de la población y las familias que seguían llegando, serían 20.000 familias más cada año que necesitarían vivienda. Si la mitad podían acceder a las construidas por iniciativa privada, quedaban al menos otras 10.000 familias sin vivienda, afectando especialmente esta situación “a las clases económicamente débiles para las cuales las casas construidas por la iniciativa particular son inabordables”, frente a “la clase alta como la clase media” que se reconocía, tenían “bastante resuelto su problema de vivienda”. Dan cuenta de este extremo los cientos de cartas de petición de vivienda protegida dirigidas a la COUMA, tanto por vecinas y vecinos particulares como mediante la intercesión de otras autoridades del Régimen o por sacerdotes que trabajaban en las barriadas. Las respuestas a estas peticiones eran en su mayoría negativas⁴². El resultado fue que gran parte de ellas fueron “a parar fatalmente al chabolismo”, en zonas más alejadas que los focos ya registrados por la Comisaría, “lejos del alcance de los grupos de la Guardia Civil de Vigilancia de Extrarradio”, por lo que el problema se trasladaría unos cuantos kilómetros más lejos.

⁴⁰ Memoria para el Anteproyecto de Decreto-Ley sobre el Plan de Absorción de Chabolas, 1961, s/p. ARCM, Sig.: 252414/2:

⁴¹ “Informe sobre el problema del chabolismo en Madrid”, COUMA, 5 de mayo de 1961, ARCM, Sig.: 252414/2.

⁴² Se encuentran cientos de solicitudes de autoridades intercediendo por familias chabolistas, como Correa Veglisson —procurador de Cortes y antiguo gobernador civil de Barcelona—: AMTM, carpeta DON_TRIAS_C_133_E05_D87; Miguel Ángel García Lomas —D. G. de la Vivienda—: carpeta DON_TRIAS_C_133_E05_D92; incluso la Duquesa de Alba: DON_TRIAS_C_133_E05_D83. El caso de religiosos vinculados a las barriadas no se circunscribía a la intercesión de vivienda digna para el vecindario, su labor incluía acompañamiento social, apoyo en gestiones administrativas e incluso confrontación ante la imposición de multas o amenazas de derribo de chabola. Fue significativa la figura del Padre Llanos en el Pozo del Tío Raimundo: DON_TRIAS_C_133_E03_C14.

Efectivamente, los asentamientos chabolistas siguieron dominando la periferia madrileña hasta finales de la Dictadura. Si bien desde los años 50 se encauzaron algunas actuaciones como los Poblados Dirigidos y de Absorción, o en los 60 las Unidades Vecinales de Absorción (UVA), pervivió la presencia de focos de infravivienda alrededor de la capital. El tan laureado “desarrollismo español” se basó en buena parte en amplias capas de población trabajadora que aportaban su contribución laboral, pero a la que se negó durante mucho tiempo unas condiciones de habitabilidad dignas. Una crónica del periódico *ABC* lo explicitaba de esa manera:

“La visita a los derribados del Tejar de Luis Gómez (...) coincidió con las declaraciones del señor Ministro de la Vivienda a los periodistas alemanes, a los que dio como fecha para terminar el problema en 1976 (...) en el fondo hasta sonreirían un poco, al pensar que en Alemania a los diez años de la guerra que arrasó todas sus ciudades lo habían resuelto empezando por donde debían: las viviendas más modestas y medianas para terminar con las residenciales y de lujo. Justamente lo contrario a lo que se hizo en Madrid.”⁴³

4. A MODO DE CIERRE

El inicial protoidealismo falangista que anunciaba el amparo protecciónista de la “España triunfal” bajo condición de la adhesión sin paliativos al Régimen fue siendo sustituido por la permanente sospecha sobre la potencial peligrosidad e inmoralidad de la población que habitaba los suburbios.

Esta visión falangista se fue diluyendo en los años 40, la Falange pasó a segundo plano con el fin del nazismo, y su visión urbana quedó enterrada por un Plan de Ordenación Urbana segregacionista, más del gusto de los grupos conservadores.

La apuesta por beneficiar el protagonismo de la iniciativa privada acentuó el diseño de políticas y medidas que postergaron la urgente necesidad de una edificación dirigida a la población más modesta, beneficiando al capital privado que, lógicamente, priorizaba a sectores con mayor poder adquisitivo. La llegada de Trías Bertrán a la COUMA afianzó este modo de construcción urbana y social. Aunque el Plan de Urgencia Social incluía una serie de disposiciones referidas al final del chabolismo, su esencia era la liberalización del mercado inmobiliario, en especial para vivienda de clases trabajadoras, lo novedoso, quedando ya definitivamente postergado el papel del Estado incluso en la construcción de vivienda social, como había sido el paradigmático caso de los Poblados Dirigidos de los 50.

La dimensión del “problema de los suburbios” de Madrid fue desde el inicio una grave preocupación para la Dictadura ante la que nunca se hizo frente totalmente. Las sucesivas legislaciones en torno a urbanismo y vivienda, los

⁴³ “Madrid al día”, *ABC*, Hemeroteca, 25 octubre 1966.

organismos implicados, los responsables al mando y las medidas adoptadas solo ofrecieron respuestas parciales envueltas en un cariz de control sobre la población que los habitaba.

Este trabajo intenta poner de manifiesto, gracias a nuevos documentos de archivo y la revisión historiográfica, que la realidad del chabolismo en Madrid, chabolismo diferente al de posteriores décadas porque el gran núcleo de su población eran familias de clase trabajadora, tenía una dimensión extraordinaria a finales de los 50 e inicio de los 60, poco dimensionada aún hoy, y que posiblemente comprometía la estabilidad del propio Régimen. Que en una dictadura se denominara una ley de “urgencia social” expone bien a las claras la alarmante realidad. Además, al caso madrileño le siguieron planes en Barcelona, Bilbao y Asturias, núcleos con una problemática similar.

Tras el primer debate entre falangistas y conservadores por un modelo urbano segregado o no, la autarquía y el carácter dictatorial y de represión moral y política del Régimen lastraron por dos décadas la solución del problema de la vivienda tras la Guerra Civil, incrementado notablemente por el movimiento migratorio de la sociedad española en este periodo. Los movimientos aperturistas del Régimen llevados a cabo por los tecnócratas, más en lo económico que en lo político, fueron el inicio del fin de una problemática, que, sin embargo, tuvo otra serie de consecuencias, en especial el diseño urbano de las nuevas barriadas suburbanas y, con ello, la estructura social de buena parte del tejido de ciudades como Madrid y Barcelona, pero ese análisis configura un capítulo posterior.

BIBLIOGRAFÍA

Ayuntamiento de Madrid (1981), “Historia del urbanismo madrileño”. Disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaUrbanismo/Catalogo/CPUrbFeb2012.pdf> (fecha de referencia: 15-02-2024).

Bidagor, Pedro (1940), “Primeros problemas de la reconstrucción de Madrid”, *Reconstrucción. Dirección General de Regiones Devastadas y Reconstrucción*, nº1, pp. 12-17. Disponible en: <https://ceclmdigital.uclm.es/viewer.vm?id=0001783640&page=1&search=&lang=es&view=prensa> (fecha de referencia: 15-02-2024).

Bilbao Larrondo, Luis (2017), “Bilbao: el plan de urgencia social y el Polígono de Otxarkoaga (1959-1964)”, *Kobie Serie Antropología Cultural*, nº20, pp. 71-100. Disponible en: https://www.bizkaia.eus/fitxategiak/04/ondarea/Kobie/PDF/5/Kobie_Antropologia_20_web-4.pdf (fecha de referencia: 15-02-2024).

Boj, Inma & Vallés Aroca, Jaume (2005), “El pavelló de les missions. La repressió de la immigració”, *L'Avenç: Revista de història i cultura*, nº 298, pp. 38-44.

Burbano Trimíño, Andrés (2020), “La urbanización marginal durante el franquismo: el chabolismo madrileño (1950-1960)”, *Hispania Nova*, nº18, pp. 301-343. DOI: <http://dx.doi.org/10.20318/hn.2020.5107>

Diéguez, Sofía (1991), *Un nuevo orden urbano: “El Gran Madrid” (1939-1951)*, Madrid, Ministerio de Administración Pública/Ayuntamiento de Madrid.

Díaz Sánchez, Miguel (2022), “Una Barcelona de posguerra: migrantes, mendigos, refugiados y repatriados”, *Segle XX: Revista Catalana d'història*, nº14, pp. 155-177. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/segleXX/article/view/38195> (fecha de referencia: 15-02-2024).

Fernández-Galiano, Luis; Isasi, Justo F. & Lopera, Antonio (1989), *La quimera moderna. Los poblados Dirigidos de Madrid en la arquitectura de los 50*, Madrid, Hermann Blume.

Ferrer i Aixalà, Amador (1996), *Els polígons a Barcelona*, Barcelona, Edicions UPC.

Fundación Arquitectura COAM (1997), *La vivienda experimental. Concurso de viviendas experimentales de 1956*, Madrid, Fundación COAM.

Fundación Arquitectura COAM (2007), *Arquitectura de Madrid. Periferia. Tomo 3*, Madrid, Fundación COAM.

García Martín, Antonio (1991), *Proceso de anexión de los municipios limítrofes a Madrid*, Madrid, Ayuntamiento de Madrid.

López Díaz, Jesús (2002), “La vivienda social en Madrid, 1939-1959”, *Espacio, Tiempo y Forma*, vol. VII, nº 15, pp. 297-338. DOI: <https://doi.org/10.5944/etfvii.15.2002.2401>.

López Díaz, Jesús (2003), “Vivienda social y Falange: Ideario y construcciones en la década de los 40”, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 7, nº146(024), pp. 1-15. Disponible en: [https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(024\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(024).htm) (fecha de referencia: 15-02-2024).

López Díaz, Jesús (2007), *La vivienda social en Madrid, 1939-1959*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.

López Simón, Íñigo (2015), “Otxarkoaga, un caso de Poblado Dirigido en Bilbao. De la chabola a la marginación urbana en él desarrollismo franquista”, *Historia Contemporánea*, nº 52, pp. 309-345. DOI: <https://doi.org/10.1387/hc.15746>.

López Simón, Íñigo (2023), *Este barrio de barro. Una historia del chabolismo en Bilbao*, Bilbao, Txalaparta.

Martínez Aranda, Mª Adoración (2021), “El Censo de Infraviviendas de Madrid: fichas, fotografías y control de la población chabolista madrileña durante la etapa franquista”,

- Kamchatka: Revista de análisis cultural*, nº18, pp. 129-150. DOI: <https://doi.org/10.7203/KAM.18.18521>.
- Martínez Aranda, Mª Adoración (2023), “El pasado incómodo de matadero Madrid: espacio de represión de la mendicidad en la posguerra”, *Disparidades. Revista de Antropología*, vol. 78(2), e023. DOI: <https://doi.org/10.3989/dra.2023.023>.
- Martínez Aranda, Mª. Adoración & López Díaz, Jesús (2023), “Vigilar, informar, sancionar. La labor del Grupo Especial de Vigilancia del Extrarradio de la Guardia Civil en los barrios de chabolas madrileños durante la etapa franquista” en Plasencia, Inés; Mateos, Lidia & Alonso, Mónica, -eds.- (2023), *Políticas de la experiencia. Visualidad y memoria del franquismo*, Madrid, Abada, pp.109-132. Handle: <https://gredos.usal.es/handle/10366/155601>.
- Moya González, Luis (1983), *Barrios de Promoción Oficial. Madrid 1939-1976*, Madrid, Fundación COAM.
- “Ordenación general de los suburbios” (1948), *Gran Madrid. Boletín Informativo de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores*, nº1, pp. 25-32.
- “Plan de creación de núcleos satélites para la edificación de vivienda modesta” (1950), *Gran Madrid. Boletín Informativo de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores*, nº11, pp. 2-12.
- Patronato de Protección a la Mujer (1943), *Informe sobre la moralidad pública en España. Memoria correspondiente al año 1942*, Madrid, Patronato de Protección a la Mujer.
- Patronato de Protección a la Mujer (1944), *La Moralidad pública y su evolución. Memoria correspondiente al bienio 1943-1944*, Madrid, Patronato de Protección a la Mujer.
- Rodríguez Villasante, Tomás; Alguacil Gómez, Julio; Denche Morón, Concha; Hernández Aja, Agustín; León, Concha & Velázquez Valoria, Isabela (1989), *Retrato de chabolista con piso: análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid*, Madrid, Alfoz-CIDUR.
- Sambricio, Carlos (1999), *La vivienda en Madrid en la década de los años 50: el Plan de Urgencia Social*, Ayuntamiento de Madrid/Ministerio de Fomento.
- Sambricio, Carlos (2003), *Un siglo de vivienda social, 1903-2003*, Madrid, Nerea.
- Sambricio, Carlos (2004), *Madrid, vivienda y urbanismo: 1900-1960*, Madrid, Editorial Akal.
- Servicios Técnicos de FET y de las JONS (1939), *Ideas generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*, Madrid, Servicios Técnicos de FET y de las JONS.

Tatjer, Mercé & Larrea, Cristina -eds.- (2010), *Barracas. La Barcelona informal del siglo XX*, Barcelona, Museu d'Historia de Barcelona/Institut de Cultura/Ajuntament de Barcelona.

Vaz, Céline (2013), *Le franquisme et la production de la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970*, Tesis Doctoral, Université Paris Ouest Nanterre-La Défense.

Vaz, Céline (2015), “De la crise du logement à la question urbaine: la régime franquiste et les conditions de vie urbaines”, *Le mouvement social, Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°127, pp. 179-198. DOI: <https://doi.org/10.3917/ving.127.0179>.

Vorms, Charlotte (2013), “Madrid années 1950. La question des baraqués”, *Mouvement social*, n°245, pp. 43-57. DOI: <https://doi.org/10.3917/lms.245.0043>.

Caracterización y evolución de los barrios de autoconstrucción de Sevilla (España)

Characterization and evolution of self-construction neighborhoods in Seville (Spain)

LUCIANE MENDES

Doctora Arquitecta

Grupo ADICI HUM-810

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

lulleal@gmail.com

ORCID: [0009-0004-8864-2645](https://orcid.org/0009-0004-8864-2645)

ESTEBAN DE MANUEL JEREZ

Doctor Arquitecto

Profesor Titular, Dpto. de Expresión Gráfica Arquitectónica

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

edemanuel@us.es

ORCID: [0000-0002-6548-1699](https://orcid.org/0000-0002-6548-1699)

MARTA DONADEI

Doctora Arquitecta

Profesora Sustituta Interina, Dpto. de Expresión Gráfica Arquitectónica

Universidad de Sevilla (Sevilla, España)

mdonadei@us.es

ORCID: [0000-0003-1620-1459](https://orcid.org/0000-0003-1620-1459)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 08-03-2024

Cómo citar/How to cite: Mendes, Luciane; De Manuel Jerez, Esteban & Donadei, Marta (2024): "Caracterización y evolución de los barrios de autoconstrucción de Sevilla (España)", *ciudades*, 27, pp. 177-205. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.177-205>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: La ciudad informal surge como respuesta a la falta de acceso a la vivienda ante la inaccesibilidad del mercado y la insuficiencia de la oferta de vivienda asequible por parte del Estado. Es un fenómeno de producción de ciudad al margen de la ciudad planificada sobre el que ha prevalecido históricamente una mirada negativa. Sin embargo, puede ser reconocido como un modo de acceso al derecho a la ciudad. Se propone una metodología de análisis para comprender la evolución de los barrios de autoconstrucción surgidos en Sevilla a lo largo del siglo XX, y verificar en qué medida han demostrado capacidad de adaptación y arraigo comunitario convirtiéndose en dinámicos y complejos.

Palabras clave: ciudad informal, barrios de autoconstrucción, derecho a la ciudad, Producción Social del Hábitat, Sevilla

Abstract: The informal city emerges as a response to the inaccessibility of the market and the insufficient supply of affordable housing by the state. It's an overflow phenomenon of the planned city about which a negative view has historically prevailed. However, it can be recognized as a way of accessing the right to the city. A methodology of analysis is proposed to understand the evolution of self-built neighborhoods that emerged in Seville throughout the 20th century, and to verify the extent to which they have demonstrated capacity for adaptation and community rootedness, becoming dynamic and complex.

Keywords: informal city, self-construction neighborhoods, right to the city, Social Production of Habitat, Seville.

1. INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La ciudad informal surge como respuesta auto-organizada para acceder a la vivienda ante la inaccesibilidad del mercado y los déficits de la oferta del Estado de vivienda y ciudad asequibles (Pelli, 2006). En los países del sur global, cuyos Estados han tenido menor capacidad de respuesta, ha sido el modo mayoritario de acceso a la vivienda, pero también en países periféricos de Europa como es el caso de España entre los años cuarenta y setenta del siglo XX.

Solá-Morales (1997) aporta claves para la interpretación formal de este fenómeno. Se proyecta la parcelación de un terreno sobre el que se insertarán las viviendas, normalmente de forma progresiva y por autoconstrucción. Se produce al margen del planeamiento, bien por parcelación privada o bien por ocupación irregular de suelos. Solo después, normalmente a través de la reivindicación vecinal organizada, la administración asume la urbanización con sus infraestructuras y las dotaciones. El espacio público nace limitado a la calle para obtener el máximo beneficio privado a la parcelación. El orden del proceso suele ser, por tanto, primero la parcelación, segundo la construcción y tercero la urbanización; pero hay casos, como veremos en Sevilla, en que la construcción se produce antes que la parcelación. La vivienda suburbana así producida, en contextos de migración interior, es una adaptación de la vivienda rural a la ciudad. El crecimiento urbano aprovecha las infraestructuras viarias existentes para reducir al mínimo el costo.

Según Pelli (2010), la insuficiencia de la vivienda popular autoproducida en cuanto a condiciones de habitabilidad y a los servicios y equipamientos urbanos en origen suponen un problema que precisa un abordaje complejo y participativo, que requiere de equipos interdisciplinares con una formación apropiada.

Son fenómenos que podemos describir como desbordes urbanos, término en construcción que parte de reconocer una mayor complejidad a este fenómeno y propone criterios para su valoración.

“La lectura de la ciudad periférica en claves de desborde invita a preguntarse no sólo qué se desborda y cómo, sino para qué y para quién. En este sentido introduce una visión política que permite interpretar los fenómenos urbanos en términos de articulación de actores y equilibrios de poder, subyacentes a los mecanismos de control y

planificación. Y esto nos permitirá interpretar al fenómeno como deseable o no deseable en términos de igualdad social y viabilidad ecológica" (López Medina, 2015: 15).

Abrams (1946) y Turner (1968) son pioneros en el cambio de mirada hacia la ciudad informal y la autoconstrucción, partiendo de su consideración como problema hasta su consideración como parte de la solución. Sus trabajos inspiraron a generaciones de equipos interdisciplinares latinoamericanos que desde los años 60 del siglo pasado han ido construyendo un corpus teórico, metodológico y de diseño de programas públicos para la asistencia técnica a estas comunidades.

La evolución de los barrios informales depende en gran medida de la respuesta de la administración: puede congelarlos, negando todo tipo de mejora; puede remodelarlos, bien mediante operaciones de tabla rasa o bien mediante ordenanzas reguladoras que estimulen su remodelación; o pueden tener un desarrollo evolutivo hasta su consolidación (Solá-Morales, 1997; Busquet, 1999).

La formulación del Derecho a la Ciudad (Lefebvre, 1967) fue tomada como bandera por el movimiento de los habitantes, especialmente en América Latina, liderados por HIC (*Habitat International Coalition*), con participación de técnicos comprometidos en la mejora del hábitat popular informal. Ésta ha sido la reivindicación principal de este movimiento en las tres cumbres de ONU HABITAT (1976, 1996, 2016). Se ha formulado en forma de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) y se ha introducido en constituciones como la de Ecuador o en el Estatuto de la Ciudad de México D.F., además de inspirar políticas de mejoramiento de barrios en toda América Latina (Salas, 2016).

Para dar soporte teórico y metodológico al desarrollo de este derecho se ha formulado la teoría de la Producción y Gestión Social del Hábitat (en adelante PGSH) (Romero & Mesías, 2004), que se alimenta también de la teoría y la práctica de la educación social de adultos (Freire, 1970) y del desarrollo a escala humana de Max Neef (1994).

Pelli (2006) aporta una visión sistémica y participativa del hábitat social que entiende como interacción de situaciones físicas, sociales, simbólicas, jurídicas, políticas, económicas, que interactúa con el ecosistema.

Ortiz (2012) elabora una definición precisa tanto del derecho a la ciudad como de la producción social del hábitat.

"Por producción social del hábitat entendemos todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso" (Ortiz, 2012: 73).

Aplicando la teoría de la complejidad de Morin (1994) al hábitat social proponemos la construcción de triángulos de relaciones entre las dimensiones física (*urbs*), socioeconómica y cultural (*civitas*) y jurídico-política (*polis*) y de los actores que operan en la ciudad (el mercado, las administraciones públicas, la ciudadanía y los técnicos), para aplicarlos al estudio de casos de estos fenómenos (de Manuel Jerez, 2010).

Esta mirada compleja sobre el hábitat urbano nos sirve de marco conceptual para el análisis de la evolución histórica de los barrios de autoconstrucción de Sevilla. Este tema ha sido abordado de forma pionera en Sevilla por Lucas Ruiz y Ríos González (1978), en su libro *Arquitectura y urbanismo marginal en Sevilla*, y por el geógrafo Martín García, dentro de su estudio más amplio sobre planeamiento y crecimiento urbano en la Sevilla del siglo XX. Ambos estudios son aproximaciones históricas que precisan complementarse con estudios de la evolución de la forma urbana y de cómo la acción de los habitantes, de operadores de mercado y de las administraciones públicas han inducido cambios en estos barrios. El estudio de casos nos permite encontrar características que nos permiten clasificar los barrios en función de su capacidad de integración en la ciudad.

2. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA Y FUENTES

Esta investigación parte de la hipótesis de que la práctica de la autoconstrucción y la “arquitectura progresiva” (Lorenzo, 2005) pueden ser una solución adecuada y apropiada que facilite el acceso a la vivienda de una parte de la población sin suficientes medios económicos; esta alternativa permite unas ventajas vitales para el desarrollo progresivo, empleando otros recursos no económicos, como el tiempo, la creatividad y la habilidad para mejorar su vivienda y construir su barrio (Turner, 1968).

Reconocer los barrios de autoconstrucción como modelo de PGSH significa introducir un cambio de paradigma sobre la forma de mirar y hacer ciudad, desde una perspectiva más social, en donde los técnicos y las administraciones públicas cuenten con el co-protagonismo de los agentes implicados (los usuarios, la comunidad), que son los que habitan las ciudades dando así respuestas eficaces a sus reales necesidades. La implicación y la participación activa de la comunidad en los procesos de decisión sobre su barrio es fundamental para crear o reactivar barrios, y hacerlos vivos y dinámicos, generando o fomentando el sentimiento de identidad, arraigo y pertenencia que tienen con su barrio. La percepción de las carencias en su pleno acceso al derecho a la ciudad hace que en estos barrios se produzcan luchas por las mejoras del hábitat. Estas luchas y las mejoras que producen a su vez generan sentimiento de arraigo e identidad.

En el caso específico de Sevilla, la investigación permite constatar que muchos de sus barrios de autoconstrucción a menudo han demostrado una sorprendente capacidad de evolución desde una situación inicial de fuerte

vulnerabilidad hasta una situación de plena integración en determinadas circunstancias; todo lo anterior pese a haber surgido al margen del planeamiento y, en la mayoría de los casos, sin apoyo ninguno por parte de la administración local. En muchos de ellos la capacidad de su vecindario de autoorganizarse para conseguir el derecho a la ciudad ha sido clave para hacer ciudad “ahí donde dominaban las carencias típicas de un NO-barrio” (Donadei, 2021: 74).

Así, el objetivo general de esta investigación es verificar la capacidad de la ciudad autoproducida de generar barrios, transformándolos en ciudad viva, compleja y dinámica, socialmente integrada y gestionada: se pretende extraer claves para interpretar qué circunstancias han favorecido la mejora de estos barrios hasta su plena integración en la ciudad, y qué otras han hecho que algunos de ellos permanezcan en situación de vulnerabilidad. Para ello se han definido los siguientes tres objetivos específicos:

- Comprender la ciudad de Sevilla y sus desbordes a través del recorrido histórico de los procesos de crecimiento y ordenación urbanística, llevados a cabo hasta hoy, para así poder llegar a identificar el fenómeno de la autoconstrucción como respuesta a las desigualdades socioespaciales del territorio.
- Dar a conocer la “Otra Sevilla desconocida” mapeando y analizando los barrios de autoconstrucción existentes, para entender su surgimiento y su alcance en el territorio sevillano.
- Profundizar en los diferentes factores de vulnerabilidad y de fortalezas que han permitido a estos barrios integrarse en la ciudad formal o, al contrario, permanecer como barrios vulnerables que se sienten olvidados.

El desarrollo de estos objetivos ha implicado plantearse una metodología de carácter prevalentemente cualitativo, estructurada alrededor del profundo estudio de numerosas fuentes documentales de diferente procedencia y naturaleza y el trabajo de campo, a través de varias visitas a los 22 barrios identificados. El primer acercamiento a los barrios se llevó a cabo a través del «Workshop SE-30 | Otros Paisajes. Reinterpretación itinerante de una infraestructura periurbana» (2010). Con las siguientes visitas fue posible recopilar un importante material gráfico a través del levantamiento fotográfico, además de acceder al archivo personal de los vecinos (recortes de prensa, videos, fotografías antiguas, etc.).

BARRIOS DE AUTOCONSTRUCCIÓN DE SEVILLA																	
FICHA-CATÁLOGO “BARRIO DE AUTOCONSTRUCCIÓN”	LOCALIZACIÓN <p>Se representa gráficamente el emplazamiento y ubicación en la ciudad, acompañado por un breve texto descriptivo: se delimita el área de cada barrio, resaltando las condiciones de su entorno y su configuración e integración en la trama</p>																
EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA <p>Se especifican cuestiones relativas al motivo del surgimiento, a la población originaria, al tipo de asentamiento, tenencia del suelo y propiedad, la forma de crecimiento, los cambios poblacionales, las formas de organización vecinal, etc.</p>																	
EL BARRIO: <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> Descripción urbanística y arquitectónica del contexto físico del barrio, en donde se explicitan las relaciones barrio-ciudad, se identifican posibles carencias y deficiencias y se aportan sugerencias y propuestas para la mejoría del mismo. </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> Relación Barrio-Ciudad Descripción Urbanística y Arquitectónica Carencias y Deficiencias: Sugerencias y Propuestas para la mejoría del barrio: </td> </tr> </table>		Descripción urbanística y arquitectónica del contexto físico del barrio, en donde se explicitan las relaciones barrio-ciudad, se identifican posibles carencias y deficiencias y se aportan sugerencias y propuestas para la mejoría del mismo.	Relación Barrio-Ciudad Descripción Urbanística y Arquitectónica Carencias y Deficiencias: Sugerencias y Propuestas para la mejoría del barrio:														
Descripción urbanística y arquitectónica del contexto físico del barrio, en donde se explicitan las relaciones barrio-ciudad, se identifican posibles carencias y deficiencias y se aportan sugerencias y propuestas para la mejoría del mismo.	Relación Barrio-Ciudad Descripción Urbanística y Arquitectónica Carencias y Deficiencias: Sugerencias y Propuestas para la mejoría del barrio:																
ANÁLISIS GRÁFICO <p>Se realizan unos planos en donde se visualizan las siguientes cuestiones:</p>																	
1.1 - DENSIDAD Y ESTRUCTURACIÓN URBANA Y PARCELARIA 1.2 - CONSERVACIÓN Y ANTIGÜEDAD DE LAS EDIFICACIONES 1.3 - ZONIFICACIÓN Y ALTURAS DE LAS EDIFICACIONES 1.4 - COMPLEJIDAD, USOS Y ESTRUCTURACIÓN VIARIA																	
PLANEAMIENTO Y ACTUACIONES EN EL ÁMBITO <p>Se identifican los usos del suelo, zonas de ordenanzas y actuaciones previstas o ejecutadas por los Planes Generales de Ordenación Urbanística de Sevilla de 1986 y 2006, y el Plan de Barrios en el barrio o su entorno próximo.</p>																	
DESCRIPCIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA <p>Se sintetizan los resultados de carácter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cuantitativo (datos estadísticos y en el uso del Catálogo de Barrios Vulnerables como herramienta para revelar la vulnerabilidad urbana y social de estos barrios). - cualitativo (a través del estudio de fuentes bibliográficas y el trabajo de campo). <p style="margin-left: 20px;"> - Vulnerabilidad Urbana y Social del barrio - Los Vecinos - Grupos Activos e Informantes claves: - Actividades en el barrio: </p>																	
DIAGNÓSTICO DAFO <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">DEBILIDADES</th> <th style="width: 50%;">AMENAZAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>URBS</td> <td>URBS</td> </tr> <tr> <td>CIVITAS</td> <td>CIVITAS</td> </tr> <tr> <td>POLIS</td> <td>POLIS</td> </tr> <tr> <th style="border-top: none;">FORTALEZAS</th> <th style="border-top: none;">OPORTUNIDADES</th> </tr> <tr> <td>URBS</td> <td>URBS</td> </tr> <tr> <td>CIVITAS</td> <td>CIVITAS</td> </tr> <tr> <td>POLIS</td> <td>POLIS</td> </tr> </tbody> </table> <p style="margin-left: 20px;">Realización de un <i>Diagnóstico DAFO</i> (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) cruzado con las tres dimensiones del hábitat social (Capel 2003; 2011; de Manuel Jerez, 2010, Donadei, 2021):</p> <ul style="list-style-type: none"> -URBS, dimensión física; -CIVITAS, dimensión social, económica, cultural (formas de habitar, de crear comunidad, vecindad); -POLIS, la dimensión organizativa y administrativa (formas en los procesos de toma de decisiones). 		DEBILIDADES	AMENAZAS	URBS	URBS	CIVITAS	CIVITAS	POLIS	POLIS	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	URBS	URBS	CIVITAS	CIVITAS	POLIS	POLIS
DEBILIDADES	AMENAZAS																
URBS	URBS																
CIVITAS	CIVITAS																
POLIS	POLIS																
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES																
URBS	URBS																
CIVITAS	CIVITAS																
POLIS	POLIS																
CONCLUSIONES <p>¿Qué influencia tuvieron en la conformación territorial, urbanística, social y económica de la ciudad? ¿Cuál es la capacidad de transformación y adaptación de estos barrios a las nuevas demandas de la ciudad? ¿Qué importancia ha tenido la comunidad en la mejora del hábitat y en la calidad de vida de los vecinos? ¿Cómo es la dinámica social interna de los barrios y la vida cotidiana de los vecinos?</p>																	

Figura 1: Estructura del Catálogo de Fichas. Fuente: Elaboración propia.

De forma complementaria, en algunos casos se ha considerado oportuno realizar entrevistas a vecinos (tipo no-estructurado) y redes asociativas (tipo semi-estructurado).

Toda la información recogida ha permitido elaborar un Catálogo de fichas (Figura 1) que facilite el análisis comparativo de cada uno de los barrios de autoconstrucción. A través de ellas ha sido posible verificar si cada uno de ellos sigue constituyendo una zona de desborde de la ciudad formal, o en qué medida se ha integrado.

