Politics - Policies

Cuatro ensayos sobre la arquitectura y el urbanismo como formas de acción política

TESIS DE MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

FACULTAD DE ARQUITECTURA DISEÑO Y URBANISMO

AUTOR: ARQ. GONZALO BUSTILLO

TUTOR: MAG. ARQ. DIEGO CAPANDEGUY

ABRIL / 2019

Mi agradecimiento a todos los que contribuyeron con su tiempo y dedicación a la formulación de esta Tesis. A Diego Capandeguy por haber guiado este proceso de trabajo con pulso firme y creativo. A Jorge Nudelman y a Manuel Chabalgoity por sus comentarios y su acompañamiento. A los docentes de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la FADU que contribuyeron con sus cursos a la formulación de esta tesis. En particular a Pablo Ligrone y a Leonardo Messias. A los amigos Pablo Canén, Agustín Fiorito y Lucía Fernández por el camino de investigación compartido. A Mercedes Medina y al Instituto de Teoría y Urbanismo de la FADU por el espacio concedido para la formulación de esta Tesis.

Índice

Introducción **6**

1. *Politics – Policies* **9**

1.1: Amnesia Política. 10

1.2: La Revolución Social Total y la Teoría del Enclave. 13

1.3: Glaciación Posmoderna. 20

1.4: Desde el escepticismo a una conciencia. 21

1.5: Sous le pavés, la plage. 23

1.6: Desde Belleville a São Vito. 31

1.7: Del *São Vito* a "Torre de David". La ciudad es política congelada. 40

1.8: ¿Qué tuvo de político el accionar de la UP-6 en Belleville, de Bernard Tschumi en Kentish Town, de Rem Koolhaas en el *São Vito* o del U-TT en "Torre de David/Gran Horizonte? 45

1.9: Politics- Policies: La agenda pública y la agenda de las políticas públicas. 46

1.10: De las *politics* a las *policies*. La construcción de la agenda de las políticas públicas. 47

1.11: Prácticas de conocimiento y funcionamiento de las sociedades democráticas. 57

2. Medellín. Topografía política de una transformación urbana. **59**

2.1: El rostro no visible de una transformación urbana. 60

2.2: Medellín en números. 61

2.3: El proceso de desarrollo informal de la ciudad y el factor Escobar. 64

2.4: Las cifras de la violencia. 65

2.5: Modos de organización del estado y procesos de ordenamiento territorial. 72

2.6: Seis claves operativas del modelo Medellín. 82

2.7: Breve reseña sobre el surgimiento del Urbanismo Social y los Proyectos Urbanos Integrales en Medellín. 100

2.8: Del “Urbanismo Social” al “Urbanismo Cívico Pedagógico” y las unidades de vida articulada. 104

2.9: Seis claves operativas del modelo Medellín. 108

3. Montevideo. Modernización y Vacíos Políticos. 111

3.1: Modernización y Vacíos Políticos. 112

3.2: El esquivo reequilibrio urbano de Montevideo. 117

3.3: La ausencia de indicadores de distribución de equipamiento urbano.122

3.3.1: Método de Distancias Teóricas. 123

3.4: Método de diagramas de Voronói. 143

3.5: Patrones de distribución de equipamiento urbano en Montevideo. Análisis comparado de resultados Método de Diagramas de Vóronoi (DdV) y Método de Distancias Teóricas (DT). 154

3.6: El surgimiento de una nueva escala y complejidad en las intervenciones requeridas: polígonos urbanos de uso mixto en predios públicos periféricos de gran tamaño. 157

3.7: Limitaciones derivadas del sistema de distribución de competencias y recursos en la política de ordenamiento territorial en Uruguay. 162

3.8. Propuestas hacia un Nuevo Equilibrio Urbano MVD_2030. 177

4. Entre el discurso y el ruido. 181

4.1: Entre el discurso y el ruido. 182

4.2: Jaques Rancière (*policie et politique*) 183

4.3: La renuncia voluntaria. 185

4.4. El Estado- Plan y el Plan del Capital. 187

4.5. El Estado como “aparato represivo” y los “aparatos ideológicos de Estado”. 196

4.6: La autonomía potencial del Estado. 197

4.7: Breve *excursus* sobre el Estado neoliberal. 201

4.8. El retorno del Estado. 202

5. Bibliografía 205

Introducción.

En los últimos veinte años, desde ámbitos académicos y disciplinares así como en el campo de las políticas urbanas, se observa un resurgimiento de debates y experiencias novedosas respecto a la capacidad y los límites de la arquitectura y el urbanismo para operar políticamente.

Diversos textos, cursos y programas del ámbito internacional ejemplifican esa tendencia; actividades realizadas en escuelas y universidades como Harvard, Columbia o Barcelona dan cuenta de ese proceso. Por su parte, desde el ámbito de las políticas urbanas, Latinoamérica ha presentado en los últimos veinte años, un conjunto de experiencias con alta repercusión internacional tales como el urbanismo social de Medellín, el programa Favela-Barrio en Río de Janeiro o las intervenciones de vivienda pública incremental de Santiago de Chile.

La presente tesis analiza la reinstalación reciente de “inquietudes políticas” en la agenda académica y disciplinar internacional, indagando en las implicancias conceptuales de entender a la arquitectura y al urbanismo como formas de acción política.

Dicha reinstalación representa un cambio respecto a una etapa anterior de “escepticismo” e “impotencia política de los arquitectos” (Mc Leod, 1989), que según diversos autores caracterizó la tendencia dominante de los debates en arquitectura y el urbanismo de la década de 1980. La tesis describe la coincidencia temporal entre esa etapa de “amnesia política” en el debate académico y disciplinar, con el desarrollo de las llamadas políticas del “Estado Neoliberal” (Harvey, 2007) que entre la década de 1970 y 1990 sustituyeron al modelo de las llamadas políticas keynesianas y el “Estado de Bienestar”, predominante internacionalmente entre las décadas de 1950 y 1960. En ese periodo de “amnesia política” algunos autores llegan a referir incluso a un “sabotaje del urbanismo” en el que “departamentos universitarios enteros cerraron, estudios quebraron y burocracias fueron despedidas o privatizadas” (Koolhaas, 1994: 965)

El trabajo contextualiza la repolitización reciente de la agenda académica y disciplinar, como un reingreso de temas que tuvieron gran protagonismo en los debates académicos y disciplinares durante la década de 1960. Desde Paris, hasta

Londres y Venecia, la tesis analiza diversas experiencias sobre "politización" del debate arquitectónico y urbanístico en torno al año 1968.

En ese marco, la tesis indaga en las "ideas de Estado" que subyacieron a algunos trabajos de fuerte incidencia para la cultura arquitectónica y urbanística de fines de 1960 y principios de 1970. En particular dentro de la producción historiográfica de Manfredo Tafuri, vinculada al círculo intelectual del obrerismo italiano entre 1969 y 1973; la tesis revisa también la noción de "Estado" desarrollada por Louise Althusser y su concepto de "aparatos ideológicos de Estado"; y como contrapartida aborda la noción de "autonomía potencial del Estado" desarrollada por la socióloga y politóloga estadounidense Theda Skocpol entre 1979 y 1989.

La tesis muestra que la reinstalación reciente de "inquietudes políticas" en el debate de la arquitectura y el urbanismo internacional, coincide con una etapa que ha sido definida en ciencia política como "retorno del Estado" (Mazzuca, 2012), en la que se habría comenzado a revertir el modelo de "retracción de los Estados" que caracterizó la implementación de las llamadas políticas neoliberales de la década de 1980 y 1990. En ese marco la tesis plantea la necesidad de realizar una actualización de las ideas de Estado como marco para el desarrollo de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

En el capítulo 1 titulado "*politics – policies*", se aborda una revisión del concepto de "política", tomando como base una distinción proveniente de la literatura de ciencia política anglosajona entre los términos *politics* y *policies*. Por *politics* se denominan los procesos sociales de deliberación mediante los cuales cada sociedad determina los temas que forman parte de la llamada "agenda pública". Y por *policies* las prácticas y acciones que llevan adelante los gobiernos. (Birkland, 2015 y Kumar 2014). En esa línea, los procesos de construcción de conocimiento integran las *politics* en la medida que contribuyen a la construcción pública de los problemas, e inciden en las *policies* en la medida que aportan alternativas para la transformación de la realidad. Así, una "despolitización" de los procesos de construcción de conocimiento, implica un debilitamiento de la incidencia del conocimiento en la construcción social de los problemas y en la generación de alternativas. En última instancia, una "despolitización" de las prácticas de conocimiento implicaría un debilitamiento de la lógica de funcionamiento de las sociedades democráticas.

Vale consignar que la presente tesis se limita al estudio y discusión de marco teórico y casos de sociedades democráticas occidentales dejando fuera otros

territorios y formas políticas de gran variedad como las que se pueden encontrar en China o el Golfo de Arabia.

En el capítulo 2 de la tesis: "**Medellín / Topografía política de una transformación urbana",** se aborda un estudio de caso sobre la llamada política de "urbanismo social" llevada adelante por el gobierno de la ciudad de Medellín entre los años 2004 y 2011. Dicha experiencia ha sido reconocida internacionalmente como un caso paradigmático de políticas de ordenamiento territorial orientadas a la construcción de equidad urbana.

En el capítulo 3: "**Montevideo / Modernización y Vacíos Políticos",** se contextualizan en primer lugar las dinámicas territoriales de expansión de áreas urbanas informales a nivel latinoamericano de las últimas décadas, como un rasgo central de la etapa actual de modernización de las ciudades (Gorelik, 2007). Y en segundo lugar, tomando como base estudios antecedentes sobre el proceso de ordenamiento territorial de la ciudad de Montevideo del periodo 1990 - 2015 (Bustillo, 2013 y Bustillo et alt. 2017) se analizan un conjunto de dificultades encontradas en ese proceso para la implementación de uno de los lineamientos más fuertes de todo el periodo: la construcción del "reequilibrio urbano" de la ciudad. Ese lineamiento fue la respuesta del proceso planificador de Montevideo a los procesos de segregación y fragmentación territorial diagnosticados en el transcurso de las últimas tres décadas; pero hasta el presente Montevideo no ha logrado la reversión de diversas asimetrías en el acceso a servicios públicos para las poblaciones ubicadas en zonas periféricas de la ciudad, en relación a las áreas centrales.

El trabajo identifica tres "vacíos políticos" que han debilitado la capacidad de implementación de políticas de reequilibrio urbano de la ciudad: 1) la ausencia de indicadores de distribución de equipamiento urbano como insumo para el diseño de políticas públicas; 2) la ausencia de recursos de implementación POT, derivada del sistema de distribución de competencias y recursos de ordenamiento territorial en Uruguay, y 3) la ausencia de instrumentos de escala y complejidad acordes a los nuevos desafíos de ordenamiento territorial en zonas periféricas de la ciudad.

Al cierre de ese capítulo, y a la luz del estudio de caso realizado sobre el "urbanismo social" de Medellín, se proponen un conjunto de aportes para la implementación de un modelo de nuevo equilibrio urbano Montevideo 2030.

En el capítulo 4 titulado "**Entre el discurso y el ruido",** la tesis retoma la discusión conceptual sobre las implicancias de definir a la arquitectura y al urbanismo como formas de acción política, tomando como base la distinción entre "policía" y "política" (*policie et politique)* formulada por el filósofo Jaques Rancière en 1995 y en relación también a planteos provenientes de la filosofía de Slavoj Žižek y Sandino Nuñez. Posteriormente se revisan las "ideas de Estado" implícitas en los desarrollos intelectuales del obrerismo italiano de la década de 1960, de la filosofía de Louise Althusser y de la llamada posición pos-weberiana de la socióloga y politóloga Theda Skocpol. Se discute allí, la teorización de la idea de "autonomía potencial del Estado" frente a la idea de Estado como "agente de reproducción de las condiciones de producción capitalista".

De ese modo, la presente tesis contextualiza los estudios de caso realizados sobre política urbana para Medellín y Montevideo, en el marco de una reconsideración de largo aliento sobre los cambios en las "ideas de Estado" y en las concepciones sobre el rol de la producción de conocimiento académico en arquitectura y urbanismo, en relación a las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

1: *POLITICS / POLICIES*

1.1. Amnesia política.

En los últimos veinte años, desde ámbitos académicos y disciplinares así como en el campo de las políticas urbanas, se observa un resurgimiento de debates y experiencias novedosas respecto a la capacidad y los límites de la arquitectura y el urbanismo para operar políticamente.

Diversos textos, cursos y programas del ámbito internacional ejemplifican esa tendencia; actividades realizadas en escuelas y universidades como Harvard, Columbia o Barcelona dan cuenta de ese proceso. Por su parte, desde el ámbito de las políticas urbanas, Latinoamérica ha presentado en los últimos veinte años, un conjunto de experiencias con alta repercusión internacional tales como el urbanismo social de Medellín, el programa Favela-Barrio en Río de Janeiro o las intervenciones de vivienda pública incremental de Santiago de Chile.

A nivel académico, el curso optativo "Arquitectura y política" desarrollado entre 2008 y 2009 en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona a cargo de Josep María Montaner y Zaida Muxi, ejemplifica esa tendencia. En 2011 Montaner y Muxi publicaron un texto homónimo al curso donde presentaron un conjunto de artículos sobre el tema. En el prólogo del libro Jordi Borja afirma: "el urbanismo es política", "(…) la arquitectura urbana (…) es especialmente política". Así, Borja enfatiza una de las posibles acepciones de los términos urbanismo y política entendidos como prácticas de gobierno.

En el mismo prólogo, el autor recuerda una interrogante que le fue planteada por un periodista acerca de si existía "un urbanismo de izquierdas y otro de derechas", a lo cual Borja respondió que "(…) el urbanismo era de izquierdas y la especulación de derechas". (En Montaner y Muxi, 2011: 8) Así, más allá de la explicita provocación de la respuesta, Borja alude a otra dimensión de la "política" entendida como campo de confrontación ideológica y juego de partidos[1]**.** Norberto Bobbio (1995) señala en relación a los términos "Derecha e Izquierda" que son:

[1] Para una detallada distinción acerca de las nociones de izquierda y derecha ver: "Norberto Bobbio, ¿existe aún la izquierda y la derecha? DERECHA E IZQUIERDA. El autor señala:
a) en la extrema izquierda están los movimientos a la vez igualitarios y autoritarios, de los cuales el ejemplo histórico más importante, tanto que se ha convertido en una categoría abstracta susceptible de ser aplicada, y efectivamente aplicada, a periodos y situaciones históricas distintas, es el jacobinismo; *b)* en el centro-izquierda, doctrinas y movimientos a la vez igualitarios y libertarios, a los que hoy podríamos aplicar la expresión «socialismo liberal», incluyendo en ella a todos los partidos socialdemócratas, incluso en sus diferentes praxis políticas;

> (…) dos términos antitéticos que, desde hace más de dos siglos, se emplean habitualmente para designar el contraste de las ideologías y de los movimientos en que está dividido el universo, eminentemente conflictivo, del pensamiento y de las acciones políticas. En cuanto términos antitéticos son, respecto del universo al que se refieren, recíprocamente exclusivos y conjuntamente exhaustivos: exclusivos, en el sentido de que ninguna doctrina ni ningún movimiento pueden ser al mismo tiempo de derechas y de izquierdas; exhaustivos, porque, al menos en la acepción más rigurosa de ambos términos, tal y como iremos viendo más adelante, una doctrina o movimiento únicamente puede ser de derechas o de izquierdas." (Bobbio, 1995: 49)

Por su parte, Montaner y Muxi en la introducción del libro asocian la noción de "política" a procesos de descubrimiento, dicen los autores:

> (…) la política es siembre un descubrimiento (…) la primera decisión política en cualquier actividad tanto sea del campo de la historia, la teoría o la arquitectura radica en lo que se visibiliza y en lo que se ignora, en lo que se promueve y en lo que se oculta, en lo que se dice y en lo que se calla y a quien se silencia" (Montaner y Muxi, 2001: 16).

Así, los autores vinculan la noción de "política" a lo que podríamos llamar estructuración de "regímenes de visibilidad" en sentido foucaultiano:

> Cada época, bien podría decirse así, instaura unos regímenes de visibilidad, unas formas propias que privilegian ciertas prácticas y construyen sus particulares objetos. Un régimen de visibilidad, comporta unos discursos y unas arquitecturas propias, que terminan por definir aquello que para un momento determinado se hace relevante. Grupo de Estudios Estéticos - Unalmed 2009 [2]

Recientemente en el año 2017, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile en conjunto con el *Columbia Global Center* de la Universidad de Columbia de Nueva York, organizó un debate entre los arquitectos y profesores de Columbia Enrique Walker y Andrés Jaque, que posteriormente fue publicado bajo el título: "La arquitectura como instrumento político"[3].

---

e) en el centro-derecha, doctrinas y movimientos a la vez libertarios y no igualitarios, dentro de los cuales se incluyen los partidos conservadores que se distinguen de las derechas reaccionarias por su fidelidad al método democrático, pero que, con respecto al ideal de la igualdad, se afirman y se detienen en la igualdad frente a la ley, que implica únicamente el deber por parte del juez de aplicar las leyes de una manera imparcial y en la igual libertad que caracteriza lo que he llamado igualitarismo mínimo; *d)* en la extrema derecha, doctrinas y movimientos antiliberales y antiigualitarios, sobre los que es superfluo señalar ejemplos históricos bien conocidos como el fascismo y el nazismo.

[2] http://grupodeestetica.blogspot.com/2009/07/de-la-visibilidad-y-la-visualidad_4974.html

[3] Recuperado el 12/11/2018 en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962017000200016#aff2. La actividad fue realizada el 09 de enero de 2017 en el Auditorio de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile (Santiago) y la conversación fue titulada "Las políticas del agua".

"Columbia Global Centers" es un programa de la Universidad de Columbia de Nueva York con centros en las ciudades de Amman, Beijing, Estambul, Mumbai, Nairobi, Paris, Rio de Janeiro, Santiago de Chile y Túnez. Para el caso chileno, el "Santiago Center" está enfocado en la organización de "(…) programas públicos con profesores, investigadores y estudiantes de Columbia, dedicados a cubrir temas de primera línea en la agenda de políticas públicas globales y locales"[4].

En el debate, Walker planteó que si bien desde la crisis europea de 2008 la discusión sobre arquitectura y política ha vuelto a tomar protagonismo, pese a ello "no se ha reparado demasiado en los instrumentos mediante los cuales la arquitectura opera políticamente"[5]. A su entender, el retorno de las discusiones sobre arquitectura y política "no ha supuesto una revisión de estrategias" (Walker en ARQ, 2017: 24) [6]. Desde fines de los sesenta habría surgido un "escepticismo respecto al proyecto de arquitectura como herramienta política". Según Walker eso habría llevado a inicios de los setenta a un abandono de la profesión y un trasvase hacia prácticas arquitectónicas "vinculadas al papel" del tipo *counter-design* o "contra diseño".

Así, Walker (2017) refiere a un "escepticismo" surgido a fines de los sesenta respecto a la pretensión de utilizar a la arquitectura como herramienta política. Treinta años antes de Walker, la actual profesora de historia y teoría de la Universidad de Columbia, Mary Mc Leod (AV,1989) llamaba "impotencia política del arquitecto" al efecto acumulado del colapso de los esfuerzos del "planeamiento de apoyo" y los proyectos de auto construcción en los sesenta sumado a la valoración crítica de los resultados del "celo revolucionario del Movimiento Moderno":

> En los años sesenta, ni los arquitectos, ni los críticos sociales veían ya el celo revolucionario del Movimiento Moderno como algo productivo, sino destructivo; citaban los desolados proyectos de vivienda masiva, el desperdicio de la renovación urbana, la alienación resultante de un lenguaje arquitectónico que ahora parecía secreto, mudo y con poco atractivo fuera de una restringida elite cultural. El planeamiento de apoyo y los proyectos de autoconstrucción de los años sesenta fueron una respuesta al aparente fracaso del

[4] https://globalcenters.columbia.edu/content/santiago-about
[5] La arquitectura como instrumento político: Andrés Jaque y Enrique Walker en conversación* Walker, pag 24 Recuperado el 12/11/2018 en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962017000200016#aff2
[6] https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962017000200016#aff2

> Movimiento Moderno, pero el colapso de esos esfuerzos solo sirvió para contribuir aún más al sentimiento de impotencia política del arquitecto. (Mc Leod en AV 1989: 9)[7]

En relación a esa atmosfera de "escepticismo" planteada por Walker (2017) y de "impotencia política" según Mc Leod (AV, 1989), Adrían Gorelik (2011) señala que la historiografía crítica de la década de los sesenta y los setenta, había revelado el significado dialectico del ciclo de las vanguardias, en el que la experimentación negativa, destructiva, de las vanguardias artísticas de la década de 1920, había terminado siendo realizada en positivo por la arquitectura y el urbanismo de avanzada, en la construcción metropolitana de la década de 1930: desde ese enfoque ello habría demostrado, que más allá de su autorepresentación ideologizada, la arquitectura siempre era una variable del poder. (Gorelik, 2011: 89).

1.2. La "Revolución Social Total" y la "Teoría de Enclave".

En el libro "De la Vanguardia a la Metrópoli", en el capítulo "Desarrollo capitalista frente a ideología", el historiador italiano Manfredo Tafuri (1972) señalaba que la crisis de la arquitectura moderna, se inició: "(…) en el preciso momento en que su destinatario natural – el gran capital industrial- hizo suya "(…) la ideología de fondo, dejando de lado la superestructura. A partir de ese momento, dice Tafuri, la ideología arquitectónica agotó su propio papel. (Tafuri, 1972: 70). La arquitectura como "*ideología del Plan*" dice el autor, fue "arrollada" por la "*realidad del Plan*", "(…) una vez que este, superado el nivel de utopía, se había convertido en mecanismo operativo." (Tafuri, 1972: 69-70)

Según Tafuri (1972), frente "(…) al nuevo mapa de la gestión capitalista del territorio, las aproximaciones de la urbanística y las ideologías del Plan" aparecían "(…) como viejos ídolos, que se venden a coleccionistas enamorados de las armas antiguas" (Tafuri, 1972: 75). Para Tafuri era una "ilusión" que la "(…) batalla por la planificación (…) se constituyera como un objetivo *tout court* de la lucha de clases":

> La dureza de la lucha por una legislación urbanística (tanto en Italia como en Estados Unidos), por la reorganización del sector de la construcción, por el *urban renewal*, ha

> engendrado la ilusión de que la batalla por la planificación podía constituir un objetivo *tout court* de la lucha de clases. (Tafuri, 1972: 75)

Según Tafuri, el descubrimiento por parte de los arquitectos de su ocaso como "ideólogos activos"[8] dejaba entrever en el horizonte "un final muy concreto y temido" donde el papel ideológico de la arquitectura sería mínimo y donde las respuestas "neuróticas" de "rebuscadas teorías formales e ideológicas" representaban "(…) solo un índice del atraso político de ese grupo intelectual":

> Para los arquitectos, el descubrimiento de su ocaso como ideológicos activos (…) genera un clima ansioso, que deja entrever en el horizonte un final muy concreto y temido como el peor de los males: el declive de la profesionalidad del arquitecto y su inserción sin atenuantes tardohumanistas, en programas en los que el papel ideológico de la arquitectura será mínimo. Que los arquitectos teman esta nueva situación profesional, real ya en países de capitalismo avanzado y que ante ella se conjuren neuróticamente con rebuscadas teóricas formales e ideológicas, solo es un índice del atraso político de este grupo intelectual. (Tafuri, 1972: 75-76)[9] [10]

Tafuri criticó también, la postura de los arquitectos que se rebelaban "contra las consecuencias extremas de los procesos que ellos mismos habían contribuido a levantar" con "patéticos relanzamientos éticos" de la arquitectura moderna, "asignándole tareas políticas aptas solo para calmar furores tan abstractos como injustificados". (Tafuri, 1972: 76)

> Después de haber anticipado ideológicamente la férrea ley del Plan, los arquitectos incapaces de entender históricamente el camino recorrido, se rebelan contra las consecuencias extremas de los procesos que ellos mismos han contribuido a levantar. Y lo que es peor, intentan patéticos relanzamientos ´éticos´ de la arquitectura moderna, asignándole tareas políticas aptas tan solo para calmar provisionalmente furores tan abstractos como injustificados. (Tafuri, 1972: 76)

Veía como una ilusión también, los intentos de establecer un "proyectar otro", un "antiproyectar radical" frente a la ideología del "proyecto" funcionando dentro del capitalismo moderno:

---

[8] De la traducción en ingles "active ideologists" en la versión publicada por MIT en 1976 (Tafuri, 1976:176) e "ideológicos activos" en la versión Editorial GG 1972:76.