3. RESULTADOS

En Sevilla, más allá de la antigua ciudad intramuros y sus arrabales, existe una realidad mucho más compleja debido a procesos de ocupación y urbanización que han ido generando un variado mosaico residencial. En este contexto, los barrios de autoconstrucción son responsables de gran parte de la conformación urbanística, social y política del territorio durante el siglo XX y una de las principales formas de habitar popular hasta la década de los 60, cuando empieza el crecimiento de las barriadas y polígonos de viviendas sociales hacia áreas periféricas (Lucas Ruiz & Ríos González, 1978; Marín de Terán, 1980; Martín García, 1996). En la Figura 2 se puede observar cómo se distribuyen los 22 barrios de autoconstrucción (granate), así como el trazado de las importantes infraestructuras hidráulicas y urbanas de comunicaciones de la ciudad y el área metropolitana, y las grandes zonas de ocio y parques (verde). La mayoría de los barrios están ubicados en los bordes de la ciudad y en algunos de los más periféricos se puede identificar, por un lado, una trama urbana difusa en su entorno y, por otro lado, la existencia de grandes superficies destinadas a diversos usos dotacionales (morado), zonas productivas y polígonos industriales (beige).

En el caso de Sevilla, las autoridades han actuado de modo diferente en los barrios de autoconstrucción que en los asentamientos chabolistas. Los asentamientos chabolistas de Torre Perdigones, Bermejales y San Diego fueron erradicados y El Vacío está en proceso inconcluso de erradicación (Torres-Gutiérrez, 2011). En cambio, los barrios de autoconstrucción, surgidos al margen del planeamiento, han sido progresivamente urbanizados y dotados por la administración pública. Sin embargo, no es hasta el plan de 1987 cuando son incluidos en el planeamiento. Solo uno de ellos, La Bachillera, situado frente a la Expo 92, quedó congelado y se propuso sobre el mismo una reforma interior que hacía tabla rasa con su estructura urbana y edificatoria. No llegó a ejecutarse y, en 2006, el nuevo Plan, tras un proceso participativo (Autores, 2007), lo reconoce como Área de Reforma Interior consolidando la estructura morfo-tipológica. El resto fueron ordenados con la categoría “suburbana”, que favorecía la agrupación parcelaria y el incremento de alturas de edificación para favorecer su progresiva transformación morfo-tipológica.

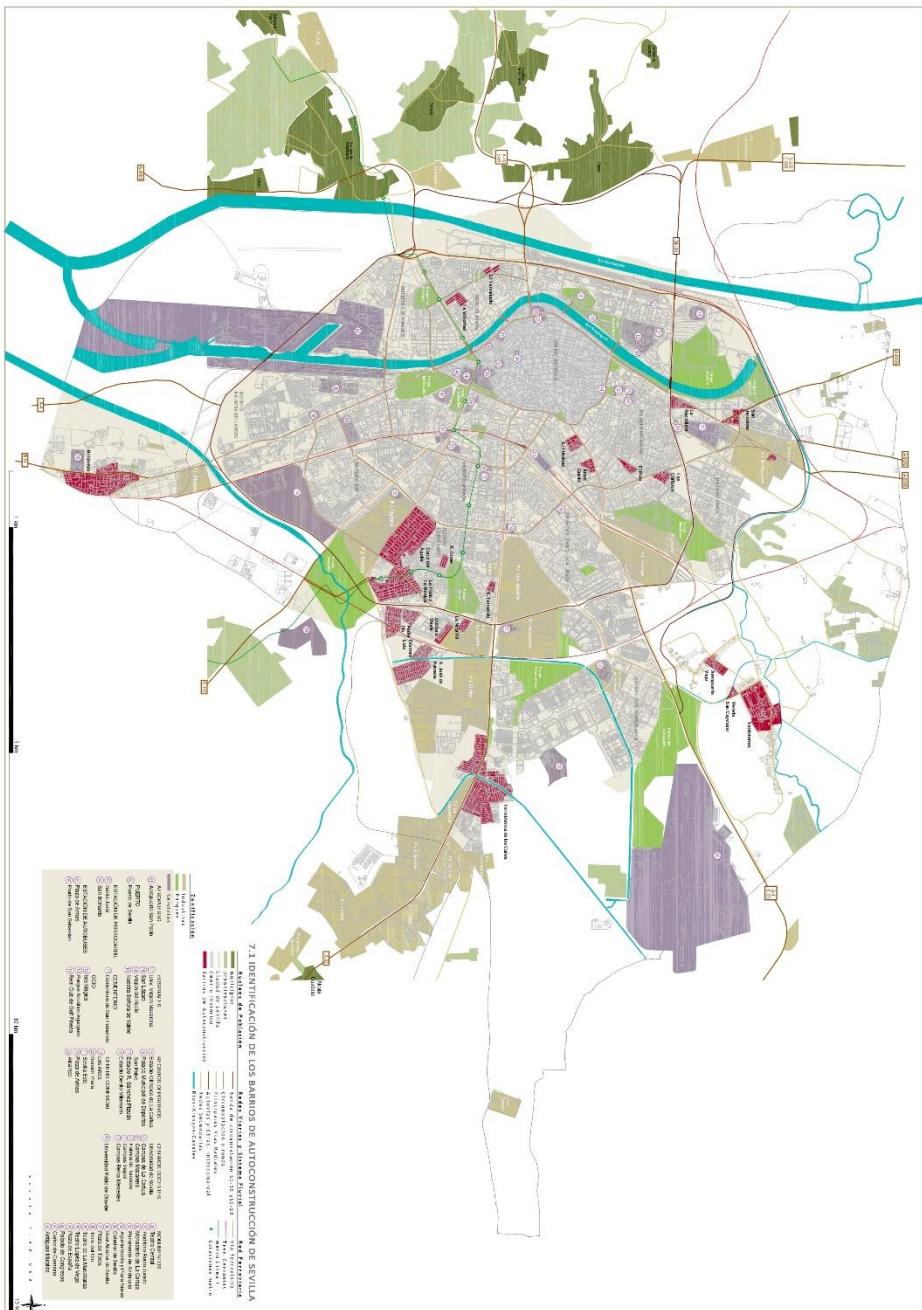


Figura 2: Ubicación de los barrios de autoconstrucción. Fuente: Elaboración propia.

El estudio ha permitido verificar en qué medida los barrios autoconstruidos han demostrado su capacidad de convertirse en dinámicos y complejos, además de socialmente integrados, demostrando capacidad de adaptación y sentimiento de arraigo de los vecinos, con una dinámica más fluida que la que han tenido las barriadas viviendas sociales construidas en la periferia. Como expresa Park (1968), lo que en un principio es solo una expresión geográfica se convierte en un barrio, es decir, un lugar con sentimientos, tradiciones e historias.

3.1. Origen

Entre 1911 y 1920 se producen las primeras inmigraciones masivas campo-ciudad y, ante la escasez de cualquier tipo de alojamiento, aparecen los primeros núcleos urbanos en la periferia, conformando el primer cinturón residencial popular, como “formación espontánea de la ciudad, sin previsión ordenadora integrada y fuera del espacio formalmente acotado como urbano” (Martín García, 1996: 75). En la década de 1920, Sevilla puso en marcha un proyecto de ensanche donde se llevan a cabo importantes actuaciones urbanísticas. Sin embargo, este proyecto de urbanización se realiza sobre todo direccionalizado a las obras de la Expo Iberoamericana de 1929 (Marín de Terán, 1980; Pérez Escolano, 2004).

La ausencia de una oferta accesible de viviendas para los sectores populares por parte del mercado, y la insuficiencia de viviendas sociales demuestran la incapacidad de la ciudad de atender el aumento demográfico en la década de los 30. La población en la periferia crece más que la población de la ciudad antigua —arrabales y ciudad intramuros— (Martín García, 1996). La ciudad autoproducida pasa a asumir un papel fundamental, acompañando los procesos de crecimiento y consolidación de los ensanches e instalándose como una forma habitual de vivir.

El primer tercio del siglo XX está marcado por una doble tendencia que conforma “dos caras de una ciudad contradictoria y creadora de tensiones territoriales y sociales” (Martín García, 1996: 89): mientras aparecen, como herencia de la Expo del 29, los barrios burgueses en los nuevos pequeños ensanches, la periferia se va configurando a través de la aparición de nuevos asentamientos que crecen cada vez más alejados del centro (Figura 3). Esta doble tendencia se ve reflejada en la misma morfología de la trama urbana: los ensanches se distinguen del casco antiguo por su trazado geométrico y a menudo ortogonal, mientras que, en los asentamientos marginales y obreros, al igual que los arrabales, los caminos y las estructuras rurales preexistentes se convierten a menudo en los principales elementos organizadores (Capel, 1977; Martín García, 1996).

Normalmente, estos asentamientos marginales se afincaban en zonas estratégicas, próximas a las zonas agrarias o industriales, y aprovechaban las propias actuaciones urbanísticas de la época para instalarse en los principales ejes viales de la ciudad, en los bordes del trazado del ferrocarril o próximos a otros

elementos como el Canal de los Presos. Surgían de forma espontánea, totalmente dispersos, desarticulados de la trama urbana y carentes de cualquier tipo de planeamiento urbanístico, servicios urbanos e infraestructura básicas, como abastecimiento de agua, redes de alcantarillado, suministro de electricidad, trazado vial, pavimentación de las calzadas y aceras, recogida de basura, transportes públicos, etc. (Lucas Ruiz & Ríos González, 1978).

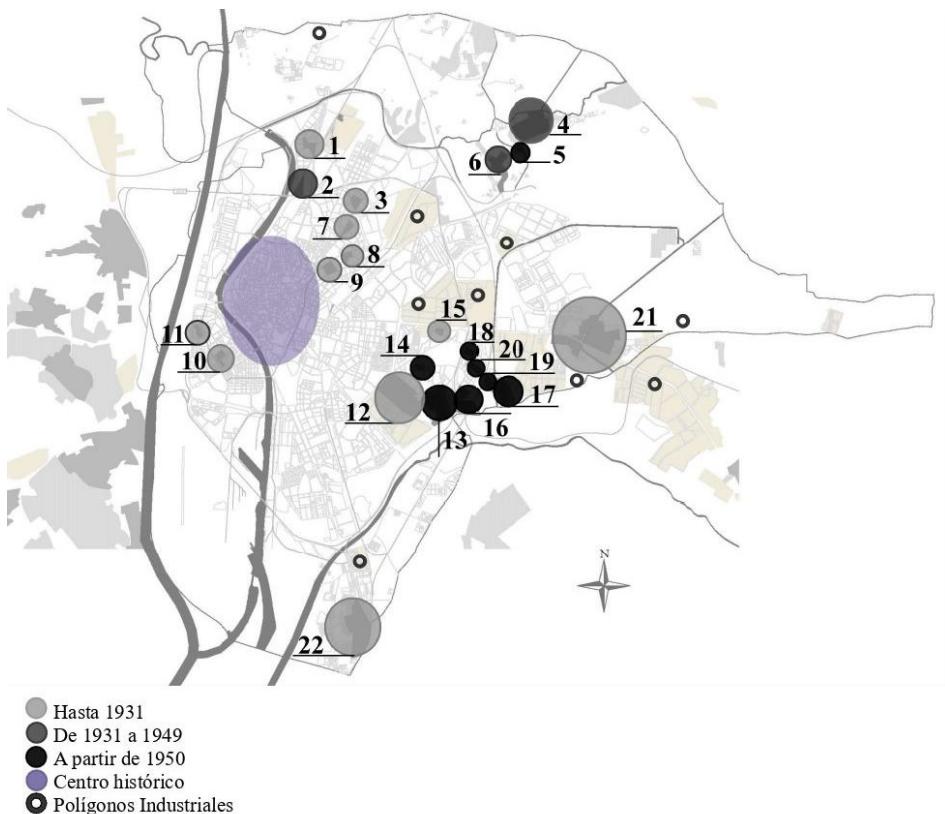
Los barrios de autoconstrucción surgidos hasta la década de 1930 se asentaban relativamente cercanos al casco antiguo —El Turruñuelo, La Voluntad, El Fontanal, Árbol Gordo, El Polo y Los Carteros—, lo que hace que hoy sean en buena parte barrios totalmente integrados en la trama urbanística, céntricos y bien comunicados con los demás sectores de la ciudad. Los otros cinco, del mismo período, están ubicados en zonas más periféricas y su surgimiento ha sido influido por otros motivos como, por ejemplo, la cercanía a la construcción del ferrocarril o la realización del Canal del Bajo Guadalquivir (1940-62), en donde se aprovechó la mano de obra de presos políticos de toda España (Marín, 1999) (Figura 3).

Sucesivamente, se va consolidando el sector secundario con la creación de polígonos industriales en toda la periferia de Sevilla. La instalación de nuevas actividades productivas va a potenciar no solo el crecimiento físico y poblacional de los barrios de autoconstrucción, sino que también la aparición de nuevos asentamientos próximos a los existentes (Figura 3).

En particular, los barrios que surgen en la parte norte presentan características totalmente distintas a los anteriormente mencionados por origen e intenciones. La Bachillera nace por iniciativa de La Asociación Sevillana de la Caridad. Es singular por su morfología, producto de la ausencia de proyecto de parcelación, que explica su trama de adarves laberínticos, similar a la ciudad medieval islámica, y porque cede el suelo en régimen de alquiler. Aeropuerto Viejo, Valdezorras y San Cayetano (años 50) crecen de forma lenta y espontánea a partir de las veredas y canales de riego, asumiendo el aspecto de pueblos rurales con predominancia de actividades agropecuarias. Además, Aeropuerto Viejo aprovecha las instalaciones de las naves y hangares del antiguo Aeropuerto como brote de las primeras viviendas autoconstruidas.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, Sevilla pasa por un nuevo impulso económico, con proliferación de grandes zonas industriales en la periferia y la tercerización del centro: la nueva ola migratoria generó un aumento poblacional del 60,73% en apenas dos décadas (Martín García, 1996). Los barrios que surgen a partir de estas fechas ocupan todos ubicaciones periféricas o extremadamente periféricas, y se deben a la parcelación de antiguas huertas y venta de terrenos, e incluso la parcelación y ocupación de suelo rústico. Con la transgresión de la Ley del suelo de 1956 empiezan a surgir los asentamientos desprovistos de los servicios urbanos mínimos, y con el tiempo estos pasan a ser responsabilidad del Ayuntamiento. Por otro lado, la autoconstrucción también actúa como germen de

las barriadas populares, de promoción pública o de iniciativa privada, determinando su ubicación en la periferia.



1. San Jerónimo. 2. La Bachillera. 3. Los Carteros. 4. Valdezorras. 5. Vereda de San Cayetano. 6. Aeropuerto Viejo. 7. El Polo. 8. Árbol Gordo. 9. El Fontanal. 10. La Voluntad. 11. El Turruñuelo. 12. Cerro del Águila. 13. La Plata. 14. San Ginés. 15. San Fernando. 16. Padre Pío, 17. San Jose de Palmete. 18. La Negrilla. 19. La Doctora Este. 20. La Doctora Oeste. 21. Torreblanca de los Caños. 22. Bellavista

La dimensión de los círculos quiere solo ser indicativa de la extensión en superficie de cada barrio, pero sin querer representar ningún dato en concreto.

Figura 3: Ubicación de los barrios de acuerdo con la fecha de surgimiento. Fuente: Elaboración propia.

La falta de un urbanismo integrador con la “Otra Sevilla” (Barriónuevo, 2003), a partir de los años 1970, ha provocado la marginación de un importante grupo social en la ciudad, y la construcción y permanencia de importantes barreras físicas que impiden la integración de estos barrios y su fluidez en la trama urbana de la ciudad. El PGOU de 1987, si bien aporta estructura urbana a una ciudad que hasta entonces se había producido al margen del planeamiento, no acierta a integrar a los barrios de autoconstrucción.

Además, aunque sea posible reconocer una similitud en la morfología urbana de los barrios autoconstruidos con los centros históricos de la ciudad tradicional (véase la configuración morfológica de la Bachillera, Figura 4), en las Ordenanzas de Edificación se nota una diversidad de tratamiento de estos barrios con el centro histórico (el conjunto amurallado y los arrabales de Triana y San Bernardo). Las transformaciones que se habían producido en el parcelario del centro histórico, por agregación de varias parcelas sobre las que se promovieron conjuntos residenciales con tipología de bloques, habían roto la escala y la continuidad, en la variación, que siempre había caracterizado a la ciudad histórica: para evitar que esto pudiese seguir ocurriendo, las ordenanzas (art. 10.5) protegen la estructura parcelaria, definiendo que la unidad de intervención es la parcela existente a la entrada en vigor del Plan, permitiéndose sólo ajustes de pequeña entidad en los límites de la parcela catastral.

Los nuevos arrabales del siglo XX, barrios de autoconstrucción, sin embargo, se consideran como Zona Suburbana. Pese a que se reconoce el carácter de edificación tradicional de imagen rural, planteándose el objetivo de mantener su singularidad, las herramientas de que se dota la normativa son muy diferentes y menos potentes, permitiendo agregar hasta cinco parcelas y levantar hasta cuatro plantas de altura cuando la calle tiene más de 13 metros de anchura. Estas posibilidades han favorecido una presión inversora sobre estos bordes fomentando que las promotoras adquieran viviendas anexas para construir nuevas promociones que nada tienen que ver con la estructura urbana y la imagen de vivienda tradicional de estos barrios (Figura 4).

Siguiendo esta línea, en el PGOU de 2006 todos los barrios de autoconstrucción están calificados como zona de vivienda suburbana con las mismas oportunidades de transformación de su forma urbana.



Figura 4: Configuración morfológica actual de la Bachillera y de los barrios que han sufrido mayor presión inversora. Fuente: Elaboración propia.

3.2. Formas de crecimiento y realidad socioespacial

Los barrios de autoconstrucción se han clasificado de acuerdo con dos modelos de surgimiento, que ayudan a comprender su origen y desarrollo y su permanencia en la ciudad (Tabla 1):

- El “Asentamiento Autoconstruido con proyecto de parcelación” surge a partir de un proyecto previo, incentivado por una empresa privada, pública, o propietarios de terrenos, que en algunos casos incluían la venta de las parcelas y la construcción y venta de algunas viviendas. Se realizaba la parcelación donde se iba a ubicar el asentamiento, y con posterioridad se autoconstruían las viviendas. En muchos casos, la falta de continuidad por parte de la entidad promotora en el desarrollo del barrio hace con que este pase a ser responsabilidad del Ayuntamiento, siendo frecuentemente caracterizados en su origen por la insuficiencia de los servicios urbanos básicos y de infraestructuras.
- El “Asentamiento Autoconstruido sin proyecto de parcelación” se refiere a la aparición de asentamientos que no cuentan con ningún proyecto de parcelación previo ocupación de los terrenos. también se dan casos de parcelaciones por parte de particulares o de alguna asociación y que tiempos después del proceso de autoconstrucción de las viviendas se presenta el proyecto de parcelación en el Ayuntamiento. Los vecinos, desprovistos de la posibilidad de conseguir una vivienda de forma convencional, resuelven sus necesidades “viviendo y construyendo” (Turner, 1968; Pelli *et al.*, 1994).

¿Cómo han evolucionado estos barrios, vulnerables todos en su origen? Según el *Catálogo de Barrios Vulnerables 2011*, la ciudad de Sevilla cuenta con 27 barrios vulnerables concentrándose en ellos un 26,3% de la población. En la tabla siguiente, para cada uno de los barrios de autoconstrucción, se indican cuáles han sido incluidos en el Catálogo en sus diferentes actualizaciones (1991-2011), indicando además el nivel y tipo de vulnerabilidad (Figura 5).

Nivel vulnerabilidad			Barrio de autoconstrucción	Época	Tipo de asentamiento	Dimensiones vulnerabilidad 2011		
1991	2001	2011				EST	PAR	VIV
II	II	II	san Jerónimo Higuerón y Monasterio	Finales siglo XIX Década 10 y 40	sin proyecto de parcelación	x		
II			Macarena Norte Bachillera	Década 40	sin proyecto de parcelación			
II			Pino Montano los Carteros	Década 20	sin proyecto de parcelación			
II			Palacio de Congresos Vereda de san Cayetano y Valdezorras	30-50	sin proyecto de parcelación			
			Aeropuerto viejo	30-50	sin proyecto de parcelación			
II	III		Begoña (1991) / Villegas (2001) el Polo	Década 20	con proyecto de parcelación			
	I		Cruz Roja árbol gordo	Década 20	sin proyecto de parcelación			
	I		Cruz Roja el Fontanal	20-30	con proyecto de parcelación			
			la voluntad	Década 10	con proyecto de parcelación			
	I		Triana Oeste el Turuñuelo	Década 30	sin proyecto de parcelación			
II	III	III	Torreblanca de los Caños (Este) Torreblanca vieja	Principio siglo XX	sin proyecto de parcelación	x	x	x
II	II	II	Torreblanca de los Caños (Oeste) Torreblanca vieja	Década 10	sin proyecto de parcelación		x	
II	II	II	El Cerro del Águila	Década 20	con proyecto de parcelación	x	x	
II	II	III	Su Eminencia La Plata	Década 50	Sin/con proyecto de parcelación	x	x	x
	I	II	Rochelambert San Ginés	Década 50	con proyecto de parcelación		x	
		II	4109102 San Fernando	Década 30	con proyecto de parcelación		x	
II	II	II	Barriada El Palmete: Padre Pio, S. J. de Palmete, La Negrilla y Las Doctoras Este y Oeste	Década 60	con proyecto de parcelación	x	x	
	II	II	Bellavista	Década 20	con proyecto de parcelación		x	

I: Vulnerabilidad ligera
 II: Vulnerable
 III: Vulnerabilidad severa
 IV: Vulnerabilidad crítica

Tabla 1: Modelos de surgimiento y nivel de vulnerabilidad. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de vulnerabilidad del Catálogo de Barrio Vulnerables (1991,2001, 2011).

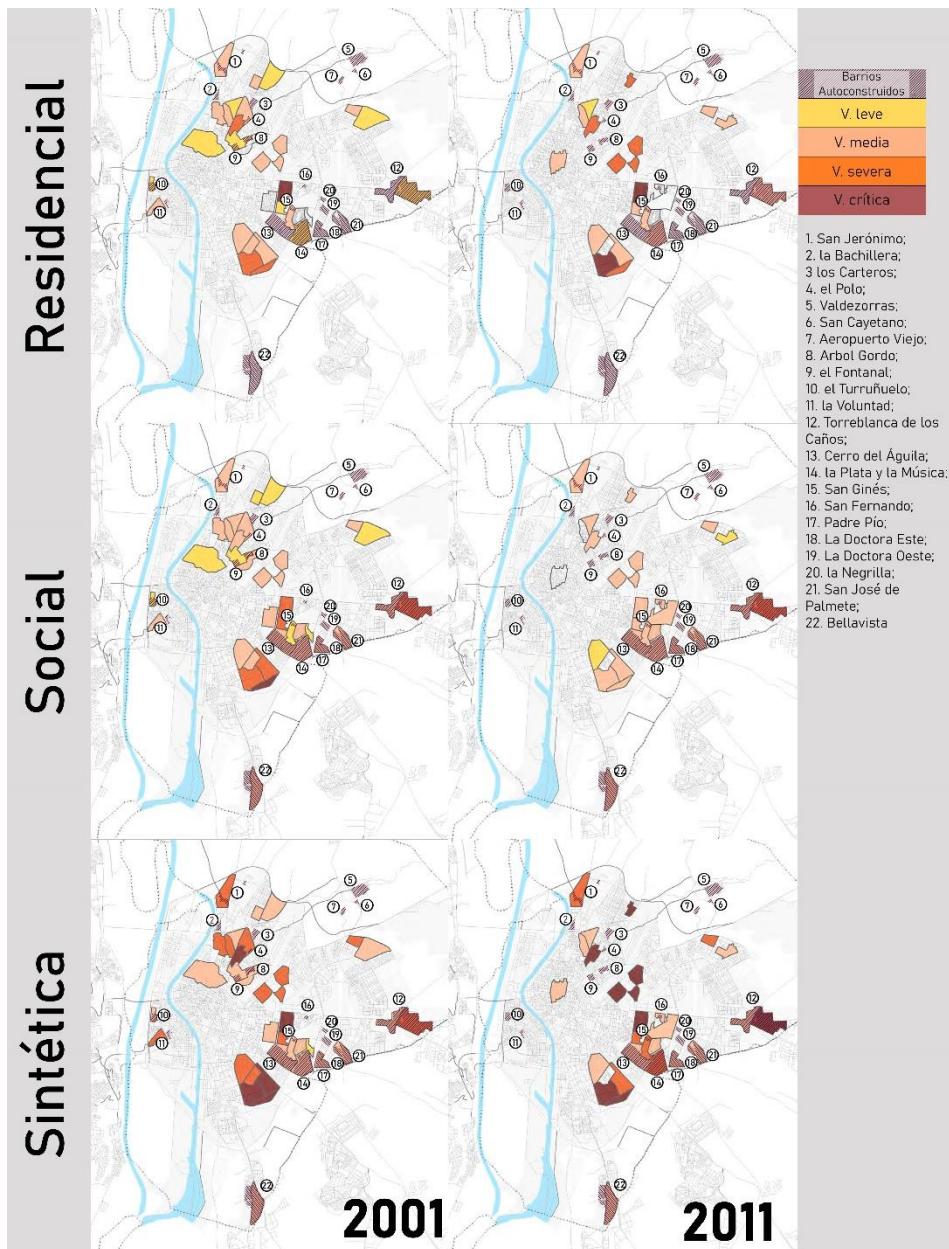


Figura 5: Barrios de autoconstrucción y vulnerabilidad urbana. Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández Aja *et al.* (2018).

Se puede observar lo siguiente:

- La Bachillera, los Carteros y el Polo han desaparecido de las actualizaciones del Catálogo entre 2001 y 2011. Esto es debido esencialmente a un cambio de la metodología en la definición de las delimitaciones, habiéndose introducido en 2001 las “Áreas Estadísticas Vulnerables”, que han permitido identificar a una escala más pequeña agrupaciones de áreas más homogéneas desde el punto de vista estadístico.
- La Vereda de San Cayetano, Valdezorras y Aeropuerto Viejo responden a formas de crecimiento disperso, ubicados en una zona considerada como extremadamente periférica de la ciudad y dedicada a actividades agrícolas: este tipo de crecimiento, en un principio incluido en el Catálogo del 1991, fue luego descartado para las posteriores actualizaciones. No obstante, a pesar de su ausencia en el Catálogo, es fácilmente reconocible la vulnerabilidad de estos barrios, ligada sobre todo a una falta de integración con la trama urbana de la ciudad, junto a la clara insuficiencia de equipamientos y usos dotacionales. Además, se está detectando una pérdida de las actividades rurales a causa de la sustitución de las huertas productivas por nuevas edificaciones
- La Voluntad, el Turruñuelo, el Fontanal y Árbol Gordo no son catalogados como vulnerables, hecho que puede ser explicado por su posición de centralidad, facilitando su integración en la ciudad formal. De hecho, según Díaz-Parra (2015), estas zonas están sufriendo fenómenos de acoso inmobiliario con consecuente riesgo de gentrificación.
- San Ginés y San Fernando, pertenecientes al distrito Cerro-Amate, aparecen en el Catálogo a partir de 2001 y 2011 respectivamente, presentando una vulnerabilidad ligada prevalentemente al paro —se trata de todos modos de datos ligados a un área estadística más amplia—. No obstante, si bien existe cierta vulnerabilidad desde el punto de vista sociodemográfico, se trata de dos barrios bien consolidados y totalmente absorbidos por la actual trama urbanística de la ciudad. Algo similar se observa en Bellavista, cuyo distrito además sigue actualmente en fuerte expansión con varias promociones de obra nueva.
- Los otros barrios que presentan una vulnerabilidad sociodemográfica son la barriada El Palmete, caracterizada por un aislamiento físico y una configuración disgregada; y el Cerro del Águila y San Jerónimo, cuya extensión es bastante superior al área ocupada por sus dos barrios autoconstruidos, de modo que es más difícil poder extraer datos más significativos.

- La Plata y Torreblanca son los que manifiestan una mayor vulnerabilidad, presentando una relevante degradación física y una marginación social de la población residente, si bien esto ocurre en las sucesivas promociones de vivienda social del “Real Patronato de Casas Baratas”. En Torreblanca se puede apreciar que la zona de autoconstrucción ejerce como conjunto histórico del resto del barrio y está más cohesionado e integrado que las promociones de vivienda social sucesivas, especialmente la del Platanero, una de las zonas más degradadas de la ciudad

3.3. Propuesta de categorización

Pasado más de un siglo desde la aparición de los primeros barrios de autoconstrucción, todos ellos cuentan actualmente con una reordenación urbanística, con renovación de las infraestructuras básicas, dotación de servicios urbanos y equipamientos —en el propio barrio o cercano a él— y con actuaciones de mejora del espacio público; por otro lado, también han sufrido procesos de agrupación de antiguas parcelas y reparcelaciones para la construcción de nuevas edificaciones, e incluso experimentan los procesos de revalorización del suelo, encarecimiento de las viviendas y gentrificación común a la ciudad formal.

Para entender “La Otra Sevilla Desconocida”, se han clasificado los barrios de autoconstrucción en tres categorías que expresan su actual realidad física y social, su contexto y su relación con la ciudad: “barrio de Sevilla”, “barrio-pueblo” y “Sevilla olvidada” (Figura 6).



1. San Jerónimo. 2. La Bachillera. 3. Los Carteros. 4-5. Valdezorras (incluida la Vereda de San Cayetano (5)).
 6. Aeropuerto Viejo. 7. El Polo. 8. Árbol Gordo. 9. El Fontanal. 10. La Voluntad. 11. El Turruñuelo. 12. Cerro del Águila. 13. La Plata. 14. San Ginés. 15. San Fernando. 16-20. Barriada El Palmete: (16. Padre Pío, 17. San Jose de Palmete. 18. La Negrilla. 19. La Doctora Este. 20. La Doctora Oeste). 21. Torreblanca de los Caños.
 22. Bellavista

Figura 6: Ubicación y categorización de los barrios de autoconstrucción. Fuente: Elaboración propia.

Los barrios incluidos en la categoría “barrio de Sevilla” (Figura 7) son aquellos ya totalmente integrados en el tejido urbano y social de la ciudad. Es posible apreciar calles peatonales en algunos de ellos, grandes parques y zonas verdes en sus entornos. Justamente por su ubicación geográfica en áreas relativamente céntricas —excepto San Ginés y San Fernando, ubicados en zona periférica aunque totalmente integrados en el Distrito Cerro-Amate— pasan a ser objeto de actuaciones urbanísticas y edificatorias, hecho que, en medidas equilibradas, resulta positivo para la regeneración del barrio, propiciando cambios generacionales y culturales; pero, en mayores proporciones, al transformar el tejido urbano original, incitan la especulación inmobiliaria y la gentrificación, provocando una posible pérdida de su identidad física y social.

Este fenómeno se nota en mayor medida en los barrios del Distro de Triana y del Distrito San Pablo-Santa Justa.

En el resto, el proceso especulativo no es tan agresivo como los anteriores, lo que puede darse por la influencia de su propio entorno, como la cercanía al asentamiento El Vacé y algunas zonas con signos de vulnerabilidad social.

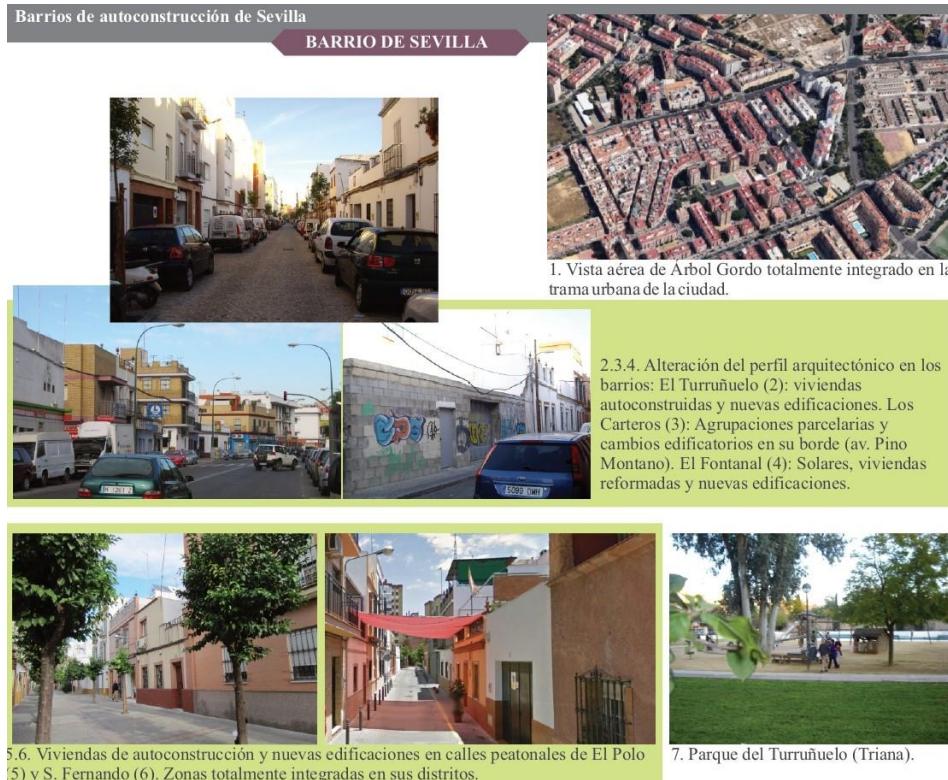


Figura 7: “Los barrios de Sevilla”. Fuente: Elaboración propia.

En este modelo destaca una URBS perfectamente consolidada, emparentada formalmente con la ciudad histórica, y una POLIS con mayor implicación de las instituciones administrativas del distrito, mientras que de la CIVITAS se puede decir que tiene una identidad y una cohesión social debilitadas. Aunque las relaciones sociales y vecinales ya son parecidas a las de cualquier barrio de Sevilla —con consecuente riesgo de debilitar su memoria de barrio autoconstruido—, también es cierto que, en general, los Distritos cuentan con grupos activos que siguen una labor reivindicativa e intentan preservar su historia, y la vida comunitaria cotidiana.

La categoría “barrio-pueblo” (Figura 8) se refiere a aquellos que son ubicados en áreas periféricas y que, motivados por la lejanía con el centro de la

ciudad, fueron capaces de alcanzar cierta autonomía dentro de la ciudad y han forjado una identidad más propia de un pueblo cercano a la capital que a un barrio de esta. Es frecuente que hablen de ir a Sevilla como si no fueran parte de Sevilla; hoy están dotados de equipamientos de diversos usos, centros administrativos, servicios urbanos, transporte público, y comercios. Actúan como polo comercial, cultural y de actividades, incluso para los barrios cercanos, llegando a consolidarse como “centro histórico” de su periferia

Siguen manteniendo significativas barreras físicas y de infraestructuras urbanas que los aíslan dificultando la accesibilidad, como superficies destinadas a zonas productivas, el propio sistema viario de comunicaciones de la ciudad —la SE-30 o el ferrocarril—, la presencia del Cementerio o las ubicaciones de la Planta de tratamiento de aguas y la Subestación Eléctrica. Valdeorras es el más aislado por estar ubicado en una zona rural-urbana, entre los trazados del Canal de los Presos y el arroyo Miraflores.



Figura 8: Los “barrios-pueblo”. Fuente: Elaboración propia; la foto de abajo a la derecha procede de *ABC Sevilla* (https://www.abc.es/sevilla/pasionensevilla/noticias-semana-santa-sevilla/sevi-semana-santa-2014-el-dulce-nombre-de-un-barrio-llamado-bellavista-201404090049_noticia.html).

En este modelo, se nota un cierto equilibrio entre la URBS, CIVITAS Y POLIS, aunque se detecta cierta debilidad en la URBS. La CIVITAS es reforzada por la dinámica interna social, que a través de los grupos activos y la organización vecinal demandan las mejoras del barrio ante la administración pública, que gradualmente está dando respuestas. En estos barrios la dinámica interna social es fácilmente reconocible por la vida cotidiana de los vecinos en las calles del barrio, por las fiestas y las costumbres locales.

Los barrios de autoconstrucción de la “Sevilla olvidada” (Figura 9), son barrios que, independientemente de su ubicación geográfica relativamente céntrica o en áreas periféricas o extremadamente periféricas, destacan por su dinámica interna social. En esta categoría destaca la CIVITAS activa y participativa convirtiendo los barrios en espacios de organización vecinal: los grupos activos siguen las incesantes luchas para conseguir la integración de los colectivos más vulnerables, y renovar y dotar el barrio de acuerdo con las necesidades de los vecinos. Si bien el vehículo de comunicación entre la CIVITAS y la POLIS existe, los acuerdos pactados entre los dos actores —ciudadanos y políticos— tardan en cumplirse; incluso algunos barrios barajan otras alternativas como el caso del Palmete, que en 2013 solicita asesoramiento para informarse sobre la posibilidad de convertirse en Entidad Local Autónoma¹; o La Bachillera, en donde los vecinos buscan el apoyo de técnicos e instituciones para encontrar una alternativa viable y real a los problemas del barrio². Comparten con los “barrios-pueblo” la dinámica social y la intención de mantener la historia y memoria colectiva de sus orígenes. La URBS es sin duda la mayor debilidad de estos barrios, causada por su ubicación periférica, combinada con importantes barreras estructurales, comunicaciones insuficientes con otros sectores de la ciudad y con la insuficiencia de comercios, equipamientos y servicios urbanos que obligan a desplazamientos a otras zonas del distrito para el desarrollo de las actividades cotidianas.

Hay que mencionar el caso de Torreblanca como singular en cuanto hay que diferenciar entre las dinámicas de la zona de autoconstrucción y la de las promociones asistencialistas del Real Patronato de Casas Baratas. Los datos de vulnerabilidad no permiten afinar a nivel de sección censal, pero el trabajo de campo ha puesto de relieve una diferenciación clara entre el barrio autoconstruido³, que comparte sus características con los “barrios-pueblo”, y las

¹ https://www.diariodesevilla.es/sevilla/Vecinos-Palmete-Entidad-Local-Autonoma_0_686631724.html (fecha de referencia: 04-06-2023).

² Como la regularización de la propiedad del suelo —doble tenencia de algunas parcelas a nombre de la Asociación Sevillana de la Caridad—, rehabilitación de infraviviendas, y realojo de las familias que perderían sus casas debido a las actuaciones planteadas en el Plan Especial de Reforma Interior AGI-02 La Bachillera (2018).

³ La división que realiza el Catálogo de Barrios Vulnerables de este barrio en dos áreas con diferente nivel de vulnerabilidad —este y oeste— parece confirmar esta cuestión.

intervenciones posteriores, que funcionan de borde vulnerable que va tensionando el espacio y contribuyendo a la generación de estigmas.

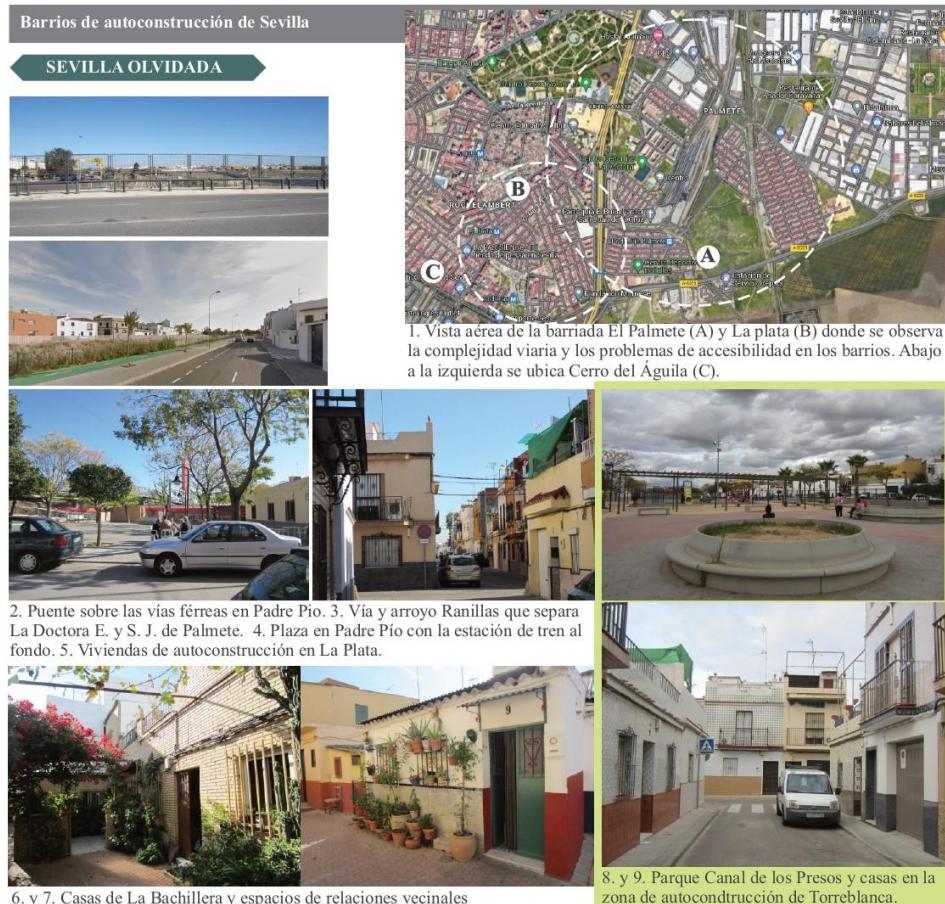


Figura 9: “La Sevilla olvidada”. Fuente: Elaboración propia.

En las Tablas 2 y 3 se destacan las características de cada una de las tres categorizaciones y sus similitudes:

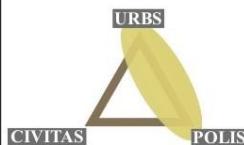
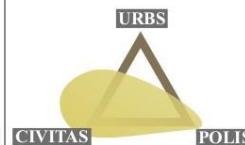
Categorías:	Barrio de Sevilla	Barrio-pueblo	Sevilla olvidada
Barrios de Autoconstrucción	Distrito Macarena-Norte: Los Carteros Distrito Macarena: EL Polo Distrito San Pablo-Santa Justa: Árbol Gordo y El Fontanal Distrito Triana: Voluntad y El Turruñuelo Distrito Cerro-Amate: San Ginés y San Fernando	Distrito Macarena-Norte: San Jerónimo y Valdezorras (incluida la Vereda de San Cayetano) Distrito Cerro-Amate: El Cerro del Águila Distrito Bellavista-La Palmera: Bellavista	Distrito Macarena-Norte: La Bachillera y Aeropuerto Viejo Distrito Este-Alcosa-Torreblanca: Torreblanca de los Caños Distrito Cerro-Amate: La Plata y la Barriada El Palmete
Ámbito urbano y arquitectónico	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación geográfica favorable. Barrios integrados en el tejido urbano de la ciudad. Transformación del tejido arquitectónico autoconstruido por nuevas edificaciones. Valoración del suelo y de la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación geográfica periférica y/o extremamente periférica, y en algunos casos con un entorno disperso sin una trama urbana claramente identificable. Barreras físicas de infraestructuras urbanas en sus entornos. Alteración del perfil arquitectónico provocado por el despilfarro constructivo residencial. 	<ul style="list-style-type: none"> Ubicación geográfica periférica y/o extremamente periférica. Poca integración y permeabilidad con la trama urbana de la ciudad. Barreras físicas de grandes infraestructuras urbanas en el entorno, bordes, e incluso en el interior de los barrios. Autenticidad arquitectónica con una cantidad significativa de viviendas autocontruidas.
Ámbito social	<ul style="list-style-type: none"> La cohesión social tiende a perder fuerzas. Gentrificación. 	<ul style="list-style-type: none"> Dinámica interna social: grupos activos y organización vecinal. Identidad, sentimiento de arraigo, y fiestas locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunidad participativa, activa y reivindicativa. Identidad, sentimiento de arraigo, y fiestas locales.
Equipamientos y usos	<ul style="list-style-type: none"> Amplia red de instalaciones públicas, equipamientos, comercios, y redes de transporte público en los distritos en que se ubican. 	<ul style="list-style-type: none"> Barrios con cierta autonomía, dotados de instalaciones públicas, equipamientos, comercios, y transportes público. Actúan como polo comercial y centro histórico de la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> Carencias dotacionales y se apoyan en otros barrios del distrito para el desarrollo de actividades cotidianas.
Dimensiones del hábitat social Urbs-Civitas-Polis			

Tabla 2: Comparativa entre las tres categorías. Fuente: Elaboración propia.

Similitudes en las 3 categorías: <i>Barrio de Sevilla, Barrio-pueblo y Sevilla olvidada</i>	
Origen	<ul style="list-style-type: none"> Los barrios de autoconstrucción representaban los desbordes físicos de la ciudad consolidada, eran asentamientos marginales y con carencias de los servicios urbanos mínimos, sin embargo, empezaran a configurar lo que sería la periferia de Sevilla.
Morfología urbana y arquitectónica	<ul style="list-style-type: none"> En las zonas autocontruidas de los barrios, aún se mantiene la distribución espacial y urbanística de sus orígenes: tejido arquitectónico muy denso y compacto, calles estrechas y algunas sin aceras, y escasez de espacios públicos y zonas verdes en el interior de los barrios. A nivel edificatorio, las viviendas de autoconstrucción de carácter suburbano suelen ser de 1 o 2 plantas, con alineación vial, alto porcentaje constructivo, y patios de tamaño reducido. Las agrupaciones de parcelas y la sustitución de las viviendas originales por edificaciones plurifamiliares ocurren principalmente en las parcelas ubicadas en las calles límites del barrio, en los cruces, y en las principales calles internas. En general, el ámbito interno de los barrios de autoconstrucción presentan un aspecto agradable y tranquilo, que nos hace recordar a los pequeños pueblos rurales de Andalucía, donde se combinan el perfil arquitectónico original de casas bajas y las relaciones vecinales que se produce en sus calles.
Espacios de relaciones sociales y dinámica interna	<ul style="list-style-type: none"> Algunas plantas bajas de las viviendas autoconstruidas asumen el papel de puntos de encuentro vecinales, y comercios locales de primeras necesidades. Y las plantas bajas de los bloques están asignadas para los más diversos usos, y actividades comerciales. Capacidad de renovarse y acompañar los procesos de transformación de la ciudad consolidada.

Tabla 3: Similitudes en las tres categorías de los barrios de autoconstrucción. Fuente: Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

El fenómeno de la ciudad autoproducida ha desempeñado un papel fundamental en la conformación territorial, urbana y social y en la producción residencial en Sevilla hasta mediados del siglo XX, siendo una de las principales formas de habitar popular hasta la década de los 60, cuando la ciudad sufrió potentes incrementos demográficos motivados por los movimientos migratorios campo-ciudad a principios y mediados del siglo pasado.

Los contrastes entre la ciudad formal e informal están justo en los procesos de PGSH: en el primer modelo los barrios son planeados, urbanizados y construidos con la correlación de dos de los tres grupos de actores que deberían construir el hábitat e intervenir en la ciudad para hacerla más viva y habitable, es decir, los Políticos (Gobierno) y los Técnicos asumen el protagonismo con la concentración de poderes en las tomas de decisiones sobre la ciudad y las formas de habitar, dejando a los ciudadanos (Pueblo) un papel secundario de usuario-cliente, consumidores de este modelo de construcción en cadena y dinamizada por los mercados. En el segundo modelo se reconoce el protagonismo casi exclusivo de los ciudadanos, sin el apoyo técnico, y en muchos casos obviando la institución administrativa. Los vecinos mientras viven autoconstruyen sus viviendas, antes de cualquier forma de urbanización y cualificación del espacio para ser habitado: esta ruptura en el mapa de actores ha generado las deficiencias y complejidades del hábitat social en sus tres dimensiones, URBS, CIVITAS y POLIS.

En este sentido, la historia de los barrios de autoconstrucción se fragua en la organización vecinal y en la construcción de una comunidad activa y reivindicativa, que une fuerzas para demandar ante la administración pública la construcción de barrio posterior a la construcción de las viviendas, mejorar y dotar el hábitat y por fin ser reconocidos como parte de Sevilla. Así, los barrios de autoconstrucción, para los que un Estado sin recursos no estaba preparado, se afirman como una alternativa y solución habitacional legítima, acorde con los recursos económicos familiares, cuando el déficit de viviendas populares era evidente y cuando estos estaban fuera de los parámetros de mercado.

Las claves extraídas de esta investigación permiten entender que la mejora e integración de los barrios de Sevilla se debe a que, en función de su posición en el crecimiento de la ciudad, han adquirido una nueva centralidad, propiciando por una parte la plena mejora e integración en la URBS, pero al mismo tiempo la gentrificación de la CIVITAS, debilitando su memoria de barrio autoconstruido. Los “barrios-pueblo” han alcanzado una situación intermedia, resolviendo algunas deficiencias en la URBS, manteniendo viva su CIVITAS y llegando a consolidarse como centro histórico de su periferia. En cuanto a los barrios de “La Sevilla olvidada”, su ubicación periférica combinada con las barreras de las infraestructuras los ha mantenido marginados y sin lograr su plena integración urbana; destaca positivamente su CIVITAS activa y participativa.

De cara al futuro, las nuevas políticas de Rehabilitación Integral deberían apoyar esta capacidad de autogestión popular, demostrada en los barrios de autoconstrucción. Además, Sevilla tiene una deuda con sus barrios olvidados, que debería subsanarse actuando para eliminar el efecto de barrera de las grandes infraestructuras e impulsando proyectos de desarrollo local para disminuir la desigualdad.

Es igualmente necesario incidir sobre el hecho de que el planeamiento ha contribuido a una transformación morfo-tipológica de estos barrios a través de la facilidad para agregar parcelas y a través de las alturas, modo por el cual se ha introducido una distorsión del ritmo y la escala del paisaje urbano tan perturbadora como lo fue en el centro histórico antes de que se aplicaran medidas de protección previstas en las diferentes Ordenanzas. Así, se propone una revisión de la figura Suburbana de modo que el tratamiento de estos barrios puede ser asimilado al previsto para la ciudad histórica, protegiendo su estructura parcelaria y sus alturas e identificando ARIS (Áreas de Rehabilitación Integral) cuando sea necesaria una intervención.

BIBLIOGRAFÍA

Abrams, Charles (1946), *The future of Housing*, Nueva York, Harper & Brothers'.

Barriónuevo Ferrer, Antonio (2003), *Sevilla: Las formas de crecimiento y construcción de la ciudad*, Sevilla, Editorial de la Universidad de Sevilla: IUACC-Universidad de Sevilla.

Busquets, Joan (1999), *La urbanización marginal*, Barcelona, Universidad Politécnica de Catalunya-Edicions UPC. DOI: <https://doi.org/10.5821/ebook-9788483013250>

Capel, Horacio (1977), *Capitalismo y morfología urbana en España*, Barcelona, Libros de Cordel.

De Manuel Jerez, Esteben & Olmedo, Lucía (2007), “Barriada de La Bachillera, Sevilla. Arquitectura y Compromiso Social”, *Revista Neutra*, nº15, pp. 79-80.

De Manuel Jerez, Esteban (2010), “Construyendo triángulos para la Gestión Social del Hábitat”, *Hábitat y Sociedad*, nº1, pp. 13-37. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatSociedad.2010.i1.02>.

De Solà-Morales, Manuel (1997), *Las formas de crecimiento urbano*, Barcelona, Edicions UPC.

Díaz-Parra, Ibán (2015), “Viaje solo de ida. Gentrificación e intervención urbanística en Sevilla”, *EURE*, vol. 41, nº122, pp. 145-166. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100007>.

Donadei, Marta (2021), “Los movimientos vecinales en Parque Alcosa (Sevilla). Claves para avanzar de una cultura de resistencia hacia la construcción de alternativas para la mejora del hábitat”, *Hábitat y Sociedad*, nº14, pp. 71-96. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatSociedad.2021.i14.05>.

Foro Social de las Américas (2004), *Carta Mundial de Derecho a la Ciudad*, Quito.

Freire, Paulo (1970), *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI Editores.

Ayuntamiento de Sevilla (1987), *Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla*. Sevilla, Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

Ayuntamiento de Sevilla (2006), *Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla*. Sevilla, Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

Hernández Aja, Agustín; Rodríguez Suárez, Iván & Córdoba Hernández, Rafael -dirs.- (2018), *Vulnerabilidad residencial y social en las grandes ciudades españolas 2001-2011*, Madrid, Instituto Juan de Herrera (IJH).

Lefebvre, Henri (1967), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.

Lerner, Jaime (2005), *Acupuntura urbana*, Barcelona, Institut d’Arquitectura Avançada de Catalunya.

López Medina, José María (2015), “Des-Bordes urbanos: un concepto en construcción”. *Hábitat y Sociedad*, nº8, pp. 15-41. DOI: <https://doi.org/10.12795/HabitatSociedad.2015.i8.02>.

Lorenzo, Pedro (2005), “Vivienda progresiva en ciudad progresiva”, en Lorenzo, P. -coord.- (2005), *Un techo para vivir*, Barcelona, Edicions UPC, pp. 376-387.

Lucas Ruiz, Rafael & Ríos González (1978), *Arquitectura y urbanismo marginal en Sevilla*, Sevilla, Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental y Badajoz (COAAOB).

Marín de Terán, Luis (1980), *Sevilla: Centro Urbano y Barriadas*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla.

Marín Jiménez, Onofre (1999), *Bellavista en imágenes: una historia de lucha y solidaridad*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla-Consejo Local de IU-CA.

Martín García, Antonio (1996), *Sevilla (1872-1994). Ciudad y Territorio. De lo local a lo metropolitano*, Sevilla, Fundación Cultural Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla.

Max-Neef, Manfred (1994), *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones*, Barcelona, Icaria Editorial.

Morin, Edgar (1994). *Introducción al pensamiento complejo*, Buenos Aires, Gedisa.

Observatorio de Vulnerabilidad Urbana (1991, 2001, 2011), *Catálogo de Barrios Vulnerables*. Madrid, MITMA (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana).

Observatorio de Vulnerabilidad Urbana (2001, 2011), *Atlas de Vulnerabilidad Urbana*. Madrid, MITMA.

Ortiz, Enrique (2012), *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, México D.F., HIC.

Park, Robert E. (1968), “The city suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment”, en Park, R.E., Burgess, E.W. & McKenzie, R. -eds.-, *The City*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 1-46.

Pelli, Víctor Saúl; Lungo, Mario; Romero, Gustavo & Bolívar, Teolinda (1994), *Reflexiones sobre la Autoconstrucción del Hábitat Popular en América Latina*, Buenos Aires, Red CYTED.

Pelli, Víctor Saúl (2006), *Habitar, participar, pertenecer. Acceder a la vivienda- incluirse en la sociedad*. Buenos Aires, Nobuko.

Pérez Escolano, Víctor (2004), *Sevilla, ciudad contemporánea a impulso de exposiciones*. Barcelona, ETSAV-Universidad Politécnica de Catalunya.

Romero, Gustavo & Mesías, Rosendo -coord.- (2004), *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*, México D.F., CYTED.

Salas, Julián (2016), *De habitat II a Habitat III: construyendo con recursos escasos en Latinoamérica*, Madrid, Ministerio de Fomento.

Torres Gutiérrez, Francisco José & Ojeda Sánchez, Juan Antonio (2011), “La lucha contra el hábitat marginal: conceptos, métodos y experiencias en la erradicación del chabolismo”, *Hábitat y Sociedad*, vol. 3, nº3, pp. 7-9. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/article/view/4524>.

Turner, John F.C. (1968), “Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries”, *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 34, nº 6, pp. 354-363. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366808977562>.

Más allá del desalojo: análisis sobre actuaciones según lógicas de arraigo en asentamientos precarios de población gitana en Galicia

Beyond eviction: analysis of actions in precarious Roma settlements in Galicia according to the logic of rootedness

CRISTINA BOTANA IGLESIAS

Doctora en Arquitectura y Urbanismo

Investigadora posdoctoral Juan de la Cierva, Departamento de Geografía
Universidad de Santiago de Compostela (Santiago de Compostela, España)

cristina.botana.iglesias@usc.es

ORCID: [0000-0001-9520-4396](https://orcid.org/0000-0001-9520-4396)

Recibido/Received: 30-09-2023; Aceptado/Accepted: 01-04-2024

Cómo citar/How to cite: Botana Iglesias, Cristina (2024): "Más allá del desalojo: análisis sobre actuaciones según lógicas de arraigo en asentamientos precarios de población gitana en Galicia", *Ciudades*, 27, pp. 207-227. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.207-227>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: Frente a las políticas de desalojo-realojo, desde finales del siglo XIX, mejorar sin destruir ha sido una estrategia de acción pública en barrios margen que fortalece a sus residentes como agentes políticos. Entre las intervenciones según lógicas de arraigo en asentamientos precarios de Galicia habitados por población gitana, se distinguen tres procesos según la agencia vecinal considerada: recambio de vivienda, rehabilitación dirigida y autoconstrucción asistida. A través de las actuaciones de mejora en tres asentamientos gallegos, se pretende analizar sus impactos en términos de mejora ambiental-constructiva, situación sociocomunitaria y consolidación del barrio, elucidando componentes relevantes para diseñar políticas urbanas transformadoras.

Palabras clave: autoconstrucción, políticas de mejoramiento, asentamientos precarios, arraigo, antitanismo.

Abstract: In the face of eviction-relocation policies since the end of the 19th century, improving without destroying has been a strategy of public action in marginalised neighbourhoods that strengthens their residents as political agents. Within the interventions according to the logic of rootedness in precarious settlements from Galicia, inhabited by the Roma population, three processes can be distinguished according to the neighbourhood agency considered: housing replacement, directed rehabilitation and assisted self-construction. Through the improvement actions in three Galician slums, the aim is to analyse their impacts in terms of environmental-constructive improvement, socio-community situation and neighbourhood consolidation, elucidating relevant components to design transformative urban policies.

Keywords: self-building, upgrading housing policies, informal settlements, rootedness, anti-Gypsyism

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es contribuir a esclarecer elementos potenciales y posibles amenazas o debilidades de las políticas públicas de mejoramiento en los asentamientos precarios de Galicia. Este tipo de actuaciones se alejan de las dinámicas de desalojo-realojo que han predominado sobre estos barrios, especialmente desde los años 60 (San Román, 1997; Fernández, 2017; Río Ruiz, 2019; Botana, 2021).

Los conjuntos de infraviviendas, surgidos en los márgenes de las ciudades españolas durante el desarrollismo, fueron desmantelados y desplazados hacia nuevas periferias. Estas prácticas reprodujeron las dinámicas históricas de desalojo aplicadas sobre grupos excluidos y estigmatizados como el Pueblo Gitano (Agüero & Jiménez, 2020) que, en Galicia, es la población residente mayoritaria de estos asentamientos. Aunque en las últimas décadas la población gitana española ha accedido a mejores condiciones de habitabilidad y bienestar, en Galicia todavía alrededor de 30% habita en infraviviendas y contextos segregados, mientras que a nivel estatal esta cifra desciende al 9,54% (Fundación Secretariado Gitano, 2016).

La situación de los asentamientos precarios en Galicia y su relación con la exclusión territorial antigitana (Cortés *et al.*, 2021) fue investigada por la autora entre 2019 y 2021, identificándose 61 asentamientos con diversas situaciones construidas y de vulnerabilidad socioeconómica, si bien todos representan condiciones de segregación territorial y precariedad. Los grandes asentamientos gallegos identificados en informes precedentes¹ de 1991, 2007 y 2016 pasaron por procesos de desmantelamiento que, a menudo, los dispersaron en conjuntos más pequeños en municipios aledaños (Fernández, 2019; Botana, 2021; Botana 2022). A pesar de las Políticas de Erradicación del Chabolismo (PEC) implementadas en Galicia desde los años 90², el 43% de los asentamientos precarios gallegos tienen 30 y 50 años de antigüedad y un 33% entre 15 y 30 (Fundación Secretariado Gitano, 2016).

En este texto se propone analizar aquellas otras políticas “amigables” que plantearon programas de mejoramiento urbano de los asentamientos en Galicia que superasen los ciclos reiterados de desalojo y expulsión; prácticas pensadas ya no para su erradicación, sino para “vivir-con” estos (Haraway, 2019).

El marco teórico empleado parte de la premisa de entender los asentamientos precarios como lugares productores de conocimiento para el urbanismo. A partir de autorías críticas como Colin McFarlane o Ananya Roy se estudiaron las estrategias de autogestión y resistencia desarrolladas en estos márgenes urbanos

¹ *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*. (Fundación Secretariado Gitano, 2016), *O chabolismo en Galicia. Informe de situación* (Xunta de Galiza, 2007) y *A comunitade xitana en Galicia* (Asociación Chavós, 1991).

² Ley 5/1989, de 24 de abril, de medidas para la erradicación del chabolismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.

para contribuir a superar los análisis que los describen como espacios subordinados sin agencia propia, anomalías urbanas que el urbanismo debe rescatar. A través de referentes del pensamiento crítico romaní y decolonial como Cayetano Fernández (2019), Sebijan Fezjula (2019), Ismael Cortés (2021), Helios F. Garcés (2016), Nicolás Jiménez (2020) o Silvia Agüero (2020), entre otros, se vio la urgencia de dejar de hablar sobre *y por* ellos (Alcoff, 1992) y hablar más de la relación directa entre el urbanismo y los asentamientos.

A través de las actuaciones en tres asentamientos gallegos se indaga en las oportunidades y posibles riesgos de las políticas urbanas de mejora. En la primera parte se revisa el encaje de los asentamientos precarios en los análisis urbanos, además de plantear una exploración teórica sobre las propuestas de trabajar con lo existente a partir de las ideas de Jacobs o Hill hasta la formulación de programas de vivienda pública autoconstruida de Turner. En la segunda parte se describen la metodología y los casos de estudio para posteriormente analizar los resultados de dichas políticas.

2. EL DIFÍCIL ENCAJE DE LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN LOS ESTUDIOS URBANOS

A mediados del siglo XIX aparecen los primeros enfoques higienistas a la noción de tugurio. En 1840, Flora Tristán publicó su estudio sobre los barrios obreros londinenses relacionando la propagación de enfermedades con las pésimas condiciones en las viviendas y las fábricas. A esta denuncia se fueron sumando otras que dieron forma al movimiento higienista europeo como Edwin Chadwick (1842), Pere F. Monlau (1847) e Ildefons Cerdà (1854), Octavia Hill (1874) o Friedrich Engels que, en 1873, publica su serie de artículos sobre el problema de la vivienda. En este contexto, medicina, urbanismo y política pensaron juntas cómo frenar la expansión de plagas y el malestar general entre la masa trabajadora. A fin de cuentas, la burguesía y los poderes públicos dependían de que ésta continuase su labor productiva para mantener su *statu quo*.