[9] "La cultura arquitectónica de la década de 1920 no acepta fácilmente estas consecuencias. Lo que tiene claro es su propia tarea "política". Arquitectura (léase: la programación y reorganización planificada de la construcción y de la ciudad como organismo productivo) antes que Revolución: Le Corbusier enuncia claramente esta alternativa" (Taufuri, 1971:49)

[10]. "(…) la ideología arquitectónica renuncia a desarrollar un papel propulsor en los enfrentamientos entre ciudad y estructuras de producción, disfrazándose tras un redescubierta autonomía disciplinar o tras neuróticas actitudes autodestructivas" p70

> La ideología del proyecto es tan esencial para la integración del capitalismo moderno en todas las estructuras y superestructuras de la existencia humana, como lo es la ilusión de poder oponer a este proyecto con los instrumentos de un proyectar otro o de un "antiproyectar" radical. (Tafuri, 1972: 76)

Tafuri habló de la imposibilidad de fundar una "arquitectura de clase" sino sólo una "critica de clase a la estética, al arte, a la arquitectura, a la ciudad", del mismo modo que no podía existir una "Economía Política de clase" y tan solo una "critica de clase a la Economía Política". (Tafuri, 1972: 77). Desde su enfoque "(…) entre todas las ilusiones intelectuales por frustrar la primera de todas" era "(…) la que tiende a anticipar, con el solo valor de imagen, las condiciones ´para una sociedad liberada´" sin considerar la necesidad de una revolución lingüística, metodológica y estructural:

> Quien proponga tal slogan, dejando aparte su evidente utopía, evita preguntarse si este objetivo es alcanzable sin una revolución lingüística, metodológica y estructural, cuyo alcance va mucho más allá de la simple voluntad subjetiva o de la simple puesta al día de una sintaxis." (Tafuri, 1972: 77)

Tildó de "inútilmente angustiosas" a las "opciones de los arquitectos de izquierdas" alineados con una arquitectura contemporánea que se hiciera portadora "de los ideales de racionalización ajenos a la clase obrera":

> La arquitectura contemporánea ha sentenciado los caminos de su propio destino, haciéndose portadora de los ideales de racionalización ajenos a la clase obrera, o que la afectan solo en segunda instancia, como parte de una estrategia política autónoma. Se podrá reconocer la inevitabilidad histórica de tal fenómeno. Pero una vez reconocido como tal ya no es posible esconder la realidad última, que convierte en inútilmente angustiosas las opciones de los arquitectos de izquierdas. (Tafuri, 1972: 77)

"La crisis de la arquitectura moderna", señaló Tafuri, no procedía de fatigas y dilapidaciones: es más bien la crisis de la función ideológica de la arquitectura. (Tafuri, 1972: 78).

En el prefacio de su libro "*Progetto e Utopía*" Manfredo Tafuri (1973) señaló que el desarrollo capitalista le había arrebatado la utopía a la arquitectura obligándola a volverse "pura arquitectura", "forma sin utopía":

> (…) lo que interesa aquí—escribía Tafuri en el prefacio de *Progetto e Utopía*— es precisar qué objetivos ha arrebatado a la arquitectura el desarrollo capitalista; o lo que es lo mismo qué se le ha arrebatado en general a la prefiguración ideológica. Lo que ha llevado a descubrir, casi automáticamente lo que pudo también parecer el "drama" de la arquitectura

> hoy: verse obligada a volverse "pura arquitectura", forma sin utopía, en los mejores casos, sublime inutilidad. Pero a los mistificados intentos de revestir la arquitectura con paños ideológicos, preferimos siempre la sinceridad de quien tiene el coraje de hablar de aquella silenciosa e inactual "pureza". También si ella esconde aún un hálito ideológico, patético por su anacronismo (Tafuri, 1973: ix).[11]

Aproximadamente diez años después de los citados trabajos de Tafuri, en el año 1982, Frederic Jameson presentó un *paper* en el IAUS de Nueva York, titulado: "La arquitectura y la crítica de la ideología"[12]. Dicho trabajo fue posteriormente publicado en 1985 por *Princeton Architectural Press*.

Jameson (2008 [1982]) señala en su texto, que los planteos de Tafuri están en consonancia con la tradición althusseriana de la "semiautonomía" de los niveles de la práctica de la vida social, esto es: que la política está radicalmente desarticulada de la práctica estética (en este caso arquitectónica). En ese sentido, dice Jameson, los planteos de Tafuri implican que "(…) la producción arquitectónica o estética nunca puede ser inmediatamente política; tiene su lugar en otra parte. Los arquitectos pueden por lo tanto ser políticos, como los otros individuos, pero su arquitectura no puede ser política en nuestro tiempo". Según Jameson, en ese marco, una arquitectura del futuro sería posible "(…) solo cuando el futuro haya llegado, es decir después de una revolución social total, una transformación sistemática de este modo de producción en algo distinto" (Jameson, 2008: 419 [1982]).

Siguiendo con su análisis Jameson (2008 [1982]) plantea, que la posición de Tafuri debe entenderse, al interior de la historia del marxismo contemporáneo, como un repudio de lo que los althusserianos denominaron "humanismo marxista" (incluyendo muy específicamente su componente utópico tal como lo representan simbólicamente Marcuse o el propio Henry Lefebvre). Su negativa a sostener la posibilidad de una ideología propiamente "marxista" (que buscaría proyectar futuros alternativos) así como su compromiso con una "ciencia" marxista decididamente crítica y analítica, revelan según Jameson, el parentesco de los planteos de Tafuri

[11] http://www.opuslibros.org/Index_libros/Recensiones_1/tafuri_pro.htm
[12] "Architecture and the Critique of Ideology" Paper presented at the Institute for Architecture and Urban Studies, New York, 1982; published in Architecture, Criticism,
Ideology, ed. Joan Ockman et al. (Princeton: Princeton Architectural Press, 1985)
Arquitecture and the critique of ideology, en ReVisions: papers in Architectural theory and Criticism, II (Invierno, 1984). En https://www.uv.mx/blogs/tipmal/files/2016/09/F-JAMESON-ENSAYOS-SOBRE-EL-POSMODERNISMO.pdf.

con la idea tardía y desesperada de Adorno de una "dialéctica puramente negativa". Eso implicaría según el autor, que la posición de Tafuri *también* es una ideología, y que a su entender "(…) no se saldría de la ideología negándola o comprometiéndose con una "análisis ideológico" negativo y crítico". (Jameson, 2008 [1985]: 419)

Jameson, refiere al texto de Tafuri "*Progetto e Utopía*" como una "historia dialéctica", que tendría una intensidad y una energía intelectual comparable a la "Filosofía de la nueva música" de Theodor Adorno y al "Grado cero de la escritura" de Roland Barthes. En primer lugar, dice Jameson, para practicar el pensamiento dialectico esos autores deben someterse a un sentido de "(…) fracaso necesario, de contradicciones últimas irresolubles y la imposibilidad de futuro", que seguramente, "(…) ha oprimido a los lectores de esos textos, particularmente a los lectores que en tanto artistas practicantes – arquitectos compositores, escritores – "(…) llegan a ellos en busca de sugerencias y aliento en lo que respecta a la posibilidad de la producción cultural futura." (Jameson, 2008 [1982]: 422)

La interpretación de Tafuri, según Jameson, del "(…) creciente cierre del capitalismo tardío (que comienza en 1931 y se intensifica después de la guerra) (…) termina comunicando un sentido paralizante y asfixiante de la futilidad de toda clase de innovación arquitectónica o urbanística de este lado de esa la línea divisoria igualmente inconcebible: la revolución social total." (Jameson, 2008 [1982]: 422)

Sería tonto, dice Jameson, o peor aún, frívolo, discutir esas posiciones en términos de optimismo o pesimismo. Lo que prefiere enfatizar Jameson es el origen formal de esas visiones sombrías del sistema total, que, a su entender, mucho peor que la jaula de hierro de Weber, descienden sobre la vida y la praxis creativa humanas. (Jameson, 1985: 423) Para Jameson, esos libros – de Tafuri, Barthes y Adorno – confirman una intuición acerca de que la "historia dialéctica poderosa" debe siempre "contar la historia del fracaso". (Jameson, 1985: 423)

Según Jameson, para Tafuri la arquitectura es "suprema" entre las artes porque su Otro o exterior es coetáneo de la Historia y de la sociedad mismas: "(…) el limite exterior del edificio individual es la misma ciudad material, (…) entonces el limite exterior de una concepción expandida de la arquitectura que incluya al urbanismo y la planificación urbana es la economía, el capitalismo en la expresión más abierta y desnuda de su poder implacable." (Jameson, 1985: 427) Dice Jameson:

> Los grandes proyectos urbanísticos de la Europa Central de los años 20 (*Siedlungen* o viviendas obreras en Berlín, Frankfurt y Viena) tocan a su Otro en el obstáculo aparentemente "extrínseco" de la especulación financiera y el crecimiento de los valores de la tierra y la propiedad que ocasionan su fracaso absoluto y anuncian el fin de su vocación utópica. (Jameson, 1982: 427)

Respecto a esos grandes proyectos, Jameson señala que mientras que para la historia tradicional de las formas ese "(…) es un hecho extrínseco y de algún modo accidental, superfluo que en esencia ´no tiene nada que ver´ con los valores puramente formales de estos diseños, en la práctica de Tafuri de la dialéctica, esa situación aparentemente extrínseca es arrastrada hacia la espiral dialéctica y emite un juicio absoluto de la Historia sobre esas formas utópicas". (Jameson, 1985: 427)

En los tres textos – de Tafuri, Barthes y Adorno – según Jameson, "(…) el presente se proyecta en última instancia como la contradicción final y más absoluta, la ´situación´ que se ha convertido en un muro vacío, más allá del cual la historia no puede pasar" (Jameson, 1985: 428). Jameson refiere en Tafuri una "renuncia estoica a la acción (…) y una renuncia prácticamente hegeliana de todos los futuros posibles". El pesimismo de Tafuri, dice Jameson debe verse como una necesidad formal de la estructura genérica de su texto – historiografía dialéctica – antes que como una ´opinión´ o ´posición´ por derecho propio.

Pero desafortunadamente, dice Jameson, también debe leerse como una opinión o una posición (Jameson, 1985: 429.) El autor menciona que en los términos formulados por Marx (1857) en *Grundrisse*, la revolución socialista sería una "revolución global" o no sería nada, lo que implica que no podría surgir según Marx "(…) un sistema social diferente de los intersticios del viejo, de este o aquel sector del capitalismo". (Jameson, 1982: 432)[13]

En este punto, dice Jameson, ya se habrá reconocido la perspectiva que es característica de Tafuri: "(…) no puede haber un cambio cualitativo en ningún elemento del viejo sistema capitalista – como por ejemplo la arquitectura y el

[13] "No solo no puede haber socialismo en un solo país; tampoco puede haber nada similar a socialismo en un solo bloque de países; la revolución socialista será, por tanto, y por definición, una revolución global o no será. E igualmente obvio: no puede surgir un sistema social diferente de los intersticios del viejo, de este o aquel sector del capitalismo. (Jameson, 1982: 432)

urbanismo – si no se produce con anterioridad una transformación revolucionaria y sistémica total. (Jameson, 1985: 432).

La "noción apocalíptica de revolución social total" que según Jameson trasluce Tafuri, en un periodo de despolitización y reacción, estaba "fatalmente destinada a la clase de desaliento que a menudo ha llevado a marxistas a renunciar a lo político: recuerdo – dice Jameson – a Merleau–Ponty y Adorno, así como a muchos ex–trotzkistas de los '30 y '40 y a los ex–maoístas de los '60 y ' 70). (Jameson, 1984 en 1991: 99)

Como alternativa a esa convicción tafuriana de que no podría "(…) hacerse nada nuevo, cambios fundamentales dentro del capitalismo tardío", sobre el final del texto Jameson planteaba como alternativas la noción de una "arquitectura propiamente gramsciana" y la "política del espacio" de Lefebvre. (Jameson, 1985: 447)

La noción de "arquitectura propiamente gramsciana" se asocia en el texto de Jameson, a una "teoría de *enclave*" de la transición social, en la que el futuro se teoriza en términos de "huecos" al interior del sistema anterior:

> (…) el futuro emergente, las nuevas y todavía nacientes relaciones sociales que anuncian un modo de producción que en última instancia desplazará y subsumirá el aún dominante, se teoriza en términos de los huecos y los puestos de avanzada al interior del sistema anterior. (Jameson, 1985: 434)

Dice Jameson:

> (…) la naturaleza espacial de la caracterización no es un accidente y comunica algo así como una tensión histórica entre dos tipos radicalmente diferentes de espacio, en los que el tipo de espacio emergente pero más poderoso extenderá gradualmente su influencia y dinamismo sobre la vieja forma, desplegándose desde sus implantaciones iniciales y "colonizando" gradualmente lo que persiste a su alrededor. (Jameson, 1985: 434)

Según Jameson, la crítica que hace Tafuri del *international style* es primero y antes que nada una crítica de la "teoría de enclave". Le Corbusier por ejemplo dice Jameson, hablaba de evitar las revoluciones políticas, no porque no estuviera comprometido con las revoluciones políticas, sino porque consideraba la construcción y la constitución de nuevos espacios, como la acción más revolucionaria, una acción que podía remplazar, la revolución estrechamente política de la mera toma del poder:

> Y si la experiencia de un nuevo espacio se asocia con toda una transformación de la vida cotidiana, la posición aparentemente antipolítica de Le Corbusier puede leerse como una ampliación de la concepción de lo político y notarse su parentesco anticipatorio con concepciones de la "revolución cultural", que son mucho más agradables para el espíritu de la izquierda contemporánea. (Jameson, 1985: 435)

1.3. Glaciación posmoderna.

Lo que Tafuri como historiador dedicado a "poner en crisis todas las seguridades"[14] no pronosticaba a inicios de los setenta, era cuál sería el efecto sobre las ciudades y la arquitectura, luego de que transcurrieran dos décadas de "glaciación" posmoderna (Guattari, 1991 / 1998:83) o de "quiebre posmoderno" (Durham, en Jameson, 2008:12). ¿Cuál sería el escenario al día siguiente y los días siguientes de que se asumiera el "ocaso de los arquitectos como ideólogos activos"? ¿Cuál sería el escenario luego de una progresiva retracción y ausencia de los Estados en materia de política urbana, e incluso de un "sabotaje del urbanismo" en el que fuera "(…) ridiculizado al punto de que departamentos universitarios enteros habían cerrado, estudios habían quebrado y burocracias habían sido despedidas o privatizadas"? (Koolhaas, 1994: 965)

A fines de los ochenta Luis Fernández Galiano escribió en una editorial de la revista "Arquitectura Viva" dedicada a la arquitectura de la llamada "década Rosa": "Ya no se construyen viviendas sociales o escuelas, sino edificios de oficinas, centros comerciales y museos" (Fernández Galiano, en AV 1989: 5). En la misma revista Mary Mc Leod (1989) señalaba que en el sector público, la reducción de los fondos de la administración Reagan para vivienda estatal y su recorte drástico de los programas sociales habían eliminado prácticamente los encargos dirigidos a los pobres y a los grupos minoritarios (Mc Leod en AV 1989: 12). Para el caso inglés y durante la década de los ochenta, Montaner y Muxi (2011), refieren al desmantelamiento "del mayor parque público de viviendas sociales en alquiler" a manos del gobierno de Margaret Thatcher. Y en esa línea al desmantelamiento también de la "(…) más poderosa y completa maquinaria administrativa de planificación urbana y arquitectónica que jamás haya existido en las democracias occidentales":

[14] Entrevista a Manfredo Tafuri realizada por El Pais, Barcelona 21 de mayo de 1987.

> "Durante el mandato del laborista Clement Attlee (1945-1951) arrancó la creación del más grande parque público de viviendas sociales en alquiler. Como es sabido, todo ello fue desmantelado por el Gobierno de Margaret Thatcher, en el inicio de la etapa del neoliberalismo a principios de la década de 1980." (Montaner y Muxi, 2001: 50)

Respecto a las "formas deconstructivistas", Mc Leod (1989) señalaba que encarnaron el "olvido de lo social en sí mismo", indicando que: "(…) rechazaron la nostalgia, la invención historicista y la negación posmoderna del presente" pero encarnaron otro tipo de olvido: un olvido de lo social en sí mismo. (Mc Leod, en AV 1989: 19) Para Mc Leod (1989) la "sumisión política de la arquitectura de la década Rosa" fue "(…) simplemente el reverso de las aspiraciones utópicas del Movimiento Moderno" (Mc Leod, en AV 1989: 19).

1.4. Desde el escepticismo a una conciencia.

Si durante la década de los ochenta el "olvido de lo social" (Mc Leod, AV 1989: 19) encarnó el presagio tafuriano del ocaso de los arquitectos como "ideólogos activos" (Tafuri, 1975:ix), desde fines de los noventa, asistimos a un ciclo inverso donde el discurso comienza a transcurrir: "(…) desde el escepticismo a una conciencia", en los términos planteados por Rem Koolhaas (2002 citado en Godelewsky, J; 2010). En el marco de un video documental sobre los estudios que el autor desarrollaba en la ciudad nigeriana de Lagos, Koolhaas señala:

> A principios de los noventa, era muy escéptico sobre el valor de planificación (…) Si extrapolas las tendencias actuales, Hay muchos signos que muestran que el mundo va a ser un lugar terrible. Hay muchas razones para creer que el *laissezfaire* no es la respuesta. Así que la planificación es cada vez más interesante para mí. Representa un ciclo desde el escepticismo hasta una conciencia de que tenemos que tratar de asumir el papel de planificadores, tal vez de una manera nueva. [15]

En 1998, en el marco de un seminario continuo de posgrado en la Escuela de Diseño de Harvard llamado *Project on the City*, Koolhaas propuso estudiar las lógicas de funcionamiento de la ciudad nigeriana de Lagos, un territorio abyecto para el *mainstream* arquitectónico y urbano de la década Rosa. Así, uno de los principales representantes del *star-system* arquitectónico global, viajaba a fines de los noventa con sus estudiantes de Harvard, para investigar el funcionamiento de una ciudad

[15] Interview, Bregtje van der Haak, July 5, 2002, p.16.

caracterizada por la híper-densidad poblacional y la extrema pobreza, amalgama hipercompleja de actores y procesos formales e informales.

En el libro *Mutations* de Koolhaas (2001) en al apartado "Lagos: *How it Works*?" se mencionaban dos tendencias del proceso de modernización de las ciudades a inicios de siglo XXI que motivaban su incursión en Lagos: por un lado el crecimiento poblacional de zonas urbanas y por otro la tendencia a que ese crecimiento se concentre mayoritariamente en países pobres. En el mencionado libro y siguiendo al *Global Urban Observatory* se indicaba que para 2015 de las 33 megalópolis mundiales, "(…) 27 estarían localizadas en países subdesarrollados, 19 en Asia, Tokyo será la única ciudad rica que figurará en la lista de las 10 ciudades más grandes del mundo."

Dos años después de esa incursión koolhaasiana en la conflictiva urbana de la ciudad de Lagos, en el año 2000 el premio *Veronica Rudge Green Prize* de Diseño Urbano de Harvard fue entregado al arquitecto rosarino Jorge Mario Jáuregui, por su trabajo dedicado a la urbanización de favelas en la ciudad de Río de Janeiro.[16]

Pocos años después, en 2008 los también profesores de Harvard, Christian Werthmann, y John Beardsley realizaron una exposición titulada: "*Dirty Work Transforming the Landscape of Nonformal Cities in the Americas*", donde exhibieron un conjunto de mapas sobre la presencia de áreas informales en las ciudades latinoamericanas y donde se llamaba la atención sobre el hecho de que: "La tercera parte de los habitantes de las ciudades del mundo - 1 billón de personas – vive en áreas informales". Según Werthmann y Beardsley, "Dirty Work" había sido diseñada para disparar dentro del ámbito de la arquitectura del paisaje y de la planificación de las ciudades, el hecho de que la tercera parte de la población urbana del mundo vive en *slums*, pero sólo el 1% de los profesionales del diseño trabajan allí.[17]

En 2013 el premio *Veronica Rudge Green Prize* de Diseño Urbano de Harvard fue entregado al proyecto "PUI Nororiental", enmarcado en la política de urbanismo social de Medellín, liderada por el arquitecto colombiano Alejandro Etcheverry Restrepo.[18]

El 4 de abril de 2016 en el edificio de la Sede de la Organización de Naciones Unidas y en el marco de la ceremonia de entrega de los premios Pritzker, el flamante

[16] http://www.jauregui.arq.br/greenprize.html
[17] https://news.harvard.edu/gazette/story/2008/02/dirty-work/
[18] http://www.gsd.harvard.edu/2013/08/2013-green-prize-in-urban-design/

premiado Alejandro Aravena (2016) decía en su discurso: "(…) Que gran lugar para lanzar un mensaje sobre como la arquitectura puede corregir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de las personas".[19]

Esa reivindicación del diseño arquitectónico como herramienta política presente en el discurso de Aravena, es solo un hito más dentro de un extenso mapa que registra el reposicionamiento reciente de debates acerca de la relaciones entre arquitectura, urbanismo y política. Ello muestra el reingreso de un tema que caracterizó la agenda de las décadas de los cincuenta y sesenta, que atravesó la "glaciación" posmoderna de los setenta y los ochenta, y que reingresó desde fines de los noventa para reinstalarse en la agenda académica y disciplinar de las primeras décadas del siglo XXI.