Esta corriente justificó el derribo de barrios obreros en muchas ciudades europeas para abrir grandes avenidas y reducir la densidad, desplazando a sus habitantes a nuevas periferias. Octavia Hill (1877) se oponía a las lógicas de desalojo y derribo y apostaba por la acción por proximidad, operaciones de mejora progresiva de la habitabilidad y el entorno, involucrando a las familias según sus capacidades y apoyadas por las clases adineradas. Hill ponía el énfasis en trabajar desde lo existente, reforzando la participación y organización barrial, inspirando proyectos de rehabilitación que entendían estas mejoras como procesos de emancipación comunitaria. A partir de estos enfoques, Patrick Geddes (1919) acuñó el concepto de *conservative surgery*: plantear actuaciones de mejora en los barrios sin destruir lo existente, actuando solo en cuestiones concretas, protegiendo el arraigo y las redes comunitarias. Esta filosofía de acción en los barrios urbanos empobrecidos fue también defendida por Jane Jacobs

(1961) en el contexto norteamericano. Para ella, actuar sobre estos entornos debía partir de una comprensión profunda de los procesos cotidianos y las estructuras sociales que operaban como protectoras en cada lugar.

En la teoría urbana europea de segunda mitad del siglo XX, la tendencia fue explicar los asentamientos precarios como productos de la ciudad capitalista. Autores como Manuel Castells (1983, 1988), David Harvey (1973, 1985) o Saskia Sassen (1991, 2014), entre otros, han analizado las lógicas de segregación y expulsión en las ciudades como función de las relaciones capitalistas. En su trabajo, Ananya Roy (2011) ha puesto en cuestión el encaje conceptual del tugurio en las narrativas urbanas dominantes, a menudo apocalípticas, sobre el ‘habitus’ de los desposeídos. Podemos establecer esta misma metonimia entre la población gitana y los conjuntos de chabolas existentes en los márgenes de muchas ciudades españolas. Frente a los análisis que describen los asentamientos informales como tejidos marginales, sin conocimiento, memoria o voluntad propias más allá de la supervivencia y la miseria, ella ve en estos lugares una “identidad política distintiva”. En línea con esta idea, Colin McFarlane (2018) explora la “tensión entre la lectura de los fragmentos como productos de la urbanización capitalista y leerlos como espacios generativos que pueden desafiar o transformar procesos de fragmentación” (2018: 10). Coincide con Roy en que la representación de los asentamientos y su acción política no puede limitarse a ontologías de la pobreza y la marginalización, como tampoco puede resolverse únicamente cuestionando el “todo” urbano; la vida en estos territorios está en desarrollo creativo constante, generando nuevas luchas y especificidades. Este enfoque permite ampliar las lecturas de los asentamientos precarios en contextos como el gallego.

Las actuaciones basadas en lógicas de arraigo tienen el potencial de reconocer la capacidad de agencia de los pobladores en los asentamientos precarios, clave para garantizar buenos resultados en estas políticas. Sin embargo, la población gitana “chabolista” ha sido siempre acusada de carecer de agencia propia y voluntad de cambio (Filigrana, 2020), justificando así la violencia del desalojo o el paternalismo que a veces surge en los programas de regeneración urbana. El lenguaje de las políticas públicas y el urbanismo representan estos tejidos y sus habitantes como la ausencia, a partir de sus carencias respecto a la ciudad formal y la población hegemónica (Garcés, 2016), según narrativas donde las instituciones deben salvarlos de sí mismos, a menudo desplazándolos a otro lugar. Tal y como expone Nuria Benach (2021), estas áreas resultan funcionales a la ciudad y sus estructuras de poder:

“Si no lo fueran, esas áreas habitualmente calificadas como problemáticas y desfavorecidas, estarían a un paso de su renovación. (...) No es de extrañar que los planes urbanístico-sociales que de vez en cuando se diseñan para paliar su difícil situación se muestren testarudamente ineficaces.” (Benach, 2021: 12)

Como los tugurios en el siglo XIX, estos asentamientos albergan a aquella masa trabajadora que el mercado relega a la precariedad y la informalidad. Trabajos de baja cualificación, sin reconocimiento social o económico, que habitualmente vienen desempeñando las poblaciones más vulnerables y racializadas, como la gitana y migrante. Segregar esta fuerza de trabajo resulta funcional a la ciudad capitalista que, además, les culpa de su propia segregación; bien por no querer integrarse (Agüero, 2020), por carecer de una situación administrativa regular o porque su presencia resulta problematizada.

3. MÁS ALLÁ DEL DESALOJO: ACTUACIONES EN ASENTAMIENTOS SEGÚN LÓGICAS DE ARRAIGO

Las lógicas de arraigo parten de la premisa de mejorar lo existente, de facilitar la permanencia de las residentes en el barrio y mejorar sus condiciones de vida. En este marco se propone una distinción entre las políticas de recambio, que suelen limitarse a la sustitución de las chabolas por viviendas que presentarían mejores condiciones de habitabilidad, o aquellas que actúan sobre el espacio construido buscando su mejora. Estas últimas implican distintos niveles de control institucional sobre el proceso, desde proyectos de rehabilitación dirigida, ejecutados por la administración, a programas de autoconstrucción asistida basados en la autopromoción de la vivienda. Las intervenciones de recambio de vivienda suelen representar una mejora, pero durante la investigación se hallaron asentamientos gallegos en los que estas políticas conllevaron la sustitución de chabolas por nuevas infraviviendas (Botana, 2021) de bloque de hormigón en A Pena, Carballiño, o contenedores de obra en As Lamas, Monforte de Lemos.

Las acciones basadas en lógicas de arraigo, aunque prometedoras, enfrentan choques y resistencias, especialmente cuando buscan anular “lo diferente” bajo el pretexto de la vulnerabilidad, desactivando lo contestatario y político (Garcés, 2016).

Esta filosofía de acción sobre asentamientos precarios retoma las propuestas de producción de vivienda social y de autoconstrucción asistida defendidos por Octavia Hill ya a mediados del siglo XIX. Fue un enfoque ampliamente experimentado y discutido durante los años 60 y 70 como parte de la crítica al urbanismo del movimiento moderno. Aunque los programas de vivienda social por ayuda-mutua se habían implementado en Puerto Rico desde los años 40, sería a partir de la conferencia Hábitat I (1976), que las agencias internacionales, el Banco Mundial y Naciones Unidas harían de ellos la estrategia preceptiva a aplicar en los llamados “países en desarrollo”. El arquitecto inglés John Turner defendió los procesos de autoconstrucción en programas públicos frente a las políticas de dotación de paquetes cerrados de vivienda. Estableció tres niveles de acción gubernamental: los programas de “paquete completo” de vivienda que implican mayor riesgo de inversión y menor participación de la población,

equiparables a las acciones de recambio citadas; otro nivel intermedio de acción basado en programas de construcción por componentes o lotes de infraestructuras como una red viaria, saneamiento o suministros; y un tercero basado en elementos básicos de la vivienda (Turner, 2018), que ampliaba su impacto entre la población.

Las lógicas capitalistas globalizadas tienden a traducir a sus intereses las ideas transformadoras, desactivándolas o viciándolas. Los proyectos de loteo y urbanización, mal planteados, se usaron intensivamente en los planes internacionales de vivienda en los suburbios del Sur Global. Esta política dejó un paisaje de retículas vacías sobre terrenos periféricos sin dotación de servicios, donde las comunidades estaban solas para construir sus barrios. Pronto se desarrolló una fuerte crítica a las ideas de Turner, en especial desde las perspectivas urbanas marxistas, que entendían esta supuesta libertad para autoconstruir como forma de validar prácticas que sólo respondían a la pobreza extrema. Autores como Rod Burgess (1978) o Mike Davis (2007) culparon a Turner de contribuir a la precarización de la vivienda y desplazar la responsabilidad sobre población ya vulnerable.

“Elogiar las habilidades de los pobres se convirtió en una cortina de humo para renegar de las obligaciones históricas del Estado en relación con la pobreza y la falta de vivienda.” (Davis, 2007: 99)

Turner, sin embargo, supo reconocer el potencial y agencia política de los entramados comunitarios que organizan la vida en estos territorios. A pesar de todo, cuesta aceptar que sean las comunidades desposeídas quienes deban trabajar más por cuestiones que los grupos beneficiarios de su desposesión obtienen por derecho.

A continuación, se exponen tres actuaciones con distintos grados de control institucional: una renovación urbana basada en el recambio de vivienda en forma de paquete completo, como en O Reconco (Ourense); un proceso de autoconstrucción asistida en el barrio Los Almendros (Lugo); y, por último, una actuación de rehabilitación dirigida mediante autoconstrucción en el barrio As Rañas (A Coruña).

4. METODOLOGÍA

El análisis que se presenta parte de los trabajos previos de la autora sobre el urbanismo segregativo y los asentamientos precarios en Galicia (2021, 2022). La metodología combinó técnicas cuantitativas y cualitativas imbricando disciplinas aparte del urbanismo. En la Tabla 1 se sintetizan las cuatro fases en que se organizó la investigación:

FASE 0	Identificación de la mirada situada: Reflexión previa sobre los posicionamientos epistémicos y personales de partida.
FASE 1	Análisis de estudios e informes precedentes sobre el ámbito
FASE 2	Caracterización general de los asentamientos: Levantamientos planimétricos, estudio urbanístico y morfológico
FASE 3	Análisis documental de las políticas relacionadas
FASE 4	Análisis cualitativo de las políticas relacionadas: Entrevista semiestructurada, estudio del discurso institucional, vecinal y mediático, observación participante

Tabla 1: Fases de la metodología empleada. Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de estas cuatro fases de investigación contribuyó al objetivo de la investigación: identificar una serie de claves a considerar en las políticas públicas de mejoramiento urbano. El análisis cualitativo permitió obtener la perspectiva y valoración de la población objeto de dichas políticas, como sujetos diagnósticos tanto de estas como de su propia situación. Se priorizó esta fuente al observar que la evaluación de dichas políticas tiende a proceder de las instituciones o entidades sociales promotoras. La descripción de los casos de estudio y el análisis de resultados se apoyan sustancialmente en la información obtenida durante el trabajo de campo. Mediante este proceso se dilucidaron las variables de observación que se exponen en el análisis de resultados.

Las entrevistas se organizaron en tres bloques temporales (Pasado-Presente-Futuro) que recogen la influencia de las intervenciones en la historia de vida de sus residentes. Así, se atendió al factor temporal de las mismas, que no sólo responden por el momento socioeconómico o político en que se desarrollan, sino que deben explicarse en todo el espectro temporal de la vida de los asentamientos. Se ha empleado un criterio triple en la selección de entrevistas. Primero, se buscó la mayor heterogeneidad posible de edad, género, situación socioeconómica o nivel de arraigo en el asentamiento y el lugar donde se ubica. Segundo, entendiendo que el grueso de las cargas familiares recae en las mujeres, y que la necesidad de transformación en la vivienda nace de lo cotidiano (Botana, 2021; Botana, 2022), se fomentó la voz de mujeres en diferentes etapas de su vida. En tercer lugar, se priorizó la perspectiva de los residentes. Aunque se plantearon entrevistas semiestructuradas, las condiciones de la observación participante favorecieron encuentros o conversaciones informales en acompañamientos, visitas o acciones de denuncia realizadas con las residentes, a partir de los cuales se obtuvieron datos de interés para la investigación.

Durante la investigación en toda Galicia, se visitaron 23 asentamientos, realizando más de 85 entrevistas, formales e informales, con población residente. También se realizaron 46 entrevistas semiestructuradas con personal administrativo y entidades sociales y con 22 referentes académicos y el

pensamiento crítico romaní. Los casos de estudio seleccionados representan tres procedimientos de actuación sobre asentamientos precarios según lógicas de arraigo. El caso de As Rañas se sitúa en la ciudad mediana de A Coruña, al noroeste de Galicia, los casos de Los Almendros y Reconco se sitúan en villas de las provincias de Lugo y Ourense (Figura 1):

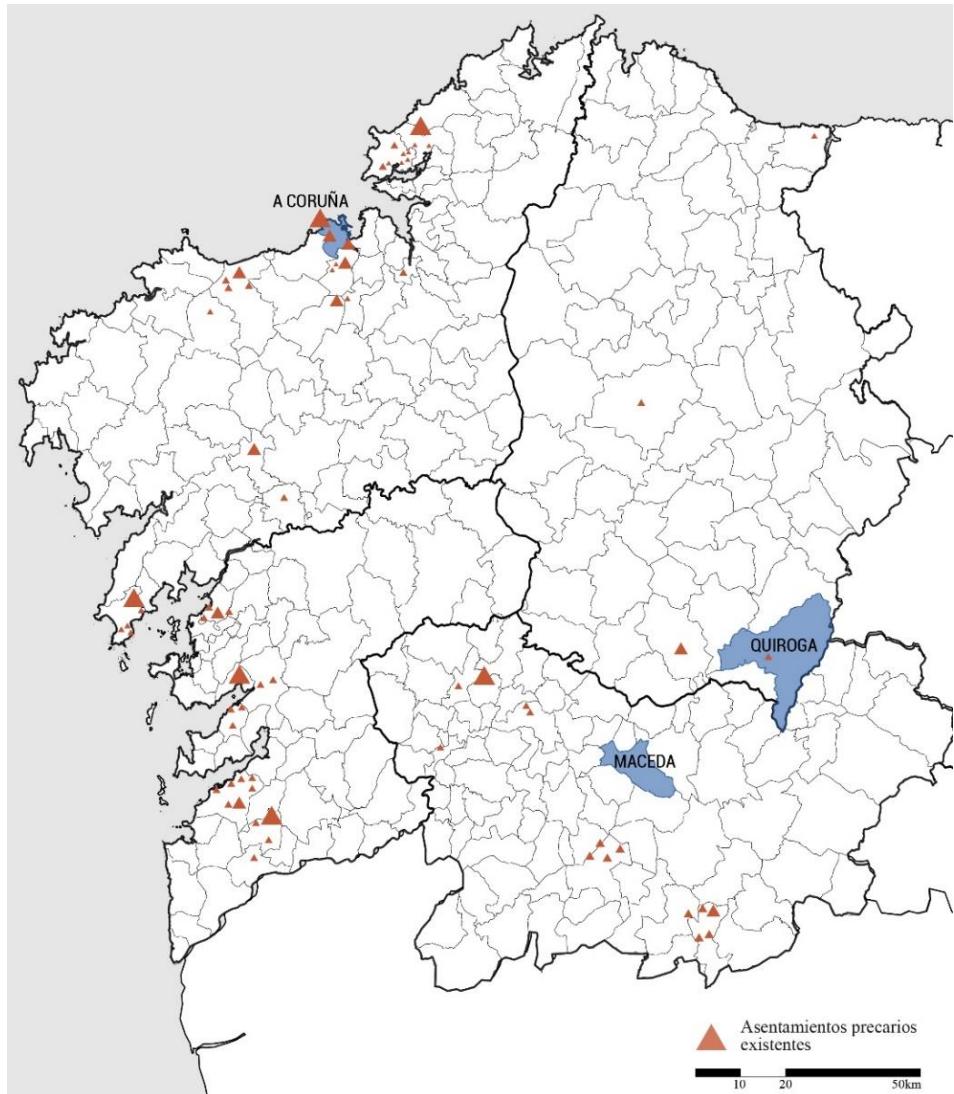


Figura 1: Localización de casos de estudio. Fuente: Elaboración propia.

5. DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

A continuación, se exponen las tres tipologías de actuaciones según distintos grados de control institucional: una renovación urbana consistente en el recambio de vivienda en forma de paquete completo, como en el núcleo de Maceda (Ourense); un proceso de autoconstrucción asistida en el barrio Los Almendros (Lugo) y, por último, una actuación de rehabilitación basada en la autoconstrucción en el barrio As Rañas (A Coruña).

5.1. Recambio de vivienda: la transformación del asentamiento de Reconco (Ourense)

La renovación del núcleo de chabolas de Reconco es la operación más llamativa en cuanto a la transformación cualitativa del barrio. Maceda es un municipio de menos de 3.000 habitantes donde un grupo romaní se asentó en los años 50 para desempeñar sus oficios. En 1960, el alcalde franquista del momento los expulsó del centro a un área periférica donde, poco después, se instaló el vertedero. En 2004 el ayuntamiento solicitó al Instituto Galego de Vivenda e Solo (IGVS) su inclusión en el Programa de Erradicación del Chabolismo (PEC) para construir, en la misma ubicación, 23 viviendas modulares para alquiler social de las familias. Para ello, cedió los terrenos y aportó el 20% de los costes, el otro 80% estaba financiado por la Xunta. El proyecto, iniciado en 2008 y pionero en Galicia, apareció en los medios como “la primera urbanización para gitanos de la Xunta³”. Muchas narrativas periodísticas avivaron el antigitanismo (Cortés, 2022) y la conflictividad con el vecindario:

“Son 22 chalecitos con inmejorables vistas al valle de la Sierra de San Mamede, bañadas por el río Sor”. *El País*, 27-05-2008

“Se podría decir que en Maceda son los payos quienes tienen riesgo de discriminación de vivienda frente a la población gitana”. Declaraciones del alcalde de Maceda recogidas en *El País*, 27-05-2008

“Gitanos en Maceda, “okupas” del arrabal.” Titular en el *Faro de Vigo*, 12-11-2005

El realojo temporal propuesto durante las obras generó gran desconfianza entre las más de 160 residentes, que conocían los procesos en otros asentamientos gallegos y temían un desalojo o un realojo aún más precario. Es habitual plantear realojos para la población gitana en condiciones que rara vez se proponen a población no racializada (Botana, 2021). En este caso se envió a 8 familias a una nave vacía de Protección Civil, donde se adaptaron infraviviendas temporales. El

³ https://elpais.com/diario/2008/05/27/galicia/1211883506_850215.html (fecha de referencia: 10-01-2024).

resto fue reubicado en unos barracones en el campo de la feria, una situación difícil de soportar para las familias, que también provocó malestar entre los vecinos del centro.

La situación se agravó con el retraso de unas obras que, previstas para seis meses, duraron casi cinco años (2005-2010). Se trataba de construcciones modulares que la propia Consellería planteaba como modelo para otros realojos. Las viviendas, de unos 90m², contaban con un almacén de modo que muchas familias pudieran mantener su medio de vida. Una de las viviendas se destinó a local social para actividades y formaciones.



Figura 2: Exterior del nuevo barrio de Reconco (Maceda). Fuente: Google Street View (fecha de referencia: 01-09-2023).

5.2. Autoconstrucción asistida en el barrio Los Almendros (Quiroga, Lugo)

El origen del asentamiento se remonta a 1816, fecha recogida en el salvoconducto que la Guardia Civil ofreció a un grupo romaní itinerante que solicitó hacer parada en la zona. Sus descendientes contaron con la ayuda vecinal para construir la casa en 1971, donde residieron hasta que un incendio la destruyó en 1996. Tras dos realojos temporales, la familia logró que la aseguradora cubriese la pérdida y compraron una vivienda sin terminar en O Toucedo.

En 1997, el ayuntamiento cedió a la familia un terreno aledaño a la casa para que construyeran nuevas viviendas. Con el apoyo de la Xunta de Galicia, el municipio aportó materiales de construcción, organizó formaciones en oficios y asumió la dirección técnica de las obras, mientras que las familias se encargaron de replantar y construir sus viviendas. Esta dinámica continúa en práctica en el barrio, bautizado Los Almendros, mediante un plan anual destinado a trabajos en el barrio. Como en las propuestas de Octavia Hill, las personas formadas fueron transmitiendo sus capacidades a quienes desean aprender un oficio o mejorar sus viviendas.



Figura 3: Imagen aérea de las inmediaciones del barrio. Fuente: elaboración propia sobre imagen de Google Earth (fecha de referencia: 10-03-2024).

El municipio de Quiroga, de 3.169 habitantes, se muestra satisfecho con esta iniciativa, que tuvo participación plena de la población y el apoyo del resto de vecinos. En 2021, el barrio contaba ya con once viviendas y otras tres en construcción. Además, las residentes habían construido un centro social, terminado en 2006, para reuniones comunitarias, el culto, formaciones y diversas actividades.

Las instituciones presentan este proyecto como ejemplar, en términos de la actuación municipal y de integración de la población gitana. Lo cierto es que, más allá de otros matices sobre la idea de integración⁴, el ayuntamiento apoyó la

⁴ Es recomendable la lectura del texto “Integrá te veas!” de Silvia Agüero (2019). Disponible en: <https://www.pikaramagazine.com/2019/03/integra-te-veas/> (fecha de referencia: 10-03-2024).

autogestión de las residentes antes que forzar acciones que redunden en su exclusión. El barrio resultante encaja en el tejido rural que lo rodea, logrando mantener cierta autonomía sin que sea percibido como un lugar divergente con respecto al resto de la villa.



Figura 4: Planimetría de Los Almendros. Fuente: Elaboración propia.

5.3. El proyecto de rehabilitación dirigida de As Rañas (A Coruña)

El barrio de As Rañas surgió en 1986 tras el desalojo de un gran asentamiento céntrico en la ciudad de A Coruña. Para evitar un realojo forzado a otro poblado construido por el ayuntamiento (Botana, 2021), decidieron comprar un terreno periférico no urbanizable. La administración no impidió que construyeran sus viviendas, dado el aislamiento del lugar y la carencia de alternativas de vivienda para esta población, pero tampoco reconoció el barrio ni lo dotó de servicios o suministros. Se generó una situación paradójica que se les impedía acceder a ayudas para rehabilitación por no ser viviendas regularizadas; aunque su condición de propietarios se utilizó a menudo para negarles subsidios de emergencia (Botana, 2021). Desde principios de los 2000, el área se convierte

en un sector estratégico sobre el que planean diversos “pelotazos” urbanísticos como un polígono industrial, el centro comercial Marineda City inaugurado en 2011 y la Ciudad Tecnológica y Parque Alto que nunca se construirán. Además, se disponen infraestructuras que acordonan su ubicación, como la Tercera Ronda (2007-2015) que implicó el derribo de siete viviendas (Figura 6), y el Eje Atlántico de Alta Velocidad (Figura 5).

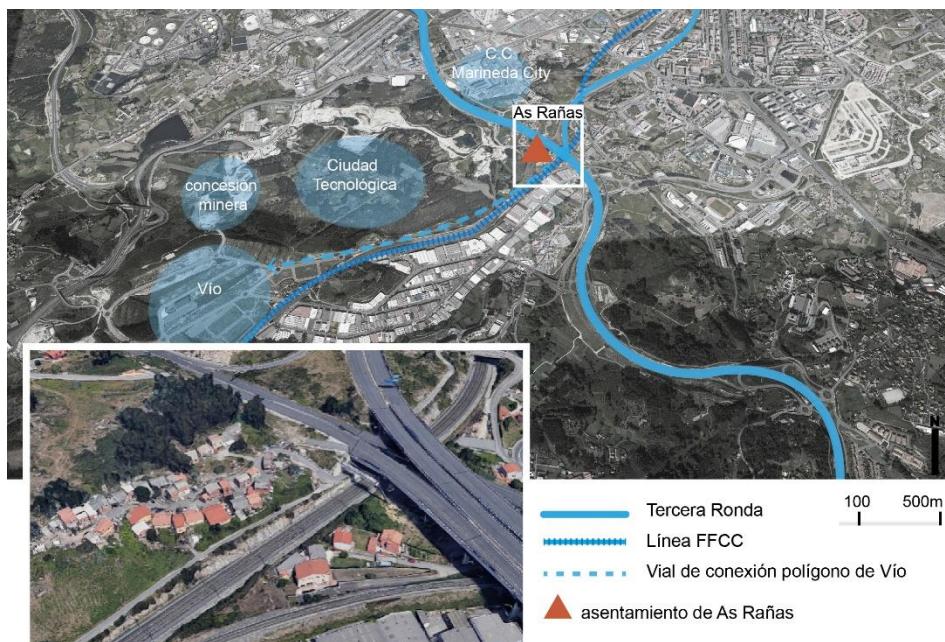


Figura 5: Presiones urbanísticas sobre As Rañas. Fuente: Elaboración propia.

En 2007, en este marco de alta presión urbanística, el ayuntamiento propone una iniciativa de rehabilitación dirigida para mejorar las 19 infraviviendas existentes, además de formaciones en autoconstrucción. Se encargó el proyecto al arquitecto Santiago Cirugeda⁵, con amplia experiencia en procesos de autoconstrucción asistida. Inicialmente, las áreas de urbanismo y servicios sociales trabajaron juntas, pero las inercias administrativas y las agendas políticas derivaron el proyecto, mediante cuantiosos convenios nominativos (ASF, 2010), a la gestión a través de entidades sociales que debían coordinarse con el equipo técnico de Recetas Urbanas.

El desarrollo del proyecto fue objeto de múltiples críticas y bloqueos desde la oposición en el gobierno local, pero también desde entidades sociales con presencia en el barrio como la ONGD Arquitectura Sin Fronteras (ASF), que

⁵ <https://www.recetasurbanas.net> (fecha de referencia: 10-01-2024).

cuestionó la planificación de las actuaciones, la comunicación con las familias y la no regularización de las viviendas. Según conversaciones mantenidas con Cirugeda, durante la investigación se propuso la regularización, pero el ayuntamiento optó por probar los resultados de la rehabilitación antes de avanzar en la legitimación del barrio. Algunas familias protestaban por la falta de información concreta sobre los tiempos previstos y se produjo un gran rechazo a los realojos provisionales ofrecidos por la administración, que implicaban abandonar el barrio o ser realojados con familiares.



Figura 6: Esquema resumen de las intervenciones en viviendas. Fuente: Elaboración propia.

La falta generalizada de apoyo y participación frustró el proceso. Al final, los trabajos se llevaron a cabo intermitentemente por una constructora local con escasa implicación de los residentes. La restitución de las viviendas se dilató hasta dos años provocando malestar entre los vecinos que, contando sólo con acuerdos verbales, no confiaban en que se cumplieran los compromisos.

Las críticas de ASF se dirigieron también al papel de Fundación Secretariado Gitano como meros intermediarios de los fondos municipales. Más allá de diferencias en el planteamiento o las carencias en la ejecución del proyecto, la oposición entre los diversos agentes de intervención con presencia en As Rañas revelaba un trasfondo de disputa sobre la tutorización del proceso y la hegemonía de acción en el barrio, más que atender a las prioridades de sus residentes (Botana, 2021).

Al final, con el cambio de gobierno local en 2011, el proyecto se paralizó dejando trabajos a medias, que tuvieron que ir completando las propias residentes para evitar un deterioro mayor. Las actividades de formación fueron residuales y no hubo medidas para mejorar la empleabilidad de la población o atender otras demandas sociales. En la Figura 6 se resumen las actuaciones realizadas en el barrio entre 2008 y 2010, según la información facilitada por el equipo de Recetas Urbanas y el informe difundido por ASF en 2010.

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La valoración de los resultados del análisis de los tres casos de estudio se expone en función de una serie de efectos sobre cada barrio que recogen tanto variables ambientales o constructivas como sociocomunitarias. En la Tabla 2 se sintetiza la incidencia de dichas actuaciones:

Valoración de mejoras en términos de:	O Reconco	Los Almendros	As Rañas
Habitabilidad y confort	Alta	Media	Baja
Fortalecimiento comunitario	Baja	Alta	Deterioro
Percepción de la segregación	Baja	Media	Deterioro
Situación socioeconómica	Baja	Baja	Baja
Medio ambiente y salubridad	Alta	Alta	Media
Seguridad en la tenencia del hogar	Media	Media	Baja
Percepción exterior del barrio	Media	Alta	Deterioro

■ Alta ■ Media ■ Baja ■ Sin cambios apreciables ■ Deterioro de las condiciones

Tabla 2: Valoración de las actuaciones en los barrios. Fuente: Elaboración propia.

En términos de habitabilidad y confort, la transformación de O Reconco ha resultado más garantista porque ha implicado un control técnico de calidad en los materiales y la ejecución de las viviendas según los criterios normativos actuales. La urbanización exterior mantiene unas condiciones adecuadas de seguridad ambiental y salubridad. El proceso de autoconstrucción de Los Almendros, si bien ha mejorado la calidad de las viviendas, se mantiene en estándares mínimos, con varias casas sin revestimiento exterior y sin las condiciones óptimas de

aislamiento térmico. En este sentido, la estanqueidad de las viviendas todavía resulta insuficiente. Sin embargo, los niveles de salubridad y confort ambiental han aumentado de forma notable, lo que redunda en una mayor disponibilidad del espacio público y común para su uso intensivo. El mutualismo (Filigrana, 2020) es la fórmula productiva principal presente en todos los núcleos visitados y analizados. Es frecuente que el trabajo se realice en las áreas comunes y en espacios compartidos con otras funciones. Esta práctica continúa en la construcción del hogar, que se realiza con el apoyo de las redes familiares y vecinales. El grupo de mujeres con que trabajaba Hill en sus conjuntos de vivienda obrera formaba parte de redes mutualistas que mejoraban progresivamente los hogares, ofreciendo formaciones para reforzar sus capacidades. En estos asentamientos la construcción del hogar suele recaer en las mujeres, por lo que deben ser un sujeto clave y central en los proyectos de mejora.

El fortalecimiento comunitario se menciona de forma explícita durante las entrevistas sobre el proceso de autoconstrucción asistida de Los Almendros, pero no está tan clara en los otros dos casos de estudio. En O Reconco, la mejora de las condiciones de confort ha influido positivamente en la comunidad y en su autogestión, pero en comentarios de la población se recoge un sentimiento de continuidad sobre su segregación en el municipio:

“Los propietarios no nos quieren alquilar pisos por ser gitanos. Parece ser que los payos no nos quieren de vecinos. (...) No es cuestión de dinero, sino de racismo” (vecino de Reconco)

Los proyectos de recambio de vivienda o paquete completo (Turner, 2018) implican una mejora ambiental evidente, pero no garantizan el traslado a las vidas de las residentes ya que sólo resuelven una parte material. En O Reconco todo el proceso se coordinó desde la administración sin participación de las residentes, que denuncian la perpetuación de una segregación no escogida. Además, el proceso generó conflictos en el municipio y acusaciones hacia la administración de dar un trato preferencial a las familias gitanas, alertando de un efecto llamada que nunca ocurrió, y de que la “nueva urbanización calé” impediría el desarrollo de la villa. Tanto en este caso como en As Rañas, se produjeron realojos temporales en malas condiciones, en espacios no previstos para su uso como vivienda, lo que deterioró las relaciones comunitarias y la confianza en el proyecto.

El proyecto en As Rañas ocasionó conflictos internos ante la falta de transparencia en la priorización de las actuaciones, durante los realojos temporales y con la paralización de los trabajos sin que el barrio recibiera ninguna explicación. La agenda y la capacidad auto-diagnóstica de la población no fue tenida en cuenta como elemento clave del proceso. Algunas familias preferían un traslado a otras zonas urbanas y otras habían iniciado un proceso de legalización

del barrio y demandaban poder construir nuevas viviendas para mejorar situaciones de hacinamiento, pero era condición del proyecto no ampliar el asentamiento. Por tanto, no se mejoró la vulnerabilidad del barrio; la percepción de segregación y la imagen negativa sobre éste persisten, lo que afecta al sentimiento de integración de sus residentes y sus posibilidades de mejorar su situación socioeconómica.

“Estamos hartos de proyectos y promesas de unos y otros, al final siempre estamos solos para arreglarnos como podamos. Estamos desilusionados.” (vecina de As Rañas)

Turner (2018) señaló cómo, a menudo, la inversión de recursos de los programas de vivienda acaba en entidades mediadoras. En As Rañas se manifiesta la percepción de que la elevada cantidad de fondos destinados a proyectos en el barrio no repercute en una mejora del bienestar de su población sino en la propia existencia de instituciones y entidades. Este caso permite reflexionar sobre el colapso de ciertos programas cuando dependen demasiado de agendas políticas o intereses particulares en conflicto.



Figura 7: Imágenes de As Rañas después del proyecto. Fuente: Imágenes tomadas por la autora en 2021.

Para Turner, el fracaso de las políticas de vivienda social basadas en la autoconstrucción se debía a que las instituciones se resistían a ceder parte del control a los interesados. El proyecto en Los Almendros partió de la iniciativa del barrio, que obtuvo el apoyo de la administración; se trabajó *con* la población, más que *para* la población. En As Rañas fueron las instituciones quienes definieron las condiciones y los tiempos del proceso. La población fue llamada a participar aportando su mano de obra, cuestión de la que Turner advierte de forma profética:

“El autoconstructor dirigido actúa como un peón (...) la autoconstrucción debe basarse en la iniciativa y la capacidad de ejecución del pueblo y no sólo en el valor de la mano de obra que puede prestar en las horas libres.” (Turner, 2019: 75)

7. CONCLUSIONES

En las políticas de intervención en los asentamientos gallegos predominan las dinámicas de expulsión y desplazamiento hacia las periferias urbanas. Las medidas de apoyo a la autoconstrucción fueron minoritarias y con resultados diversos. El temor de las administraciones públicas por generar un “efecto llamada” hace que las actuaciones se enfoquen en el desmantelamiento, antes que la consolidación y mejora.

Con este análisis crítico se busca ampliar la comprensión sobre procedimientos que suelen presentarse como buenas prácticas y reproducirse como receta aplicable en cualquier asentamiento. Las políticas públicas basadas en lógicas de arraigo presentan mayores potencialidades que las dinámicas de desalojo-realojo; pero debemos detectar los obstáculos que pueden empeorar aún más las vidas en los márgenes y aumentar la culpa sobre sus residentes por no mostrar la resiliencia esperada o aprovechar los dones impuestos por políticas públicas esqueléticas. Como recuerda Benach (2021), estos asentamientos son parte constitutiva de la ciudad y no podemos seguir describiéndolos como lugares autorreferenciales que pueden explicarse a partir de un conjunto de indicadores de vulnerabilidad.

Se proponen cuatro claves que podemos extraer de estas experiencias e incorporar a los procesos de diseño de políticas públicas de mejoramiento urbano (Figura 8):

- La sincronía: implica que las intervenciones se alineen con las agendas y los ritmos barriales, no con las agendas urbanísticas y políticas o según los ciclos de formulación-ejecución-justificación de proyectos de las entidades sociales. Buscar la sincronía, el momento en que existe una necesidad manifiesta y una agencia colectiva, resulta esencial para mejorar las posibilidades de que un proyecto resulte transformador y cumpla sus objetivos.

- La comunidad: resulta esencial que ese momento de sincronía se sostenga sobre una comunidad organizada que pueda responder a las exigencias de procesos complejos como estos. Las comunidades pasan por etapas de cohesión, fortaleza o debilidad y es fundamental saber entender y respetar el estado emocional de un barrio. La implicación de la población es el eje vertebrador de estas políticas públicas y la imposición de ritmos y soluciones solo genera desafección (Fernández, 2019).
- La estabilidad de los proyectos: cuestión primordial. Es necesaria una mirada larga cuando imaginamos estas intervenciones y evaluar si podemos contar con estabilidad de recursos humanos y económicos tanto de la administración como de entidades y poblaciones colaboradoras.
- La independencia política: es un factor determinante que marcará el desarrollo de estas políticas urbanas. Las principales amenazas en estos procesos surgen con las dependencias de las agendas urbanísticas y políticas, como hemos visto en As Rañas.



Figura 8: Esquema síntesis de las claves propuestas. Fuente: Elaboración propia.

En Los Almendros el programa de autoconstrucción asistida ha tenido continuidad en el tiempo, lo que ha aportado estabilidad a las actuaciones permitiendo que se adapte a las necesidades de la población. Esta iniciativa ha fortalecido las redes comunitarias, fomentando la transmisibilidad de conocimiento y la colectivización del proceso de construcción. Ahora bien, las redes comunitarias por sí solas no son suficientes para contrarrestar las estructuras de exclusión y discriminación antitiana que impiden su desarrollo personal y colectivo (Filigrana, 2020).

En el hogar autoconstruido se acumulan saberes comunitarios y prácticas eficaces de gestión del espacio vivido. Las reflexiones de Turner en torno a la vivienda como actividad humana relacional y colectiva nos ayudan a entender el

espacio de los asentamientos “como una instantánea tomada de una actividad, una relación entre los usuarios y la casa que se extiende durante toda la vida” (Turner, 2019: 294). Ignorar la memoria, la especificidad y la agencia colectiva desarrolladas en cada asentamiento nos impide imaginar políticas urbanas transformadoras en ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Silvia & Jiménez, Nicolás (2020), *Resistencias gitanas*, Jaén, Editorial Libros.com
- Alcoff, Linda (1992), “The problem of speaking for others”, *Cultural Critique*, vol.20, pp. 5-32. DOI: <https://doi.org/10.2307/1354221>.
- Arquitectura Sen Fronteiras, “Informe sobre o poboado das Rañas, A Coruña. 2010”. Disponible en: https://galicia.asfes.org/wp-content/uploads/2016/07/20101108-Informe-As-Ra%C3%BCnas_sin-fichas.pdf (fecha de referencia: 10-09-2023).
- Benach, Nuria (2021), “En las fronteras de lo urbano. Una exploración teórica de los espacios extremos”, *Scripta Nova*, vol. 25, nº2, pp. 11-35. DOI: <https://doi.org/10.1344/sn2021.25.32830>.
- Botana, Cristina (2019), *Estudo dos asentamentos precarios na provincia da Coruña. Análise de situación*, A Coruña, Deputación da Coruña.
- Botana, Cristina (2021), *Los asentamientos precarios en Galicia desde los conjuntos autoconstruidos hasta la infravivienda de producción institucional como expresiones del urbanismo segregativo*. Tesis doctoral, Universidade da Coruña. Handle: <http://hdl.handle.net/2183/28518>.
- Botana, Cristina (2022), “La segregación urbana antigitana. Promoción de poblados de infravivienda en la región ártabra (Galicia)”, *Antropología Experimental*, nº22, pp. 39-55. DOI: <https://doi.org/10.17561/rae.v22.6398>.
- Cortés, Ismael; Caro, Patricia & End Markus -coords.- (2021), *Antigitanismo. Trece miradas*, España, Traficantes de sueños.
- Cortés, Noelia (2022), *La higuera de las gitanas*, Toledo, Ediciones En el mar.
- Davis, Mike (2007), *Planeta de ciudades miseria*, Madrid, Foca.
- Fernández, Cayetano (2019), “Antigitanismo de estado y autonomía política romaní: claves para la comprensión y la acción” en Botana, Cristina y Botana, Rocío -eds.- (2019), *Arquitecturas Ambulatorias*, A Coruña, Editorial Universidad de A Coruña, pp.41-42

Filigrana, Pastora (2020), *El Pueblo Gitano contra el sistema-mundo. Reflexiones desde una militancia feminista y anticapitalista*, Madrid, Ediciones Akal.

Fundación Secretariado Gitano (2016), *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, Madrid. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/archivos/mapa01.pdf> (fecha de referencia: 17-03-2024).

Garcés, Helios F. (2016), “El racismo antirom/antigitano y la opción decolonial” *Tabula Rasa*, 25, pp. 225-251. Disponible en: <https://www.revistatabularasa.org/numero-25/08Garces.pdf> (fecha de referencia: 17-03-2024).

Haraway, Donna (2019) *Seguir con el problema*, Bilbao, Consonni.

Jacobs, Jane (2011), *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.

McFarlane, Colin (2018) “Fragment urbanism: Politics at the margins of the city”, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 36, nº6, pp. 1007-1025. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0263775818777496>.

Río Ruiz, Manuel A. (2019), “El tratamiento de la cuestión residencial gitana en el tardofranquismo: desigualdad, segregación y conflicto étnico”, *Sociología Histórica: Revista de investigación acerca de la dimensión histórica de los fenómenos sociales*, nº10, pp. 115-152. DOI: <https://doi.org/10.6018/sh.451221>.

Roy, Ananya (2011), “Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, nº2, pp. 223-238. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>.

San Román Espinosa, Teresa (1997), *La diferencia inquietante: viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Turner, John F. C. (2018). *Autoconstrucción. Por una autonomía del habitar. Escritos sobre vivienda, urbanismo, autogestión y holismo*, Logroño, Pepitas de Calabaza.

Asentamientos informales y arquitectura vernácula: viejos y nuevos debates

Informal settlements and vernacular architecture: old and new debates

JAVIER PÉREZ GIL

Doctor en Historia y Teoría de la Arquitectura

Profesor titular de Universidad

Universidad de Valladolid (Valladolid, España)

javier.perez.gil@uva.es

ORCID: [0000-0001-8803-9847](https://orcid.org/0000-0001-8803-9847)

Recibido/Received: 03-07-2023; Aceptado/Accepted: 22-01-2024

Cómo citar/How to cite: Pérez Gil, Javier (2024): "Asentamientos informales y arquitectura vernácula: viejos y nuevos debates", *Ciudades*, 27, pp. 229-246. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.229-246>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumen: En las últimas décadas se han suscitado dos debates en torno a los asentamientos informales y su relación con la arquitectura vernácula. El primero gira en torno a si esa arquitectura y conjuntos pueden considerarse arquitectura vernácula. El segundo, más reciente y prácticamente silenciado desde las instituciones, se pregunta si aquellos pueden alcanzar la categoría de patrimonio cultural. Este artículo pretende demostrar que ambos debates no dependen tanto de la consideración epistemológica de los asentamientos informales como de la previa conceptualización de la arquitectura vernácula, y aboga por aplicar un criterio cultural y plenamente consecuente con nuestros principios democráticos y patrimoniales.

Palabras clave: asentamientos informales, arquitectura vernácula, patrimonio cultural, teoría de la arquitectura.

Abstract: In recent decades, two debates have arisen around informal settlements and their relationship to vernacular architecture. The first revolves around whether such architecture and ensembles can be considered vernacular architecture. The second, more recent and practically silenced by the institutions, asks whether they can reach the category of cultural heritage. This paper aims to show that both debates do not depend so much on the epistemological consideration of informal settlements as on the previous conceptualization of vernacular architecture, and advocates the application of a cultural criterion that is fully consistent with our democratic and heritage principles.

Keywords: informal settlements, vernacular architecture, cultural heritage, architectural theory.

Según el último *World Cities Report* (UN-Habitat, 2022: XVI) del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, unos 1.600 millones de personas —el 20% de la población mundial— viven en la actualidad en viviendas inadecuadas. De esta cifra, alrededor de 1.000 millones lo haría en barrios marginales (*slums*) y asentamientos informales (*informal settlements*). Estos hábitats conviven a su vez con los denominados asentamientos de ocupantes ilegales (*squatters*). Y si bien los tres tienen una acepción negativa y problemática, definida en términos de carencia, ese peso específico a nivel mundial los ha convertido en la forma de desarrollo urbano de más rápido crecimiento. Es más, muchas de las ciudades en desarrollo serían económicamente insostenibles sin ellos (Dovey & King, 2011).

Como tipo específico, los asentamientos informales se caracterizan por desarrollarse sin control formal —al menos dirigido desde instancias externas— sobre la planificación, el diseño y la construcción. Estas condiciones han suscitado en las últimas décadas dos debates en torno a su relación con la arquitectura vernácula, uno ya histórico y otro relativamente reciente. El primero, que podemos remontar a la década de 1960, es si esa arquitectura y conjuntos pueden considerarse arquitectura vernácula. Este primer debate se ha planteado no tanto desde el campo de la teoría de la arquitectura vernácula —que sigue siendo una disciplina poco transitada (Kellett & Napier, 1995)— como desde aquellas instancias preocupadas por los propios asentamientos informales, tanto a nivel teórico —su planificación espontánea, morfología, realidad sociológica...— como práctico, de cara a extraer posibles relaciones o lecciones con respecto a la proyección de nueva arquitectura o planeamiento urbano en esos u otros enclaves geográficos (Gómez, 2010; Mollaahmetoğlu Falay, 2015; Malaque, Bartsch & Scriver, 2015; Ojo-Aromokudu, 2019).

El segundo debate, más reciente, es el referido a si los asentamientos informales y su arquitectura pueden alcanzar la categoría de patrimonio cultural. En este caso, se trata de una posibilidad sumida en prejuicios arraigados de raíz aporofóbica y, por eso, todavía menos presente y eludida de manera unánime —como forma de rechazo— por parte de las instituciones, incluidas las propiamente patrimoniales. Sin embargo es, a su vez, un debate ya abierto por parte de las comunidades afectadas y que será imposible no afrontar, porque tarde o temprano el establishment patrimonial y las instancias normativas que predicen el concepto abierto, participativo y democrático del patrimonio cultural no tendrán más remedio que aplicarlo con todas sus consecuencias (Pérez Gil, 2022a).

Tal y como trataré de demostrar, ambos debates no dependen tanto de la consideración epistemológica de los asentamientos informales como de la previa conceptualización de la arquitectura vernácula, cuestión esta que, a pesar de contar con una tradición académica mucho más extensa, no es tan clara ni evidente como cabría esperar.

1. ASENTAMIENTOS INFORMALES Y ARQUITECTURA VERNÁCULA

Si partimos de un escenario conceptual heredado y de uso ordinario —que se irá matizando a lo largo de este trabajo—, arquitectura vernácula y asentamientos informales son categorías históricamente relacionadas. Representan, en primer lugar, dos imágenes complementarias —y en principio negativas— de contraposición a lo *culto-formal* (Figura 1) en los ámbitos rural y urbano, respectivamente (Brunskill, 1978; Gómez, 2010).

En segundo lugar, ambas expresiones han seguido sendas paralelas hacia su reconocimiento cultural; paralelas, pero no simultáneas, porque mientras que lo rural-popular fue identificado con anterioridad y consiguió liberarse de los prejuicios negativos, reconociéndose y prestigiándose a medida que se estudiaba, no sucedió lo mismo con lo informal-urbano. Esto último acabó dominando y representando todo el espectro de lo negativo.

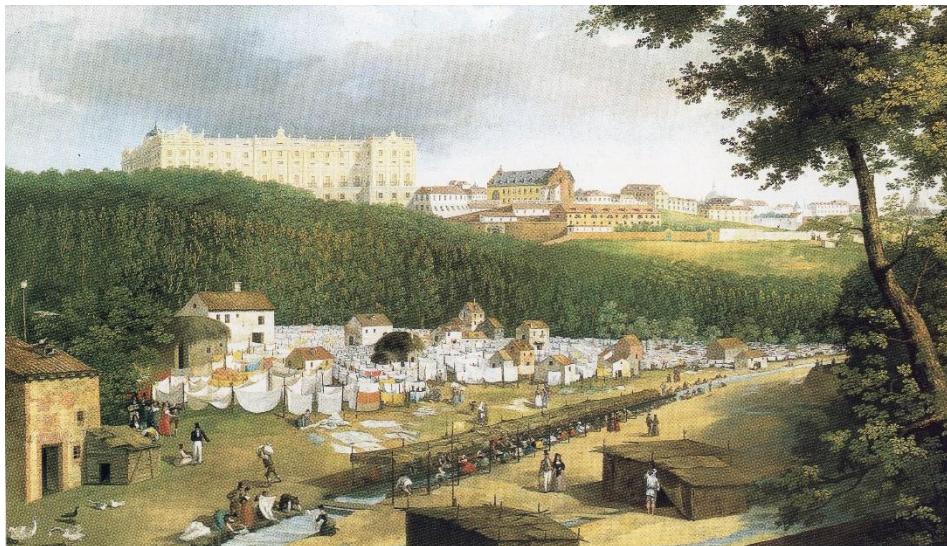


Figura 1: Asentamientos informales en Madrid a principios del siglo XIX. Fuente: Fernando Brambilla: detalle de la “*Vista del Palacio Real desde las orillas del Manzanares*, hacia 1825. Patrimonio Nacional.

Hubo que esperar a bien entrado el siglo XX para que la percepción sobre los asentamientos informales y sus construcciones fuera variando entre determinados sectores muy minoritarios. Algunos autores comenzaron entonces a llamar la atención sobre las ventajas que podía tener la autoconstrucción, frente a la escasa o nula decisión que tenían los compradores al uso sobre un producto que se imponía casi cerrado (Grindley, 1976). La contribución de los usuarios al diseño, construcción y administración de su vivienda empezó a verse como un proceso liberador y de realización personal que estimulaba el bienestar individual

y social (Fichter, Turner & Grenell, 1976). John F. C. Turner fue una de las figuras más destacadas de esta reivindicación. Se empeñó en justificar las ventajas de los sistemas locales autogobernados para los asentamientos informales, así como los inconvenientes del dirigismo político y los sistemas de construcción prefabricados en boga, que consideraba antieconómicos y socialmente antifuncionales. En su lugar, reclamaba la necesidad de autonomía en la toma de decisiones en el planeamiento, construcción, administración y mantenimiento (Figura 2). No obstante, estas propuestas encontraron pronto también sus detractores. Tal reacción era esperable ante un punto de vista tan maniqueo como vehemente, según el cual las misérrimas casas autoconstruidas eran vistas como espacios que “maximizan las oportunidades familiares de mejorar” (Turner, 1977: 71), frente al resto de alojamientos, que supuestamente aíslan a los usuarios de sus fuentes de subsistencia y absorben sus recursos económicos, minimizando esas oportunidades. En este sentido, Hans Harms (1976: 61) criticó el método de análisis empleado por Turner y la sugerencia de que la actividad constructiva de las barriadas fuese autónoma o independiente de su contexto, lo que podía ser tanto como “confundir el término de autonomía con el de exclusión”.

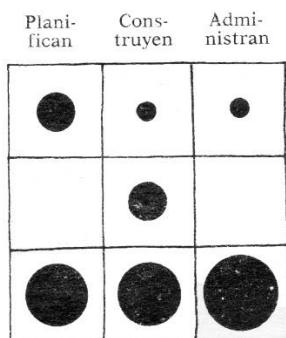


Fig. 8. Sistemas de vivienda autogobernados localmente o autónomos.

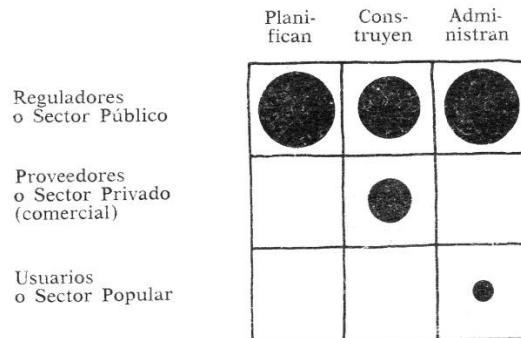


Fig. 9. Sistemas de vivienda administrados centralmente o heterónomos.

Figura 2: Dependencias de los sistemas de vivienda autónomos o heterónomos en relación a la planificación, construcción y administración, según John F. C. Turner. Fuente: Turner, John F. C. (1977), *Vivienda. Todo, todo el poder para los usuarios*, p. 47.

Otro síntoma del cambio de percepción hacia los asentamientos informales lo encontramos en su tratamiento nominal. Como perspicazmente advierte la convocatoria de artículos de esta revista, las palabras no son neutras y los cambios en el léxico nos permiten comprobar transformaciones culturales, disciplinares o ideológicas más profundas (Yiftachel, 2006). Se ha llegado así a formulaciones

más o menos asépticas como la de “asentamientos informales” en lugar de otras que acabaron considerándose peyorativas (Dovey et al., 2020). Y esto en un contexto teórico y social que sigue siendo reacio a estas manifestaciones y que obvia, sin embargo, que la etimología de algunos de nuestros vocablos arquitectónicos más comunes —como el español o italiano “casa”— se remonta precisamente al estadio más humilde de las viviendas históricas (*casae* o *tuguria*) y no a lo que entonces se consideraba digno (*domus*) (Fernández Vega, 1999: 413-418). No obstante, la evolución en el significante de los conceptos pone de manifiesto no solo una modulación hacia el lenguaje políticamente correcto, imperante en nuestros días y creado con el fin de no herir ninguna sensibilidad o acaso de disfrazar algún conflicto demasiado evidente e incómodo. Revela también un cambio en el significado para algunos sectores, especialmente para las comunidades involucradas.

2. LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES COMO ARQUITECTURA VERNÁCULA

Más allá de esas relaciones o paralelismos, la clave para llegar a alguna conclusión cierta acerca de si la arquitectura de los asentamientos informales es arquitectura vernácula pasa ante todo por tener claro el referente. Ese segundo término de comparación debe estar bien definido, pues de su precisión depende la fiabilidad de la comparación. Y, en nuestro caso, esto no es siempre así, por más que pudiera darse por hecho lo contrario.

No es el sitio ni el momento de abrir ahora esa otra cuestión, de demasiada enjundia y tratada incluso por mí en trabajos específicos, pero sí cumple establecer ciertas aclaraciones. En primer lugar, que la arquitectura vernácula adolece de un déficit de conceptualización y que históricamente se ha tratado desde enfoques y paradigmas diferentes, siendo el más prolífico e indiscutiblemente hegemónico el que podríamos denominar constructivo o formalista. Desde esta perspectiva, la arquitectura se analiza considerando principalmente —y casi en exclusiva— su realidad material, atendiendo a las tipologías, materiales, sistemas de construcción... Pero este enfoque, que es el que ha dominado y aún hoy domina muchos de los planteamientos académicos y de gestión-conservación europeos, deja de lado lo que a otros nos parece lo más importante: las personas que construyen, colaboran o usan esas construcciones. Autores de filiación antropológica, como Paul Oliver, nos recuerdan que no existen “edificios tradicionales” ni “arquitectura tradicional”, sino edificios que encarnan tradiciones (Oliver, 1989).

En mi opinión, el enfoque cultural, si bien no suplanta ni priva de legitimidad a los otros —entre otras razones porque también participa de ellos—, es el que debe regir las aproximaciones a la arquitectura vernácula, por cuanto reconoce mejor que ningún otro su especificidad cultural y ser el único capaz de abarcarla integralmente.

Por otra parte, hay que advertir sobre la artificialidad de la dicotomía popular-culto de la que partíamos antes. No existe tal compartimentación estanca entre las personas que componen una sociedad ni entre sus expresiones culturales. No ha existido nunca ni mucho menos en la actualidad, donde las estructuras sociales, las comunicaciones y los flujos de información difuminan cualquier frontera y tienden a globalizarlo todo, incluso los ámbitos geográficos antes incomunicados entre sí o con el resto del mundo. Hasta la arquitectura del Movimiento Moderno ha influido sobre las favelas brasileñas (Lara, 2002). Y es por eso por lo que cabría incluso preguntarse si está justificado hablar de “arquitectura vernácula” y no de un único concepto de arquitectura (Davidson, 2013).

Ahora bien, si entendemos la arquitectura vernácula como expresión cultural de una determinada comunidad y si aceptamos que no tiene sentido hablar de una “arquitectura vernácula” o de otra “culto”, tampoco lo tiene diferenciar o comparar la primera con la de los asentamientos informales. Todas son arquitectura, todas expresión cultural, todas portan significados valiosos para entender a la comunidad que las crea, disfruta o interpreta. Tan solo cabría diferenciar cuáles tendrían un mayor significado vernáculo, de significación de las circunstancias y valores de una determinada comunidad con respecto a su medio. Y, en ese caso, habría que decir que la arquitectura de los asentamientos informales encarna quizás mejor que ninguna otra los valores vernáculos actuales. Es más, Hossam Mahdy (2019) afirma que, en algunos contextos como el mundo árabe, donde el ámbito de la formalidad sigue los patrones occidentales, las actividades constructivas informales pueden ser la única vía posible para la genuina expresión arquitectónica de la comunidad indígena.

La misma conclusión estaba implícita o expresada ya en los textos de los estudiosos de los asentamientos informales hace medio siglo. Desde un enfoque claramente antropológico que interpretaba la vivienda (*housing*) más en su acepción de proceso que como unidad de habitación, Turner (1976: 154-178) recordaba al reivindicar el papel de los usuarios en las decisiones de elección, construcción, uso y mejora de la vivienda, que esas eran todas “características tradicionales de los sistemas habitacionales locales”. Y Mark Lapping (1973: 447) no dudó en atribuir a los asentamientos ilegales una condición de vernáculo actual:

“Essentially, then, the squatter settlements can be conceived of as modern vernacular environments in that they are spontaneous, incremental, popular dwelling environments closely tied to the desires of the masses which arise out of the need, latent and articulate, of non-specialized, every-day people for shelter¹.”

¹ “En esencia, los asentamientos ilegales pueden concebirse como entornos vernáculos modernos en la medida en que son entornos de vivienda espontánea, incremental y popular estrechamente ligados a los deseos de las masas que surgen de la necesidad, latente y articulada, de refugio de personas no especializadas y cotidianas” (Traducción del autor).

Algunos pensamos que pueden ser precisamente las construcciones de los asentamientos informales las que mejor identifiquen hoy los valores de una comunidad local. Para explicar esta afirmación hay que partir, en primer lugar, del paradigma cultural antes enunciado y, en segundo, de otras dos conclusiones emanadas del mismo (Pérez Gil, 2016). La primera, es la falsedad del axioma comúnmente aceptado de que la arquitectura vernácula es preindustrial por definición. Desde un punto de vista cultural, la materialidad no es más que el medio en el que se manifiesta la cultura; es en el proceso y no en el resultado donde estriba el valor de esta arquitectura. De este principio se colige a su vez la inexactitud de otro axioma igualmente aceptado que dice que la vernácula es una arquitectura en vías de extinción. En realidad, toda comunidad plasma su cultura en —y a través de— la arquitectura, aunque se trate de una versión más o menos evidente y diferente de las históricas.

La segunda conclusión es que, aceptando la posibilidad de referirnos a la “arquitectura vernácula” por utilidad o convención, y aceptando esa indiferencia hacia los materiales, hay que discernir entre dos tipos de arquitecturas vernáculas: histórica y actual. La primera la integran aquellas obras y conjuntos que poseen valores antropológicos vernáculos, pero de carácter histórico, pues pertenecen a períodos o contextos culturales del pasado de esa comunidad. La segunda está referida a aquellos bienes que se manifiestan como patrimonio vivo, donde se verifican los valores antropológicos vernáculos de una comunidad que construye, mantiene o usa los primeros, con independencia del tipo de medios.

Ambas arquitecturas nos ofrecen información sobre la cultura de una comunidad concreta. Ahora bien, en el caso de la actual, esa arquitectura será más auténtica —o más auténticamente vernácula— en la medida en que sus atributos materiales porten más valores de la propia comunidad y esto depende del grado de libertad al que se someta al proceso. Caniggia y Maffei (1995) se refirieron a ello a través de los conceptos de “conciencia espontánea” y “conciencia crítica”. La primera sería la aptitud del sujeto para actuar según la esencia cultural heredada sin necesidad ni obligatoriedad de mediaciones o decisiones, mientras que la segunda sería resultado de un ejercicio crítico.

En este sentido, no cabe duda de que aquellas sociedades con menos condicionantes externos o normativos estarán en mejor disposición de expresar sus valores culturales, aun considerando que dichos condicionantes son a su vez parte del contexto cultural propio. Sirva como ejemplo la evolución histórica que han sufrido las techumbres de los edificios. En España, las cubiertas tradicionales de muchas comarcas del noroeste como las leonesas fueron vegetales —de *cuelmo*, centeno— hasta el siglo XIX, proscribiéndolas progresivamente las ordenanzas concejiles por su condición combustible y sustituyéndose por otras de teja o pizarra, las cuales nos han legado un paisaje urbano que no es tan ancestral como pudiera pensarse (Figura 3). Y en la actualidad ya no las cubiertas, sino cualquier tipo de construcción y aun de reforma sobre un edificio en esas

localidades debe someterse a un proyecto redactado por un facultativo y sancionado con la oportuna licencia administrativa, así como sometido a todas las normativas y estándares predeterminados, los cuales pueden homologarse a los de enclaves muy diferentes culturalmente. En consecuencia, las construcciones de esos lugares han pasado de ser diseñadas y ejecutadas por la propia comunidad —generalmente de la mano de constructores o especialistas locales— y con los materiales del lugar, a convertirse en obras en las que la participación de los usuarios es cada vez menor. Pero eso no significa, como a veces se deja entrever, que ya no haya participación cultural local, aunque, obviamente, esta sea menos acusada. Hassan Fathy nos recordaba que, incluso cuando el propietario no participa en la construcción manualmente, puede participar en el proyecto a través del seguimiento del mismo y de un diálogo constante con arquitectos y artesanos (Fathy, 2021: 62).



Figura 3: Morales del Arcediano (León, España). Fuente: Autor (2011).

Desde el campo específico de la Teoría arquitectónica-antropológica, Amos Rapoport se refirió también a ese proceso afirmando que, en tanto que fenómeno humano, aun bajo las más severas restricciones físicas y con la tecnología más limitada, el individuo siempre puede elegir en términos culturales (Rapoport, 1972: 67-68). Para ello desarrolló el concepto de “situación crítica” (*critically*) mediante el que ponía en relación las limitaciones en la edificación —clima, materiales, tecnología... pero también las reglamentaciones— con las

posibilidades de elección sobre la forma. Sostenía entonces que cuanto más graves son las presiones, menores las posibilidades de elección, pero eso no conllevaba su inexistencia (Rapoport, 1972: 80-82).

En la actualidad, en las sociedades occidentales, esos condicionantes o limitaciones constructivas están generalizados y resulta prácticamente imposible sustraerse a ellos. Hasta el campo se integró hace mucho en la modernidad urbano-capitalista. Allí, de manera casi generalizada, la producción agropecuaria, la construcción o muchos hábitos han pasado a depender del exterior porque sus habitantes ya no trabajan con materiales propios o utensilios fabricados y reparados por ellos mismos, ni dedican los tiempos libres a la construcción ni se conforman con los antiguos medios y rutinas (Baigorri, 1983; González Claverán, 1999). A esto hemos de sumar las obligadas limitaciones de orden facultativo y normativo para la construcción o la planificación urbanística.

Pero en nuestras sociedades existe aún un reducto donde la ilegalidad permite ignorar estos condicionantes en alguna medida y es, precisamente, el ámbito de los asentamientos informales. Aquí, las comunidades se adaptan al medio con los recursos disponibles, generalmente materiales industriales y de desecho propios de nuestras sociedades industriales, y esa libertad que faculta la ilegalidad nos permite contemplar construcciones y conjuntos realmente vernáculos, en tanto que son expresión auténtica de la adaptación de esa comunidad concreta a su medio específico, según su propia conciencia cultural.



Figura 4: Huertos urbanos en Aubervilliers, París. Fuente: Autor (2022).