1.5. Sous le pavés, la plage.

A inicios de la década de los setenta, el arquitecto suizo estadounidense Bernard Tschumi desarrolló desde la *Arquitectural Association* de Londres dos cursos titulados "*Urban Politics"* y *"The Politics of Space*". Ese breve ciclo, que cierra en 1972 con el artículo titulado "The environmental trigger", representó según el autor una indagación sobre "(…) el potencial y los límites de la acción política en arquitectura"[20]. Tschumi propuso dos tipos de exploración sobre "actos políticos" en arquitectura: el *counter-design* o "contra-diseño" y las "*exemplary actions*" o "acciones ejemplares" – (Tschumi, 1996: 10)

Esas exploraciones estuvieron explícitamente vinculadas a las ideas de Henry Lefebvre presentadas en el libro "El derecho a la ciudad" de 1968, así como también a la atmosfera cultural del mayo francés y en particular a las actividades de la llamada "Unidad Pedagógica 6" (UP-6), que derivó de la disolución de la Escuela Nacional de Bellas Artes de Paris. Respecto al pensamiento de Henry Lefebvre, Tschumi (2006) señala que:

> Estaba fascinado por el análisis de Lefebvre sobre las ciudades. Él hablaba acerca de las políticas del espacio diciendo que la ciudad era una proyección de la sociedad sobre el suelo – que la arquitectura era literalmente un reflejo de la sociedad. Y eso daba lugar a una

[19] https://www.youtube.com/watch?v=FzF7uhMG-YE
[20] Según el autor el cierre de esta etapa de trabajo, fue el texto "The Environmental Trigger" de 1972 que según Tschumi "(…) literalmente cerró un ciclo, indicando el potencial y los límites de la acción política en arquitectura": "The Environmental Trigger literally closed a chapter, indicating the potential and the limits of political action in architecture (Tschumi, 2006, p.19)."

paradoja: uno no podía construir algo que no fuera un reflejo de lo que ya existía, pero al mismo tiempo estaba el deseo de crear el molde para una sociedad futura. La arquitectura se inicia por la sociedad, pero a su vez afecta a la misma sociedad que la produce. (Tschumi, 2006: 15. Trad. de autor)

Una de las "acciones ejemplares" desarrolladas por Tschumi y sus estudiantes de la *Arquitectural Association* (AA) en 1971, fue la ocupación de una estación de ferrocarriles abandonada en *Kentish Town*, Londres. En su artículo "*The environmental trigger*" o "Detonante Ambiental" escrito por Tschumi en 1972 para los cursos de la AA, el autor señala que la toma de la estación de *Kentish Town* buscaba promover un uso libre del espacio mediante "pintadas" e instalación de estructuras inflables para servicios comunitarios. La intervención duró dos semanas hasta que fue desalojada por la policía. Al respecto el autor comenta:

(…) La toma de la cerrada estación de ferrocarril de Kentish Town en Londres con mis estudiantes de la AA en noviembre de 1971, con las consiguientes pintadas y actividades okupas, fue más allá de la mera implementación de estructuras inflables para servicios comunitarios. Los 5 minutos que duró la toma y la apropiación del espacio fueron los primeros pasos del uso libre del espacio urbano" ("*The environmental trigger*" 1972 citado en Tschumi 1996: 11. Trad. de autor.)

Imagen 1: Kentish Town Railway Station John Gay. Date Taken: 1970 – 1979.
http://viewfinder.english-heritage.org.uk/search/reference.aspx?uid=151354&index=0&form=advanced&county=GREATER%20LONDON&who=Gay

El propósito de las "acciones ejemplares" escribía Tschumi en 1972 era revelar que la organización capitalista de los espacios destruía todo espacio colectivo":

> (…) el propósito de las *acciones ejemplares* son la desmitificación y la propaganda; significa revelar que la organización capitalista de los espacios destruye todo el espacio colectivo para desarrollar división y aislamiento, y que es posible construir rápido y barato con métodos constructivos que están en contradicción con el sistema. Está implícito que el subdesarrollo de los métodos constructivos es un resultado directo de la propiedad privada de la tierra. El propósito es, por lo tanto, no solo la realización de un objeto construido para sí mismo, sino también la revelación a través de la construcción de realidades y contradicciones de la sociedad. ("The environmental trigger" 1972 citado por Tschumi, 1996: 11. Trad. de autor)

El autor mencionaba como inspiración de las "*exemplary actions*", las acciones de los estudiantes parisinos de la Unidad Pedagógica 6 (UP6). Bernard Tschumi junto a Martin Pawley habían publicado en el año 1971 en la revista *Architectural Design* un artículo titulado: "*The Beaux Arts since ´68*" donde describían el proceso de disolución de la ENSBA y la creación de las Unidades Pedagógicas. Allí reseñaban una acción de la Unidad Pedagógica 6 (UP-6) en la que se instaló un local comunitario llamado "La Casa del Pueblo", ocupando un galpón sin terminar existente en un predio de propiedad privada, lindero a un conjunto de viviendas habitadas por inmigrantes portugueses, en proceso de realojo por parte de las autoridades locales.

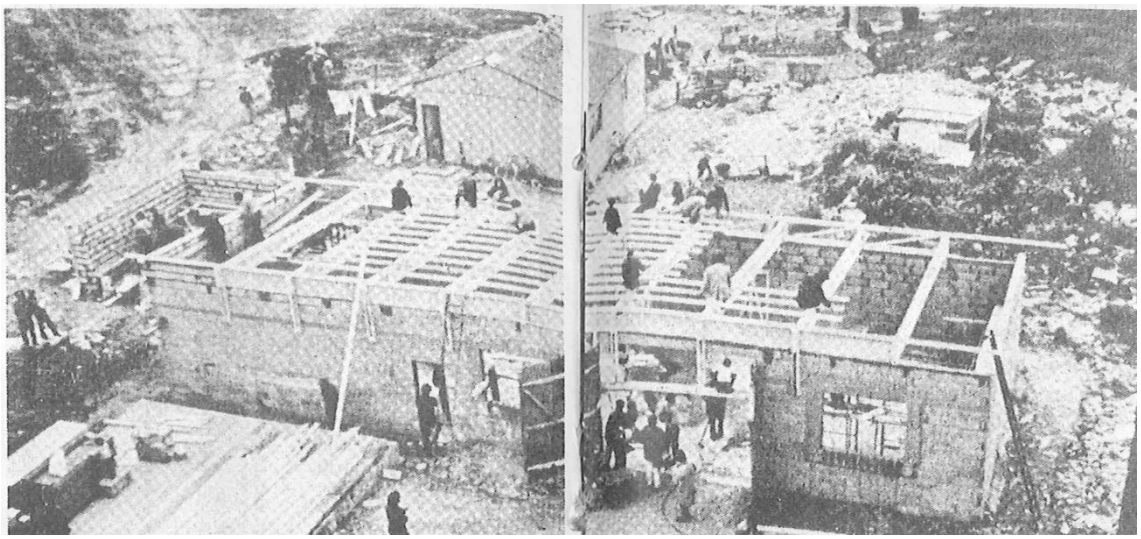


Imagen 2: Intervención de UP-6 en Belleville. Bernard Tschumi y Martin Pawley. "*The Beaux Arts since ´68*" En Revista AD, 1971 pp560-561.

Un folleto de la UP-6 reseñado en el artículo de Tschumi y Pawley explicaba que la intervención de la "Casa del Pueblo" era una forma de denuncia de las condiciones de vida de las familias de trabajadores inmigrantes portugueses y la presión de

desalojo que la administración local estaba realizando sobre ellos. La intervención fue desalojada por la policía luego del reclamo de los propietarios del predio:

> Desde 1964 los trabajadores inmigrantes portugueses habían estado viviendo en una barriada del suburbio norte de Villeneuve la Garenne en condiciones extremadamente precarias. Desde 1968 la administración local había estado haciendo intentos para forzarlos a dejar el distrito con amenazas y sin ofrecer una alternativa. En noviembre tiraron abajo cinco viviendas y reubicaron a los habitantes en hospedajes sin baño ducha, calefacción y espacios para visita. (…) Los inmigrantes habían estado haciendo presión para que se les permitiera ocupar un galpón vacío en un terreno lindero. Las autoridades no habían siquiera respondido a la consulta. Los estudiantes del ex ENSBA/UP6, en conjunto con el "Comité de Acción" local, decidieron terminar la construcción de ese galpón y equiparlo como un centro comunitario con servicios para niños y alfabetización. (…) El 6 de noviembre de 1970 a las 2:30 pm cuando todos estaban trabajando la policía demolió el centro comunitario. La razón dada fue que el propietario de la tierra había amenazado a la autoridad local pro haber permitido la ocupación. Citado en AD, Bernard Tschumi y Martin Pawley. "*The Beaux Arts since ´68*" pp560-561. (Architectural Design, julio de 1971: 560)

Según Tschumi y Pawley (1971) dicho evento representó "el más carismático logro de los estudiantes de la UP6 para adaptar sus estudios "a nuevos fines sociales". Los autores comentan que mediante un desvío o *detournement* de los ejercicios de construcción convencionales, la UP-6 logró llamar la atención de la prensa sobre el tema. (Tschumi y Pawley 1971: 560).

En su artículo de 1972 "*The environmental trigger*" Tschumi señala que el significado político de la intervención de la UP-6 yacía en el acto retorico de haber erigido un edificio para la gente en suelo de propiedad privada, no en el diseño de la construcción en sí mismo:

> El espacio en sí era neutral, pero para probar que tenía un significado político, se necesitaban señales específicas a este efecto para darle un nombre o, de manera menos cruda, realizar actos políticos que implican construir (en este caso, erigir un edificio para la gente en propiedad privada o estatal) fue un acto retórico, y el único posible, ya que la razón principal de tales actos fue su valor simbólico y ejemplar en la confiscación de tierras, no en el diseño de lo que se construyó. (Citado de The environmental trigger 1972, en Tschumi 1996: 9)

En el artículo "*The Beaux Arts since ´68*" Tschumi y Pawley (1971) reseñaban también un folleto titulado "*Why*?" donde puede observarse el tono de los cuestionamientos que los estudiantes parisinos de la UP-6 presentaban a la sociedad francesa respecto de los problemas urbanos y arquitectónicos de sus ciudades:

¿Por qué razón a las familias de bajos ingresos con hijos a cargo les es imposible encontrar una casa?

¿Por qué razón uno tiene que esperar 10 años para acceder a alojamiento de arrendamiento controlado HLM?

¿Por qué la mayoría de los trabajadores deben pasar dos o tres horas por día para llegar al trabajo?

¿Por qué las familias pobres tienen que pagar (en proporción a su ingreso) dos o tres veces más por su casa que las familias ricas?

¿Por qué dos tercios de las casas francesas no tienen ducha ni baño?

¿Por qué 15 millones de franceses viven en condiciones de hacinamiento?

¿Por qué los servicios comunitarios no se construyen ni se prevén cuando se planifican desarrollos de viviendas suburbanas?

¿Por qué existe espacio de guardería para solo nueve niños por cada mil?

¿Por qué los habitantes de las áreas de remodelación siempre se realojan en los suburbios, a millas de su antigua comunidad?

¿Por qué los "métodos de construcción eficiente" cuestan la vida a tres trabajadores por día en las zonas de construcción en Francia?

¿Por qué el 70% de los trabajadores de la construcción francesa trabajadores inmigrantes que viven en asentamientos o condiciones de gran hacinamiento?

¿Por qué el gobierno da la responsabilidad de la construcción de alojamientos HLM, servicios y caminos enteramente al sector privado?

¿Por qué los objetivos de alojamiento se han reducido en 100.000 unidades para 1970?" (Citado en Tschumi, Pawley, AD 1971: 555-557)

El panfleto concluía con la siguiente interpelación al lector:

Esos son sus problemas tanto como los nuestros. Nosotros los vemos como un reflejo del absurdo de nuestro sistema educativo y nuestro proceso de selección. Por eso estamos en huelga. Tschumi, Pawley, AD 1971: 557)

Así, la huelga de los estudiantes parisinos que contribuyó a la disolución de la histórica Escuela Nacional Superior de Bellas Artes (ENSBA), se explicaba según los integrantes de la UP-6 como una protesta acerca de los problemas de las ciudades francesas y un reflejo de su sistema educativo.

Tschumi y Pawley (1971) señalaban que la ocupación de las Oficinas Ministeriales y las operaciones del "*Cours Sauvage*" de la UP-6, "(…) tuvieron éxito en llevar su protesta a la arena pública por fuera de los confines de la escuela" logrando por ejemplo la autorización del Ministerio para crear su Unidad Pedagógica, que no estaba en los planes originales. Pero ponen en duda la efectividad de sus operaciones respecto a las poblaciones afectadas por los procesos de renovación urbana como *Belleville*. La población de esos lugares, decían los autores, siguió a merced de los programas de realojo. (Tschumi y Pawley, 1971: 560)

Otro documento de la época reseñado por Tschumi y Pawley perteneciente al grupo *Environmental Mai´68* hacía explicita las posiciones de la UP-6, donde la ciudad era entendida como: "(…) entorno construido por la burguesía con sus justificaciones tecnocráticas y funcionales" que debía transformarse en "una construcción del entorno democráticamente organizada para alcanzar la transformación de los medios de construcción". ¿Por qué lucharemos? decía el texto de la UP-6: "Lucharemos por la propiedad colectiva de la tierra y los medios de producción que luego se eliminarán del ámbito de la ganancia privada." (Panfleto grupo EM 68 (*Environmental Mai´68*) citado en Tschumi, Pawley, AD 1971: 553)

Es interesante constatar que treinta años antes de los episodios del mayo francés, en el discurso de creación de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) de 1928, los arquitectos firmantes de la declaración de *La Sarraz*, denunciaban un estado de "fragmentación caótica del suelo" de las ciudades, y proponían como respuesta una "administración colectiva del suelo" y modificaciones "de las leyes relativas a la herencia". Señalaban textualmente:

> La actual fragmentación caótica del suelo, debida a la compraventa, a la especulación y a la ley de herencia, debe combatirse mediante una administración colectiva del suelo ejercida de forma planificada. Este proceso ya se puede iniciar hoy mediante la transferencia de la plusvalía injustificada a la comunidad y la modificación de las leyes relativas a la herencia.[21]

Cinco años más tarde, en la redacción de la "Carta de Atenas" del CIAM IV en 1933, nuevamente se señalaba que "la iniciativa privada" y "el hambre de ganancia"

[21] Declaración de La Sarraz, Recuperado el 4/02/2018 en: https://es.scribd.com/document/302919310/1928-CIAM-Declaracion-de-La-Sarraz

era la "base de ese lamentable estado de cosas" que había generado la crisis de humanidad en las ciudades:

> (…) todas dan prueba del mismo fenómeno: el desorden que ha introducido el maquinismo en un estado que hasta entonces implicaba relativa armonía. (…) En las grandes ciudades reina una crisis de humanidad, que repercute en toda la extensión de los territorios.» [22] «El predominio de la iniciativa privada, inspirada por el interés personal y el hambre de ganancia, se halla en la base de ese lamentable estado de cosas. [23]

De ese modo, los análisis de conflictividad urbana basados en la contradicción de intereses privados y públicos, y la alternativa de solución mediante la "administración colectiva del suelo", aproximan posiciones entre los estudiantes universitarios de la UP6/ENSBA del mayo francés y los arquitectos de la primera etapa de los CIAM - 1929 - 1933. [24] Ambos enfoques se vinculaban a su vez de manera más o menos explícita con algunas consignas centrales del urbanismo soviético de la Rusia post-zarista.

Tafuri (1984) señala que el 13 de enero de 1918 se publica en el "(…) naciente Estado soviético la carta de los Derechos fundamentales del pueblo trabajador y explotado, en el que por primera vez en la historia contemporánea se declara abolido el derecho de propiedad de los bienes-tierra":

> La propiedad privada del suelo es eliminada; todo el territorio es declarado propiedad de todo el pueblo y entregado, sin indemnizaciones, a los trabajadores, sobre la base del uso común del territorio. Todos los bosques, las riquezas de la tierra, las aguas de importancia colectiva, todo el inventario mobiliario e inmobiliario (vivo o muerto), bienes de valor e instalaciones idóneas, son declarados de propiedad nacional. (Tafuri, 1980: 188)

Algunos años antes Anatole Kopp (1967) había datado el nacimiento del urbanismo soviético en un decreto del 19 de febrero de 1918 del Comité Ejecutivo Pan-Rusia que decide la socialización del suelo:

> Artículo primero: Todos los derechos de propiedad sobre el suelo, el subsuelo, las aguas, los bosques y las fuerzas vivas de la naturaleza dentro de los límites de la República Federativa de los Soviets de Rusia son abolidos por siempre jamás. (Kopp, 1967:15)

[22] Carta de Atenas. Inciso 71. Recuperado el 4/2/2019 en: http://www.upv.es/tur-xxi/VAR/DOC/ATE/nueva_ate_3.htm
[23] Carta de Atenas. Inciso 72. Ibídem.

Kopp (1967) mencionaba también un decreto del 20 de agosto de 1918 donde se amplió la abolición de derecho de propiedad a los bienes inmuebles que se colocaban a disposición de los poderes locales:

> Artículo primero: El derecho de propiedad individual es abolido para todas las parcelas sin excepción comprendidas en los límites de aglomeración urbana, que estén edificadas o no, que pertenezcan a particulares o a empresas de producción o a instituciones (Kopp, 1967:15).
>
> Artículo Quinto: Todos los terrenos y edificios que en aplicación del presente decreto cesen de ser propiedades individuales son colocados a disposición de los poderes locales (Kopp, 1967:15).

Tafuri (1984) señala también una la ley de octubre de 1917, donde los municipios de la URSS quedaron facultados para confiscar todos los apartamentos vacíos, para atribuirlos a los sin-hogar o a los grupos de condiciones más miserables, en tanto que otro decreto del 14 de diciembre de 1917 prohibió toda clase de especulación sobre el suelo urbano. (Tafuri, 1984:188). Según Tafuri, se seguía así una línea indicada ya desde 1872 por Engels, como un primer momento de la gestión socialista de la ciudad, paralelo a lo que ya se hizo, en formas diferentes y menos radicales en Viena en los primeros años de la socialdemocracia. (Tafuri, 1984:189).

Así, la lucha por la propiedad colectiva de la tierra, vincula los planteos de la UP-6 en la atmosfera del mayo francés, con las propuestas de los CIAM en la declaración de La Sarraz y con la "carta de los Derechos fundamentales del pueblo trabajador y explotado" de 1917 en el naciente estado soviético. Todos ellos lidiaron de manera más o menos frontal, de manera más o menos radical, con los efectos del "derecho de propiedad", surgido tras la Revolución Francesa en el año 1807. Según Montaner y Muxi (2011) en ese acto se instaló la "(…) garantía de tierras, casa y muebles frente a la arbitrariedad del poder":

> Se trata de una conquista de la revolución burguesa y a lo largo de la historia la clave ha consistido en regular dicho derecho para que el hecho de garantizar la propiedad privada no conlleve abusos por parte de quienes acumulan riqueza y concentran la propiedad del suelo y los bienes inmobiliarios de un modo antisocial, para evitar los excesos de quienes hacen un uso antisocial de la propiedad o de quienes hacen un reclamo abusivo de sus expectativas especulativas (Montaner y Muxi 2011: 29).

En su libro *Architecture and Disjunction,* Bernard Tschumi (2006 a) señala que en la atmosfera cultural de fines de los sesenta veía tres posibles roles para los

arquitectos: 1) actuar como conservadores de la tradición y de las prioridades económicas y políticas de la sociedad existente, 2) actuar como intelectuales críticos que revelan las contradicciones de la sociedad y 3) actuar como "revolucionarios" en tanto fuerza profesional dirigida a la generación de nuevas estructuras urbanas y sociales. (Tschumi, 1996: 9. Trad. de autor)

Según Tschumi, su posición fue un intento de combinar el rol de crítico y el de revolucionario. (Tschumi, 1996: 10) La interrogante central que movilizaba a Tschumi a sus veintiocho años en el texto "*The environmental trigger*" era: ¿Es posible dejar de ver a la arquitectura y a la planificación como producto de la sociedad dominante para que se transforme en un catalizador para el cambio? (Tschumi, 1996: 7. Trad. de autor)

Hay en la experiencia de la ocupación de la estación abandonada de *Kentish Town* una práctica que podríamos llamar "acción política desde la arquitectura": un profesor y un grupo de estudiantes llevan adelante una acción de reapropiación efímera de un espacio abandonado que busca criticar un determinado estado de cosas. En palabras de Bernard Tschumi, se intentaba cuestionar el hecho de que "las formas de organización capitalista" destruyen "todo espacio colectivo". (Tschumi 1972 citado en 1996: 11. Trad. de autor). En esa línea pueden entenderse también las acciones de los estudiantes de la UP 6 en busca de llamar la atención sobre las condiciones de vida de trabajadores inmigrantes de *Belleville* y las políticas urbanas de las cuales eran objeto.

1.6. Desde *Belleville* a *São Vito*.

Treinta años después de las agitaciones políticas del mayo francés, el arquitecto Rem Koolhaas – que había iniciado sus estudios en la *Architectural Association*[25] en 1968 – eligió como objeto de intervención para su participación en el evento *Arte/Cidade* de San Pablo, un enorme edificio en el centro histórico de la ciudad habitado por poblaciones pobres. El *São Vito* era conocido popularmente como la "más grande favela vertical de San Pablo", un edificio modernista de 26 niveles que funcionaba sin servicios y sin ascensores. (Brissac, 2009: 60). Según Monteiro (2018): el edificio estaba: "Habitado por personas de baja renta, con problemas de

[25] https://en.wikipedia.org/wiki/Rem_Koolhaas

mantenimiento el edificio pasó a ser identificado como un símbolo de la decadencia del centro". (Monteiro, 2018: 272)

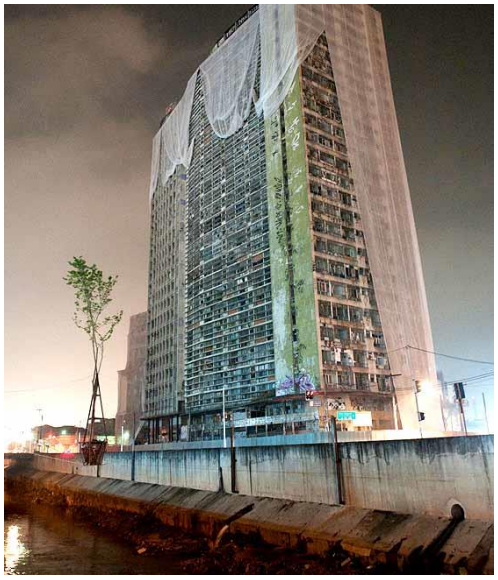


Imagen 3: *São Vito*. https://urbancidades.files.wordpress.com/2007/05/edificiosao-vito.jpg

En ese contexto, Koolhaas propuso concretar la instalación de un ascensor dentro del *São Vito*. Según la página web de *Arte/Cidade*, la propuesta buscaba "(…) crear un hecho movilizador, que aglutine habitantes, las empresas, el poder público, los arquitectos y los medios de comunicación".[26] En el marco de esa intervención, Koolhaas contactó a la sede europea de la marca de Elevadores Schindler, para viabilizar la cesión de un equipo que sería expuesto en el *Sesc Belenzinho* para visitas públicas: "La cabina y la maquinaria se acompañan de imágenes e información sobre el edificio. Una pantalla de los elementos en discusión, como una investigación sobre el edificio y testimonios de los habitantes:"[27]

> La estrategia consiste en provocar una discusión en la ciudad sobre sus condiciones de vivienda y potencialidad de renovación urbana a gran escala. Crear un hecho movilizador, que aglutine a los moradores, las empresas, el poder público, los arquitectos y los medios. [28]

[26] Recuperado el 4/2/2019 en: http://www.artecidade.org.br/novo/koolhaas_st.htm
[27] Ibídem.
[28] http://www.artecidade.org.br/novo/koolhaas_st.htm. Citamos en extenso: Citamos en extenso la nota critica de la página *artecidade*: "Este proceso interesa más que el resultado final, la efectiva instalación del equipo en el edificio. A diferencia de los procedimientos urbanísticos y artísticos convencionales, que en general se resumen a la inserción de objetos, más o menos funcionales o estéticos, en el espacio urbano, esta intervención se centra en la dinámica que pueda engendrar. Aquí el propio proceso, la posición de los proveedores, las reacciones del condominio, las alternativas de financiación, las posibilidades de participación del poder público, se convierte en ejemplar de una estrategia de intervención urbanística, altamente flexible, basada en la participación de diferentes instituciones y grupos sociales de la ciudad. Contrapuesta a los proyectos de desarrollo, centralizados y programáticos, que han sido presentados por

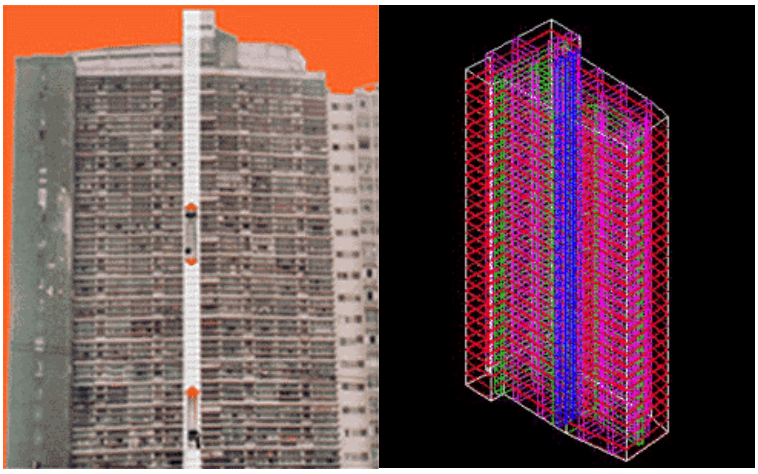


Imagen 4. Propuesta de Rem Koolhaas para São Vito en Arte/Cidade. (1998)
http://www.artecidade.org.br/novo/koolhaas_outline.htm

En una conferencia presentada por Nelson Brissac (2009)[29] en la Universidad Politécnica de Valencia sobre la intervención de Koolhaas en el *São Vito*, el autor señalaba que las organizaciones de drogas percibieron que el ascensor liberaría a las personas de su control y por ende presionaron a los líderes para suspender todo tipo de contacto, forzando a suspender las negociaciones, decía Brissac:

> (..) Cuando las negociaciones para implantar el ascensor estaban a punto de cerrarse, surgió un nuevo hecho que cambió los términos de la situación. Los líderes informales de la ocupación suspendieron repentinamente todo tipo de contacto y cuando finalmente pude hablar con ellos, me dijeron que ya no querían ascensor: No vuelvan aquí o el crimen organizado nos va a matar a todos. ¿Qué sucedió? Las propias organizaciones de distribución de drogas, que son fortísimas en la ciudad, percibieron que el ascensor liberaría a las personas de su control. Eso muestra a las claras la cantidad de variables que se deben tener en cuenta al desarrollar proyectos (Brissac, 2009).

El "texto crítico" que comentaba la intervención de Koolhaas en *Arte/Cidade* refería al proyecto como una alternativa a las propuestas de demolición del edificio y la incorporación del área a nuevo enclave urbano impulsado por corporaciones inmobiliarias y capital financiero internacional:

> Los proyectos de desarrollo urbano a gran escala para el área, promovidos por grandes corporaciones inmobiliarias y el capital financiero internacional, tienden a proponer, como en

grandes corporaciones internacionales." (Recuperado el 4/2/2019 en: http://www.artecidade.org.br/novo/koolhaas_st.htm Traducción de autor)

[29] En "Ciudades (im)propias: la tensión entre lo global y lo local". Valencia, Abril de 2011. Recuperado el 30 de noviembre de 2018 en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3829187.pdf IntervencionesEnLaMegaciudadArteCidadeZonaLeste200-3829187%20(2).pdf

> el caso de la Torre San Vito, la demolición del edificio y la incorporación de su área al enclave urbano dominado por una región nueva megaestructura. ¿Qué otras alternativas, en el contexto de una amplia reestructuración urbana de la región, podrían ser pensadas?[30]

La actitud de Koolhaas en el *São Vito*, - que coincide temporalmente con el inicio de sus estudios sobre Lagos - había sido anticipada en el texto *What ever happened to urbanism?* del año 1994. El autor hablaba allí de la necesidad de un urbanismo que fuera capaz de concebir "(…)nuevas modestias [*modesties*], intervenciones parciales, realineamientos estratégicos, posturas comprometidas que puedan influenciar, redirigir, tener éxito en términos limitados, reagrupar, incluso empezar desde cero, aunque nunca reestablezcan el control.". (Koolhaas, 1994)[31].

En ese texto, escrito treinta años después de los episodios del mayo francés, el autor había denunciado una "defunción del urbanismo" de la que irónicamente la generación del Mayo del 68 sería para Koolhaas la responsable:

> Porque la generación del Mayo del 68 (…) está finalmente en el poder, (decía Koolhaas en 1994), es tentador pensar que es la responsable de la defunción del urbanismo -el estado de las cosas en el que las ciudades ya no pueden ser hechas- paradójicamente porque [esa generación] redescubrió y reinventó la ciudad.[32]

En una entrevista realizada en 2009, Bart Goldhoorn consultaba a Koolhaas acerca de si los ideales de la arquitectura de los ´60 a su entender se habían transformado en sospechosos, a lo que Rem contestaba:

> No se trata necesariamente de que las ideas de los ´60 se hayan vuelto sospechosas. Lo que sí resulta sospechoso es el cambio que los idealistas de los ´60 realizaron tan fácilmente desde esa época, la conducta oportunista de los chicos rebeldes cambiando sus valores con cierta arrogancia como si ellos fueran los portavoces de ideas superiores. Existe una frase muy bella de los Rolling Stones en la que dicen que esa generación quedó "atrapada en el narcisismo colectivo de una burbuja demográfica". Por mucho tiempo ellos han sido el grupo más importante y cualquier cambio que han realizado ha sido completamente consciente y un acto de coraje. Incluso cuando comenzaron a fumar cigarrillos fue un acto increíblemente valiente porque le estaban diciendo "*fuck*" a la ideología de "no fumar". Haber nacido en los

[30] Recuperado el 4/2/2019 en: http://www.artecidade.org.br/novo/txcurador_koolhaas.htm
[31] Recuperado el 4/2/2019 en: http://textosenlinea.blogspot.com/2008/06/rem-koolhaas-qu-pas-con-el-urbanismo.html
[32] Ibídem.

´60 se transformó en una suerte de licencia para un estilo de vida secuencial de permanente adaptación oportunista sin sentimiento de culpa.[33]

Si Koolhaas (1994) llamaba oportunistas a los "chicos rebeldes" de la generación del mayo francés "finalmente en el poder", similar crítica le realizaba Adrián Gorelik (2011) al propio Koolhaas en relación a su intervención en el San Vito. Gorelik refiere a Koolhaas como una reencarnación de Dr. Jekill & Mr. Hide en la que: "(…) exaspera las contradicciones de la metrópoli como artista de vanguardia por la noche, mientras que como arquitecto del *star system*, las aprovecha para resolverlas en obras por la mañana." (Gorelik 2011:89) Koolhaas "(…) critica el estado del mundo con virulencia, pero interviene a su favor con descaro, afirmando con un guiño para entendidos: la arquitectura está condenada a construir el mundo real" (Gorelik 2011:89).

Como en un juego de espejos, Manfredo Tafuri (1972) había criticado en el libro de la "Vanguardia a la Metrópoli" los *slogans* del mayo francés como una metáfora del "acuerdo entre evasión y *realpolitik*": era lícito llegar a asimilar decía Tafuri el más ambiguo slogan del mayo francés. *L´imagination au pouvoir*, como una ratificación "(…) del acuerdo entre contestación y conservación, entre metáfora simbólica y procesos productivos, entre evasión y *realpolitik*". (Tafuri, 1971:73).

Así las cosas, Koolhaas (1994) responsabilizaba del "sabotaje del urbanismo" a la generación del mayo francés por su "permanente adaptación oportunista", mientras que Gorelik (2011) critica a Koolhaas por actuar a la manera de Dr. Jekill & Mr. Hide, y Tafuri (1972) criticaba los slogans del mayo francés por representar un acuerdo "(…) entre contestación y *realpolitik*".

En torno al año 2002 la propuesta de rehabilitación del *São Vito* pareció hacerse realidad, cuando fue presentado el proyecto de lo arquitectos Roberto Loeb y Helena Saia. Al respecto, el periodista de investigación Mario Cesar Carvalho del diario *Folha de São Pablo* señalaba en 2003:

La alcaldesa Marta Suplicy (PT) firmó ayer decreto que hace del edificio São Vito, elegido por ella como el símbolo del "peor" inmueble de interés social que existe en São Paulo. También presentó la propuesta de reforma del edificio, estimada en R $ 8 millones por la Secretaría de Vivienda. Este proyecto va a ser un hito en la ciudad, muestra ´cómo será

[33] Entrevista a Rem Koolhaas el 30 de enero de 2009. Realizada por Bart Goldhoorn, director de la revista ruso holandesa: "PROJECT RUSSIA": Recuperado el 27 de diciembre de 2018 en: http://rusiadeverdad.blogspot.com/2009/01/entrevista-rem-koolhaas.html

posible recuperar un edificio y encaminar soluciones innovadoras para la población carente´, habló.

Imagen 5: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1408200319.htm

Según Carvalho (2003) el plan inicial del ayuntamiento era expropiar el edificio, y revenderlo a la *Caixa Econômica Federal*. La Caja financiaría la recalificación del espacio para los residentes, a través del Par (Programa de Arrendamiento Residencial), orientado hacia áreas de regiones centrales metropolitanas degradadas. En el artículo de Carvalho se menciona que parecía una intervención sencilla hasta el día que se tuvo 300 habitantes reunidos en el Salón Azul del Ayuntamiento, y hubo que comenzar a despejar dudas:

1) ¿Y quién es dueño del apartamento? ¿Tendrá que pagar de nuevo por un inmueble que ya quitó?

2) ¿Dónde se alojaría a los residentes durante la reforma?

3) ¿Y quién no pueda pagar la financiación de la Caja?[34]

Señala Carvalho (2003) que lo que debería haber sido un acto festivo terminó en una polémica entre el secretario de Vivienda, Paulo Teixeira y los habitantes del edificio temerosos de lo que podría suceder con ellos. Brasil, según indicaba Teixeria, no tenía experiencia en la reforma de un edificio de 624 apartamentos y 26 pisos, con 1.200 personas, "Si eso fuera fácil [el problema del *São Vito*], ya habría sido resuelto", señalaba Teixeria. Los moradores que no pudieran pagar el

[34] https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1408200319.htm

condominio del *São Vito* serían trasladados a un edificio en el *Bresser*, barrio vecino al parque *Dom Pedro*, con tasas menores. [35]

En 2004, el edificio fue enteramente desocupado, (Monteiro, 2018: 279) con la promesa de retorno de las familias después de la reforma.

En 2009 cinco años después de la desocupación del inmueble, "(…) los habitantes afirmaban no estar recibiendo las indemnizaciones referentes a la expropiación, en trono de R$ 5 mil por cada apartamento, valor que jamás alcanzaría para la adquisición de un inmueble semejante en la misma región." (Monteiro, 2018: 12)

Según Monteiro (2018), el siguiente gobierno no dio continuidad al proyecto de reforma, alegando la inviabilidad de la propuesta. "Las nuevas autoridades José Serra y Gilberto Kassab, pasaron a articular la demolición del predio ignorando los acuerdos hechos previamente." (Monteiro, 2018: 12)

En 2011, diez años después del encuentro *Arte/Cidade*, del naufragio de la propuesta de Loeb y Saia, del desalojo de los habitantes en 2004 para su rehabilitación, se iniciaron las obras de derribo del edificio que finalizaron en 2013.

Vale decir, siguiendo a Monteiro (2018) que el Plan Director Municipal de San Pablo 2004, había instituido al *São Vito* como Zona Especial de Interés Social, legalmente cualquier intervención en ese perímetro debía contemplar predominantemente proyectos de _habitación de Interés Social, y de Habitación del Mercado Popular.

Imagen 6: https://urbancidades.wordpress.com/2007/05/04/rehabilitacion-edificio-sao-vito-sao-paulo-el-fracaso-de-un-proyecto/

[35] Recuperado el 12/12/2018: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1408200319.htm

Monteiro (2018), señala que desde el año 1987 notas de prensa referían la idea de demolición del *São Vito*, para su integración al Parque *Dom Pedro II*. Según Monteiro, la prensa construyó un argumento circular en el que la población "*favelada*" contribuía al deterioro del edificio, la degradación sostenía la necesidad de retirar a la gente y el retiro era justificado porque se trataba de una favela. (Monteiro, 2018: 276).

Monteiro asocia el caso del *São Vito*, a un tipo de práctica observada en las políticas urbanas de diversas partes del mundo, de la que menciona como ejemplo paradigmático la demolición del conjunto *Pruitt-Igoe* en *Saint Louise* Estados Unidos en 1972. Ese acontecimiento había sido señalado por Charles Jenks como la muerte de la arquitectura moderna: "*Modern architecture died in St Louis, Missouri on July 15, 1972, at 3.32pm (or thereabouts)*[36]. En relación a la demolición de *Pruitt-Igoe*, señala Monteiro, dio a entender que el proyecto arquitectónico era el responsable del fracaso del conjunto habitacional. De ese modo fueron ignorados factores de orden político, económico y social, asociados con los problemas a los que *Pruitt-Igoe* y sus poblaciones estaban sujetos. Por ejemplo, que el conjunto era habitado, señala Monteiro, solamente por la franja más pobre de la población negra de la ciudad. (Monteiro, 2018: 270)

Luego de la demolición del *São Vito*, y de la formulación Plan Urbanístico *Parque Dom Pedro II* a cargo de los estudios: Una *Arquitetos*, H+F *arquitetos*, *Metrópole Arquitetos* y Lume , en la zona se encontraba el *São Vito* fue erigido un equipamiento deportivo a la espera del *Sesc Parque Dom Pedro II*[37]

[36] Citado en: https://www.theguardian.com/artanddesign/2012/feb/26/pruitt-igoe-myth-film-review
[37] https://urbancidades.wordpress.com/2007/05/04/rehabilitacion-edificio-sao-vito-sao-paulo-el-fracaso-de-un-proyecto/

Imagen 7 y 8: http://baq-cae.ec/proyecto-urbanistico-parque-don-pedro-ii/

Imagen 9: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-120965/plan-urbanistico-parque-dom-pedro-ii-una-arquitetos-hf-arquitetos-y-metropole-arquitetos/06_insercao

Imagen 10: http://www.gazetadamooca.com/sesc-parque-dom-pedro-ii-apresenta-concertos-gratuitos-com-o-coral-usp/

1.7. Del *São Vito* a "Torre de David". La ciudad es política congelada.

Ocho años más tarde del encuentro *Arte/Cidade* donde Koolhaas puso en discusión los modos de abordar el conflicto urbano y habitacional en la llamada "favela vertical" de la zona céntrica de San Pablo, el colectivo *Urban Think Tank* de los arquitectos Alfredo Brillembourg y Hubert Klumpner, junto al curador Justin Mc Guirk y el fotógrafo Iwan Baan, volvieron a tomar el tema de un gran edificio en altura con ocupaciones informales como centro para su propuesta de la Bienal de Arquitectura de Venecia 2012.

En su caso, tomaron un rascacielos inconcluso ubicado en la ciudad de Caracas, llamado "Centro Financiero Confinanzas" o "Torre de David". Un edificio de 45 pisos de altura, que había sido ocupado luego de veinte años por 750 familias[38] [39] .

[38] https://www.domusweb.it/es/arquitectura/2012/08/30/torre-david--gran-horizonte.html
[39] "El Centro Financiero Confinanzas, también conocido como la Torre de David, es un rascacielos sin terminar ubicado en Caracas, Venezuela. La construcción empezó en 1990, pero se detuvo en 1994 debido a la crisis bancaria de ese año. Al momento de su abandono, el Centro Financiero Confinanzas era el octavo rascacielos más alto de América Latina.1 Tiene 45 pisos y 190 m de altura en una superficie de construcción de 121.741,00 m². Para julio de 2014 se encontraba en estado completo de abandono y su interior estuvo invadido por familias en condiciones precarias.21 Las últimas familias que lo habitaron fueron trasladadas a viviendas nuevas el día 28 de mayo de 2015.3"

Imagen 11: “Torre de David”.

Según indica el sitio “plataforma arquitectura”, la U-TT estudió durante más de un año el funcionamiento del edificio y las reglas autoimpuestas por los inquilinos informales. [40] En su propuesta, según lo señalado por el curador Justin McGuirk: “Urban-Think Tank recreó ‘Gran Horizonte’, un restaurante de la “Torre de David”, dentro de la Bienal de Venecia. El restaurante sirve la misma comida tradicional que el original, mientras que las fotos de Iwan Baan revela el día a día de los inquilinos, sumergiendo a los visitantes en la torre.”[41]

[40] https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-201674/bienal-de-venecia-2012-torre-david-gran-horizonte-urban-think-tank-justin-mcguirk-iwan-baan
[41] https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-201674/bienal-de-venecia-2012-torre-david-gran-horizonte-urban-think-tank-justin-mcguirk-iwan-baan

Imagen 12: Propuesta "Torre de David- Gran Horizonte". https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/02-201674/bienal-de-venecia-2012-torre-david-gran-horizonte-urban-think-tank-justin-mcguirk-iwan-baan

La propuesta "Torre de David/Gran Horizonte", fue premiada con el León de Oro de la edición de la Bienal de Arquitectura de Venecia 2012. Según indican notas de prensa el resultado generó polémica en Venezuela, incluyendo como aditamento el hecho de que el arquitecto Alfredo Brillembourg integrante de U-TT, era pariente del desarrollador inmobiliario que impulsó el proyecto de la inconclusa "Torre de David", David Brillenbourg:

> El veredicto fue recibido con indignación en Venezuela y encendió la polémica mucho más allá de los linderos de la comunidad de arquitectos. Era como si las vergüenzas más íntimas de la ciudad hubiesen quedado al aire, expuestas a la sorna de unos comisarios europeos más pendientes de los exotismos que del drama social que esconden. Para enardecer aún más a los críticos, el equipo premiado incluía entre sus integrantes a un arquitecto venezolano, Alfredo Brillembourg, pariente de David.[42]

Respecto a las polémicas generadas por "Torre de David", Alfredo Brillembourg[43] - quién se desempeña como profesor invitado en la Escuela de Posgrado de Arquitectura y Planificación de la Universidad de Columbia - señala en una entrevista realizada en 2013, que la Torre representaba la dialéctica no resuelta entre el edificio y las personas: ¿De qué sirve una ciudad si está vacía?, dice Brillembourg:

> (…) la 'polémica´ de la Torre David es que los arquitectos estaban juzgando nuestra propuesta como contraria a la tradición de buena arquitectura, pero no se dieron cuenta que el siglo 21 trae otras cuestiones, que la profesión ha cambiado, se ha ampliado, y el

[42] https://elpais.com/internacional/2014/04/10/actualidad/1397151662_964528.html
[43] http://u-tt.com/about/alfredob/

> arquitecto hace ahora discurso con sus edificios. La torre representa una dialéctica no resuelta entre un objeto, que es la estructura, y un sujeto, que son las personas. ¿De qué sirve una ciudad si está vacía, si no tiene contexto de personas? Ahora que la torre está poblada tiene un contexto y llama a una discusión. [44]

"La torre poblada tiene un contexto y llama a una discusión" dice Brillembourg, y resuena lejanamente las intervenciones de la UP-6 en *Belleville* y la ocupación de la estación abandonada de *Kentish Town* promovida por Bernard Tschumi desde la Architectural Association en 1971.

Según Alfredo Brillembourg el arquitecto en el siglo XXI debería pensarse como un "gestionador de políticas", como un "emprendedor activista urbano", ya no un "constructor de nuevos monumentos e iconos". Brillemborug retoma así las inquietudes del ciclo de indagaciones de los cursos *Urban Politics* y *Politics of Space* de Bernard Tschumi en AA en 1972, señalando:

> La ciudad es ´política´ congelada. Y el arquitecto debe ser el activista que suelta ese valor que está congelado. El arquitecto no va a ser un constructor de nuevos monumentos e íconos, quizás va a ser un regenerador de tejido urbano, un productor de ciudad, que va a juntar las distintas partes. El arquitecto va a funcionar como un emprendedor-activista urbano." [45]

Imagen 13: https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/terremoto-venezuela-pasara-rascacielos-torre-david-noticia-549468?foto=10

En 2014 el presidente de Venezuela Nicolás Maduro anunció tres posibles alternativas para la "Torre de David": 1) la demolición del edificio y ejecución de una

[44] https://www.arquine.com/politica-y-ciudad/
[45] https://www.arquine.com/politica-y-ciudad/

nueva construcción, 2) el análisis del estado de la estructura para realización de un centro económico financiero con participación de la comunidad y 3) la reconstrucción para vivienda[46]. En el mismo acto, anunció también el inicio del proceso de realojo de las familias y la clausura del edificio.

El realojo de los habitantes de la "Torre de David" se dio a conocer como "Operación Samora" y según notas de prensa consultadas en abril de 2015 se había "(…) completado el traslado del 72% de las familias que habitaban en la torre, quedando entonces 300 familias y siendo cerradas las plantas desde la planta 15 que concluyó el 27 de mayo del 2015."[47]

Vacío y abandonado, el 21 de agosto de 2018 un terremoto de magnitud 7,3 sacudió Venezuela y provocó que el emblemático rascacielos la Torre de David sufriera una inclinación del edificio en los últimos cinco pisos, generando el desalojo de algunas de las viviendas cercanas al lugar de manera preventiva.[48]

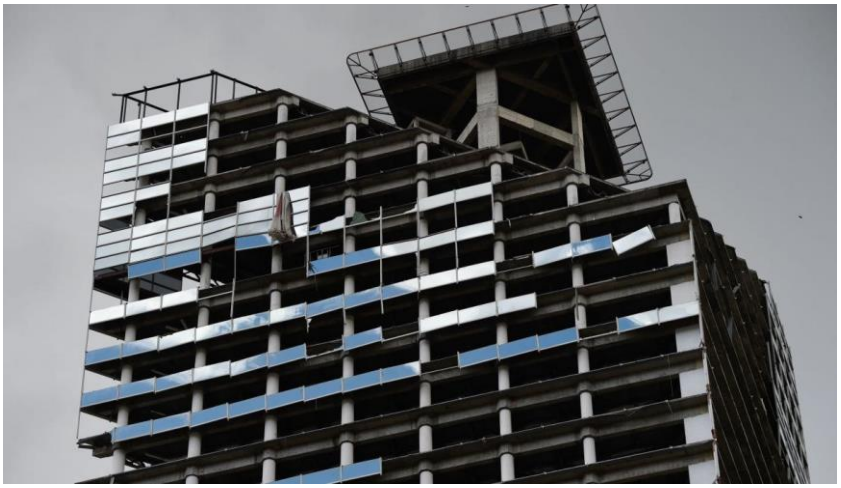


Imagen 14: https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/terremoto-venezuela-pasara-rascacielos-torre-david-noticia-549468?foto=10

[46] https://www.youtube.com/watch?v=POn-TPQ8lUM
[47] https://www.arquitecturayempresa.es/noticia/torre-davidcaracas-un-proyecto-arquitectonico-de-complejo-comercial-edificio-de-ocupas-mas
[48] https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/terremoto-venezuela-pasara-rascacielos-torre-david-noticia-549468?foto=5

1.8. ¿Qué tuvo de "político" el accionar de la UP 6 en *Belleville*, de Bernard Tschumi en *Kentish Town*, de Rem Koolhaas en el *São Vito* o del U-TT en "Torre de David/Gran Horizonte"?