Al hablar ahora de la arquitectura de los asentamientos informales me estoy refiriendo a realidades muy diferentes, incluyendo escalas diversas, ámbitos urbanos o rurales, construcciones auxiliares independientes e incluso producidas por personas procedentes de ámbitos perfectamente formales (Figura 4). En el caso de los asentamientos informales periurbanos, su expresión cultural es indicativa tanto de su propio contexto como de la cultura de procedencia de sus habitantes. Muchos estudios revelan cómo en ellos suelen reproducirse las pautas culturales materiales e inmateriales de la comunidad de origen, ya que es habitual la llegada sucesiva de familiares o vecinos, su instalación en zonas próximas y el desarrollo de prácticas de apoyo y solidaridad. Esperanza Molina, que llevó a cabo un intenso trabajo de campo en los barrios de chabolas de Entrevías (Madrid) entre 1957 y 1964, fue testigo de esas conductas:

“Habían llegado de su pueblo con la imagen del mismo en la retina, y sin querer habían reproducido algo de esa imagen en sus casas (nunca emplearía el término despectivo de chabola) que podían jablegar cuando les viniera en gana (generalmente por semana Santa, por Pascua de Navidad y por San Juan). Tenían una sola planta, con lo que en el buen tiempo salían a la puerta de la calle a coser o charlar o jugar, sin más esfuerzo que sacar una silla. Por otro lado, poco a poco, con envases vacíos y material de deshecho (sic) podían irse haciendo un corralito en el que poner gallinas, conejos, el perro y una cabra, tender la ropa y trastear los domingos. Era la prolongación del mundo que habían abandonado.” (Molina, 1972: 230).

Igualmente, otros asentamientos irregulares como las favelas brasileñas nos revelan su palmaria condición vernácula a través de sus diferentes escalas, desde la arquitectónica hasta la urbana y paisajística (Pérez Gil, 2022b). Como expresiones vernáculas, se han adaptado al medio físico. Sobre un relieve a menudo accidentado han sabido levantarse y articularse, creando ricas perspectivas y recorridos intrincados que les otorgan originalidad. Su agrupamiento ha creado conjuntos que dan forma al paisaje urbano y periurbano de muchas ciudades. Sus volúmenes acompañados y su colorido conforman un telón de fondo fácilmente reconocible. Se trata, pues, del producto genuino de una comunidad en su adaptación al medio y condiciones. Son un claro ejemplo de arquitectura vernácula actual, todo ello sin menoscabo de reconocer sus problemas.

3. LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES COMO PATRIMONIO CULTURAL

Constatado el hecho de que la arquitectura de los asentamientos informales puede ser entendida como arquitectura vernácula (Kellett, 2011), siempre y cuando aceptemos la conveniencia de hablar de esta como algo diferenciado, no debiera haber muchas dudas en cuanto al segundo debate expuesto: el de si esa arquitectura puede alcanzar la categoría patrimonial. Sin embargo, esa posibilidad ni siquiera se plantea como debate por parte de las instituciones. El

hecho de que nos estemos refiriendo a hábitats evidentemente pauperizados, carentes muchas veces de los mínimos servicios básicos y asolados por graves problemas sociales, parece impedir automáticamente la mera posibilidad de debatir sobre su condición patrimonial. Se entiende que eso podría suponer la connivencia con esa problemática por parte de la institución declarante y la consiguiente exigencia de conservación de sus valores, conservación que estaría perpetuando esas condiciones de vida. Y todo esto sin olvidar un marco internacional que está unánimemente comprometido con documentos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, objetivos integrados de los cuales el primero es precisamente erradicar la pobreza, el tercero la salud y el bienestar, el sexto el agua limpia y el saneamiento, y el oncenio las ciudades y comunidades sostenibles.

Sin embargo, y sin menoscabo del compromiso con los ODS, desde el ámbito de la teoría de la arquitectura no debería haber problema en abordar este debate, más cuando se ha abierto ya desde las propias comunidades implicadas. Hace más de medio siglo Mark Lapping (1973) constataba la contradicción entre la opinión de la mayoría de los observadores de clase media y alta, que consideraban los asentamientos informales una virulenta enfermedad social, y la de muchos de sus habitantes, que lejos de ser negativa era motivo de orgullo por representar “zonas de emergencia” con respecto a lugares de procedencia objetivamente peores. Este proceso se ha revitalizado las últimas décadas. Existe una tendencia mundial de las comunidades de los asentamientos informales a reconocerse en los mismos y a activar mecanismos que predicen ese reconocimiento y sus valores identitarios (Anholt, 2010). Y, paralelamente, el denominado *slum tourism* es un fenómeno cada vez más extendido en todos los continentes (Frenzel & Koens, 2012), aunque con orientaciones muy variadas e incluso contrapuestas. En Brasil, por ejemplo, los barrios de favelas están empezando a ser valorados activamente desde el propio vecindario, e incluso se han abierto museos temáticos en Horto, Rocinha, Maré o el Museu da Favela (MUF), en Pavão-Pavãozinho (Groves, 2015). En otros lugares este auge también está presente, aunque a partir de la transformación de los asentamientos y la valorización de elementos ajenos a los mismos. Tal es el caso del “urbanismo social” de Medellín (Colombia) con sus proyectos urbanos integrales, la mejora de viviendas, las nuevas dotaciones de equipamientos y espacios urbanos diseñados por arquitectos de prestigio, o su teleférico (Hernández-García, 2013). De esta forma, se valoran turísticamente estos barrios, aunque con un sesgo contrario a sus posibles valores: como muestra de su capacidad de transformación en términos de “mejora” y como nuevo escenario de arquitecturas prestigiosas, según un modelo, pues, que los aleja de la informalidad local para integrarlos en el urbanismo más oficial y global.

Por último, este reconocimiento está presente también en aquellos agentes exógenos que han empatizado con las comunidades a través de la observación

participante, como son los casos de los citados John Turner o Esperanza Molina. Esta última se refería a ello de manera muy elocuente:

“[...] cuando se ha vivido allí, cuando el barro ha bloqueado las viviendas durante una semana; cuando se ha visto trazar las calles y subir los pisos y se ha conocido una por una cada familia, nacer a los niños y verlos ponerse su primer «baby» blanco, la perspectiva generalizadora se pierde, el círculo se estrecha y se tiene conciencia de pertenecer a algo muy propio e íntimo que nos diferencia y separa de los demás y que nos une e iguala entre nosotros.” (Molina, 1972: 228).

Una vez más, las sociedades se adelantan a los gobiernos y, si esta reivindicación espontánea de la comunidad anfitriona es ya un hecho, con más razón desde la teoría académica resultaría ciertamente contradictorio que, a la par que abogamos por un patrimonio participativo y democrático, censurásemos cualquier participación por parte de las propias comunidades cuando sus voces no coinciden con los criterios del mundo académico o institucional. Caeríamos entonces en una suerte de despotismo ilustrado o nos retrotraeríamos a un paradigma cultural colonialista donde el relativismo cultural habría sido engullido por el paternalismo de la metrópoli.

¿Significa todo esto que los asentamientos informales adquieren la categoría de patrimonio? Por supuesto que no. Como sucede con cualquier otro bien, esa cuestión pasa por un proceso crítico de patrimonialización y para llegar hasta allí los atributos deben portar valores claramente reconocibles, con los que esa comunidad se identifique, aunque estas posibilidades son difíciles tratándose de hábitats tan dinámicos, efímeros y sensibles. Pero, precisamente porque se trata de arquitecturas o expresiones materiales culturales, se les puede aplicar el mismo razonamiento que al resto de construcciones del planeta e invertirse la pregunta: ¿significa todo esto que los asentamientos informales no pueden adquirir la categoría de patrimonio? Y la respuesta sería un rotundo no.

Cualquier obra humana tiene un significado cultural y, por eso, es susceptible de ser declarada patrimonio. Atrás quedó el limitado concepto patrimonial restringido a los valores altoculturales (Carrier, 1992). Además, no debemos olvidar que la arquitectura vernácula histórica que tanto valoramos fue, en buena parte de los casos, la arquitectura de la pobreza y de las gentes humildes, cuando no de la miseria. Desde el presentismo dominante, a menudo se olvida que nuestra visión está embriagada por la idealización del pasado, que se adapta continuamente a nuestras estructuras mentales a través de procesos de actualización, mejora y exclusión (Lowenthal, 1996). Pero si hiciésemos el esfuerzo de analizar objetivamente las condiciones de vida de nuestras viviendas vernáculas históricas comprobaríamos que muchas de ellas tendrían estándares de servicios y confort similares o más bajos que los de las arquitecturas de los asentamientos informales. Para empezar, el suministro eléctrico o el agua corriente eran lujo inaccesible dos o tres generaciones atrás para la mayoría de

las viviendas occidentales, es decir, algo ciertamente reciente en términos históricos.

Pero fijémonos en algunas definiciones de infraviviendas, aun reconociendo que, culturalmente, los estándares de habitabilidad pueden variar de un contexto a otro (Oliver, 2007: 245). En la España de 1961, la *Memoria del Plan de Absorción de Chabolas* definía como “chabola” lo siguiente:

“Toda edificación que no merece el calificativo de vivienda y que sin embargo alberga una familia. En ese cajón de sastre entran todas las gamas de la construcción ilegal: falta de espacio, sin servicios, sin ventilación, sin seguridad [...]. Albergues de una planta, de ladrillo sin enfoscar, tiendas de campaña construidas con lonas y cartones, cobertizos adosados a muros a medio derruir, cuevas excavadas aprovechando terreno propio, asentamiento bajo los puentes, sótanos de casas derruidas. Y con un denominador común: más cúbiles que viviendas, que producen, cuando se contemplan, un efecto que no desaparecerá.” (Martínez Aranda, 2024).

En México, la Comisión Nacional de Vivienda (2019) estipula que una vivienda en situación de carencia es la que tiene al menos una de las siguientes propiedades: piso de tierra, techo de cartón o desechos, muros de materiales reciclados, barro o vegetales —carrizo, bambú, palma—, así como un hacinamiento igual o superior a 2,5 personas por cuarto. Y la ONU define este tipo de viviendas (*slum household*) como aquellas que carecen de al menos una de estas características: acceso a agua potable, saneamiento, espacio suficiente, calidad estructural y seguridad de la propiedad (UN-Habitat, 2003: 18).

Con estos parámetros de referencia, ¿qué deberíamos pensar de las cabañas de los *vaqueiros de alzada* del Concejo asturiano de Somiedo (España), con su piso terreno, su cubierta de escoba, con una superficie total de menos de 25 m² donde la vivienda —cuarto y cocina— era además el paso a la cuadra, de la que quedaba separada por una sencilla divisoria entrelazada de material leñoso, sin agua, ni saneamiento y con un humilde fuego en un rincón (*lareira*) cuyo humo inundaba todo el interior, habida cuenta de la inexistencia originaria de ventanas ni chimenea? ¿O qué pensar de los corros de esa misma comarca, donde cohabitaba el pastor con algún ternero? (Menéndez, 2008: 115-142) Ambas arquitecturas son hoy incuestionables obras vernáculas y valiosísimo patrimonio etnológico pero, si nos remontásemos al siglo XX para verlas en uso, ¿las instituciones que actualmente se afanan en conservarlas y darlas a conocer se atreverían siquiera a aceptarlas como espacios dignos para sus propietarios? (Figura 5). La pregunta se responde sola.

Lo mismo podríamos aducir de algunos conjuntos incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial de UNESCO, como los paisajes culturales bassari, fula y bedik (Senegal), bendecidos con los criterios III, V y VI. Aunque en virtud de estos últimos se ensalza la “respuesta excepcional y original a las dificultades

naturales y a la presión humana" (UNESCO, 2012), no encontraremos en su expediente observación crítica alguna a sus condiciones habitacionales.



Figura 5: Comparativa entre cocina baja en hogar actual de Kenia e histórico de España (Follechas, León). Fuente: Fotografías de Diego Pérez (2011) y Javier Callado (2012).

Reconocer el carácter patrimonial de algunas arquitecturas de los actuales asentamientos informales es sin duda una cuestión, además de polémica, compleja. Compleja porque ello conllevaría un gran reto: el de gestionar esa "conciencia espontánea" sin convertirla en "crítica". Nos encontraríamos así con la gran paradoja de tener que asumir que aquello que se reconoce y pretende conservar puede transmutar en otra cosa distinta y perderse irremediablemente. Porque, como el silencio, si se invoca desaparece. Como el lenguaje o el paisaje para J. B. Jackson (2010: 263), habrá que entender esta arquitectura y sus conjuntos como "la lenta creación de todos los elementos de la sociedad que crece siguiendo sus propias leyes, rechazando o aceptando neologismos cuando lo estima pertinente, apegándose a formas obsoletas, inventando otras nuevas". Pero, a la vez, como el lenguaje, quizás habría que plantearse unas ciertas reglas o control, si entendemos que "un paisaje abandonado a sí mismo sin objetivos a largo plazo, sin estructura, sin leyes, aunque pueda llamarse a sí mismo un paraíso, acaba frustrando cualquier intento de orden social o moral" (Jackson, 2010: 263).

La cuestión, una vez más, estribaría entonces en establecer unos "límites aceptables de cambio", afortunada expresión de Gustavo Giovannoni (1988),

aunque en este caso debería primar esa espontaneidad que asociamos a tales construcciones (*informal settlements*), adaptando las reglas a su espíritu, y habría que esperar a que esos hábitats tan vitales y dinámicos madurasen lo suficiente como para producir su propio vernáculo histórico, este sí susceptible de ser controlado y conservado en tanto que expresión de un tiempo pasado.

Hasta entonces, no debemos cerrar la posibilidad, por remota que pueda ser, de entender los asentamientos informales como patrimonio. Hacerlo significaría contradecir todo nuestro actual sistema democrático (Meline Cantar, 2017) y patrimonial (Pérez Gil, 2022a) y, además, supondría —o supone— otra contradicción de base: la de desestimar los valores de los asentamientos informales contemporáneos e intentar imponer los criterios y reglamentaciones oficiales obviando que, paralelamente, lo que muchas veces valoramos y pretendemos salvaguardar en las arquitecturas y conjuntos vernáculos históricos —incluso en ciudades antiguas (Venerandi, Iovene & Fusco, 2021)— es precisamente el fruto de la libertad creativa de las comunidades, nacida de sus propias convenciones culturales y necesariamente ajena a dichos criterios y reglamentaciones oficiales.

El tiempo, más pronto que tarde, decidirá. Es sólo cuestión de tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Anholt, Simpon (2010), *Places: Identity, Image and Reputation*, Londres, MacMillan.
- Baigorri, Artemio J. (1983), “La urbanización del mundo campesino. Usos y abusos en la modernización del medio rural”, *Documentación social*, nº51, pp. 143-148.
- Brunskill, Ronald William (2000), *Illustrated handbook of Vernacular Architecture*, London, Faber and Faber (ed. orig., Londres, 1971).
- Caniggia, Gianfranco & Maffei, Gian Luigi (1995), *Tipología de la edificación. Estructura del espacio antrópico*, Madrid, Celeste (ed. orig., Venezia, 1979).
- Carrier, Hervé (1992), *Lexique de la Culture pour l'analyse culturelle et l'inculturation*, Tournai, Desclée.
- Comisión Nacional de Vivienda (2019), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf> (fecha de referencia: 01-03-2023).
- Davidson, James (2013), “A proposal for the future of vernacular architecture studies”, *Open house international*, nº38, pp. 57-65. DOI: <https://doi.org/10.1108/OHI-02-2013-B0006>.

Dovey Kim & King, Ross (2011), “Forms of Informality: Morphology and Visibility of Informal Settlements”, *Built environment*, nº37, pp. 11-29. DOI: <https://doi.org/10.2148/benv.37.1.11>.

Dovey, Kim, Shafique, Tanzil, van Oostrum, Matthijs & Chatterjee, Ishita (2020), “Informal settlement is not a euphemism for ‘slum’: what’s at stake beyond the language?”, *International Development Planning Review*, vol. 43, nº2, pp. 1-12. DOI: <https://doi.org/10.3828/idpr.2020.14>.

Fathy, Hassan (2021), *Arquitectura para los pobres. Un experimento en el Egipto rural*, Madrid, Ediciones Asimétricas (ed. orig., University of Chicago, 1973).

Fernández Vega, Pedro (1999), *La casa romana*, Madrid, Akal.

Frenzel, Fabian & Koens, Ko (2012), “Slum tourism: developments in a young field of interdisciplinary tourism research”, *Tourism Geographies: An International Journal of Tourism, Space, Place and Environment*, vol. 14, nº2, pp. 195-212. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616688.2012.633222>.

Giovannoni, Gustavo (1998), *L’urbanisme face aux villes anciennes*, París, Éditions du Seuil (ed. orig., UTET, 1931).

Gómez M., Jaime Enrique (2010), “Vivienda efímera urbana: ¿arquitectura vernácula?”, *Dearq*, nº7, pp. 136-143. DOI: <https://doi.org/10.18389/dearq7.2010.13>.

González Claverán, Jorge (1999), “Proceso o problema. Producción de vivienda rural”, *Esencia espacio*, nº 9, pp. 18-23.

Grindley, William G. (1976), “Los autoconstructores: sobrevivientes con futuro”. Publicado en Turner, John Francis Charlewood & Fichter, Robert -coords.- (1976), *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*, México, Siglo XXI, pp. 19-36.

Harms, Hans (1976), “Limitaciones del Self Help”, en *Autoconstrucción y políticas de alojamiento en las sociedades capitalistas no industrializadas*, Las Palmas, ETS de Arquitectura, pp. 59-63.

Hernández-García, Jaime (2013), “Slum tourism, city branding and social urbanism: the case of Medellin, Colombia”, *Journal of Place Management and Development*, vol. 6, nº1, pp. 46-51. DOI: <https://doi.org/10.1108/1753833131306122>.

Jackson, John Brinckerhoff (2010), *Descubriendo el paisaje autóctono*, Madrid, Biblioteca Nueva, (ed. orig., Yale University Press, 1984).

Lapping, Mark B. (1973), “Vernacular Environments: The Squatter Settlements”, *The Journal of Popular Culture*, vol. 7, nº2, pp. 446-450.

Lara, Fernando Luiz (2002), “One Step Back, Two Steps Forward: The Maneuvering of Brazilian Avant-Garde”, *Journal of Architectural Education*, vol. 55, nº4, pp. 211-219, DOI: <https://doi.org/10.1162/104648802753657914>.

Kellett, Peter (2011), “Contemporary Vernaculars: Informal housing processes and vernacular theory”, *ISVS e-journal*, nº2, pp. 2-12.

Kellett, Peter & Napier, Mark (1995), “Squatter architecture? A critical examination of vernacular theory and spontaneous settlement with reference to South America and South Africa”, *Traditional Dwellings and Settlements Review*, nº6, pp. 7-24.

Lowenthal, David (1996), *Possesed by the Past. The Heritage Crusade and the Spoils of History*, New York, Free Press.

Mahdy, Hossam (2019), *What Is ‘Vernacular’ in Arabic? Issues of Arabic Translation for ICOMOS Charter on the Built Vernacular Heritage*, Abu Dhabi, Building Conservation Supervisor at Abu Dhabi Tourism and Culture Authority -TCA-.

Malaque III, Isidoro, Bartsch, Katharine & Scriven, Peter (2015), “Learning from informal settlements: provision and incremental construction of housing for the urban poor in Davao City, Philippines”. Publicado en Crawford, Robert & Stephan, André -eds.- (2015), *Living and Learning: Research for a Better Built Environment: 49th International Conference of the Architectural Science Association*, The Architectural Science Association & University of Melbourne, pp. 163–172.

Meline Cantar, Nahir (2017), “Reflexiones sobre el Patrimonio en Asentamientos informales como parte del Derecho a la Ciudad”, en *I Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Mar del Plata*, Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 1776-1789.

Menéndez, Carmen-Oliva (2008), *Teitos. Cubiertas vegetales de Europa occidental: de Asturias a Islandia*, Oviedo, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos del Principado de Asturias.

Martínez Aranda, María Adoración (2024), “La impronta de lo vernáculo en la infravivienda madrileña durante el franquismo”. Publicado en Dacosta, Arsenio; Pérez Gil, Javier & Andrade Silva, Luis Eduardo -coords.- (2024), *Las constantes culturales de la arquitectura vernácula. Miradas desde el noroeste ibérico*, Gijón, Trea.

Mollaahmetoğlu Falay, A. İrem (2015), “On informal developments”, *ITU AZ*, nº12, pp. 257-267.

Molina Cubillo, Esperanza (1972), “Aportaciones para el mejor conocimiento de un área suburbano”, *Revista Española de Antropología Americana*, nº7, pp. 223-245.

Ojo-Aromokudu, Judith T. (2019), “What can we learn from informal settlements?”, *SAIA-KZN*, nº3, pp. 12-15.

Oliver, Paul (1989), “Handed down architecture: Tradition and transmission”, en *Built to Meet Needs. Cultural Issues in Vernacular Architecture* (2006), Oxford, Elsevier, pp. 143-162.

Oliver, Paul (2007), *Dwellings*, New York, Phaidon.

Pérez Gil, Javier (2016), *¿Qué es la arquitectura vernácula? Historia y concepto de un Patrimonio cultural específico*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

Pérez Gil, Javier (2022a), “Built Ethnological Heritage: from democratization to democracy”, *Art, individuo, sociedad*, vol. 34, nº2, pp. 499-519. DOI: <https://doi.org/10.5209/aris.74451>.

Pérez Gil, Javier (2022b), “A conceptualização cultural da arquitetura vernácula”. Publicado en Sant’Anna, Marcia & Penido de Rezende, Marco Antônio -coords.- (2022), *Olhares contemporâneos sobre arquitetura VERNÁCULA/POPULAR*, UFMG, pp. 29-50.

Rapoport, Amos (1972), *Vivienda y cultura*, Barcelona, Gustavo Gili (ed. orig., Prentice-Hall, 1969).

Turner, John F. C. (1976), “El verbo edificar”. Publicado en Turner, John Francis Charlewood & Fichter, Robert -coords.- (1976), *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*, México, Siglo XXI, pp. 154-178.

Turner, John F. C. (1977), *Vivienda. Todo, todo el poder para los usuarios*, Madrid, Blume (ed. orig., New York, 1977).

UN-Habitat (2022), *World Cities Report 2022. Envisaging the future of cities*. Disponible en: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2022-envisioning-the-future-of-cities> (fecha de referencia: 01-06-2023).

UN-Habitat (2003), *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* Disponible en: <https://unhabitat.org/slums-of-the-world-the-face-of-urban-poverty-in-the-new-millennium> (fecha de referencia: 01-06-2023).

UNESCO (2012), *Bassari Country: Bassari, Fula and Bedik Cultural Landscapes*. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/list/1407> (fecha de referencia: 01-06-2023).

Venerandi, Alessandro, Iovene, Maddalena & Fusco, Giovanni (2021), “Exploring the similarities between informal and medieval settlements: A methodology and an application”, *Cities*, nº115. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103211>.

Yiftachel, Oren (2006), “Re-engaging Planning Theory? Towards ‘South-Eastern’ Perspectives”, *Planning Theory*, vol. 5, nº3, pp. 211-222.

Sección Miscelánea
Miscellaneous Section

A importância de um instrumento local no combate às ilhas de calor: diretrizes para reorientar o uso do solo *

La importancia de un instrumento local en la lucha contra las islas de calor: directrices para redirigir el uso del suelo

The importance of a local instrument in combating heat islands: guidelines for redirecting land use

HELENA PUERES ROLDÃO

Engenheira Ambiental, Mestra em Ciências Ambientais

Servidora Pública Municipal

Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul (São Francisco do Sul, Brasil)

helena.pures@gmail.com

ORCID: [0000-0003-2151-840X](https://orcid.org/0000-0003-2151-840X)

EDUARDO AUGUSTO WERNECK RIBEIRO

Geógrafo, Doutor em Geografia

Docente

Instituto Federal Catarinense (São Francisco do Sul, Brasil)

eduardo.ribeiro@ifc.edu.br

ORCID: [0000-0003-3313-6783](https://orcid.org/0000-0003-3313-6783)

MARIO FRANCISCO LEAL DE QUADRO

Meteorologista, Doutor em Meteorologia

Docente

Instituto Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Brasil)

mquadro@ifsc.edu.br

ORCID: [0000-0002-5904-5890](https://orcid.org/0000-0002-5904-5890)

Recibido/Received: 15-09-2023; Aceptado/Accepted: 13-03-2024

Cómo citar/How to cite: Roldão, Helena Pueres; Werneck Ribeiro, Eduardo Augusto & Leal de Quadro, Mario Francisco (2024): “A importância de um instrumento local no combate às ilhas de calor: diretrizes para reorientar o uso do solo”, *Ciudades*, 27, pp. 247-267. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.247-267>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumo: Este artigo discute o uso de imagens térmicas e mapas de uso do solo para combater ilhas de calor e promover um ambiente urbano sustentável em cidades pequenas, usando São Francisco do Sul,

* Este artigo é resultado da investigação realizada no curso de Pós-Graduação Mestrado em Tecnologia e Ambiente do Instituto Federal Catarinense (IFC).

Brasil, como estudo de caso. Os resultados mostram diferenças de aquecimento em diferentes partes da cidade, sublinhando a necessidade de considerar o clima no planejamento urbano para promover a sustentabilidade e minimizar o desconforto térmico. O estudo sugere que estes princípios podem guiar o licenciamento ambiental para reduzir áreas impermeabilizadas e evitar o surgimento de ilhas de calor.

Palavras chave: planejamento urbano, ilhas de calor, uso do solo, sustentabilidade ambiental.

Resumen: Este artículo discute el uso de imágenes térmicas y mapas de uso del suelo para combatir las islas de calor y promover un ambiente urbano sostenible en ciudades pequeñas, utilizando São Francisco do Sul, Brasil, como caso de estudio. Los resultados muestran diferencias de calentamiento en diferentes partes de la ciudad, subrayando la necesidad de considerar el clima en la planificación urbana para promover la sostenibilidad y minimizar la incomodidad térmica. El estudio sugiere que estos principios pueden guiar la licencia ambiental para reducir las áreas impermeabilizadas y evitar la aparición de islas de calor.

Palabras clave: planificación urbana, islas de calor, uso del suelo, sostenibilidad ambiental.

Abstract: This article discusses the use of thermal imaging and land use maps to combat heat islands and promote a sustainable urban environment in small cities, using São Francisco do Sul, Brazil, as a case study. The results show heating differences in different parts of the city, underlining the need to consider climate in urban planning to promote sustainability and minimize thermal discomfort. The study suggests that these principles can guide environmental licensing to reduce impermeable areas and prevent the emergence of heat islands.

Keywords: urban planning, heat islands, land use, environmental sustainability.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano é uma ferramenta essencial para a promoção de cidades saudáveis, resilientes e sustentáveis (Orsi, 2023). Esta necessidade é relevante tanto para áreas metropolitanas quanto para áreas rurais dentro dos municípios. Incorporar princípios climáticos no planejamento, incluindo a gestão do uso do solo e a implementação de medidas de mitigação para minimizar o impacto das ilhas de calor, é um desafio emergente no planejamento municipal.

A ilha de calor é um fenômeno que se refere a áreas urbanas que apresentam temperaturas mais elevadas que as áreas rurais circundantes (Oke, 2002). O estudo das ilhas de calor é essencial para entender como as mudanças na ocupação e uso do solo, decorrentes da atividade humana, afetam a temperatura local. Este fenômeno tem implicações significativas para o conforto térmico, consumo de energia e saúde pública (Amorim, 2020; Teixeira & Amorim, 2018).

Por outro lado, o licenciamento ambiental é um instrumento de controle prévio ao início de atividades que possam causar algum impacto ambiental. Este processo inclui a análise das possíveis consequências ambientais de um projeto e a definição de medidas para prevenir ou minimizar esses impactos.

O estudo das ilhas de calor e o licenciamento ambiental estão conectados, pois é necessário considerar os impactos térmicos de um projeto. Isso implica

avaliar como os desenvolvimentos urbanos podem contribuir para as ilhas de calor e encontrar formas de mitigar esses impactos (Wang, 2022). Fenômenos como urbanização desordenada e crescimento populacional levam a mudanças climáticas e desequilíbrios globais (Makumbura, Samarasinghe & Rathnayake, 2022; Gotardo *et al.*, 2019). O uso de imagens térmicas e mapas de uso do solo no planejamento municipal é importante, já que as ilhas de calor podem ocorrer em áreas urbanas e rurais (Ferreira, Pereira & Labaki, 2020).

Teixeira & Pessoa (2021) destacam a necessidade de adaptação climática no planejamento das cidades brasileiras. Degirmenci *et al.* (2021) apontam estratégias globais contra ilhas de calor urbano e a importância de incorporá-las no planejamento municipal. As soluções, alinhadas com a urgência do problema, podem envolver tecnologias de sensoriamento remoto e técnicas computacionais para analisar os fatores que influenciam o fenômeno, como sugerido por Liu, Huang & Yang (2021).

A abordagem das ilhas de calor requer estudos de cidades pequenas e médias em planejamento e clima urbano. Sua relevância se aplica ao licenciamento ambiental, responsabilidade municipal no Brasil, conforme leis federais e a resolução Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina (Consema) nº 99/2017. A gestão deve se adaptar ao tamanho do município, incorporando tecnologias e metodologias, enfatizando a importância das leis de uso do solo e seu impacto ambiental, aproximando a sociedade do debate sobre mudanças climáticas.

Di Vita (2020) enfatiza a relevância das cidades médias na Europa, complementando metrópoles e áreas rurais. O zoneamento evita conflitos de uso do solo, promovendo segurança e sustentabilidade. Políticas orientam o desenvolvimento urbano, com zoneamento e planos diretores regulando o uso do solo. Llop *et al.* (2019), por sua vez, apontam a importância das cidades pequenas, com sua escala humana e governança local, na implementação da Agenda 2030. Estes autores, enfatizam a necessidade de gestão urbana participativa para enfrentar complexos desafios urbanos, como no caso as ilhas de calor, presentes tanto em cidades pequenas e médias quanto em grandes.

A gestão local pode amenizar ilhas de calor com construções ecológicas, mais vegetação e menos superfícies impermeáveis. A eficácia precisa de governos, empresas, comunidades e instituições de pesquisa, adaptando-se às necessidades locais. O licenciamento ambiental controla impactos nocivos e governos locais podem emitir decretos para alterações no uso do solo. A ação local é crucial para políticas climáticas, pois o uso do solo envolve várias jurisdições.

Os municípios desempenham um papel crucial na experimentação urbana e na promoção de práticas sustentáveis no planejamento urbano (Mukhtar-Landgren *et al.*, 2019). Estudos de Zhou *et al.* (2014) e Chen *et al.* (2006) destacam a relação entre as mudanças no uso da terra e as ilhas de calor urbanas,

ressaltando a necessidade de considerar o planejamento do uso da terra na mitigação das mudanças climáticas. Bulkeley & Broto (2012) e Eneqvist & Karvonen (2021) reforçam o papel essencial dos governos municipais em experimentar novas abordagens para ação climática e no fomento ao desenvolvimento urbano sustentável.

As estruturas municipais afetam a capacidade de iniciativas climáticas. Criar regulamentos para mudanças no uso do solo pode controlar impactos climáticos. A pesquisa de Ryan (2015) ressalta a vulnerabilidade das cidades às mudanças climáticas e a importância do papel municipal. Associar mudanças ao aumento de calor pode mitigar impactos, evidenciando a relevância do planejamento urbano sustentável.

Motivados pela omissão de pequenos municípios em pesquisas, analisamos a adaptação de políticas de mitigação da mudança climática usando geoprocessamento. No Brasil, onde 72 % da população vive em cidades de até 50 mil habitantes, tecnologia auxilia no planejamento. Este artigo traz uma metodologia que identifica ilhas de calor com imagens térmicas e mapas de uso do solo. Estudamos as causas dessas ilhas em São Francisco do Sul (Brasil), onde a urbanização elevou a temperatura. Propomos medidas para reduzir a temperatura e melhorar a vida urbana, apoiando a sustentabilidade ambiental.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Nesta seção, descreveremos os materiais e métodos utilizados em nosso estudo, começando por uma caracterização detalhada da área de estudo, a cidade de São Francisco do Sul. Em seguida, explicaremos como utilizamos imagens térmicas do Landsat e dados da plataforma Mapbiomas para analisar o uso e a ocupação do solo. Finalmente, discutiremos como elaboramos um documento de orientação para o licenciamento ambiental para o município de São Francisco do Sul, com base na legislação local e federal.

2.1. Caracterização da área

A área de estudo (Figura 1) refere-se à cidade de São Francisco do Sul, no estado de Santa Catarina, que possui uma área de aproximadamente 493,266 km² e uma população de 52.721 habitantes. A cidade é uma área de atividade portuária e turística que possui um clima subtropical com verões chuvosos e invernos secos e úmidos, com temperatura média anual variando entre 16 e 20 C e precipitação anual variando entre 1000 e 1500 mm.

A cidade é uma das cidades mais antigas do Brasil, a ocupação incial foi espanhola e datada em 1558 (Ibge, 2023). Suas praias e seu centro histórico exercem um grande atrativo turístico. A cidade também conta com um dos portos mais importantes do Brasil, o porto de São Francisco do Sul. O município tem um perfil diversificado, pois segundo o Ibge (2023), encontram-se atividades

econômicas vinculadas as pastagens, terras agrícolas, além das áreas de silvicultura, com registros para atividades industriais e comércio e serviços.

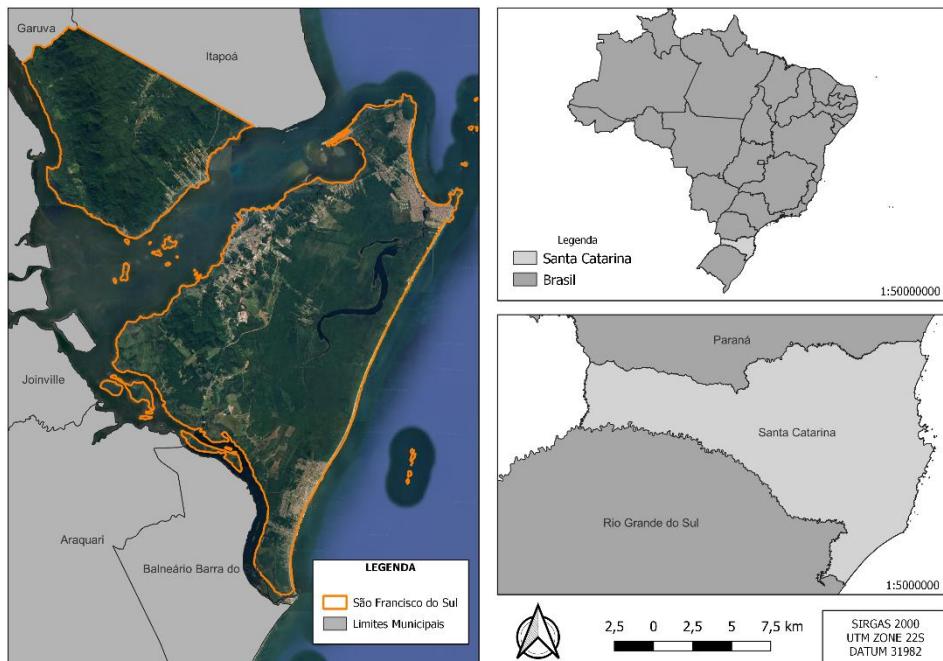


Figura 1: Localização da área de estudo. Fonte: Ibge (2023).

Para identificação das ilhas de calor no município de São Francisco do Sul, foram utilizadas quatro imagens termais Landsat no formato raster do tipo .geotiff nas datas de 9/7/1985, 6/3/1986, 15/1/2020 e 28/7/2021, conforme trabalho de Fialho (2012). As imagens Landsat estão disponibilizadas no site da United States Geological Survey (USGS, 2023). Para a geração dos mapas de temperatura da superfície, foram utilizadas as bandas 10 do Landsat-8 e a banda 6 do Landsat-5, ambas as bandas do canal espectral infravermelho termal, com uma resolução espacial de 100 metros e 120 metros, respectivamente. O tratamento da imagem termal foi realizado com o software QGIS (versão 3.22.5.) e o semi-automatic classification plugin (Congedo 2021).

A plataforma Mapbiomas (Souza *et al.*, 2020) foi utilizada para as imagens de uso e ocupação do solo. Essa plataforma oferece um acervo de imagens raster geotiff, organizadas em mapas anuais de cobertura e uso da terra no Brasil desde 1985. Desenvolvida por uma rede colaborativa, utiliza processamento em nuvem e classificadores automatizados operados pelo Google Earth Engine. As imagens têm resolução espacial de 30 metros e generalização espacial que exclui áreas

menores que 0,5 hectares. A plataforma também fornece informações sobre validação e nomenclatura para classificação das imagens (Souza *et al.*, 2020).

Por fim, elaborou-se um documento de orientação para o licenciamento ambiental para o município de São Francisco do Sul a partir da revisão bibliográfica, dos critérios e orientações da Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (Consema) nº 99/2017 (Santa Catarina, 2017) e das leis federais nº 6.766/1979 e 12.187/2009. O documento considerou os seguintes critérios: cobertura vegetal na área do empreendimento, grau de interferência na paisagem natural, geração de poluentes atmosféricos e impactos no uso do solo.

2.2. Imagens Landsat

Usamos quatro imagens termais do Landsat do site da USGS (2023) para identificar ilhas de calor em São Francisco do Sul através de mapas de temperatura da superfície. As bandas 10 do Landsat-8 e 6 do Landsat-5 foram usadas, com resoluções de 100 metros e 120 metros, respectivamente. As datas foram: 6/3/1986, 15/1/2020, 9/7/1985 e 28/7/2021. A escolha das datas foi baseada em trabalhos anteriores (Bassani *et al.* 2022; Ferreira, Pereira & Labaki, 2020; Teixeira & Amorim, 2018).

As imagens foram tratadas com QGIS e o semi-automatic classification plugin. As datas foram escolhidas para representar duas estações no Hemisfério Sul ao longo de mais de 30 anos.

Após a identificação termal, analisamos as mudanças do uso e ocupação do solo. Essas mudanças afetam a erosão, a ciclagem da água, a ciclagem do carbono e a biodiversidade. Além disso, foram associadas às variações térmicas nas áreas urbanas, que podem chegar a mais de 16°C na mesma estação.

2.3. Imagens Plataforma MapBiomass

A plataforma MapBiomass (<https://brasil.mapbiomas.org/>) disponibiliza um acervo temporal de imagens raster geotiff já organizadas a partir de uma tipologia de mapas anuais de cobertura e uso da terra do Brasil (Souza *et al.*, 2020). Para transformar o formato raster em vetor, as tipologias foram agrupadas a partir dos códigos originais associados às classes usadas pelo MapBiomass. As macroclasses foram Florestal, Não Florestal, Silvicultura, Agropecuária, Área não vegetada, Corpo D'água e Urbano. Em seguida, uma segunda reclassificação foi realizada para verificar as mudanças de classes identificadas, criando uma tipologia da modificação do período analisado com os critérios de agrupamento aplicados. A Tabela 1 apresenta a reclassificação sugerida para as classes originais do solo e ocupação do MapBiomass.

Classe original do solo e ocupação MapBiomas (dado original)	Reclassificação sugerida (agrupamento das classes)
Formação florestal, mangue, restinga arborizada	Florestal
Afloramento rochoso, apicum, campo alagado ou área pantanosa	Não Florestal
Pastagem, mosaico de agricultura e pastagem, outras áreas de lavouras temporárias	Agropecuária
Praia, dunas e mineração, outras áreas não vegetadas	Área não vegetada
Rio, lago, oceano	Corpo D'água
Área urbana	Urbano
Floresta Plantada	Silvicultura

Tabela 1: Reclassificação das tipologias da cobertura do solo usada no MapBiomas. Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir deste resultado, passou-se para uma segunda reclassificação. O objetivo desta etapa era verificar as mudanças de classes identificadas. A proposta desta segunda reclassificação foi criar uma tipologia da modificação do período analisado, com os critérios para o agrupamento aplicados apresentados na Tabela 2.

Classe	Transição identificada nos usos e ocupação
Inalterado	Uso mantido entre os anos de 1985 e 2020
Natural	Em 1985 eram classes não florestal, passou para a classe Florestal
Reflorestadas	Em 1985 eram classes: urbano, não florestal, agropecuária, sem vegetação e em 2020 passaram para a classe Silvicultura
Antrópico	a) Em 1985 eram as classes: Florestal, não florestal, silvicultura e em 2020 passaram para a classe urbano; b) Em 1985 eram as classes: Florestal, não florestal, silvicultura e passaram para a classe agropecuária em 2020
Desmatadas	Em 1985 eram as classes: Florestal, não florestal e silvicultura e em 2020 passaram para a classe sem vegetação

Tabela 2: Critérios para tipologia proposta da modificação do uso e ocupação do solo 1985 -2020. Fonte: Elaborado pelos autores.

3. RESULTADOS

Nesta seção, apresentamos os resultados do nosso estudo, que se concentra em dois aspectos principais. Na primeira subseção (3.1), analisamos as mudanças no uso e ocupação do solo em São Francisco do Sul e localizamos as ilhas de calor na cidade. Na segunda subseção (3.2), desenvolvemos um termo de referência climatológico municipal, baseado na revisão bibliográfica, nas normativas legais e nos resultados do nosso estudo.

3.1. Mudanças no uso e ocupação e localização das ilhas de calor

O resultado da identificação das ilhas de calor nas duas estações e suas respectivas amplitudes pode ser verificado na figura 2. A amplitude registrada no período de 1985-2021, sendo a Figura 2a a amplitude do verão e a Figura 2b a amplitude do inverno:

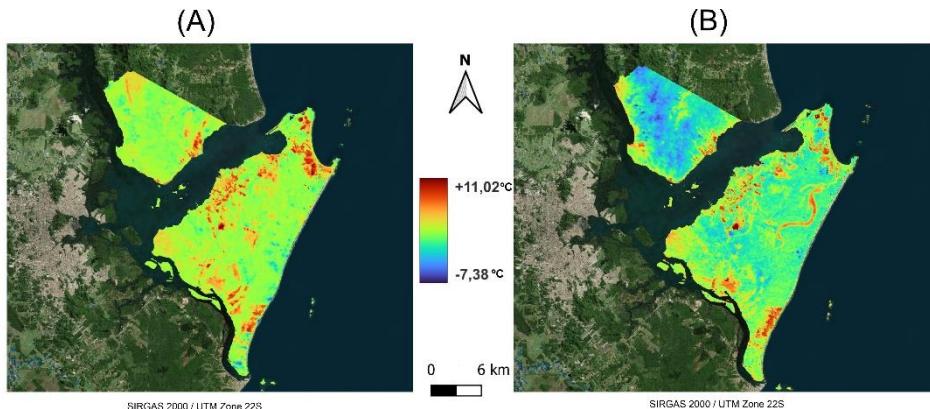


Figura 2 a-b: Comparativo das amplitudes entre verão e inverno. Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 2 mostra as ilhas de calor em São Francisco do Sul, Santa Catarina, de 1985 a 2021. No verão (Figura 2a), o centro urbano e a área industrial ao sul apresentam as maiores amplitudes de temperatura, ultrapassando 11°C, evidenciando a ilha de calor urbana. No entanto, as regiões oeste e norte, com densa cobertura vegetal, e as áreas costeiras têm menor amplitude.

No inverno (Figura 2b), o padrão se mantém, com a amplitude no centro urbano um pouco menor, mas ainda acima de 7°C. As regiões com vegetação densa e áreas costeiras continuam com menor amplitude.

A comparação dos dados de temperatura ao longo do tempo sugere um aumento geral da amplitude das ilhas de calor tanto no verão quanto no inverno. Essa tendência ascendente pode estar associada ao crescimento urbano e à perda de cobertura vegetal. O pode ser analisado na figura 3.

O resultado da classificação do uso do solo, utilizando os critérios da tabela 1, podem ser identificados na figura 3.

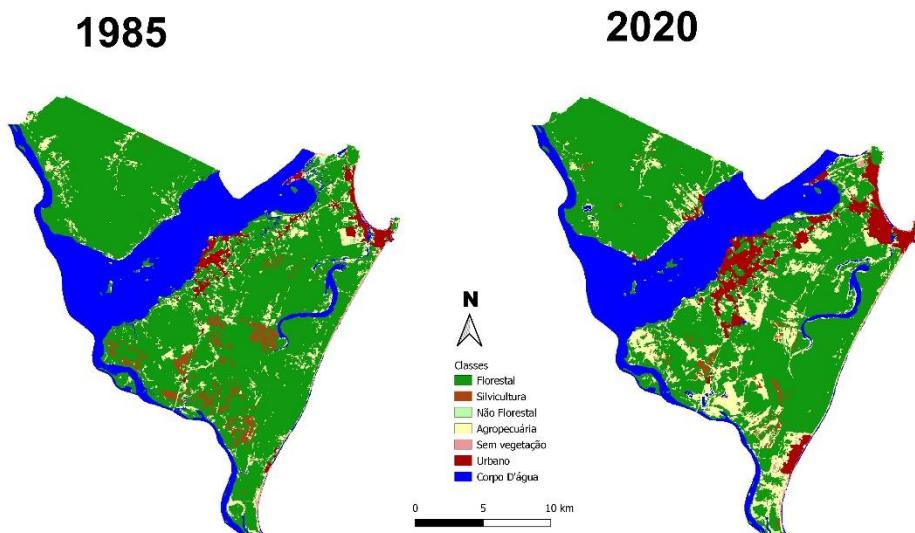


Figura 3: Evolução do uso e ocupação do solo. Fonte: Elaborado pelos autores.

A Figura 3 mostra a mudança no uso do solo em São Francisco do Sul, Brasil, de 1985 a 2020. Em 1985, florestas cobriam a maior parte do oeste e norte, mas em 2020, essa cobertura diminuiu devido à expansão urbana e agropecuária. A silvicultura aumentou, assim como a categoria "Não Florestal", associada à urbanização e agricultura. As atividades agropecuárias e áreas sem vegetação expandiram, substituindo áreas florestais e "Não Florestais". A expansão urbana ocorreu em todas as direções, afetando florestas, áreas "Não Florestais" e agrícolas. A população cresceu 85 %, de 27.000 em 1985 para 50.000 em 2020, com maior densidade de edificações.

Com o resultado da Figura 3 pode-se reclassificar a imagem, a identificação das amplitudes térmicas a partir do seus limites espaciais foi sobreposta as imagens termais do Landsat. A identificação da área transformada, bem como qual classe foi modificada, permitiu também verificar qual foi a amplitude térmica que acompanhou esta transformação (Figura 4).

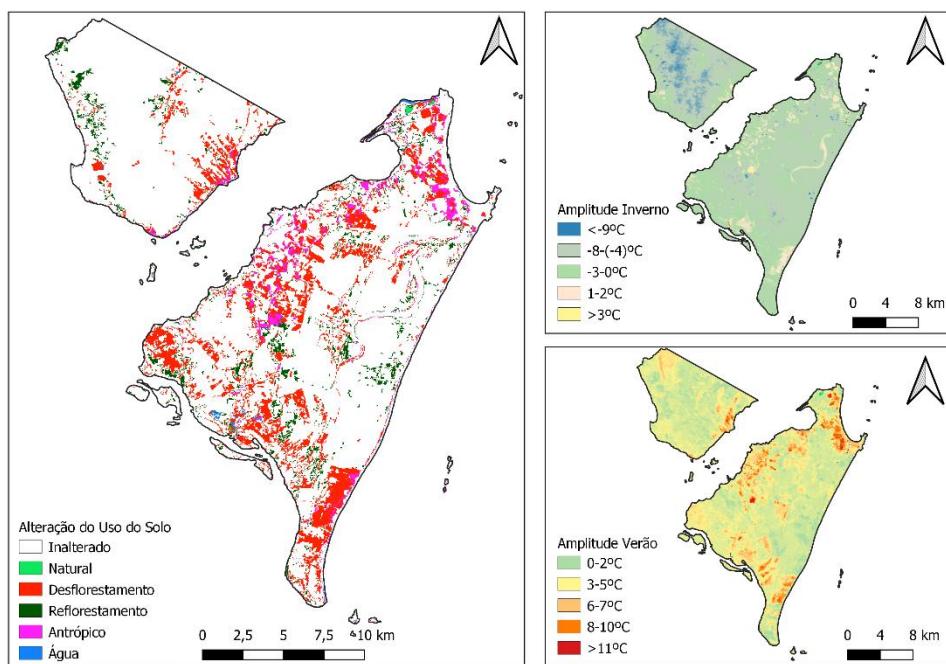


Figura 4: Variação do uso e ocupação e amplitude térmica no verão e inverno de 1985 – 2020.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Os impactos das transformações do uso e ocupação do solo em São Francisco do Sul nas amplitudes deve ser avaliada por classe. Nesse sentido, foram organizadas duas matrizes de transições (Tabelas 1 e 2) para avaliar as mudanças de uso e ocupação, indicando, assim, o que foi registrado em 1985 e o que se encontram em 2020.

Com base nos dados apresentados nas Tabelas 3 e 4 na seção de resultados, observa-se que a classe “Antrópico” teve a maior amplitude térmica tanto no verão quanto no inverno. Esses resultados indicam que o aumento da ocupação urbana pode estar diretamente relacionado com o aumento da temperatura na cidade, tornando evidente a necessidade de políticas públicas que visem à mitigação desses efeitos. Além disso, a redução significativa da área florestal em São Francisco do Sul, identificada a partir da análise das imagens térmicas Landsat e dos dados da plataforma Mapbiomas, torna evidente a necessidade de reflorestamento em áreas urbanas e rurais, além de incentivar o uso de materiais com baixa capacidade de armazenar calor nas construções urbanas.

	2020	2020	2020	2020
	Antrópico	Reflorestamento	Desmatadas	Natural
1986	Antrópico	Sem registro	Sem registro	Sem registro
1986	Reflorestamento	16,4	Sem registro	15,28
1986	Desmatadas	12,3	3,5	Sem registro
1986	Natural	12,5	6,5	3,56

Tabela 3: Amplitude térmica (°C) no verão a partir da tipologia proposta. Fonte: Elaborado pelos autores.

	2021	2021	2021	2021
	Antrópico	Reflorestamento	Desmatadas	Natural
1985	Antrópico	Sem registro	Sem registro	Sem registro
1985	Reflorestamento	12,6	Sem registro	8,62
1985	Desmatadas	7,47	5,11	Sem registro
1985	Natural	8,6	5,14	2,5

Tabela 4: Amplitude térmica (°C) no inverno a partir da tipologia proposta. Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante destacar que a formação de ilhas de calor urbanas na cidade, com diferenças de temperatura intraurbanas de até 7°C, afeta diretamente a qualidade de vida da população local, aumentando a concentração de poluentes e material particulado. Nesse sentido, a elaboração de um termo de referência para o licenciamento ambiental se faz necessária para mitigar os impactos das mudanças no uso do solo na formação de ilhas de calor. O termo de referência poderá servir como um norteador nos processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras, com a proposição de alternativas que reduzam a área impermeabilizada a ser ocupada e minimizem a sensação de desconforto térmico, considerando as características e peculiaridades do município, a fim de que sua implantação seja efetivada com êxito.

Portanto, a integração de metodologias que utilizem imagens térmicas e mapas de uso e ocupação do solo pode contribuir significativamente para a promoção da sustentabilidade ambiental e da qualidade de vida das populações urbanas, permitindo a adoção de medidas adaptativas e mitigadoras eficazes para

minimizar os efeitos das ilhas de calor e das mudanças climáticas em São Francisco do Sul e em outras regiões.

3.2. Elaboração do termo de referência climatológico municipal

Quando se pensa na competência em legislar sobre o licenciamento e outorga ambiental, deve-se pensar no ordenamento federal e estadual que atribui este poder ao município. Neste sentido são elas as leis federais leis nº 6.766/1979 e 12.187/2009, a Resolução Consema 99/2017.

A Resolução Consem 99/2017 estabelece um sistema de licenciamento ambiental municipal para atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (Santa Catarina, 2017). A resolução classifica as atividades ou empreendimentos em três níveis de complexidade, de acordo com o porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, indicando os respectivos estudos ambientais. O potencial poluidor da atividade é considerado pequeno (P), médio (M) ou grande (G) em função das características intrínsecas da atividade conforme Anexo VI desta Resolução. O potencial poluidor é estabelecido sobre as variáveis ambientais ar, água e solo. A resolução também estabelece que os municípios devem elaborar planos de controle ambiental para as atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental municipal. Esses planos devem ser elaborados com a participação da população e devem conter medidas para prevenir e controlar os impactos ambientais causados pelas atividades ou empreendimentos.

A Resolução Consem 99/2017 é uma importante ferramenta para a proteção do meio ambiente em Santa Catarina (Santa Catarina, 2017). Ela estabelece um sistema de licenciamento ambiental municipal que é eficaz e eficiente na prevenção e controle dos impactos ambientais causados pelas atividades ou empreendimentos.

As leis federais nº 6.766/1979 e nº 12.187/2009 desempenham um papel fundamental para que os municípios brasileiros criem medidas de planejamento urbano que sejam sustentáveis e estejam em sintonia com a política nacional sobre mudanças climáticas. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Brasil, 1979) regula a divisão de terrenos para controlar o crescimento urbano e exigir infraestrutura sustentável. Isso preserva áreas verdes e reduz a pegada ambiental. A Lei Nacional de Mudanças Climáticas (Brasil, 2009) orienta a política climática e incentiva ações de adaptação, tornando o planejamento urbano resiliente a eventos climáticos extremos e reduzindo riscos e emissões.

Integrando as leis de parcelamento do solo e mudanças climáticas nas políticas locais, municípios podem desenvolver de forma mais responsável, beneficiando o ambiente e cidadãos. Controle do crescimento urbano e infraestrutura sustentável previnem ocupação irregular e preservam áreas verdes. Medidas de adaptação às mudanças climáticas tornam cidades resilientes a eventos extremos. Redução de emissões de gases é crucial para preservar o clima

global. Assim, o alinhamento entre leis federais e políticas municipais promove um planejamento urbano mais sustentável para as cidades brasileiras.

A partir da revisão bibliográfica, da metodologia aplicada, os critérios e orientações da Resolução Consema 99/2017 e das leis nº 6.766/1979 e 12.187/2009, foi elaborado um documento de orientação para o licenciamento ambiental para o município de São Francisco do Sul que considerou os seguintes critérios a ser informados pelo empreendedor:

- a) cobertura vegetal na área do empreendimento;
- b) grau de intensificação da área urbanizada que o empreendimento provocará;
- c) proximidade/distância de corpos d'água;
- d) possibilidade de alteração na circulação dos ventos (altura do empreendimento);
- e) localização do empreendimento nas ilhas de calor mapeadas.

O documento final foi organizado e encaminhado para uma instância colegiada municipal do meio ambiente, denominada Conselho Municipal do Meio Ambiente. Esta instância é equivalente a uma câmara legislativa específica do meio ambiente para a escala municipal. Neste colegiado, participam a sociedade civil e o governo municipal. A proposta encaminhada sugeriu que a proposta fosse apreciada na forma de documento normativo para a tomada de decisão conjunta entre o órgão público municipal e o empreendedor. Desta forma, o envolvimento das partes (poder público e capital) teriam um ponto de partida na busca de orientações e soluções para a não ampliação das ilhas de calor no município, uma vez que as alterações climáticas nesta escala possuem relação direta com adensamento urbano e as diferentes formas de uso e cobertura do solo.

O mapa da amplitude térmica municipal, agrupado pelas classes da Tabela 2 (Figura 5), é um documento georreferenciado atualizável. Ele permite que o poder público e empreendedores identifiquem a localização do empreendimento em relação às classes de amplitude. Medidas mitigadoras, conforme a Tabela 5, serão necessárias com base na amplitude térmica do local.

As medidas compensatórias, variando de 1 a 5, envolvem intervenções no empreendimento, com prazos correspondentes. A menos severa requer intervenção antes do início do empreendimento, dentro de 30 dias após identificação da amplitude térmica. A mais severa inclui a relocação do empreendimento para uma área designada pelo poder público, com um prazo de 180 dias. Estas medidas visam a mitigação dos impactos das ilhas de calor.

Com base nos itens 1 a 5 descritos no início da seção, é possível associar medidas e prazos com as classes da Tabela 3 da seguinte forma (Tabela 5).

Item	Classe da Amplitude	Amplitude Térmica	Medidas Compensatórias	Prazo
1. Cobertura vegetal na área do empreendimento	Classe 01	0°C	Intervenção no empreendimento antes do seu início	30 dias
2. Grau de intensificação da área urbanizada que o empreendimento provocará	Classe 02	1-3°C	Intervenção no empreendimento em fase de construção	60 dias
3. Proximidade/distância de corpos d'água	Classe 03	4 - 6°C	Intervenção no empreendimento em fase operacional	90 dias
4. Possibilidade de alteração na circulação dos ventos (altura do empreendimento)	Classe 04	7 - 9°C	Intervenção no empreendimento em fase operacional e compensação em outra área	120 dias
5. Localização do empreendimento nas ilhas de calor mapeadas	Classe 05	>9°C	Intervenção no empreendimento antes do início, inclusão do empreendimento na área a ser destinada pelo poder público e compensação em outra área	180 dias

Tabela 5: Proposta de referência. Fonte: Elaborado pelos autores.

Posteriormente, o poder público e os empreendedores deverão acordar as medidas que visam minimizar ou compensar os impactos identificados no Mapa de Amplitude Térmica (Figura 5). Essas medidas deverão estar amparadas na legislação ambiental em vigor e com prazos que permitam a fiscalização do cumprimento do acordo.

4. DISCUSSÃO

O planejamento urbano é essencial para cidades resilientes, prevenindo ilhas de calor e impactando as mudanças climáticas. Faltam estudos nestas áreas em municípios pequenos, onde a adaptação de políticas de mitigação é vital. Utilizamos referências e geoprocessamento para adaptar estratégias a esses municípios, levando em conta seus recursos e contextos.

Conforme destacado por Gotardo *et al.* (2019), a substituição de florestas por pastagens ou a densificação urbana influencia o clima local e afeta indicadores como a radiação, impactando a temperatura. Este estudo reforça essas descobertas, indicando que as mudanças no uso e ocupação do solo são fatores críticos a serem considerados.

Conforme as leis brasileiras, municípios regulam o uso do solo e o licenciamento ambiental. A metodologia proposta avaliou as ilhas de calor e elaborou um termo de referência municipal, essencial para cidades menores.

Licenciamentos ambientais são cruciais para controlar impactos e garantir sustentabilidade. O município pode criar medidas mitigadoras, como limites de construção e incentivos para práticas sustentáveis. As ilhas de calor, conforme Oke (2002), são evidentes em todas as áreas de São Francisco do Sul, não apenas urbanas.

A transição de áreas de “Reflorestamento” para áreas “Antrópicas” resultou em um aumento na temperatura média para 16,4°C, indicando que a conversão de áreas florestais em áreas urbanizadas contribui para o aumento das ilhas de calor. As áreas urbanizadas, que são caracterizadas por uma abundância de superfícies pavimentadas e edifícios, geralmente têm uma capacidade de dissipação de calor mais baixa, o que pode resultar em temperaturas mais altas.

Por outro lado, áreas de desmatamento onde a vegetação foi removida podem se tornar ilhas de calor se o solo exposto absorver mais calor do que a floresta circundante. Da mesma forma, áreas agrícolas podem se tornar ilhas de calor se a cobertura do solo e as práticas de manejo resultarem em temperaturas mais altas do que as áreas não cultivadas circundantes.

Nesse contexto, a transição de áreas “Desmatadas” para “Reflorestamento” resultou em uma temperatura média mais baixa de 3,5°C, sugerindo que a restauração de áreas desmatadas para florestas pode ajudar a reduzir as ilhas de calor e resfriar o ambiente.

Ferreira, Pereira & Labaki (2020) apresentaram um modelo espacial ligando mudanças territoriais urbanas e temperaturas superficiais. Eles sugerem que áreas intensificadas com superfícies pavimentadas e edifícios que dissipam pouco calor podem elevar a temperatura urbana. No entanto, isso é apenas um dos muitos fatores que influenciam a formação de ilhas de calor.

Vários estudos abordam a diferença de temperatura entre áreas urbanas e rurais. Sakakibara & Owa (2005) notam o efeito ilha de calor em pequenas cidades, enquanto Fischer *et al.* (2012) discutem respostas ao estresse térmico

com mudanças climáticas. Arifwidodo & Tanaka (2015) analisam o fenômeno em Bangkok, destacando o impacto das mudanças climáticas. Isso sublinha a importância de entender essas diferenças e os impactos climáticos.

Cardo *et al.* (2014) indicam que, apesar da ilha de calor urbano não estar ligada diretamente à áreas rurais, os impactos nestas podem ser notados devido à dinâmica populacional que influencia a ecologia urbana. Esta dinâmica realça a complexidade das interações entre o ambiente construído e os padrões climáticos, tanto urbanos quanto rurais. Assim, é essencial considerar diversos fatores, como uso do solo, urbanização e características do solo ao mitigar as ilhas de calor. A pesquisa sugere que a conservação e restauração de áreas verdes podem minimizar esse efeito.

Fialho (2012) e Makumbura, Samarasinghe & Rathnayake (2022) enfatizaram a relevância da combinação de imagens térmicas e mapas de uso do solo para entender a mudança climática e desenvolver medidas de mitigação. Esta metodologia indica a dinâmica de mudanças no uso do solo a nível municipal. Sua implementação proporcionará uma estratégia aplicável a qualquer município, considerando usos do solo além do humano, que influenciam ilhas de calor.

O estudo sublinha a importância do uso da terra e cobertura vegetal na mitigação das ilhas de calor. A conservação e reflorestamento podem reduzir temperaturas e melhorar a vida urbana. Ryan (2015) e Liu, Huang & Yang (2021) apontam que todas as cidades são fontes de gases efeito estufa, e tecnologias de sensoriamento e computacionais podem ajudar a quantificar e analisar esses efeitos. Mesmo pequenas áreas podem formar ilhas de calor se mal gerenciadas. A presença de água e espaços abertos não impede sua formação. O município estudado se aqueceu em 36 anos, principalmente devido à redução de áreas verdes.

A questão das ilhas de calor pode ser abordada com um termo de referência das autoridades públicas para atenuar impactos. Segundo autores como Amorim (2020) e Bassani *et al.* (2022), é crucial analisar a dinâmica do uso da terra e a morfologia urbana para entender os efeitos da mudança climática e desenvolver medidas de mitigação. Este estudo valida a eficácia de uma metodologia que une imagens térmicas e mapas do uso do solo para entender ilhas de calor, conforme afirmado por Fialho (2012) e Makumbura Samarasinghe & Rathnayake (2022). O termo de referência, aliado à tecnologia, se torna uma ferramenta útil para a gestão de ilhas de calor, especialmente em cidades pequenas como São Francisco do Sul, Brasil.

No entanto, este estudo não é conclusivo e requer mais discussão. Por isso, apresentamos esta proposta às autoridades públicas do município de São Francisco do Sul. Com base na metodologia de criação do mapa e termos, solicitamos sua avaliação pelo conselho ambiental municipal. O número de protocolo para este pedido é 2022/13569SFS. Até o momento houve apenas uma reunião colegiada mas não deliberativa.

Os estudos que se apoiam na aprovação de licenciamento ambiental para atividades potencialmente impactantes devem possibilitar a identificação e medição dos impactos que a implementação, operação e desativação desses projetos podem ter no clima. Isso é importante garantir uma análise apropriada de alternativas de tecnologia e localização que minimizem esses impactos.