Son numerosas las situaciones que reflejan la reinstalación reciente de debates acerca de la capacidad y los límites de la arquitectura y el urbanismo para operar políticamente. A esas prácticas en que los arquitectos - desde roles académicos, de investigación, artísticos o como emprendedores activistas - buscan cuestionar los límites de la disciplina, criticar un estado de cosas, o aportar al cambio de estructuras sociales y urbanas las denominaremos: *acciones políticas desde la arquitectura y el urbanismo.*

Por otro lado, denominaremos *acciones arquitectónicas y urbanísticas desde la política* a las prácticas en arquitectura y urbanismo desarrolladas desde ámbitos de gobierno. Ejemplos notables de esta tradición mencionados en el texto de Montaner y Muxi (2011) son: Adolf Loos, quien asumió el cargo de jefe de Área de la vivienda de la ciudad de Viena en 1923 redactando el primer Plan quinquenal de vivienda municipal. Ernst May, que actuó como encargado de la política de vivienda de Silesia.[49] En términos de Tafuri (1969) el gran objetivo de arquitectos como May, Wagner o Taut, fue unificar el poder administrativo y el proyecto intelectual:

> El gran objetivo de los arquitectos socialdemócratas de Europa central fue la unificación del poder administrativo y el proyecto intelectual. En este sentido, no es casual que May, Wagner y Taut hayan asumido cargos políticos en las administraciones de ciudades socialdemócratas. (Tafuri, 1969)[50]

Para Tafuri (1972) actuar como un "intelectual" en sentido estricto implicaba a la manera de Le Corbusier, no aliarse "a poderes locales y estatales", operando de manera contraria a los "intelectuales de la República de Weimar:

> Le Corbusier actúa como un "intelectual" en el sentido estricto. No se alía – como Taut, May o Wagner – a poderes locales y estatales. Sus hipótesis parte de realidades particulares (…) pero el método que lo guía es ampliamente generalizable- De lo particular a lo universal:

[50] "The very goal of the social democratic architects of central Europe was the unification of administrative power and the intellectual project. In this sense, it is no accident that May, Wagner, and Taut should have assumed political offices in the administrations of social democratic cities." Tafuri, 1972 "Toward a Critique of Architectural Ideology" Recuperado el 12/12/2018 en: https://monoskop.org/images/7/79/Tafuri_Manfredo_1969_1998_Toward_a_Critique_of_Architectural_Ideology.pdf

> método exactamente contrario al seguido por los intelectuales de la república de Weimar. No es casual que Le Corbusier trabaje en Argel, durante más de cuatro años, sin encargos ni honorarios. Se "inventa" el cargo, lo generaliza y está dispuesto a pagar el mismo su propio papel actico y sus propuestas. Esto hace que sus modelos posean todas las características de experimentos de laboratorio, y no hay posibilidad alguna de que un modelo de laboratorio se traduzca, *tout court,* en realidad. (Tafuri, 1972: 67)

Otros autores mencionados por Montaner y Muxi (2011) que actuaron desde ámbitos de gobierno son Fernando Belaunde Terri (1912-2002), arquitecto y político dos veces presidente de Perú, quien organizó el concurso de vivienda experimental PREVILIMA en 1965; Aldo Van Eyck quien estuvo al frente de la Oficina de Obras Publicas de Ámsterdam y llevó adelante la creación de más de 700 parques de juego en dicha ciudad. O más recientemente Jaime Lerner, urbanista y político tres veces alcalde de Curitiba, fundador del "Instituto de investigación y Planeamiento Urbano de Curitiba". (Montaner y Muxi, 2011: 57-60)

A efectos de iniciar una exploración comparativa de la diferencia entre esos dos modos de acción – las *acciones políticas desde la arquitectura y el urbanismo* vs las *acciones arquitectónicas y urbanísticas desde la política* - comentaremos la distinción existente en la literatura de ciencia política anglosajona entre los términos *politics y policies.*

1.9. Politics – Policies: La agenda pública y la agenda de las políticas públicas.

En su libro "Una introducción al proceso de Políticas Públicas" Birkland (2015) siguiendo a Kumar (2014) denomina *politics* al "(…) proceso mediante el cual las sociedades ayudan a descubrir cómo organizarse y regularse; es decir, cómo gobernarse a sí mismas". Lo que hace que esto sea "político", comentan los autores, es su ubicación en la esfera pública, donde la población toma las decisiones para abordar los problemas que afectan a las personas en las comunidades. (Birkland, 2015:3). En esa línea Bentancur (2012) refiere como *politics* al: "(…) intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública" (Bentancur, 2012: 65)[51].

[51] Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 21 N°1 - ICP – Montevideo, APORTE PARA UNA TOPOGRAFÍA DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN URUGUAY: INSTITUCIONES, IDEAS Y ACTORES. Recuperado el 5/12/2018 en http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/BENTANCUR.pdf

Por su parte *Policies*, refiere según Molina (1998) a: "(…) los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política. (Molina 1998: 98)

En tercer lugar la bibliografía refiere bajo el termino *polity*: "(…) la noción de Estado como configuración jurídico política en un territorio determinado" o "los aspectos más generales que caracterizan a cada sistema político" (Garcé, 2009: 360) Según Molina (1998) *Polity* derivaría del concepto *politeia* empleado por Aristóteles para designar la forma virtuosa de gobierno en la que las masas gobiernan en beneficio de todos (Molina, 1998: 99).

De ese modo, la literatura anglosajona distingue con el termino *politics* a un proceso social amplio de definición de prioridades políticas por los actores de la "escena pública", mientras que por *policies* alude a las acciones de gobierno del Estado en determinado campo. Pero se subraya que ambos procesos están interrelacionados: las *policies* o "las políticas" - dice Bentancur (2012) - serían un producto de las *politics* "la política":

> (…) "las políticas" (*policies*) como manifestación del accionar de los gobiernos son producto de "la política", (*politics*) esto es, del intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública. Ambos conceptos son recogidos, en la literatura anglosajona, por los términos *policies* y *politics*, respectivamente.[52] (Bentancur, 2012: 65)

Siguiendo esa línea argumental comentaremos ahora otros conceptos provenientes del campo de la ciencia política, para seguir avanzando en una descripción y discusión de las lógicas de relación entre *politics* y *policies.*

1.10. De las *politics* a las *policies*. La construcción de la agenda de las políticas públicas. [53]

[53] Según Birkland (2015): si bien el estudio de la política tiene una larga historia, el estudio sistemático de las políticas públicas tal como se define en la actualidad es una disciplina bastante reciente. Citando a Daniel McCool, Birkman comenta que los estudios de política moderna comenzaron en 1922, cuando el politólogo Charles Merriam buscó conectar la teoría y la práctica de la política a la comprensión de las actividades reales de gobierno. La literatura clásica que fundó los estudios de políticas públicas (…), tiene solo unos 60 años, a partir de la llamada de Harold Lasswell para el desarrollo de un distintivo de la ciencia política (Lasswell 1958; McCool 1995). Según Birkland el campo de las políticas públicas es tan nuevo que "muchos de los fundamentos de las ciencias políticas solo comenzaron a ser bien entendido en los últimos 30 años más o menos."

La razón por la cual determinados temas ingresan en la agenda de las políticas públicas y otros no, es un tema central de discusión en el campo de la ciencia política. Francesc Pallares, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra, escribía en 1988 sobre la existencia de dos corrientes que intentaban explicar esos procesos: por un lado los 'pluralistas' que sostenían que "el poder está dispersamente distribuido —aunque de manera desigual— y que existiría una multiplicidad de canales para hacer llegar las demandas a la agenda." Y por otro lado, los autores que representan los enfoques 'de clase' o de tipo 'elitista', para quienes existiría en la sociedad una concentración de poder en algunos sectores que tendrían facilitado el acceso de sus demandas a la agenda. (Pallares, 1988: 152). [54]

Según Casar y Maldonado (2008) la línea de "estudios de agenda", resultaría de la crítica a las concepciones pluralistas de autores como Bentley (1908) y Truman (1951), para quienes "(…) todos los intereses de una sociedad eran representados en forma equilibrada y los conflictos dirimidos en forma equitativa" (Casar y Maldonado 2008:5). Señalan también que el desarrollo de los estudios sobre "construcción de problemas públicos" es el resultado de una serie de cuestionamientos a los cimientos del Estado administrativo clásico.

En el modelo clásico, dicen los autores, las decisiones de política pública (sobre los fines de la acción gubernamental) corresponderían al ámbito de "la política" y surgirían de forma espontánea de las altas esferas del Estado. De ese "mito de la racionalidad administrativa" según Casar y Maldonado (2008) se habría transcurrido hacia la noción de "construcción social de los problemas públicos" (*issue definition*) (Casar y Maldonado 2008: 3). Las políticas públicas, señalan los autores: "(…) son un conjunto de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver, hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marca el propio sistema político." (Casar y Maldonado, 2008:10)

En esa línea mencionan tres tipos de agenda:

- la agenda pública,
- la agenda política,

- y la agenda gubernamental.

La noción de agenda pública, estaría definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes. Los autores ponen como ejemplo de "agenda pública" la respuesta ciudadana a la pregunta sobre cuál es el problema que considera más importante en determinado momento. (Casar y Maldonado 2008: 10)

Existe también una "agenda política" que estaría constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición –recursos, facultades y poder - tienen capacidad de impulsarla.

Y finalmente una "agenda gubernamental" que está definida por el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato. (Casar y Maldonado 2008: 10)

Como es evidente, indican Casar y Maldonado (2008), cada una de esas agendas tiene objetivos, actores, reglas de procesamiento y temporalidades distintas aunque la interacción entre ellas siempre está presente. Desde la perspectiva de esos autores, en los sistemas democráticos se espera un vínculo estrecho entre esas tres agendas.

Un autor de gran influencia para la línea de "estudios de agenda" ha sido John W. Kingdon autor del texto "*Agendas, Alternatives, and public policies*". Según Kingdon (1984) en el proceso de *public policy making* pueden distinguirse cuatro etapas:

1) La etapa de *agenda setting*, que podríamos traducir como configuración de agenda o agendamiento.

2) La etapa de "especificación de alternativas".

3) La etapa de elección autorizada entre las diversas alternativas.

4) Y la implementación de la decisión. (Kingdon, 2003: 3 [1984])

Kingdon (1984) señala que el *agenda-setting*, puede explicarse como el resultado de articulación de tres procesos o "corrientes" que tendrían una relativa autonomía:

1: *Problem stream* o corriente de los problemas. Uno de los factores que puede hacer que determinado tema ingrese en agenda es la "corriente de la marcha de esos problemas presionando sobre el sistema por ejemplo en casos de crisis y colapsos". (Kingdon, 1984: 16).

2: *Policy stream*. Otra corriente que presiona al ingreso de temas en agenda es la corriente "de los procesos graduales de acumulación de conocimiento y perspectivas de los especialistas en determinada área de políticas públicas y la generación de propuestas por parte de esos especialistas". (Kingdon, 1985: 17)

3: *Political Stream*: Y en tercer lugar, habría una corriente "de procesos políticos" que influiría también para que determinados temas entren en agenda: caprichos de la opinión pública, resultados de elecciones, cambios en la administración, haciendo presión sobre los políticos. (Kingdon, 1985: 17)

Cada una de esas tres corrientes puede resultar en un impulso o una limitación para que determinado tema entre en agenda. (Kingdon, 1985: 18)

Respecto a la corriente de "reconocimiento o identificación de problemas", Kingdon comenta tres factores que pueden atraer la atención de los gobernantes:

1: Indicadores: Con bastante frecuencia, señala Kingdon, la atención de los decisores gubernamentales respecto a determinados problemas es generada por indicadores más o menos sistemáticos que muestran determinado problema. (Kingdon, 1985: 90)

2: Eventos focales, crisis o símbolos: A veces los problemas se hacen visibles para los gobernantes por efecto de eventos puntuales, situaciones de crisis o desastres. (Kingdon, 1985: 95)

3: Y finalmente por retroalimentación de políticas mediante evaluación de lo que está en marcha. A veces los problemas son visualizados por los gobernantes a partir de observación de resultados de evaluación de políticas en práctica. (Kingdon, 1985: 101)

Respecto a la segunda de las corrientes planteadas *policy stream*: "(…) los procesos graduales de acumulación de conocimiento y perspectivas de los especialistas", el autor propone la noción de "comunidades políticas": Las

"comunidades políticas" según Kingdon están compuestas por especialistas de determinada área en políticas públicas y serían independientes de los "eventos políticos" tales como los cambios de administración o la presión de los legisladores. (Kingdon, 1985: 117). El proceso de trasvase de las propuestas de las "comunidades políticas" hacia las iniciativas legislativas según Kingdon se "asemejaría a un proceso de selección natural". Dice Kingdon:

> Imagine una comunidad de especialistas: investigadores, empleados parlamentarios, personas de oficinas de planificación - evaluación y en oficinas de presupuesto, académicos, grupos de interés." (…) ponen a prueba sus ideas en *papers*, artículos publicados y presionando a iniciativas legislativas. El proceso a veces lleva años y a veces es interminable. Generar alternativas y propuestas en esta comunidad se asemeja a un proceso de selección natural biológica. (Kingdon, 1985: 116)

Fluyendo de manera independiente a la corriente de "los problemas" y la corriente de "las políticas", estaría la *political stream* o corriente de "lo político", compuesta por el "estado de ánimo público", las campañas de grupos de presión, los resultados de elecciones, las distribuciones partidarias o ideológicas en el parlamento y los cambios de administración. (Kingdon, 1985: 145) Esta corriente funciona relativamente separada de la "comunidad de los especialistas" y de la influencia de personas del entorno del gobierno. Los factores de la *political stream* en los términos referidos por Kingdon serían: electorales, partidarios o factores de grupos de presión. Allí operarían "motivaciones políticas" como"(…) la atención de los políticos a la reacción de los votantes, confrontaciones con políticos de la oposición, y su interés de lograr el apoyo de los líderes de grupos de interés". (Kingdon, 1985: 145).

Sobre esa base de tres "corrientes", Kingdon llama "*policy window*" o "ventana de política pública" al momento cuando: "(…) las soluciones propuestas se juntan con los problemas, y ambos se juntan con las fuerzas políticas favorables". Según el autor ese es el espacio para que los actores que promueven propuestas novedosas presionen para que determinado tema entre en agenda:

> La "ventana de política pública" es una oportunidad para que los promotores de propuestas (actores) presionen para que se adopten sus soluciones favoritas, o para llamar la atención hacia problemas que ellos han estado tratando de colocar en la agenda. Según este modelo los mayores cambios de política se producen a partir de la unión de problemas, propuestas de políticas y el proceso político. Las soluciones

> propuestas se juntan con los problemas, y ambos se juntan con las fuerzas políticas favorables. (Kingdon, 1995: 168)

Respecto a los momentos en que la "ventana política se abre" el autor menciona los cambios en la corriente de lo político (cambios de administración, cambios en la distribución partidaria o ideológica de bancas parlamentarias o un cambio en el "animo nacional"); y menciona también la razón de que un nuevo problema ha llamado la atención de personas de gobierno y su entorno cercano. (Kingdon 1995: 168)

Kingdon distingue dos categorías de ventanas: la ventana de los problemas y la ventana de lo político o *political window*. La "ventana de los problemas" se abriría cuando un decisor político se convence de que un problema está presionando y a partir de ello buscará en la *policy stream* una alternativa que pueda ser vista como una solución razonable. La *political window* se abriría cuando un político adopta un tema dado para su administración o empieza a buscar una propuesta que sirva para su reelección u otros propósitos, y a partir de ello buscará en la *policy stream* las propuestas para ese fin. (Kingdon 1995: 174)[55]

Es interesante, sobre la base de los planteos de Kingdon, mencionar algunos aportes de autores que representan el llamado "enfoque constructivista". En esa línea, Cejudo (2010) propone abordar la clásica pregunta acerca de "¿cómo entran los temas en la agenda pública?" en términos de las siguientes preguntas:

> ¿Cómo se formó un discurso compartido que transformó una situación en un problema público?
>
> ¿Qué actores impulsaron este discurso?
>
> ¿Qué estrategias argumentativas utilizaron?
>
> ¿Qué intereses hay detrás de este discurso?
>
> ¿De qué modo el discurso que construye el problema público incide en las decisiones que habrán de tomarse?

Así, para Cejudo (2010), "(…) el discurso en torno a las políticas públicas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir, no solo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido

de las políticas públicas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación":

> En otras palabras, las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. (Cejudo, 2010: 5)

Según esa línea y siguiendo a Schneider (1985), Cejudo (2010) extrema el planteo y señala: "los problemas sociales son construidos socialmente", es decir:

> (…) los problemas no existen en la realidad sino que son caracterizados como tales por los actores e interacciones de los actores sociales que, colectivamente, definen una situación como problema. (…) Una situación no adquiere el rango de "problema público" a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos (Cejudo 2010: 10).

Entender que los problemas son "construidos socialmente" significa para Cejudo (2010) que tanto los analistas de políticas públicas (*policy analist*) como los encargados de promoverlas (*policy entrepreneurs*) o diseñarlas (*politcy makers*) deben tomar en cuenta que, por medio del discurso, ciertas situaciones se convierten en problemas o dejan de serlo:

> Definir un problema público, significa reconocer una situación, y asignarle categorías que le den sentido; que permitan instalarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible en términos de la intervención gubernamental. (Cejudo 2010: 10)

Algunos años después de los planteos de Kingdon (1985) sobre las "ventanas políticas", Fred Carden (2009) avanzó sobre esa noción describiendo cinco "contextos" en relación a los vínculos entre el conocimiento científico y los políticos:

En primer lugar Carden refiere a una situación donde los investigadores se encontrarían lo que él llama: "Petición clara del gobierno". Ello implicaría un contexto "favorecedor" a los investigadores que tendrían "la ventana política abierta". La probabilidad de ejercer influencia en este contexto sería elevada.

En segundo lugar el autor define un contexto de receptividad más limitado que presentaría: "Interés del gobierno en la investigación, pero ausencia de liderazgo". El autor refiere para dicha situación a la metáfora: "la ventana está abierta a medias". Es el caso en que las autoridades conocen la cuestión y la consideran

importante, sin embargo "faltan estructuras para poner en práctica recomendaciones derivadas de la investigación". El investigador podría tener el liderazgo necesario impulsar transmisión de investigaciones pertinentes al discurso político.

En tercer término Carden menciona un contexto de: "Interés de gobierno pero con déficit de capacidad". Nuevamente el autor alude a la idea de "ventana entreabierta", pero menciona que allí los dirigentes no invertirían los recursos necesarios para poder adoptar los productos de investigación, tanto sea "porque no hay recursos disponibles, o porque se ha considerado que hay otras prioridades más urgentes que han absorbido esa disponibilidad".

En cuarto lugar define un contexto donde los investigadores estarían movilizados por un problema nuevo o emergente pero que no movilizaría a los políticos. En ese caso, los investigadores lograrían progresos en la solución de determinado problema, sin embargo, los políticos permanecerían indiferentes o reacios a la investigación o sus promesas. Si los beneficiarios potenciales de la investigación no se enteran de la existencia de la "solución", la propia investigación seguramente carecerá de respaldo político. El autor define esta situación como "entorno político de alto riesgo para los investigadores y su trabajo".

Y finalmente Carden presenta un quinto contexto en el cual el gobierno trataría a la investigación con desinterés u hostilidad. Aquí la ventana de influencia estaría cerrada, los políticos tendrían otras prioridades y los implicados en la investigación deberán "armarse de paciencia y determinación".

Teniendo en cuenta los planteos de Kingdon (1985) y Carden (2009), interesa referir ahora, a algunas observaciones recientes del politólogo, docente e investigador uruguayo Adolfo Garcé, en relación a la necesidad de superar "el sesgo hacia la contingencia" que a su entender prevalecería en determinados enfoques sobre *policy making process* (Garcé 2014:348).

El autor señala que el sesgo hacia la contingencia hace que la innovación en la agenda pública se explique predominantemente desde factores tales como "(…) la irrupción de una crisis, el perfil del *policymaker*, la forma de presentación de la investigación o el acierto de la estrategia comunicacional del *think tank*". En ese sentido, Garcé (2014) destaca un giro en los análisis de "contexto como contingencia" a "contexto como estructura". Al respecto explica el concepto de "*knowledge regimes*" o "regímenes de conocimiento" desarrollado por Campbell y

Pedersen (2014). Siguiendo a Wilensky (1997) Weir y Skocpol (1993), Garcé (2014) sostiene que existirían diferencias importantes en el modo en que los países y sus respectivos sistemas políticos utilizan conocimiento especializado (resultados de investigación) en las políticas públicas. (Garcé, 2014: 440)

Según el autor eso debería conducir a un análisis del impacto de las estructuras políticas en el uso de la investigación social en las políticas. Citando a los trabajos de Wier y Skocpol (1993) Garcé señala que "(…) las distintas estructuras específicas de los estados marcan la forma en que los expertos y sus ideas entran en la elaboración de política pública en momentos dados" (Weir y Skocpol (1993) en Garcé 2009: 356). Citando a Wilensky (1997), menciona que "(…) países que tienen estructuras políticas centralizadas que favorecen la conexión entre expertos, burócratas y políticos tienden a usar más frecuentemente los insumos provenientes de la investigación social." En los sistemas políticos más pluralistas, la investigación juega un papel menor en la planificación de las políticas pero mayor en la competencia política." Estos elementos según el autor, ofrecen un ejemplo de cómo repensar en términos de estructuras políticas el *link* entre investigación y políticas públicas. (Garcé, 2011: 359). Respecto a las diferencia en el uso de la investigación en políticas públicas Garcé (2017) señala:

> Algunos países (como Alemania o Francia) exhiben, a lo largo del tiempo, una alta propensión al empleo de información y resultados de investigación en las políticas públicas. Ciudadanos y gobernantes consideran que el conocimiento es "objetivo" y que, por lo tanto, puede servir de base para la construcción de acuerdos amplios sobre políticas públicas. En otros países (como Estados Unidos), en cambio, existen importantes desencuentros entre el mundo de la investigación y el de la decisión. El conocimiento especializado, lejos de ser considerado "neutral", es percibido por los actores en pugna como un arma en la lucha por el poder. (Garcé 2017: 21)

Garcé menciona el concepto de "regímenes de conocimiento" de Campbell y Pedersen (2008) que los autores definen como "(…) la maquinaria organizacional e institucional que genera datos, investigación, recomendaciones en política pública y otras ideas que influencian el debate público y el ciclo de las políticas públicas. (Campbell and Pedersen 2008: p. 3)[56] Los "regímenes de conocimiento" articulan

[56] " *Knowledge regimes are the organizational and institutional machinery that generates data, research, policy recommendations and other ideas that influence public debate and policymaking* " (Campbell and Pedersen 2008: p. 3)

por un lado "el régimen de elaboración de políticas públicas" y por otro la llamada "variedad de capitalismo" (en los términos formulados por Peter Hall y David Soskice).

A partir de los aportes de Campbell y Pedersen (2008), Garcé avanza hacia la construcción de una tipología que denomina: "Regímenes Políticos de Conocimiento". Esa noción intenta describir las relaciones estructurales que existirían entre la "Valoración general de la ciencia en un sistema político" considerando su "Tradición cultural predominante" y el "El régimen de elaboración de políticas" distinguiendo las categorías de Centralizado y Descentralizado. Así avanza en la descripción de cuatro tipos de "Regímenes Políticos de Conocimiento", caracterizando las situaciones de Chile, Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso chileno, el autor refiere a una combinación de centralización y racionalismo donde los partidos apelarían frecuentemente a los expertos y tenderían a delegarles responsabilidades muy importantes en la definición de políticas públicas. Para el caso de Brasil, menciona "(…) una alta valoración de la ciencia, donde la formación universitaria y los méritos académicos son importantes para ocupar cargos de gobierno." Para el caso de Argentina refiere a un uso de la investigación que estaría "(…) estrictamente subordinado a las estrategias políticas de los actores predominantes" que apelarían a los expertos fundamentalmente para legitimar decisiones y afianzar su hegemonía. Y finalmente para el caso uruguayo, refiere a un sistema donde la racionalidad política prevalecería claramente sobre la racionalidad técnica. (Garcé 2014: 457)

Garcé (2011) pone en discusión también dos formas de investigar y escribir sobre el nexo entre investigación y políticas: "la perspectiva del activista y la del académico". El activista según Garcé es quien lleva adelante o promueve estudios sobre investigación y políticas públicas buscando incidir en las políticas:

> Está convencido de que existe un nexo causal entre desarrollo y políticas públicas basadas en evidencia. Tiene mucho interés en comprender los obstáculos que estrechen la circulación de los resultados de la investigación hacia el mundo de las decisiones para poder removerlos más rápidamente. Por eso mismo, porque está enfocado hacia la solución de problemas específicos, el enfoque del activista tiende a ser muy concreto. (…) tiende a jerarquizar la importancia de las personas que, de un lado y del otro, del lado del productor de conocimiento y del lado del *policymaker*, están directamente involucradas en el asunto. Una vez descubiertos los problemas (o las claves del éxito),

> el activista intenta extraer lecciones generales para compartirlas con sus pares. (Garcé, 2011, 349)

En segundo lugar discute la aproximación del académico, que estaría más enfocado en procurar construir teoría que en fabricar tecnologías que ayuden a resolver situaciones concretas en políticas públicas específicas:

> Como el activista, el punto de partida de su trabajo son los casos. Pero los casos no son relevantes en sí mismos. Lo que al académico verdaderamente le interesa es, a partir de ellos, profundizar en los mecanismos causales que explican las diferencias en el uso de la investigación social en las políticas. Como al activista, la importancia del factor personal no le pasa desapercibida. Pero, más allá de las características personales de investigadores y *policymakers*, el académico intenta descubrir regularidades. Tampoco se le escapa que el contexto es determinante. Pero, para él, las estructuras son aún más importantes que las coyunturas. (Garcé, 2011, 349)

Las dos perspectivas, dice el autor, pueden parecer opuestas, pero a su entender la agenda de investigación que es preciso desarrollar debe tomar en cuenta ambas pulsiones, la del *practitioner* y la del académico:

> Por un lado, el activista no podrá cumplir la misión en la que tanto cree (incorporar investigación en las políticas públicas para promover el desarrollo) si no profundiza en la teoría. Por el otro, el académico no podrá construir teoría si no se nutre profusamente de los estudios de caso y de los testimonios concretos. (Garcé, 2011, 349)

Según Garcé el desafío principal de la investigación acerca del nexo entre investigación y políticas públicas sería, por ende, avanzar en la construcción de teoría como pretenden los académicos pero sin perder de vista el sentido de la urgencia que distingue a los activistas.

1.11. Prácticas de conocimiento y funcionamiento de las sociedades democracias.

Este primer recorrido a través de una urdimbre de términos altamente polisémicos como arquitectura, urbanismo y política, permite hacer visible un nudo de articulación entre las políticas de conocimiento y las formas de gobierno.

Los “Regímenes Políticos de Conocimiento” Garcé (2014) exploran el carácter estructural de fortaleza o debilidad que en diferentes países presentarían las articulaciones entre racionalidad técnica y racionalidad política.

Los “contextos” de Carden (2009) describen una diversidad de formas en que el trabajo de los investigadores puede relacionarse con el trabajo de los políticos: Desde peticiones claras de gobierno, hasta desinterés u hostilidad.

La noción de “corrientes políticas” de Kingdon (1985) consigna el rol de “los procesos graduales de acumulación de conocimiento y perspectivas de los especialistas” para la innovación en la agenda de políticas públicas. La noción de “comunidades políticas” Kingdon (1985) describe la incidencia de la investigación académica y los especialistas para la construcción de “alternativas” de innovación en la agenda de las políticas públicas.

La noción de “*policy windows*” o “ventanas de política pública” Kingdon (1985) ensaya una explicación acerca de los momentos en que las soluciones propuestas por las “comunidades políticas” pueden juntarse con los problemas, y ambos juntarse con las fuerzas políticas favorables.

Finalmente la distinción *politics/policies* realizada por numerosos autores entre otros por Bentancur (2012) y por Birkland (2015), muestra la lógica de articulación que subyace a los procesos públicos de deliberación que nutren la agenda pública con los procesos de definición de las agendas políticas y las agendas de gobierno. Las “comunidades políticas” (Kingdon, 1985), investigadores, académicos y especialistas, forman parte del proceso en que las sociedades ayudan a descubrir cómo organizarse y regularse; es decir, cómo gobernarse a sí mismas. Así las operaciones de conocimiento interactúan a la interna del funcionamiento de las sociedades democráticas.

Desde esa perspectiva, una “despolitización” de los procesos de construcción de conocimiento, implica un debilitamiento de la incidencia del conocimiento en la construcción social de los problemas y en la generación de alternativas. Una “despolitización” de las prácticas de conocimiento implica un debilitamiento de la lógica de funcionamiento de las sociedades democráticas.

2: MEDELLÍN / TOPOGRAFIA POLÍTICA DE UNA TRANSFORMACIÓN URBANA

2. El urbanismo Social de Medellín. [57]

Dialogo entre el escritor Justin McGuirk y el Ex Alcalde de Medellín Sergio Fajardo:

"Le pregunté al ex alcalde como medía él la efectividad del programa. *"Te voy a dar un indicador muy simple y poderoso que ningún experto tiene en cuenta –dice-. Chicos que dejan la enseñanza secundaria. Cuando llegamos al poder en 2004, estaban en aproximadamente, el cincuenta por ciento. Eso significa que antes de los dos últimos años de instituto, el cincuenta por ciento de los chicos abandonaba los estudios. Lo que significa que físicamente estarían sentados en una esquina de uno de esos barrios de Medellín, perdidos.* Al final del mandato de su sucesor, Salazar, que continuó con las políticas de Fajardo, la tasa de abandono escolar había bajado al veinte por ciento. ¿Y la razón de esa bajada? *Construimos esperanza*- dice Fajardo". [58]

En un trabajo de reciente publicación, el arquitecto y crítico argentino Jorge Liernur ha señalado que la experiencia de transformación urbana del llamado "urbanismo social" de Medellín puede considerarse un episodio único a nivel latinoamericano por la intensidad de su articulación entre urbanismo, arquitectura y programa político-social. (Martignoni, 2013) Esa relación "arquitectura, ciudad y política" forma parte según Liernur, de una extensa tradición de arquitecturas dirigidas a la construcción cívica, que en el caso colombiano tendría la intensidad de operaciones europeas, asiáticas y de Medio Oriente.

Destaca también, que a diferencia de diversas transformaciones urbanas del ámbito norteamericano o la experiencia de pacificación de Bilbao, el proceso Medellín no estaría exclusivamente orientado a "la construcción de la ciudad como *growth machine*", sino a una búsqueda de recuperación de la capacidad cívica de la arquitectura dirigida a la transformación de los "sectores sociales desposeídos".

Finalmente, y más allá de la demanda de efectos directos y mecánicos, Liernur menciona que la apreciación crítica de dicha experiencia puede dar lugar a

[57] En base al capítulo homónimo de la investigación CSIC "Del Plan a las Acciones Transformativas". FADU 2016-2017 (Bustillo, G et alt 2017) y trabajo final del curso "Procesos Territoriales, Procesos Urbanos" MOTDU: "*SEIS CLAVES OPERATIVAS DEL "MODELO MEDELLIN"*. Prof. Diego Capandeguy.
[58] Dialogo entre el escritor Justin McGuirk y el Ex Alcalde de Medellín Sergio Fajardo, citado en "Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana", (McGuirk, 2014)

nuevas ideas, nuevos actores y nuevas configuraciones sociales y culturales, como clave de su potencialidad futura. (Martignoni, 2013)

Por su parte el arquitecto argentino Jorge Mario Jáuregui, -autor internacionalmente reconocido por su rol protagónico en el proceso de urbanización de favelas de Rio de Janeiro - en una entrevista realizada en 2015 en la ciudad de La Plata -,[59] reafirmaba el carácter singular y paradigmático de la experiencia de Medellín a nivel latinoamericano, respecto a la fuerte presencia y visibilidad del Estado detrás de las operaciones urbanas y arquitectónicas desarrolladas.

En línea con los enfoques de Kingdon (1985), el llamado "urbanismo social" de Medellín, puede verse como un ejemplo claro de innovación política por intersección de la corriente de "los problemas", la corriente de "las políticas" y la corriente de "lo político". En línea con los enfoques de "*agenda setting*", dicha experiencia tuvo en su base una robusta articulación entre actividad académica y gobierno, (Kingdon, 1985) reflejando también la lógica de articulación *politics - policies* referida entre otros por Bentancur (2012).

A continuación, se analizará un conjunto de claves operativas de la política pública de "urbanismo social" desarrollada en Medellín entre 2004 y 2011, que para diversos autores representa un episodio único de transformación urbana a nivel latinoamericano e internacional. Como se mostrará, dicha experiencia muestra un conjunto claro de innovaciones de diseño institucional y de política pública, que le otorgan sentido como estudio de caso más allá de diversos factores como: la atracción mediática de alcance internacional que ha suscitado la experiencia; la discusión sobre lógicas de "marketing urbano" que hayan subyacido al modelo, o la precipitación de dichas operaciones en función del enfrentamiento con el Cartel de Medellín. Se trata de un estudio de caso potente para su comparación con los enfoques vigentes de ordenamiento territorial en el contexto latinoamericano e internacional para el abordaje de procesos de construcción de nuevos equilibrios en la ciudad.

2.1: El rostro no visible de una transformación urbana.

A inicios de la década de 1990, Medellín era considerada una de las ciudades más inseguras y violentas del mundo, marcada por una ausencia del Estado en

[59] Entrevista realizada por el autor a J.M. Jáuregui en la ciudad de La Plata setiembre 2015.

amplias zonas de la ciudad y la conquista de esos territorios por parte del Cartel de Medellín. Veinticinco años después, Medellín recibe numerosos reconocimientos internacionales tales como el premio *Veronica Rudge Green Prize* de Diseño Urbano de Universidad de Harvard 2013 por las intervenciones realizadas en las periferias informales de la ciudad: (Proyecto Urbano Integral Nor-oriental); así como el título de "ciudad más innovadora del mundo", en el marco del concurso *City of the Year*, de *The Wall Street Journal* y Citigroup, obtenido mediante votación abierta. En 2014 Medellín fue sede del VII Foro Urbano Mundial de ONU-Hábitat titulado: Equidad Urbana en el Desarrollo-Ciudades para la Vida.

La ciudad muestra hoy potentes operaciones arquitectónicas y urbanas en zonas informales tales como los Parques Biblioteca y diversos equipamientos educativos, deportivos y de movilidad.

Imagen 15: Parque Biblioteca España y Metrocable. https://www.japlusu.com/sites/default/files/styles/news-stage/public/JAU_Biblioteca-Parque-Espa%C3%B1a-by-Mazzanti-Arquitectos-stage3.jpg

Esas intervenciones se desarrollaron en el marco de la política de ordenamiento territorial llevada adelante por la Municipalidad de Medellín en los periodos de gobierno del Alcalde Sergio Fajardo entre 2004- 2007 y Alfonso Zalazar Jaramillo entre 2008 - 2011, bajo el rotulo de "urbanismo social" (US). Dichas operaciones continuaron la impronta de "justicia física" iniciada por el Alcalde Luis Pérez Gutiérrez 2001-2003, paradigmáticamente expresada en la instalación de la primera línea de Metrocable de Medellín para el mejoramiento de la accesibilidad en la zona nor oriental de la ciudad. El conjunto de intervenciones de "urbanismo social" forman parte de lo que se ha dado en llamar el Modelo Medellín (MM). Recientemente esas operaciones han influenciado el desarrollo de intervenciones análogas en ciudades como Caracas o Río de Janeiro.

Imagen 16: Metro cable Rio de Janeiro "Complejo del Alemán". Jorge Mario Jáuregui. 2011.

https://en.wikipedia.org/wiki/Complexo_do_Alem%C3%A3o#/media/File:Partindo_da_Esta%C3%A7%C3%A3o_da_Baiana_do_Telef%C3%A9rico_no_Complexo_do_Alem%C3%A3o_(2).JPG

Según Juan D. Dávila, el US de Medellín iniciado por Sergio Fajardo fue el intento de "repagar la deuda histórica" del Estado con los sectores de expansión informal de la ciudad, (Brandt y Dávila; 2011) mediante la construcción de obras de infraestructura y arquitectura de alta calidad y fuerte impacto estético. Bajo la consigna "lo más bello para los más humildes" pronunciada por el alcalde Sergio Fajardo, se propuso "activar la fuerza de la estética como motor de cambio social" (DÁVILA, J. 2012: 41)

Por su parte el término "Modelo Medellín", refiere según Dávila a una propuesta formalizada ante la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo en 2009 y respaldada por esa organización mediante la creación de un observatorio para sistematizar y divulgar la experiencia de esta ciudad. (Dávila, J. 2012: 39)

A partir de este marco de referencias indagaremos en la siguiente interrogante: ¿qué mecanismos de política pública habilitaron las transformaciones urbanas desarrolladas en Medellín entre 2004 y 2011?

Siguiendo al politólogo catalán Francesc Pallares analizaremos tres dimensiones que hacen a la definición general de políticas públicas: la producción de normas jurídicas, los componentes de recursos humanos y las lógicas de financiamiento.

2.2: Medellín en números.

Medellín, tiene aproximadamente 2.5 millones de habitantes, es la segunda ciudad de Colombia en población después de Bogotá y es la capital del departamento de Antioquia, conurbación de 10 municipios de un total de 1099 en todo el país. A inicios de 2010 presentaba una tasa anual de crecimiento poblacional de 0.7% lo que representaba unos 25 mil habitantes nuevos cada año. En los últimos setenta años Medellín multiplicó su población 15 veces pasando de 168.000 en el año 1938 a 2.34 millones de habitantes en el año 2010. Posee una población relativamente joven, casi el 70% de sus pobladores tienen entre 5 y 44 años. El área urbana constituye casi 30% de su territorio, pero concentra alrededor de 90% de su población. Aporta el 11% del PBI nacional. (Alcaldía de Medellín, 2011: 18)

Imagen 17: Panorámica de la ciudad de Medellín, Valle de Aburrá, Cordillera Central de los Andes.
http://www.elmundo.com/images/ediciones/Martes_6_5_2014/Martes_6_5_2014@@rio-medellin600.jpg

La ciudad se encuentra fuertemente caracterizada por su ubicación en el Valle de Aburrá perteneciente a la Cordillera Central de los Andes y por el atravesamiento del curso del Río Medellín.

La ciudad ha recibido y recibe cuantiosa atención de los ámbitos académicos y de divulgación, entre la pléyade de trabajos disponibles realizados destacan: Medellín: Reinvención de una Ciudad Latinoamericana - 30 Casos de Estudio. (Martignoni, 2013)

2.3: El proceso de desarrollo informal de la ciudad y el factor Escobar.

Desde finales de siglo XIX, el proceso de industrialización y urbanización del Valle de Aburrá colocó a Medellín como el principal polo económico de la región. (Coupé, 1996 citado en Echeverry Restrepo, 2010:133). Dicho proceso fue acompañando por un desbalance entre la demanda de residencia obrera y la producción efectiva de vivienda. Desde la década de 1920 la demanda de vivienda asociada a la actividad obrera del sector industrial emergente, duplicaba la oferta disponible. (Botero 1996, citado en Echeverry Restrepo, 2010: 133).

Entre 1948 y 1953, diversas ciudades colombianas (Tumaco, Medellín, Cali y Bogotá) recibieron la atención de prestigiosos arquitectos internacionales como José Luis Sert para desarrollo de planes urbanos. La propuesta realizada por Wiener y Sert para Medellín de 1950 subdividía la ciudad de acuerdo a los postulados de zonificación derivados de la Carta de Atenas, en palabras de los autores:

> "Se ha tenido como base al establecer el uso futuro de la tierra en el Área Metropolitana, la clasificación de acuerdo a las cuatro funciones establecidas como *standards* internacionales por el C.I.A.M. son: habitar, trabajo, recreación, (cultivar el cuerpo y el espíritu), y circular (transporte)." (Citado en Schnitter, P; 2003) [60]

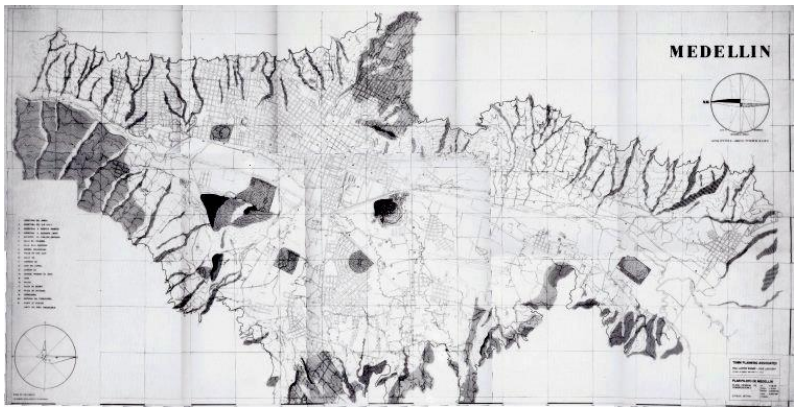


Imagen 18: Plano del Plan piloto de Medellín 1950 Wiener y Sert, 1950 - Concejo de Medellín

http://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/habitat/galeria/displayimage.php?pid=1891

Simultáneamente al proceso de planificación modernizadora de la ciudad, en torno al año 1950, Medellín comenzó a recibir migraciones de campesinos

[60] http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(035).htm

desplazados por situaciones de violencia y desempleo hacia la ciudad, que fueron ocupando las laderas del valle, la zona nororiental (Comunas 1, 2 y 3) centro occidental (comuna 13), la zona nororiental (comunas 5 y 6) y centro oriental (Comuna 8).

En una carta que José Luis Sert dirige al famoso historiador suizo Sigfred Giedion en 1948, define a Medellín como la ciudad con "el crecimiento más rápido del continente después de San Pablo" (Schnitter, P; 2004: 4. Trad. de autor). Efectivamente a partir de mediados de siglo XX Medellín experimentó un crecimiento demográfico exponencial, que la llevó a pasar de 360.000 habitantes en 1951 a multiplicar por cuatro su población para 1985 alcanzando 1.5 millones, y por seis para 2015 alcanzando los 2.5 millones de personas.

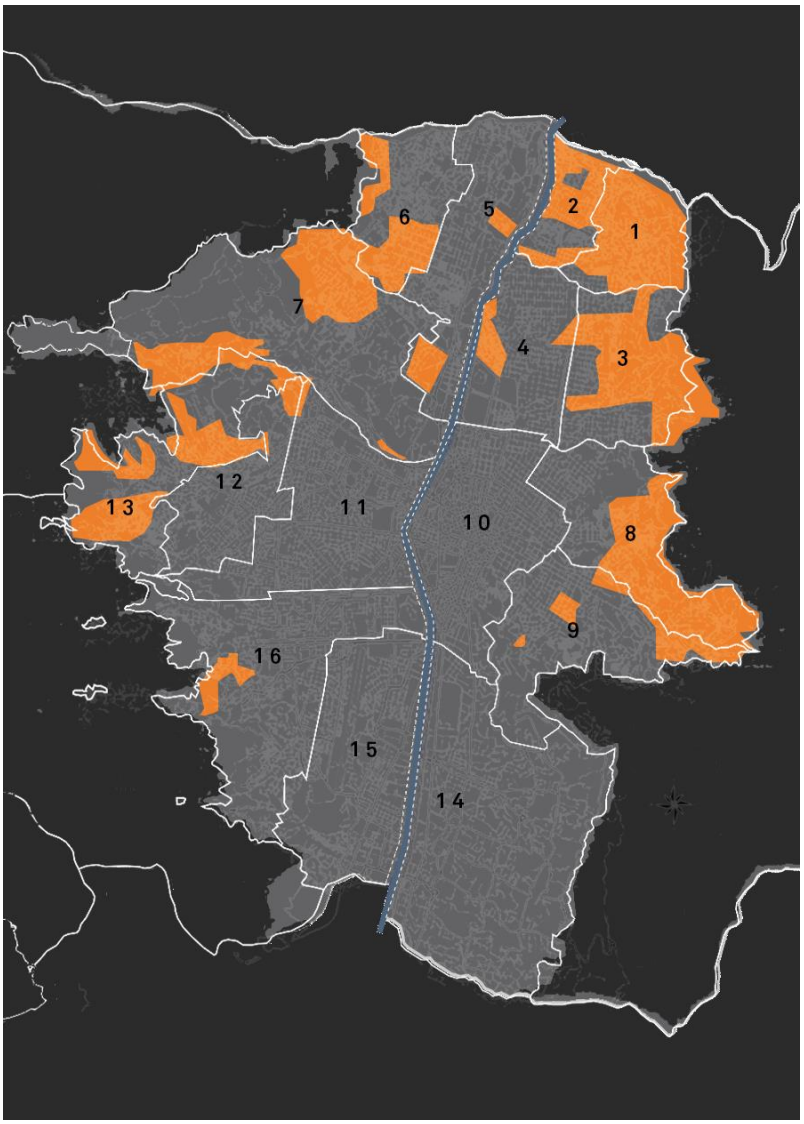


Imagen 19: División Político Administrativa de Medellín con áreas informales en amarillo. En base a Dávila et alt 2006 citado en López, F et alt. 2010.

Hacia finales de la década de 1990 Medellín se presentaba como una ciudad fuertemente dividida entre los sectores urbanos consolidados al centro y sur, utilizados por poblaciones pertenecientes a segmentos económicos medios y altos, y una periferia norte receptiva de las ocupaciones informales. (Echerverry Restrepo, 2010: 136). Según Primed 1996 las zonas periféricas de la ciudad llegaron a albergar a un 50% de la población. (Echerverry Restrepo, 2011).

Imagen 20: http://www.eafit.edu.co/agencia-noticias/historico-noticias/2013/noticias-marzo/Paginas/academia-instrumento-reducir-riesgos-ladera-eafit.aspx

Al proceso de urbanización informal de Medellín, se superpuso a partir de la década de 1970, un proceso de conquista de territorios por parte del llamado “Cartel de Medellín”. La explosión del narcotráfico en la década de 1980 (iniciada durante las décadas de 1960 y 1970) tiene su elemento más visible en el fenómeno del llamado Cartel de Medellín, modelo de operación que controló la plantación, producción y distribución de la cocaína a una escala sin precedentes a nivel global. La novedad, determinada en la nomenclatura inaugurada por la DEA, implicó que dicha asociación: “contaba con un esquema de operación en el cual los distintos

empresarios compartían recursos tales como rutas de envío de cocaína, pero manejaban separadamente sus centros de producción y negocios”.[61]

La nueva característica de esta situación organizacional de mega grupos delictivos estuvo acompañada de una atomización del negocio en el que grupos guerrilleros y paramilitares disputaban ámbitos de financiamiento. Con ello, la puja por el dominio de las áreas de plantación y rutas de distribución, llevó por décadas a una complejización de las disputas territoriales[62] a través del ejercicio de la violencia armada deliberada y de la intimidación progresiva de la población local.

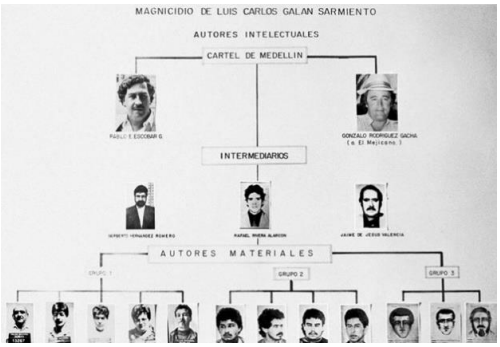


Imagen 21: Organigrama del Cartel realizado por la DEA y el DAS. http://3.bp.blogspot.com/-cpgrXszfpXc/UKzV9NAK7jI/AAAAAAAAAGI/7PpYpq5mWH8/s1600/Cartel+de+Medellin.jpg

La figura de Pablo Escobar, como líder público del Cartel (junto a Rodríguez Gacha, Lehder y "el Clan Ochoa") es un hito en los modos del operar mafioso en Colombia. Guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares ejercieron el poder armado en gran cantidad de municipios.