Esta metodologia provou ser eficaz para desenvolver um termo de referência para municípios menores, considerando os impactos das ilhas de calor e o papel dos governos municipais. Pode ser globalmente replicada devido à quantidade de municípios de tamanho similar. Poderíamos aprimorá-la com informações adicionais sobre poluentes e dados climáticos específicos. Apesar de abordar a dinâmica de uso da terra, uma discussão mais ampla sobre questões urbanas poderia enriquecer a análise. Essas variáveis poderiam expandir nossa compreensão das ilhas de calor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propõe uma metodologia para aprimorar a gestão pública em São Francisco do Sul, cidade portuária e turística. A cidade atualmente revisa leis de uso do solo, enquanto alterações climáticas foram observadas de 1985 a 2021. A pesquisa sugere microclimas e possíveis ilhas de calor, confirmáveis com dados meteorológicos, refletindo o impacto das mudanças no uso do solo e densidade populacional.

A integração de metodologias com imagens térmicas e mapas de uso do solo contribui para a sustentabilidade ambiental e qualidade de vida urbana, permitindo medidas para minimizar efeitos das ilhas de calor e mudanças climáticas.

O Termo de Referência, considerando especificidades locais, pode guiar licenciamento ambiental de atividades poluentes, sugerindo alternativas para reduzir ocupação de área impermeabilizada e desconforto térmico, mantendo condições climáticas favoráveis.

BIBLIOGRAFÍA

- Arifwidodo, Sigit D. & Tanaka, Takahiro (2015), “The characteristics of urban heat island in Bangkok, Thailand”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 195, pp. 423-428. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.06.484>.
- Amorim, Margarete (2020), *Ilhas de calor em cidades tropicais de médio e pequeno porte: teoria e prática*, Curitiba, Editora Appris.

Bassani, Francesca; Garbero, Valeria; Poggi, Davide; Ridolfi, Luca; Hardenberg, Jost & Milelli, Massimo (2022), “An Innovative Approach to Select Urban-Rural Sites for Urban Heat Island Analysis: The Case of Turin (Italy)”, *Urban Climate*, vol. 42, nº 101099. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ulclim.2022.101099>.

Bulkeley, Harriet & Broto, Vanesa (2012), “Government by experiment? Global cities and the governing of climate change”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 38, nº 3, pp. 361-375. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00535>.

Cardo, María Victoria; Vezzani, Darío; Rubio, Alejandra & Carbajo, AníbalE. (2014), “Integrating demographic and meteorological data in urban ecology: a case study of container-breeding mosquitoes in temperate Argentina”, *Area*, vol. 46, nº 1, pp. 18-26. DOI: <https://doi.org/10.1111/area.12071>.

Congedo, Luca (2021), “Semi-Automatic Classification Plugin: A Python Tool for the Download and Processing of Remote Sensing Images in QGIS”, *Journal of Open Source Software*, vol. 6, nº 64, pp. 3172. DOI: <https://doi.org/10.21105/joss.03172>.

Correia Filho, Washington Luis Félix; de Barros Santiago, Dimas; de Oliveira Júnior, José Francisco & de Silva Junior, Carlos Antonio (2019), “Impact of Urban Decadal Advance on Land Use and Land Cover and Surface Temperature in the City of Maceió, Brazil. Land Use”, *Policy*, vol. 87, nº 104026. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104026>.

Chen, Xiao-Ling; Zhao, Hong-Mei; Li, Ping-Xiang & Yin, Zhi-Yong. (2006), “Remote sensing image-based analysis of the relationship between urban heat island and land use/cover changes”, *Remote Sensing of Environment*, vol. 104, nº 2, pp. 133-146. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rse.2005.11.016>.

Di Vita, Stefano. (2020), “Medium-sized cities, intermediate scales and planning. Potential processes and missing tools in Brescia”, *Ciudades*, vol. 23, pp. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.01-22>.

Degirmenci, Kenan; de Souza, Kevin; Fieuw, Walter; Watson, Richard & Yigitcanlar, Tan (2021), “Understanding policy and technology responses in mitigating urban heat islands: A literature review and directions for future research”, *Sustainable Cities and Society*, vol. 70, nº 102873. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.102873>.

Eneqvist, Erica & Karvonen, Andrew (2021), “Experimental governance and urban planning futures: five strategic functions for municipalities in local innovation”, *Urban Planning*, vol. 6, nº 1, pp. 183-194. DOI: <https://doi.org/10.17645/up.v6i1.3396>.

Ferreira, Fabiana; Pereira, Enio & Labaki, Lucila (2020), “Fatores associados à distribuição da temperatura das superfícies em áreas urbanas: zonas climáticas locais e características espectrais”, *Ambiente Construído*, vol. 21, pp. 237-262. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1678-86212021000100504>. Acesso em: 01 mar. 2024.

Fialho, Edson (2012), “Ilha de Calor: reflexões acerca de um conceito”, *Acta Geográfica*, pp. 61-76, DOI: <https://doi.org/10.5654/actageo2012.0002.0004>

Fischer, Erich; Oleson, Keith & Lawrence, David (2012), “Contrasting urban and rural heat stress responses to climate change”, *Geophysical Research Letters*, vol. 39, nº 3. DOI: <https://doi.org/10.1029/2011gl050576>.

Gotardo, Rafael; Pinheiro, Adilson; Piazza, Gustavo; Kaufmann, Vander & Torres, Edson. (2019), “Comparação entre variáveis microclimáticas de local aberto e florestal em um bioma da Mata Atlântica, sul do Brasil”, *Ciência Florestal*, vol. 29, pp. 1415–1427. Disponível em <https://doi.org/10.5902/1980509834832>. Acesso em: 01 mar. 2024.

Ibge (2023), “Ibge @cidades. | Cidades@ | Santa Catarina São Francisco do Sul | História & Fotos”. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sao-francisco-do-sul/historico>. Acesso em: 11 abr. 2022.

Lei de Parcelamento do Solo Urbano (1979), disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

Lei Nacional de Mudanças Climáticas (2009), disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

Liu, Huimin; Huang, Bo; Zhan, Qingming; Gao, Sihang; Li, Rongrong & Fan, Zhiyu (2021), “The influence of urban form on surface urban heat island and its planning implications: Evidence from 1288 urban clusters in China”, *Sustainable Cities and Society*, vol. 71, nº 102987. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.102987>

Llop, Josep; Iglesias, Borja; Vargas, Rodrigo & Blanc, Francesca (2019), “Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones”, *Ciudades*, nº 22, pp 23-43. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.22.2019.23-43>.

Makumbura, Randika; Samarasinghe, Jayanga; Rathnayake, Upaka (2022), “Multidecadal Land Use Patterns and Land Surface Temperature Variation in Sri Lanka”, *Applied and Environmental Soil Science*, vol. 2022. Disponível em: <https://www.hindawi.com/journals/aess/2022/2796637/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

Mukhtar-Landgren, Dalia; Kronsell, Annica; Palgan, Yulia & Wirth, Timo (2019), “Municipalities as enablers in urban experimentation”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 21, nº 6, pp. 718-733. DOI: <https://doi.org/10.1080/1523908x.2019.1672525>.

Orsi, Rafael (2023), “As mudanças climáticas globais e as cidades: a inserção da problemática nas políticas públicas locais”, *Simbiótica. Revista Eletrônica*, vol. 10, nº 3, pp. 96-113. DOI: <https://doi.org/10.47456/simbitica.v10i3.41104>.

Oke, Timothy (2002), *Boundary Layer Climates*, London, Taylor Francis.

Ryan, Daniel (2015), "From commitment to action: a literature review on climate policy implementation at city level", *Climatic Change*, vol. 131, nº 3, pp. 519-529. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-015-1402-6>.

Sakakibara, Yasushi & Owa, Kaori (2005), "Urban-rural temperature differences in coastal cities: influence of rural sites", *International Journal of Climatology*, vol. 25, nº 6, pp. 811-820. DOI: <https://doi.org/10.1002/joc.1180>.

Santa Catarina, Consema (2017), "Resolução Consemal nº 99 de 05/07/2017". Aprova, nos termos da alínea a, do inciso XIV, do art. 9º da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, listagem das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, sujeitas ao licenciamento ambiental municipal e estabelece outras providências. DOE - SC, 6 jul 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345931>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Souza, Carlos; Shimbo, Julia; Rosa, Marcos; Parente, Leandro; Alencarm Ane; Rudorff, Bernardo F.T.; Hasenack, Heinrich; Matsumoto, Marcelo; Ferreira, Laerte; Souza-Filho, Pedro; de Oliveira, Sergio; Rocha, Washington; Fonseca, Antonio; Marques, Camila; Diniz, Cesar; Costa, Diego; Monteiro, Dyeden; Rosa, Eduardo; Vélez-Martín, Eduardo & Weber, Eliseu(2020), "Reconstructing Three Decades of Land Use and Land Cover Changes in Brazilian Biomes with Landsat Archive and Earth Engine", *Remote Sensing*, vol. 12, nº 17, nº 2735. DOI: <https://doi.org/10.3390/rs12172735>.

Teixeira, Danielle & Amorim, Margarete (2018), "O estudo da ilha de calor em cidade de pequeno porte: algumas contribuições", *Sociedade & Natureza*, vol. 30, nº 2, pp. 186-209. DOI: <https://doi.org/10.14393/SN-v30n2-2018-9>.

Teixeira, Zoraide & Pessoa, Zoraide (2021), "Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e desafios em duas grandes cidades brasileiras", *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 38, pp. 1-21. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0165>.

United States Geological Survey USGS (2023), "Using the USGS Landsat 8 Product" Disponível em: https://landsat.usgs.gov/Landsat8_Using_Product.php. Acesso em: 1 out. 2023.

Xu, Yong; Ren, Chao ; Ma, Peifeng; Ho, Justin; Wang, Weiwen ; Lau, Kevin; Lin, Huin & Ng, Edward (2017), "Urban Morphology Detection and Computation for Urban Climate Research", *Landscape and Urban Planning*, vol. 167, pp. 212-224. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2017.06.018>. Acesso em: 01 mar. 2024.

Wang, Zhi-Hua (2022) "Reconceptualizing urban heat island: Beyond the urban-rural dichotomy", *Sustainable Cities and Society*, vol. 77, nº 103581. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103581>.

Zhou, Decheng; Zhao, Shuging; Liu, Shuguang; Zhang, Liangxia & Zhu, Chao (2014), “Surface urban heat island in China's 32 major cities: spatial patterns and drivers”, *Remote Sensing of Environment*, vol. 152, pp. 51-61. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rse.2014.05.017>.

Sección Final

Final Section

Carlos Sambricio (ed.), *La cultura arquitectónica en los años de la Transición*, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla (Colección Arquitectura, nº 46), 2022, 389 páginas, ISBN: 978-84-472-2418-0.

RODRIGO ALMONACID CANSECO

Doctor en Arquitectura

Profesor Contratado Doctor

Universidad de Valladolid (Valladolid, España)

rodrigo.almonacid@uva.es

ORCID: [0000-0001-5353-7790](https://orcid.org/0000-0001-5353-7790)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](#). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.269-272>

Resulta inusual que, inmersos como estamos en un paradigma de rarefacción y escepticismo teóricos, aún persistan intentos tan denodados por construir un relato histórico como el que nos presenta *La cultura arquitectónica en los años de la Transición*. La incuestionable capacidad de liderazgo del historiador Carlos Sambricio ha permitido coordinar acertadamente los esfuerzos e intereses de veinticuatro autores —incluido él mismo como autor, además de editor— en torno a un tema central, alrededor del cual orbitan cada uno de los veintidós capítulos del libro.

Se intuye una intención personal de Sambricio por completar su intensa y pertinaz trayectoria investigadora sobre la “historización” de la arquitectura española del siglo XX, proponiendo aquí una inédita revisión crítica del tránsito del Tardofranquismo hacia la actual Democracia Parlamentaria. Pero hay, por encima de esa cuestión personal, un proyecto editorial colectivo distinguido por indagar en la raíz del fenómeno arquitectónico contrastando realidades dialécticamente, todo ello resuelto con sumo rigor. La calidad y variedad de fuentes consultadas, a menudo compartidas por autores diferentes en sus diversas investigaciones, contribuye a confirmar no solo la objetividad científica del trabajo sino esa idea de “cultura arquitectónica” que orienta el enfoque temático del libro, al establecer una suerte de conversaciones cruzadas entre muchos de los textos, lo que ayuda a superar el formato coral con que ha sido planteado. De hecho, esa intrínseca “condición postmoderna” —parafraseando a Jean-François Lyotard— del objeto de estudio, en la que se enmarcan cronológicamente todas las aproximaciones parciales de los autores, encuentra en esta fragmentaria fórmula narrativa su condición de ser más natural y, acaso, también la más coherente y efectiva para su propósito editorial.

Son, pues, los procesos de transformación, las continuidades y rupturas en los discursos, lo que ocupa el desarrollo de los capítulos publicados. Cada uno de

ellos retrata diversas metamorfosis —necesariamente incompletas dentro del marco temporal del estudio— que caracterizan a una crisálida que arrastra aún su larvario pasado franquista sin llegar a vislumbrar la madurez que sí alcanzaría la arquitectura española en los tres últimos lustros del pasado siglo. Finales estilográficas trazan un retrato que se acaba desdibujando al depositar su tinta sobre el papel húmedo de la Transición española y del *after-modern* internacional. Las tensiones y contradicciones del panorama profesional del momento histórico afrontado van dejando su impronta en cada texto aproximativo, reflejo de un debate teórico que en aquellos años tuvo gran calado en múltiples congresos nacionales e internacionales, en la enseñanza e investigación en las escuelas de arquitectura, en la actividad cultural de los renovados colegios de arquitectos, en el efervescente universo editorial y, sobre todo, en la propia praxis de la arquitectura y el urbanismo.

Resultaría poco útil resumir cada uno de los veintidós capítulos que constituyen las casi cuatrocientas páginas del volumen publicado, pues daría una imagen caleidoscópica y heterogénea que su lectura no desprende en absoluto. Más bien, al contrario, hay una idea central soportada por varias líneas de investigación que van apareciendo a lo largo de los textos cual fina urdimbre y cuyo análisis puede explicar de forma más cabal el planteamiento del libro. Referiré a continuación las tres más relevantes, a mi juicio.

La primera línea es la propiamente historiográfica, base común de la mayoría de las aproximaciones, que acuden a la sucesión temporal de determinados hechos clave para la argumentación de ciertas causalidades. Esa dimensión histórica viene ya encauzada desde el texto inicial, redactado por Carlos Sambricio casi como prólogo, en el que se conecta la inmediata posguerra con el Tardofranquismo y su evolución en los primeros años de la Democracia Parlamentaria, tanto en el nivel arquitectónico como urbanístico. Reforzando una cierta búsqueda genealógica de los temas que presidirán la arquitectura de la Transición, Raúl Martínez y Tiago Lopes despliegan la desconocida secuencia de debates de los Pequeños Congresos, que reunieron a las élites madrileñas y catalanas entre 1959 y 1968, y Alejandro Valdivieso hace lo propio con el *Symposium* de Castelldefels, el primer SIAC de Santiago de Compostela y las Semanas de Arquitectura de San Sebastián, abriendo así el *zoom* a realidades ajenas a la bipolaridad Madrid-Barcelona. Se complementan estas revisiones históricas con otras más específicas, como la más puramente historiográfica que recoge Salvador Guerrero o como la de la cultura urbanística de Antonio Font Arellano. Incluyo aquí también el prolífico repaso a las revistas de arquitectura españolas de la época, valioso relato minuciosamente resumido por Ricardo Sánchez Lampreave, y el interesante estudio comparativo de las revistas catalanas *2C* y *Carrer de la ciutat* realizado por Carolina B. García-Estevez, ejemplo de disputa por la reescritura de la historia.

En segundo lugar, quiero destacar el interés dado al papel de la teoría y crítica arquitectónica, asunto transversal de todos los estudios presentados. En este sentido, el pensamiento de figuras internacionales como los italianos Manfredo Tafuri, Aldo Rossi, Vittorio Gregotti, Umberto Eco o Ludovico Quaroni, y los estadounidenses Peter Eisenman o Robert Venturi, entre otros, queda ampliamente recogido: en unos casos, como hace Alejandro Valdivieso, para justificar su influencia en la joven generación de historiadores —Ignasi de Solà-Morales, Carlos Sambricio, Víctor Pérez Escolano y Josep Quetglas— que protagoniza el debate teórico del momento; Silvia Colmenares al tratar de los *Five*; Eduardo Prieto desde la semiótica arquitectónica; y Josep M. Rovira en relación al magisterio de Tafuri; o como decisivo legado intelectual de la *Tendenza* italiana en determinados focos nacionales como Barcelona y Sevilla, según detallan Julio Garnica o Victoriano Sainz Gutiérrez respectivamente. Desde claves más nacionales, Luis Rojo reflexiona acerca de esas contradicciones internas en el tardío “organicismo” madrileño de Fernández Alba o Fullaondo, con Bruno Zevi como referencia, y a su interferencia con las propuestas norteamericanas provenientes de la Cooper Union o del IAUS, y que fueron atendidas y reformuladas sincréticamente por Rafael Moneo primero y por Antón Capitel después; precisamente, Carmen Díez sitúa con suma precisión y perspicacia la evolución del pensamiento de Moneo en búsqueda de una sólida alternativa post-moderna a través de sus proyectos, textos y conferencias, perfilando al arquitecto navarro como figura de interlocución fundamental tanto en el contexto internacional como en el exitoso devenir de la arquitectura española de la etapa democrática. Con Oriol Bohigas hace lo propio Jorge Torres, casi en sentido contrario, mostrando la involución del arquitecto catalán desde sus inicios como historiador de una posible Escuela de Barcelona y su defensa del neorrealismo, hasta derivar en un papel más secundario orientado a la crítica y a sus designios políticos locales. La confrontación entre sendas escuelas, la de Madrid y la de Barcelona, subyace igualmente en muchos textos y se ofrece como reflexión postrera del libro por parte de Raúl Castellanos.

En tercer lugar, con un peso no menor que los dos anteriores, está la preocupación por indagar en la entonces candente relación arquitectura-ciudad, analizada como resultado de la superposición de estratos solapados. Ángel Martínez García-Posada la aborda tomando la obra teórica de Ignasi de Solà-Morales como testimonio de la construcción de la ciudad ante los auspicios de esa nueva realidad democrática, en tanto que opción de proyecto colectivo que asume la intervención en el patrimonio y en la ciudad histórica como un problema de interpretación que ha de mantener la coherencia con lo construido sin perder creatividad. María Rubert de Ventós y Eulàlia Gómez-Escoda se aproximan a la transformación de la ciudad a través de las experiencias urbanísticas del decisivo Laboratorio Urbano de Barcelona dirigido por Manuel de Solà-Morales, al incidir en sus metodologías y en un enfoque más arquitectónico del urbanismo; asunto

también tratado por Javier Monclús para los casos del “urbanismo morfológico” de los años 80. Quizá hubiera sido deseable que, para completar esa dicotomía arquitectura-ciudad, el relato urbanístico hubiera tenido su reverso en un capítulo dedicado específicamente a lo arquitectónico, señalando la relevancia de ciertos hitos construidos o de algunos concursos de ideas en los que también se pudieron advertir *in nuce* los síntomas y anhelos de la nueva arquitectura española, pues tan solo aparecen muy esporádicamente y de forma casi testimonial.

En definitiva, la principal contribución del libro es su valiosa labor de desbroce de un terreno aún por cultivar —el de la teoría, historia y crítica de la arquitectura española en los últimos cincuenta años—, para el que la cantidad de información recopilada y las reflexiones críticas aquí publicadas resultarán de consulta obligada a cuantos investigadores pretendan transitar por esta época. Pese a la muy mejorable confección editorial del libro, su sobresaliente calidad científica ha sido refrendada en 2023 con el Premio Nacional de Edición Universitaria en la modalidad de mejor monografía de Ciencias, Ingeniería y Arquitectura, a cuyo justo reconocimiento quiero sumarme personalmente con estas líneas.

Max Welch Guerra, Abdellah Abarkan, María A. Castrillo Romón y Martin Pekár (eds.), *European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban Planning*, Nueva York-Londres, Routledge, 2023, 296 páginas, ISBN: 9781003271666.

RUBÉN PALLOL TRIGUEROS

Doctor en Historia Contemporánea

Profesor Titular de Universidad

Universidad Complutense de Madrid (Madrid, España)

rpallot@ucm.es

ORCID: [0000-0002-7654-937X](https://orcid.org/0000-0002-7654-937X)

Reseña de acceso abierto distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](#). / Open access review under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.27.2024.273-277>

El trabajo coordinado por Max Welch Guerra, Abdellah Abarkan, María A. Castrillo Romón y Martin Pekár y con título *European Planning History in the 20th Century. A Continent of Urban Planning* es uno de los resultados derivados de un ambicioso proyecto que estos cuatro investigadores coordinaron desde sus respectivas universidades en Weimar (Alemania), Blekinge (Suecia), Valladolid (España) y Košice (Eslovaquia) para renovar los estudios en historia del urbanismo en perspectiva europea y que llevó por título *urbanHist* (History of European Urbanism in the 20th Century). Como advierte Max Welch Guerra en su introducción, el corpus bibliográfico y las líneas dominantes en historia del urbanismo han privilegiado reflexiones que hacían de las propuestas teóricas y las realizaciones prácticas anglosajonas la columna vertebral del desarrollo de la disciplina, concediendo poca relevancia, cuando no olvidando, las aportaciones desde otras áreas culturales nacionales. A lo largo del siglo y medio pasado, la progresiva institucionalización del urbanismo como saber y práctica técnica en muy diferentes países ha hecho que hoy sea imposible seguir manteniendo dicho discurso anglocéntrico. En Europa es conocido que la reflexión sobre el diseño y construcción de la ciudad se ha presentado con diferentes denominaciones que varían en significado en función de lenguas y tradiciones profesionales nacionales: *urbanismo*, *urbanisme*, *Städtebau*, *urban planning*, *urbanística*, entre otras. El primer objetivo del presente volumen es recoger dichas tradiciones y hacer aflorar un saber urbanístico europeo que en su despliegue histórico puede ofrecer un rico arsenal de experiencias, reflexiones, propuestas teóricas y reflexiones prácticas útiles para el futuro. El segundo propósito declarado en la introducción de esta obra colectiva es el de la reflexión histórica sobre la propia disciplina del urbanismo y su cambiante función social a lo largo del tiempo.

Tres apartados ordenan el volumen, compuesto por 24 capítulos firmados por 28 autores. El primero de ellos retrata la emergencia del urbanismo contemporáneo en Europa a través de diferentes vías. Por un lado está el rastreo del origen del pensamiento sobre la ordenación urbana en otras disciplinas y prácticas diferentes al *urban planning*, ya sea en el diseño legislativo tal y como recoge Laurent Coudroy de Lille para el caso francés o en el higienismo y la lucha contra la infravivienda de la que se ocupa Dirk Schubert con atención especial a Alemania e Inglaterra; por el otro la reflexión teórica y docente en la que cabe incluir los trabajos de Helene Bihlmaier sobre las reflexiones históricas en los primeros manuales sobre urbanismo, o de María Cristina García-González sobre la introducción del urbanismo como materia en las enseñanzas de las escuelas de arquitectura españolas. Finalmente cabría agrupar el resto de los trabajos de este apartado por su fundamental contribución a visibilizar los medios de difusión del pensamiento urbanista europeo, ya sea a través de congresos internacionales o exhibiciones (capítulos de María Castrillo y Miguel Fernández-Maroto y de Marcelo Sagot Better) o por la acción de determinados actores como el urbanista Pedro Bidagor (de quien se ocupa Alberto Sanz Hernando). Podría incluirse en esta línea el trabajo de Noel Manzano sobre la urbanización informal como fenómeno de escala europea, si bien la cuestión desborda la estricta reflexión sobre el urbanismo como saber y como práctica para adentrarse en la historia urbana como producción social del espacio, cuestión sobre la que se abundará más adelante.

El segundo apartado del libro está compuesto por capítulos que retratan la diversa práctica del urbanismo en Europa en función de diferentes circunstancias sociopolíticas y tradiciones nacionales. Los acercamientos propuestos basulan entre las visiones nacionales de conjunto como la de Ann Maudsley sobre el planeamiento en Suecia o de Martin Pekár sobre los proyectos urbanísticos en la Bratislava fascista y los tratamientos que alumbran el modo en que la solución de problemas concretos han contribuido al desarrollo del urbanismo (es el caso de la reconstrucción de las ciudades bombardeadas de posguerra analizada por Peter J. Larkham) o desvelan los caminos e innovaciones particulares de una Europa más diversa en la ordenación de las ciudades de lo que las visiones más generales permiten vislumbrar (como muestra el examen de Elvira Khairullina y Luis Santos y Ganges sobre políticas de transporte y especialmente la persistencia del tranvía en las ciudades medias del bloque socialista). A medio camino, o como reverso, se sitúan los capítulos que hacen visible cómo las distintas tradiciones europeas han introducido diferentes problemas y discusiones que son cada vez más centrales en una reflexión urbanística para la que el crecimiento descontrolado ya no es el único problema ni el fundamental: la preservación patrimonial a partir del caso francés (en el capítulo de Víctor Pérez-Eguiluz), la importancia de la escala regional o local (a partir de las experiencias en la Alemania del Este y Checoslovaquia que recoge Azmah Arzmi), la emergencia

de la preocupación por la sostenibilidad (tal y como subraya Juan Luis de las Rivas) o el desafío planteado por la reconversión de espacios industriales y para infraestructuras antes centrales en la vida urbana y hoy abandonados a las fuerzas de la especulación (Federico Camerin).

El tercer y último apartado tiene por hilo conductor la reflexión historiográfica. Hay propuestas teóricas, como la de Stephen V. Ward que cuestionan la existencia misma de una tradición europea de planeamiento urbano más allá del conjunto de tradiciones nacionales o como la de Harald Bodenschatz y su reivindicación del concepto de *Städtebau* como alternativa por su carácter tanto de reflexión histórica como propositiva. Hay una única propuesta estrictamente metodológica: Carola Hein sugiere convincentemente que los análisis cartográficos pueden constituir una vía de análisis integrado para la historia de la urbanística europea, tal y como lo ilustra su estudio de las ciudades portuarias de Londres, Róterdam y Hamburgo. Y hay un interesante conjunto de textos que reivindican líneas perdidas del pensamiento sobre la ciudad que podríamos situar en la heterodoxia, ya sea en la reivindicación del encaste anarquista de la teoría urbanística (tal y como plantean José Luis Oyón y Jere Kuzmanić, matizando y profundizando lo que había propuesto Peter Hall en su historia del urbanismo), ya en el rescate del pensamiento fuera de la academia tanto por aquellos que por su radicalismo enuncian sus propuestas desde la periferia (Andrea Gimeno muestra así a través de fuentes de la prensa alternativa los vínculos entre contracultura y teoría del urbanismo) como por los que crean y piensan ciudad desde instancias privadas y no académicas (en eso que Gaia Caramellino y Nicole de Togni definen como paisaje residencial ordinario y que se corresponde con los nuevos barrios de la segunda mitad del siglo XX). El libro se cierra con una muy inspiradora reflexión de Florian Urban sobre el futuro del planeamiento en tiempos de desregulación económica y debilitamiento de la fuerza e influencia estatal tanto en la Europa Occidental como en el bloque del Este y que abre, al menos al juicio de este lector, dos preguntas de amplio espectro: ¿Cuál es la influencia real del urbanista como profesional y del urbanismo como saber en un contexto en que la toma de decisiones sobre producción de la ciudad y su organización parece cada vez más fragmentada y en la que otros actores tienen voz y sobre todo mucha más fuerza? ¿Hasta qué punto no debemos mirar hacia el pasado y reflexionar sobre otras fuerzas que, más allá del urbanista o del arquitecto, influyeron en la configuración final de los trazados y organizaciones urbanos?

Es a partir de estas preguntas que cabe iniciar una reflexión crítica, que en parte suscribe lo que Max Welch Guerra plantea en el capítulo final, al caracterizar la historiografía del planeamiento (o del urbanismo, la cuestión de la traducción es delicada, de nuevo) como una ciencia de orientación práctica con una motivación pedagógica, que por ello se ha convertido en buena medida en una recopilación de ejemplos de ideas y realizaciones de urbanistas en el pasado

para que sirva a los estudiantes que serán urbanistas en el futuro. La historia del urbanismo tendría de este modo un carácter de *magister vitae*, que selecciona casos e ideas del pasado para alumbrar el futuro. Sin embargo, y como el propio Max Welch Guerra advierte, el carácter ejemplificador de este relato se ha hecho a expensas de una revisión crítica con enfoque social (y yo añadiría político y económico) del despliegue histórico del urbanismo. La clave también se señala, aunque de pasada, en este capítulo final: una incomunicación crónica entre el urbanismo y la historiografía como dos disciplinas separadas, que en lo que respecta a la primera, le hace ignorar algunas de las interpretaciones y soluciones que a mismos problemas ya se han planteado desde la segunda (no negaré que la historiografía, por su parte, también se ha mostrado generalmente ignorante del conocimiento producido por el urbanismo, pero esto deberá ser desarrollado en otra ocasión). El carácter relativo y problemático de Europa como marco de análisis para el estudio de un fenómeno como el del urbanismo moderno, la necesaria revisión poscolonial de la historia intelectual y científica europea, las relaciones entre técnica y poder político en la edad contemporánea o las tensiones entre los procesos de construcción nacional tanto políticos como culturales y las dinámicas transnacionales y globales son algunas de las cuestiones de debate recientes entre historiadores (en su sentido amplio) de cuyo contagio podría salir beneficiada una historia del urbanismo que fuera algo más que una historia para urbanistas.

Sin duda este libro ya es un gran avance en esta dirección. Y por ello hay que celebrar su publicación. De hecho, muchos de los estudios que incluye superan un marco de análisis clásico, limitado a esa pretensión de *magister vitae* antes señalada. Así por ejemplo se observa en varios capítulos un desplazamiento del interés por el urbanismo hacia la urbanización, o a la producción social del espacio, lo que implica ya una reconfiguración del objeto de estudio que exige la concurrencia de métodos y enfoques más propios de la sociología, la geografía o la historia social y cultural que únicamente de la arquitectura y el diseño urbano. Entre los trabajos presentados también se hacen ver muestras de una saludable hibridación metodológica, particularmente incluyendo herramientas de la historia cultural y de las ideologías políticas como cuando se retrata la instauración de las enseñanzas del urbanismo en la universidad española o se reconstruyen el hilo (o más bien los hilos) de continuidad que el anarquismo proveyó a la teoría urbanística. La aportación de la Geografía y de la Cartografía son también fundamentales, particularmente para la propuesta de análisis comparados e integrados de dinámicas urbanas por encima de esas fronteras nacionales que en términos analíticos confunden más que aclaran. Los estudios que se presentan del desarrollo de ciudades portuarias en el Occidente europeo o del despliegue de los sistemas de transporte ferroviario en varias ciudades del bloque del Este muestran el camino a seguir para construir una historia del urbanismo que transcienda las inercias mentales que lo nacional sigue imponiendo en muchos de los retratos del

pasado. En fin, este trabajo sobre *European Planning History in the 20th Century* y el proyecto de investigación que lo ha inspirado, con su marco europeo de intercambios de conocimientos entre distintas tradiciones disciplinares y con un esfuerzo por rastrear vínculos y relaciones insospechadas entre pensadores y creadores, ideas y prácticas, abre muchos caminos para esta necesaria reflexión sobre la producción urbana interdisciplinar, transnacional y en perspectiva histórica.