Lo significativo, respecto al objeto de estudio del presente trabajo, es que el “Cartel” ocupó transitoriamente el espacio del “Estado ausente”, proveyendo no sólo de “seguridad” parcial a sus correligionarios, sino también de medicamentos, alimentos o vivienda. Una foto biografía publicada en 2007 sobre Pablo Escobar[63], refiere a que gran parte de la aceptación social de la que dicho personaje gozaba, derivó de su capacidad de aportar mejoras a las barriadas:

---

[61] https://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_de_Medell%C3%ADn#cite_note-EL_MUNDO_01-5 «La explosión de un coche bomba en Bogotá causa siete muertos y 30 heridos». *El Mundo*. 11 de noviembre de 1999. Consultado el 12 de agosto de 2015.
[62] http://www.ammanu.edu.jo/wiki1/es/articles/g/o/n/Gonzalo_Rodr%C3%ADguez_Gacha_ecf8.html
[63] The Memory of Pablo Escobar [La memoria de Pablo Escobar], del fotógrafo británico James Mollison en http://www.tiempodesanjuan.com/elmundo/2014/3/6/increible-album-fotos-pablo-escobar-51896.html

"La gente lo adoraba, porque los políticos llegaban, prometían cosas y luego nada sucedía. Pablo decía, "Prometo llenar la cancha de reflectores, colocarle una campana a la iglesia, pintar la escuela..., y al día siguiente comenzaban las obras". Jaime Gaviria, primo de Pablo Escobar.[64]

Imagen 22: Foto: Pablo Escobar en la apertura de una de las 800 canchas cuya iluminación habría financiado. c. 1982. Fotografías de Ivan Restrepo.[65]

Otro episodio paradigmático del lugar que ocupó Escobar en relación al "Estado ausente", fue la construcción de un conjunto de más de 400 viviendas en la zona del Barrio Moravia en torno a 1982, dentro del llamado "Medellín sin tugurios", antigua barriada construida sobre un basural. [66]

Imagen 23: Barrio Pablo Escobar, construido en 1984 legalizado en torno a 2012.
http://pabloescobargaviria.info/legalizan-viviendas-que-construyo-pablo-escobar-en-medellin/

[64] http://www.tiempodesanjuan.com/elmundo/2014/3/6/increible-album-fotos-pablo-escobar-51896.html
[65] Ibídem
[66] http://pabloescobargaviria.info/legalizan-viviendas-que-construyo-pablo-escobar-en-medellin/

Así, la figura de Pablo Escobar, operó como fundador y líder del Cartel de Medellín, como personaje que impulsó mejoras físicas en barriadas como forma de cooptar poblaciones a su servicio, y ejerció también como diputado entre 1982 y 1983.

El Cartel de Medellín atravesó un periodo de "guerra total contra el Estado" a partir de 1989, con centenares de muertos por parte de sicarios, una estructura que según las referencias consultadas contó con un orden de 5000 asesinos a sueldo.[67]

Escobar fue asesinado en 1993, con ello la caída del Cartel de Medellín (y seguidamente del Cartel de Cali) significó durante la década de 1990 la reestructura del narcotráfico, de sus lógicas, así como la reestructuración de los grupos armados. La aparición de micro cárteles[68], con componentes de las ex mafias de Medellín y de Cali, pero con más bajo perfil. Ya a mediados de los noventa, el Cartel del Norte del Valle (sobreviviente a la caída de Cali y Medellín) guardaba un perfil sin líderes visibles[69] y menos ostentoso. A juicio de Fernán González y Silvia Otero Bahamon: "La presencia diferenciada del Estado permite entender por qué en Colombia el orden y la violencia han podido coexistir". (González y Otero, 2006) Durante la década de los noventa y hasta 2003 el Estado Colombiano en diferentes zonas del país y en la ciudad de Medellín en particular, presentaba muy bajos índices de gobernabilidad. Los grupos armados ingresaban a las ciudades para ocupar sitios estratégicos y reforzar su dominio en el narcotráfico, siendo una constante durante el desarrollo de la década de los noventa. La disputa entre las entre diversos grupos - AUC[70] y las FARC y el ELN - llevaría al dominio de cientos de municipios avanzada la década. En palabras de Ralph Rozema:

> La violencia urbana llegó a un nuevo extremo avanzados los noventa con la entrada de los paramilitares en las ciudades, principalmente en Medellín. La represión y las desapariciones convirtieron los barrios populares en pequeños estados de terror. El proceso de desmovilización de los paramilitares, desde 2003, aunque muy controvertido, puso fin a esa situación. (ROZEMA R; 2007)

---

[67] https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Miembros_del_Cartel_de_Medell%C3%ADn
[68] Según Nyholm
http://www.semana.com/nacion/articulo/los-nuevos-narcos/42185-3
[69] Según Dario Mizrahi
http://www.infobae.com/2013/12/01/1527518-los-herederos-pablo-escobar-quienes-son-los-nuevos-narcos
[70] Autodefensas Unidas de Colombia

Imagen 24: Fotografía de la Operación Orión. 2001

Este panorama de paz temporal, - desmovilización de militares, reestructuración del crimen organizado, bandas, combos y/o BACRIM71-, fue el escenario en el que la Alcaldía de Sergio Fajardo impulsó su política de urbanismo social (US) orientada al fomento de la educación como modo de desaliento de la participación de los jóvenes en grupos armados. Como lo menciona Rozema:

> "En el largo plazo, el gobierno de Medellín se concentra en el desarrollo social de los barrios populares. La idea es desalentar a los jóvenes de participar en los grupos armados a través de incentivos económicos y educación". (Rozema R; 2007)

En sintonía, el político fajardista Jorge Melguizo[72] expresa que el aprendizaje de los grupos de narcotráfico fue invertir recursos de modo eficaz a un fin; tender redes; y cooptar, en definitiva, sumar a todos a su propósito. Según Melguizo cuando el poder público direcciona las finanzas, teje urdimbre con el sistema institucional público y privado en su complejidad, y convoca a la sociedad a una causa común inicia el cambio. En definitiva, lo público recuperando el territorio que le es propio. En esa perspectiva cobra vigor el lema de Sergio Fajardo y su modelo de gestión

[71]Esta denominación fue otorgada por el ex presidente colombiano Álvaro Uribe, al fenómeno o reestructuración del crimen organizado,21 luego de un proceso de desmovilización de 32 000 mil combatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el fortalecimiento de la implementación de la política de seguridad democrática y la influencia del narcotráfico
Extraído de: https://es.wikipedia.org/wiki/Bandas_emergentes_en_Colombia#cite_note-22
Referencia de fuente, «Pastrana: Uribe dejó como herencia bandas». panamaamerica.com. Consultado el 28 de noviembre de 2012.
[72]*Lo que aprendimos de los narcotraficantes*: Jorge Melguizo at TEDxPuntaDelEste
Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=PDsQeyaOsDw

"Medellín, la Más Educada"; convivencia es la clave complementaria a la seguridad ciudadana. Conceptos ya instalados en la Alcaldía de su antecesor Luis Pérez Gutiérrez.

2.4: Las cifras de la violencia.

Los efectos de la territorialización de la violencia urbana asociada al narcotráfico en Medellín se observan en la gráfica de homicidios que a partir de 1980 tuvo un abrupto crecimiento y separación del promedio colombiano ubicado en 50 homicidios cada 100.000 habitantes, hasta llegar al año 1991 con su pico máximo en 381 homicidios cada 100.000 habitantes. A partir del año 1991 y luego del asesinato de Pablo Escobar en diciembre de 1993, la gráfica comienza una caída abrupta que continúa hasta el año 1998 con guarismos en torno a 150, leves aumentos hasta 2002 para volver a caer a partir hasta 2007 por debajo de 50. Entre los años 2007 y 2009 se observa un nuevo crecimiento en las cifras de homicidios llegando a 100 y a partir de 2009 y hasta 2015 una nueva caída hasta las cifras previas a la década de 1980, llegando a 27. [73]

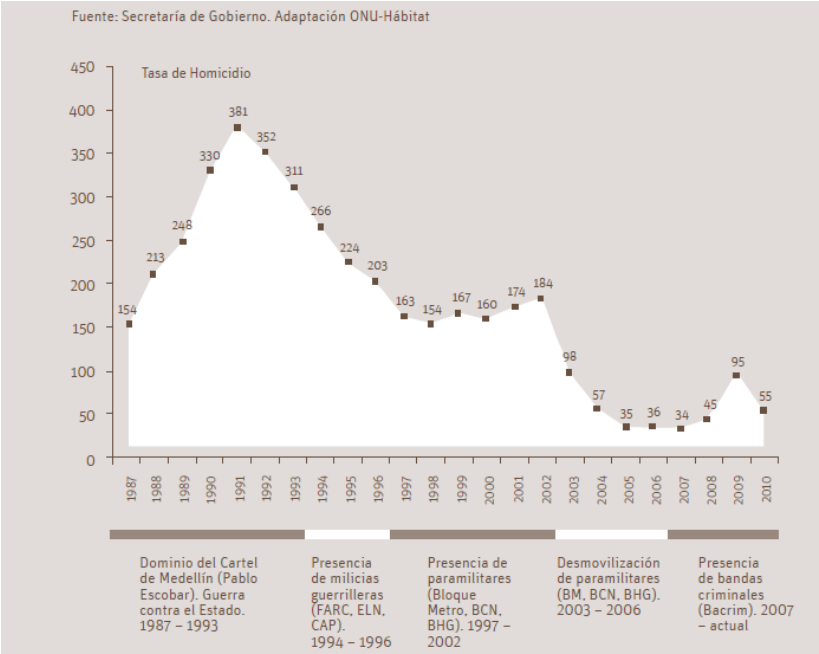


Imagen 25: Tasa de homicidios Medellín, 1987 – 2010. (Alcaldía de Medellín, 2011: 60)

[73] http://www.forbes.com.mx/las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo/

Algunas de las razones de la caída del índice de homicidios referidas en la bibliografía son:

> (…) los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar en 1993, la Operación Orión1 en la Comuna 13, en octubre de 2002, y la desmovilización de grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC– entre los años 2003 – 2005. (Alcaldía de Medellín, 2011: 59)

> Tres momentos registran curvas ascendentes en la tasa de homicidios en la ciudad (figura 1): la ofensiva narcoterrorista a finales de la década de los años ochenta, la presencia de milicias guerrilleras y de grupos paramilitares en el periodo 1994 – 2002 y, desde el 2008, el resurgimiento y la proliferación de bandas criminales –Bacrim–, asociadas a prácticas delictivas de micro-tráfico de estupefacientes, extorsión y actividades económicas ilegales en territorios controlados. (Alcaldía de Medellín, 2011: 59)

Según trabajos de la Alcaldía de Medellín del año 2011, el proceso de desarrollo informal de la ciudad en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, dejó en evidencia la incapacidad del Estado central para hacerse presente en su territorio y una insuficiente descentralización para que las ciudades pudieran "gestionar por sí mismas" soluciones. Ese vacío fue ocupado en parte por la lógica operativa del Cartel de Medellín y en particular por la figura de Pablo Escobar. (Alcaldía de Medellín, 2011:22).

Como se indicó anteriormente, a inicios de la década de 1990, las zonas periféricas de Medellín llegaron a albergar a un 50% de la población de la ciudad (PRIMED 1996 citado en Etcheverry Restrepo et alt, 2011); y los procesos de territorialización de la violencia asociada al narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares alcanzaron tasas próximas a los 400 homicidios cada 100.000 habitantes (tres presidenciables muertos en 1989). En ese contexto, la Constitución de 1991 representó un intento de construcción de un nuevo pacto social para un país en conflicto interno, e implicó una apuesta a reinstalar la presencia del Estado en el territorio y su gobernabilidad.

2.5: La corriente de lo político. Modos de organización del Estado y procesos de ordenamiento territorial.

En el transcurso de todo el siglo XX y desde la constitución política de 1886 Colombia funcionó como un Estado centralizado dividido en departamentos que a su vez derivaban de la reunificación de los antiguos Estados Unidos de Colombia que funcionaron en el país desde la constitución federativa de 1843. La nueva constitución política de 1991 sustituyó a su antecesora con más de un siglo de vigencia y sesenta reformas, para instituir una división administrativa con tres niveles de gobierno descentralizado con elección democrática: Estado, departamentos y municipios. Estos últimos se transformaron dentro del nuevo sistema en la entidad fundamental de la acción del Estado.

La nueva constitución colombiana instaló la definición del Estado como República descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales:

> "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general." (Gobierno de Colombia 1991)

A grandes rasgos podemos distinguir dos modos básicos de organización del Estado: "centralización" y "descentralización". Boisier siguiendo a Gourevitch distingue el modelo centralista como "acumulación de los poderes de decisión en manos de la autoridad central" y el modelo descentralizado "con reconocimiento de competencias propias a organismos que no están jerárquicamente subordinados al Estado". En el mismo sentido Carrión define la descentralización como una transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno (por ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (por ejemplo, un municipio). Boisier refiere también a la "desconcentración" que "consiste en el traspaso de competencias desde el Estado a agentes locales del propio Estado" (Gourevitch 1973 en Boisier, 1983: 158). Esta última noción configuraría un tipo específico de centralismo llamado "estado centralizado desconcentrado".

Según Carrión, el modelo de Estado centralizado en Latinoamérica deriva de una larga tradición, surgida en la conquista, donde la corona como administración colonial, vertical y jerárquica, imponía su lógica, hacia los virreinatos, capitanías y

audiencias. Posteriormente en la época de los Estados Nacionales - federales o unitarios - el modelo centralista se mantuvo, y aún en la fase republicana continuaría sin ser revertido. (Carrión, 1998: 70) Dicho autor, ubica al caso colombiano y al boliviano, como los dos procesos más radicales de municipalización - descentralización - del contexto latinoamericano.

2.5.1: Efectos de la nueva constitución.

La nueva constitución colombiana de 1991 (NCC) instaló un proceso radical de descentralización donde los gobiernos municipales se transformaron en las entidades fundamentales o células básicas de la división político-administrativa del sistema. (Gobierno de Colombia, 1991. Art. 311) (Alcaldía de Medellín, EDU, 2014). Ello supuso la conformación de municipios como entidades con un extenso conjunto de responsabilidades y competencias asignadas. En líneas generales la NCC fijó como cometidos de gobierno municipal la prestación de servicios, la construcción de obras, el ordenamiento territorial y el mejoramiento social y cultural, (Gobierno de Colombia, 1991. ART. 311). Dichas competencias fueron definidas posteriormente en la ley 715 de 2001 donde se asignaron los recursos y competencias generales a los gobiernos municipales, y en materia de OT a través de la ley 388 de 1997 y más recientemente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011.

2.5.2: Los planes de desarrollo: metas y recursos.

La NCC muestra un fuerte énfasis “planificador” o de “planeación” ejemplificado en el lugar que otorga a los “Planes de Desarrollo” (PD). Los gobernantes electos están obligados a presentar públicamente a inicio de su gobierno un PD que define las políticas a implementar en el periodo considerado y el plan de inversiones previsto, tanto a nivel nacional como para entidades territoriales. (Gobierno de Colombia, 1991: Art.339). Los PD se exigen con la meta explicita de asegurar un uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de funciones. La cultura de la planeación o planificación general en Colombia tiene varias décadas, y tuvo un momento de impulso a comienzos de 1950 en el gobierno de Mariano Ospina Pérez con el apoyo de una misión del Banco Mundial. En 1968

se consolida dicho proceso con la creación del Departamento Nacional de Planeación.[74] La nueva constitución colombiana de 1991 extendió la práctica de planeación a las entidades territoriales:

> "Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo" (Gobierno de Colombia, 1991. Art. 339)

La "Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" de 1994 definió que dichos planes deben ser la traducción de los programas de gobierno presentados por los candidatos al momento de su inscripción. A su vez asignó a los Consejos Territoriales de Planeación la verificación de dicha correspondencia. La ley indica también que los Planes de Desarrollo deben ser presentados por los alcaldes para su aprobación luego de cuatro meses de asumido el nuevo gobierno, y la Asamblea y Consejo tienen un mes para pronunciarse "si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto." (Gobierno de Colombia; 1994, art 40)

2.5.3: Voto programático y revocación del mandato.

La NCC define también la figura de "voto programático" mediante el cual los ciudadanos imponen con su voto al gobernante el cumplimiento del programa que presentó al inscribirse como candidato y la "revocatoria del mandato" como mecanismo de participación del pueblo y ejercicio de soberanía. Todo ello fue reglamentado en la ley 131 de 1994.

[74] "(…) la base del Plan, del presidente electo, son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el programa de gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la Sociedad Civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración del mismo. De esta manera el **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos de gobierno del presidente de Colombia y su gestión, y además, permite evaluar sus resultados" https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Desarrollo_(Colombia)

2.5.4: Prioridad del gasto público social.

La NCC presenta también un fuerte impulso a la inversión social, en cuanto coloca la noción de "prioridad del gasto público social (…) sobre cualquier otra asignación", en atención a la solución de las necesidades insatisfechas en diversas áreas:

> "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación." (Gobierno de Colombia, 1991. Art. 366)

La ley orgánica de Plan de Desarrollo de 1994, en la misma línea, reafirmó el lineamiento Constitucional de prioridad del gasto público social y como criterio de distribución territorial del gasto propuso el número de personas con NBI:

> Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas**,** la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación (Gobierno de Colombia, 1994; Art. 3)

Mismo criterio indica para los programas y proyectos de cofinanciación nacional municipal:

> Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa. (Gobierno de Colombia, 1994: ART. 38)

Así, se observa en los textos un claro énfasis institucional en el "gasto público social" orientado a la atención de las necesidades insatisfechas en diversas áreas.

2.5.5: Sistemas de evaluación de gestión y control de resultados.

La NCC indica también que la autoridad de planeación tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. En un trabajo reciente, Ramírez 2012 ha definido a la nueva Constitución colombiana como el punto de partida de un proceso de reestructuración de la Administración Pública, dentro de lo que se ha dado en llamar el modelo de Nueva Gestión Pública (NGP). Uno de los rasgos característicos de los procesos de NGP refiere a la incorporación de instrumentos de gerencia pública para la evaluación de resultados. En este sentido, el "Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública" en Colombia creado en 2002, sería una muestra clara de dicho enfoque. (Ramírez Brouchoud, M.F; 2012: 86)

2.5.6: Las "veedurías" y la vigilancia ciudadana de la gestión pública.

La NCC indica también que la ley definirá formas y sistemas de participación ciudadana para vigilar la gestión pública y sus resultados. (Gobierno de Colombia 1991. Art. 270). La ley 134 de 1994 creó las "Veedurías" como organizaciones civiles para la vigilancia de la gestión pública, resultados y prestación de los servicios públicos:

> "Las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos. La vigilancia podrá ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamente el artículo 270 de la Constitución Política." (Gobierno de Colombia 1994, 134: 98)

De este modo el sistema de Veedurías, como lógica de contralor de los compromisos de gobierno, unido a los sistemas de evaluación de resultados, el énfasis en el gasto público social orientado a la satisfacción de NBI, y el voto programático como imposición de cumplimiento de las "promesas electorales" a los gobernantes, dan el tono del andamiaje institucional que enmarca las acciones de ordenamiento territorial en el nuevo marco jurídico colombiano.

2.5.7: La nueva constitución y las políticas de ordenamiento territorial.

La política de ordenamiento territorial en el marco de la NCC tuvo un lugar relevante en primera instancia ante la necesidad de una redefinición de la división territorial del país en pos de un reposicionamiento del Estado hacia la gobernabilidad del territorio. Es importante considerar que una de las cinco comisiones de la Asamblea Constituyente de Colombia en 1991, la Comisión Segunda sobre autonomía regional[75], estuvo dedicada a encauzar el espacio del Ordenamiento Territorial en un nuevo modelo de República unitaria descentralizada de la llamada "Constitución de los Derechos Humanos".

En segundo lugar, la NCC trasladó la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial a la definición de una "ley orgánica de ordenamiento territorial" (Gobierno de Colombia 1991, Art. 288) que se concretó inicialmente en la ley 388 de 1997.

Dicha ley, confirió al nivel nacional las competencias de definición de la política general de ordenamiento en temas de interés nacional, parques nacionales, áreas protegidas, grandes infraestructuras, formas generales de uso de la tierra en relación a capacidades productivas, lineamientos sobre procesos de urbanización y sistema de ciudades, distribución de servicios públicos e infraestructura entre regiones.

Al nivel departamental, le asignó la definición de directrices y orientaciones de ordenamiento en dicha jurisdicción y lo metropolitano.

Y a los municipios y distritos asignó la formulación y adopción de planes de ordenamiento, reglamentación de usos de suelo en áreas urbanas y de expansión en áreas rurales, optimización de usos de tierras disponibles coordinación de planes sectoriales.

> "Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente Ley,

[75] http://www.banrepcultural.org/asamblea-nacional-constituyente/comisiones/comision-segunda

reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos." (Gobierno de Colombia 1997, Art. 7 Inc. 4)

La ley indica que "La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la "acción urbanística" de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas entre las que señala:

1: la localización de infraestructuras de transporte y servicios públicos,

2: el tratamiento de residuos,

3: el equipamiento de servicios de interés público y social, educación y salud,

4: la determinación de espacios libres y áreas verdes,

5: la calificación de terrenos para vivienda de interés social,

6: la ejecución de obras de infraestructura, servicio y transporte público,

7: áreas de recuperación para prevención de desastres y conservación y recuperación paisajística y de ecosistemas de importancia. [76]

Como concepto de ordenamiento del territorio plantea, "acciones político administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas" con el fin de orientar el desarrollo del territorio, regular su utilización de acuerdo con estrategias de desarrollo socio económico, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Entre las definiciones que la mencionada ley da respecto al objeto de ordenamiento del territorio municipal y distrital, plantea el concepto de "actuaciones

[76] "(…) la clasificación del territorio urbano, rural y de expansión urbana; la localización de infraestructura de trasporte y servicios públicos domiciliarios; tratamiento de residuos; equipamiento de servicios de interés público y social, centros docentes, hospitalarios. Establecimiento de zonificación usos intensidades y normas, determinación de espacios libres y áreas verdes públicas en relación a las necesidades colectivas; determinación de zonas no urbanizables; calificación de terrenos para viviendas de interés social; dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social; localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística; Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas." Gobierno Nacional de Colombia (1997) Ley 388.

urbanas integrales". (Gobierno de Colombia, 1997, Ley 388 Art. 6). Dichas instancias se definen como "Instrumentos orientados a garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad". La ley 388 propuso también la figura de "macro proyecto urbano" como conjunto de acciones orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala. Art. 114. La noción de "Proyecto Urbano Integral" sobre la que sustentará el modelo de US en Medellín a partir de 2004, puede verse como una unión de dichos conceptos: la "actuación urbana integral" y el "macro proyecto urbano".

Otro aspecto relevante de la Ley de OT de Colombia refiere al financiamiento de los procesos de implementación de OT. La Ley introduce el concepto de "Programa de Ejecución POT", donde se exigen que los PD definan las actuaciones a realizar indicando prioridades, programación, entidades y recursos. La ley de OT indica respecto al programa de ejecución POT:

> El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.
>
> El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.
>
> Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada.
>
> Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento. (Gobierno de Colombia 1997, Art. 18)

Así, la ley de ordenamiento territorial de Colombia, asignó las competencias de formulación y adopción de planes de OT en su jurisdicción a los gobiernos municipales, con un fuerte sesgo hacia la gestión de transformaciones territoriales, representado por ejemplo en la figura de los programas ejecución POT.

2.5.8: Competencias atribuidas a los municipios y recursos asignados.

Paralelamente a la institucionalización de competencias en materia de ordenamiento territorial, la ley 715 de 2001 definió la asignación de recursos y competencias generales para los diferentes niveles de gobiernos, cerrando el esquema de robusta descentralización abierto en la NCC de 1991. Allí los municipios se transformaron en las entidades fundamentales de la acción del Estado. Dicha ley asignó a los gobiernos municipales recursos y competencias para la prestación de servicios en Educación, Salud, Servicios Públicos, Vivienda, Sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, equipamiento municipal, orden público.

2.6: Seis claves operativas del modelo Medellín.

A partir de la revisión realizada sobre las transformaciones jurídicas que sustentan la experiencia desarrollada en Medellín, plantearemos seis claves operativas del “modelo” analizado.

2.6.1: Clave 1: descentralización y ordenamiento territorial como política institucionalmente integrada.

La transformación del marco jurídico colombiano iniciado en la nueva constitución de 1991, con la meta de restituir la histórica ausencia del Estado en diversas ciudades y regiones de su territorio, utilizó como modelo de gobierno un sistema descentralizado. Con ello, trasladó un amplio de competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos municipales. Los municipios detentan desde 1997 competencias de ordenamiento territorial, entendidas como política pública orientada a la racionalización de las intervenciones en el territorio, a la planificación y concreción de acciones dirigidas a su orientación y desarrollo, y a la vez detentan diversas competencias en materia de salud, educación, recreación, deporte, derivadas de la ley 715 de 2001.

Así, el sistema colombiano muestra una lógica que llamaremos "ordenamiento territorial institucionalmente integrado", esto es: integra las competencias en materia de planificación del territorio con diversas competencias asociadas a la gestión de políticas vinculadas al ordenamiento: salud, educación, recreación, deporte. Así, los procesos de planificación y gestión en diversas temáticas centrales al OT, se encuentran integrados dentro de una misma institución.

2.6.2: Clave 2: voluntad política de equidad territorial: priorización de la inversión en territorios con bajos índices de calidad de vida y desarrollo humano.

En 2004, cuando el alcalde Sergio Fajardo comenzó su periodo de gobierno, se encontró al frente de una institución en un proceso de transformación institucional iniciado por su antecesor Luis Pérez Gutiérrez, - ejemplos de ello son la creación de la Empresa de Desarrollo Urbano, o la aportación financiera de Empresas Públicas de Medellín - pero según indica el PD 2004-2007, el municipio tenía aun una fuerte presencia de población en situación de pobreza crítica. El índice de desarrollo humano y el índice de calidad de vida se colocaron como los indicadores centrales para la implementación de las políticas del Plan de Desarrollo de Sergio Fajardo. (Consejo de Medellín, 2004)

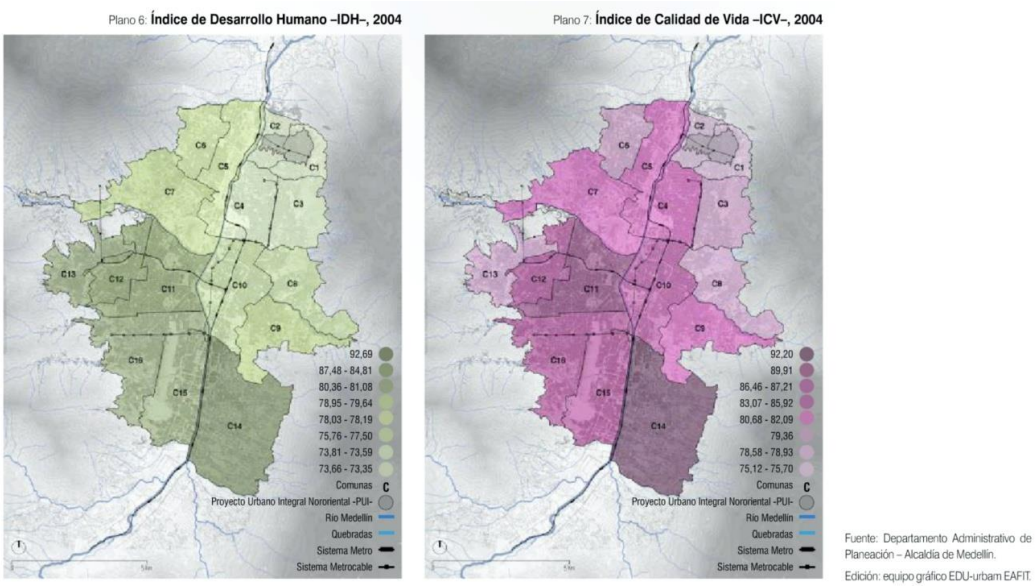


Imagen 26: Índices de desarrollo humano y calidad de vida en Medellín.

(Alcaldía de Medellín, 2012 - 2015: 48)

Así, las zonas con bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida fueron el centro de los llamados “Proyectos Urbanos Integrales”.

2.6.3: Clave 3: diseño presupuestal orientado a la inversión y el desarrollo urbano.

Según la Veeduría 2004-2007 el presupuesto del Plan de Desarrollo de dicho período sobrepasó las estimaciones más optimistas, unos 2500 millones de dólares (8,14 billones de pesos) ejecutándose el 94% del presupuesto definitivo. (Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 2007: 6). Aproximadamente el 70% de dicho presupuesto fue dirigido a inversiones.

En el caso del Plan de Desarrollo 2008/2011, contó con un presupuesto de 3000 millones de dólares, (10.1 billones de pesos), el 82% fue destinado a proyectos de inversión, el 16% para funcionamiento de la alcaldía y el 1.7% para cubrir la deuda. Los 3000 millones de USD provenían en un 64% de Ingresos Corrientes (44.6% de ingresos propios y 19.4% a transferencias). El 7% se aportados por el fondo local de salud y el restante 29% tiene como origen recursos de capital (Alcaldía de Medellín, 2008; 245)

De este modo, entre 2004 y 2011 la Alcaldía de Medellín dedicó entre el 70% y el 82% de su presupuesto total a proyectos de inversión.

Respecto a las inversiones en Programas de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial:

Entre 2004 y 2007 el programa de ejecución del POT indicó una asignación presupuestal 90 millones de dólares (306.898 millones de pesos) de los cuales la mayor partida presupuestal de 24.6% se destinó a generación de equilibro urbano y 31.3% a mejorar condiciones de vivienda y hábitat.

Entre 2008 y 2011, el programa de ejecución POT tuvo una asignación presupuestal de 600 millones de dólares, de los cuales el 63,4% se asignaron a proyectos de generación de equilibro urbano y el 14,48% a mejorar condiciones de vivienda y hábitat.

En el periodo 2004 - 2007 los tres Proyectos Urbanos Integrales desarrollado en Medellín (Nororiental, Moravia y Comuna 13) tuvieron inversiones totales cercanas a los 350 millones de dólares ($950.000 millones 328 M de U$D), con una

participación del PUI Nororiental de alrededor 200 millones de dólares ($615.000 millones desde 2004, 213 M de U$D). Estos datos contienen todas las intervenciones, tanto de infraestructura como de otras acciones sociales inversión física total del Nororiental U$S213 millones (entre 2004 y 2007) (Alcaldía de Medellín, 2008 b: 173)

Considerando un presupuesto total del periodo de 2.400 millones de dólares y un 68% del presupuesto para inversiones, (1.656 millones de dólares) y un total invertido en PUI de 350 millones de dólares, la política de US en el periodo de Sergio Fajardo recibió de la Alcaldía de Medellín un 21% de su presupuesto de inversión.

En términos generales en el periodo denominado de "urbanismo social", entre 2004 y 2011 se observa un fuerte incremento de las partidas destinadas a programas ejecución POT pasando de 90 a 600 millones de dólares y un aumento también de los porcentajes de dicho fondo destinados a generación de equilibrio urbano.

2.6.4: Clave 4: robusta estructura de financiamiento e inversión. Municipio y empresas públicas de Medellín.

Uno de los rasgos distintivos que sostuvo al proceso de transformación urbana de Medellín refiere a la robusta estructura de financiamiento de la Alcaldía proveniente de las transferencias económicas de las EPM: Las Empresas Públicas de Medellín.

Hay un conjunto de ciudades colombianas que cuentan con empresas de provisión de servicios públicos de propiedad municipal, Medellín, Cali, Barranquilla, Bogotá, Palmira, Barrancabermeja, Tibasosa, Tuluá, Cartago, Arauca, Cartagena. Dicha lista no es exhaustiva, pero intenta contextualizar la lógica de gerenciamiento municipal que caracteriza la situación de Medellín en el ámbito colombiano. Pero el éxito del caso EPM resulta singular por la dimensión de su actual situación superavitaria.

Las "Empresas Públicas de Medellín" (EPM), proveen energía eléctrica, gas por red, agua, saneamiento y telecomunicaciones en los 124 municipios en Antioquia, en otros departamentos dentro de Colombia y también a nivel

internacional. Dicha empresa si bien inicia actividades en 1955 (Decreto 375), continuaba un proceso de municipalización de servicios públicos que lleva casi cien años, iniciado en 1918 y 1919:

> "En 1918 se municipaliza la Compañía Antioqueña de Instalaciones Eléctricas y se crea, mediante el Acuerdo 136, una junta autónoma para su manejo, similar a la que manejaba el acueducto. Finalmente, en 1919, mediante el Acuerdo 57, se crean las Empresa Municipales y se pone a su cabeza la figura del Superintendente general. (...) En 1932 las Empresas Públicas Municipales y el Departamento de Obras Públicas se fusionan en el Departamento de Empresas y Servicios, entidad que integrará una extraordinaria gama de servicios y funciones municipales." (Vélez Álvarez, 2013: 16)

Si bien entre 1955 y 1986 la municipalidad de Medellín y las EPM podían no ser políticamente confluyentes, a partir de la primera elección democrática de alcaldes de 1989 se alinean las definiciones de gestión empresarial con las definiciones políticas de la alcaldía:

> "…la elección popular de alcaldes modifica sustancialmente las relaciones de la Empresa con el Municipio de Medellín. Ya no es posible una gestión que no esté alineada con la política y la orientación de la administración municipal" (Vélez Álvarez, 2013: 22)

Por su parte, la reciente transformación de EPM en el Grupo Empresarial Multilatino EPM (2010) marca un hito dentro del modelo de financiamiento de la ciudad de Medellín. Y es excepcional no tanto por su mencionado carácter público, si no por el nivel de desarrollo económico alcanzado (siendo una empresa pública de talla mundial[77]), por el rol consolidado que juega en la política municipal y por la eficacia de su desempeño como ejecutora (Vélez Álvarez, 2013: 41).

Las EPM, de las cuales la Alcaldía es a la vez cliente, entidad territorial y propietario, no sólo provee de servicios a su territorio y vecinos, incluso lo hace con otras naciones[78], destacan: Panamá, Guatemala y El Salvador, a nivel de producción de energía eléctrica, Chile[79] y México, a nivel del negocio del agua[80].

---

[77] Véase: Catalina BONILLA Sebastián CARRANZA Kathryn FURLONG. *Perfil Histórico de Empresas Públicas de Medellín (EPM): Perfil Histórico de Empresas Públicas de Medellín (EPM): Presentación de la base de datos*. Université de Montréal. Julio 2013

[78] A 2014, EPM contaba con 59 empresas, "7 de ellas (con 31 subsidiarias) en Centroamérica, Estados Unidos, Chile, México, España y en Colombia" (Proveedores y Contratistas. Memorias evento 14 marzo 2014).

[79] La situación en Chile parece llevar a cierto recelo social para con la multinacional en vistas de la potencial monopolización de los recursos hídricos tras la compra de la empresa la compañía de Aguas de Antofagasta (Adesa) en 965 millones de USD al Grupo Luksic (principal consorcio empresarial chileno). Véase nota de Guillermo Maya: EPM compra el agua de Chile. El Tiempo. 4 de mayo de 2015. Disponible en: http://bit.ly/1I4PtNp

[80] Véase Agenda de Trabajo 1er Encuentro con proveedores y contratistas EPM. Disponible en: http://bit.ly/1J7ngAy - Fecha de consulta 14/12/2015

Este punto explica, en gran medida, la situación superavitaria del Gobierno Municipal de Medellín.

Desde 1997, por el Acuerdo Municipal 069 se había consolidado ya como Empresa Industrial y Comercial del Estado (sujeta al derecho privado), para el año 2003 (Alcaldía de Fajardo), conformaba el grupo EPM, vendiendo servicios a su propio Departamento, Antioquia, y al Estado Colombiano.

Las EPM han traspasado al gobierno de Medellín en el período 2004 - 2007 y 2008 - 2011 entre un 40% y un 60% de su superávit.

Cuadro 5. Empresas Públicas de Medellín – Utilidades entregadas al Municipio de Medellín 1990 – 2010. Millones de dólares corrientes[130]

Empresas Públicas de Medellín - Utilidades entregadas al Municipio de Medellín 1990 - 2010 Millones de dólares corrientes					
Año	Alcalde	Filiación	Utilidad	Aportes	%
1990	Omar Flores Vélez	Liberal	78	12	15
1991	Omar Flores Vélez	Liberal	130	14	11
1992	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	189	20	10
1993	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	186	20	11
1994	Luis Alfredo Ramos Botero	Conservador	264	52	20
1995	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	411	66	16
1996	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservadro	421	137	33
1997	Sergio Gabriel Naranjo Pérez	Conservador	436	21	5
1998	Juan Gómez Martínez	Conservador	175	84	48
1999	Juan Gómez Martínez	Conservador	190	46	24
2000	Juan Gómez Martínez	Conservador	223	48	21
2001	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	251	61	24
2002	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	106	69	66
2003	Luis Pérez Gutierrez	Liberal	196	19	25
2004	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	282	124	44
2005	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	365	152	42
2006	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	418	136	33
2007	Sergio Fajardo Valderrama	Alianza Social Indígena	535	260	49
2008	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	678	341	50
2009	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	730	272	37
2010	Alonso Salazar Jaramillo	Alianza Social Indígena	746	446	60

Imagen 27: Utilidades traspasadas por EMPM al Municipio entre 1990 y 2010. (Vélez Álvarez, 2013:39)

Durante el período de US, la municipalidad de Medellín, financió un tercio de su presupuesto a partir de la venta de servicios públicos. A partir de 2007, para el segundo periodo del US la EPM ya operaba en los 124 municipios del Departamento de Antioquia con una población de 6.5 millones de personas, dos veces y media la población de Medellín. En palabras del periodista colombiano Guillermo Maya:

> "En Medellín no es fácil ser mal alcalde con el inmenso presupuesto que tiene la ciudad de más de 3 billones de pesos anuales, que salen de las transferencias de EPM, cerca de un billón de pesos anuales, las altas tarifas en servicios públicos, y las tarifas catastrales más altas del país. Igualmente, Medellín tiene una tecnocracia eficiente,

copada por el fajardismo, pero también con grandes gabelas como sucedió en UNE."[81] (Maya Muñoz G; 2014)

Según el Ranking América Economía de Empresas Multilatinas[82], el Grupo EPM se ubica en el puesto 65, por encima de YPF[83], de Grupo Televisa[84] y Aerolíneas Argentinas entre otras. Actualmente presta servicios a 20 millones de personas.

2.6.5: Clave 5: la empresa de desarrollo urbano de Medellín. Capacidades públicas de diseño y gestión para el desarrollo urbano.

Bajo el gobierno de Luis Pérez Gutiérrez (2001 - 2003), antecesor al US de Sergio Fajardo, se inició una fuerte transformación de la estructura de gobierno municipal de la Alcaldía. Dicha voluntad de transformación se hizo explicita en los decretos de modificación de la estructura de funcionamiento municipal, así como en la creación de la "Empresa de Desarrollo Urbano" de Medellín.

Específicamente sobre este último punto, el decreto 158 de 2002, creó la denominada Empresa de Desarrollo Urbano "EDU" con el objetivo de: Articular las acciones Municipales para un desarrollo urbano integral, contribuyendo a la construcción, modificación y renovación del espacio urbano y nuevos proyectos de vivienda, para que, con los demás elementos sectoriales, se obtenga la ciudad deseada y prospera." Art. 3.

> La empresa Industrial y comercial del Estado Empresa de Desarrollo Urbano EDU tiene como objeto el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios, buscando en todo que sea autocosteable, mediante la explotación económica, sin lesionar el derecho general al uso del espacio público donde este esté presente. (Alcaldía de Medellín, 2002)

Dicha institución, presidida por el Alcalde de Medellín, había sido fundada originalmente en 1993 como empresa comercial e industrial bajo el nombre "Parque

[81]http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=245225&idprevia=1#.Vj_Nh7cveHs
[82]Disponible en: http://rankings.americaeconomia.com/multilatinas-2015/
[83]Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa argentina.
[84] Compañía mexicana de medios de comunicación

San Antonio", para la construcción y desarrollo de parque del mismo nombre y originalmente presidida por el alcalde de Medellín. En 1996 dicha empresa pasa a llamarse Promotora Inmobiliaria de Medellín, con el cometido de desarrollar: "(…) proyectos urbanísticos o inmobiliarios representativos en el espacio público y en zonas de renovación urbana para la ciudad de Medellín, que incluyen entre otros aspectos: promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios. (…)" (Alcaldía de Medellín, 1996. Dec. 637. Art. 4)

La Misión de la Promotora Inmobiliaria de Medellín era "articular las acciones municipales para un desarrollo urbano integral, contribuyendo a la construcción modificación y renovación del espacio urbano, para que, con los demás elementos sectoriales, se obtenga la ciudad deseada y prospera" (Alcaldía de Medellín, 1996. Dec. 637. Art. 4)

La nueva denominación del año 2002 "Empresa de Desarrollo urbano" se presenta de la siguiente manera:

> La Empresa de Desarrollo Urbano EDU, es una empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, que tiene como objeto principal la gestión y operación urbana e inmobiliaria, el desarrollo, la ejecución, la asesoría y la consultoría de planes, programas y proyectos urbanos e inmobiliarios en los ámbitos municipal, departamental, nacional e internacional.[85]

Así, en 2004 cuando el Alcalde Sergio Fajardo comienza su periodo de gobierno, se encuentra al frente de una institución en proceso de transformación paradigmáticamente representada en la "creación" de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), que se tornaría una pieza fundamental de su política de urbanismo social.

Según Martignoni 2013, la EDU fue el cuerpo técnico que comenzó a utilizar la alcaldía para la implementación del nuevo concepto de urbanismo social. Una nueva herramienta de gestión urbana, con una serie de proyectos con equipos, presupuestos y etapas bien definidas:

> "La línea más importante de trabajo de la EDU, y su principal misión como organismo, es el diseño y la ejecución de los llamados proyectos urbanos integrales (en adelante,

[85] http://www.edu.gov.co/site/edu-institucional/quienes-somos-edu

> PUI), que se desarrollan en tres sectores de la ciudad con los menores índices de desarrollo humano y de calidad de vida: el PUI nororiental, desarrollado en las dos comunas con menores recursos e históricamente de mayor violencia de Medellín, en donde se construyó el primer Metrocable como elemento inicial de intervención física y social; el PUI de Moravia, barrio desarrollado espontáneamente sobre el antiguo botadero de basura y en donde habitan más de 45 mil habitantes en menos de medio kilómetro cuadrado, y el PUI de la comuna 13, uno de los municipios tomados con mayor fuerza por paramilitares y milicias durante años." (Martignoni, 2013: 21 Numeración Interna)

Así, la EDU representó un componente de diseño institucional clave para el urbanismo social de Medellín, encargado del diseño y ejecución de los "proyectos urbanos integrales".

Respecto a los antecedentes colombianos de la EDU de Medellín creada en 2002, Bogotá presentaba una figura similar llamada ERU desde 1999 y dirigida también a la ejecución de "actuaciones urbanas integrales". [86] También se encontraba la EDU de Barranquilla constituida en 1990, EDUBAR [87]. Y anteriormente figura también la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolivar, creada en 1981 EDURBE [88].

La municipalidad de Medellín, a inicios de la gestión de Sergio Fajardo, contaba con una de las pocas entidades públicas en territorio colombiano, dirigida específicamente al diseño y ejecución de proyectos urbanos e inmobiliarios, y presidida por el propio Alcalde.

2.6.6: Clave 6: el "Proyecto Urbano Integral" como instrumento de transformación de la ciudad.

Como sexta clave de implementación del Modelo Medellín referiremos a la figura del "Proyecto Urbano Integral".

Como ya se mencionó, la territorialización de datos sociales derivados de las matrices de indicadores de calidad de vida y desarrollo humano fueron utilizadas por el gobierno de Sergio Fajardo para la definición de zonas de implementación de

[86] http://www.eru.gov.co/docs/acuerdo_33_de_1999.pdf
[87] http://www.edurbesa.gov.co/site2/index.php/quienes-somos/historia
[88] http://www.edurbesa.gov.co/site2/index.php/quienes-somos

"Proyectos Urbanos Integrales". Se trata de potentes operaciones de transformación urbana de gran escala distribuidas en las zonas más conflictivas de la ciudad.

Se llevaron adelante cinco PUI entre 2004 y 2011, que fueron complementados con otras operaciones de relanzamiento de áreas centrales. Entre estas últimas figuran la operación "El centro Vive" con proyectos tales como el "Parque Explora" o el "Jardín Botánico", la operación conocida como "Moravia" es uno de los PUI ubicado en área central, dirigido a reubicar una histórica ocupación residencial sobre un basural y desarrollar allí un jardín urbano.

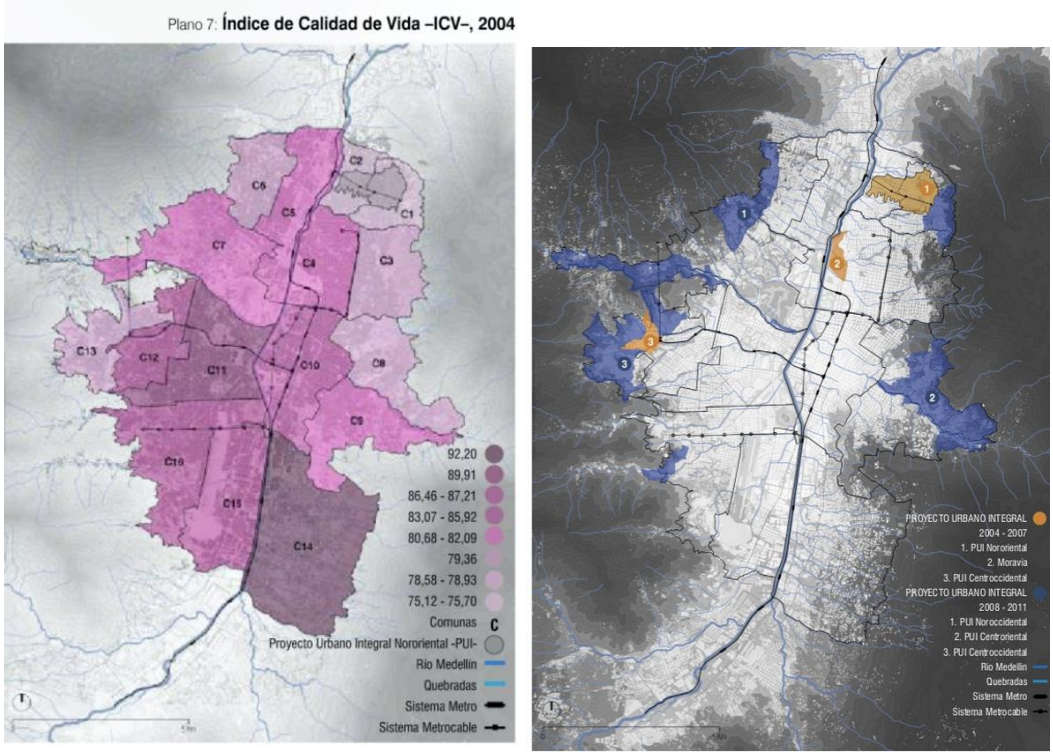


Imagen 28: Índice de Calidad de Vida en Medellín y ubicación de Proyectos Urbanos Integrales 2004 2011. (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2012- 2015: 49 y 50)

2.6.6.a: Revitalización del centro de la ciudad – "El Centro Vive".

- Construcción y consolidación de Parques
- Parque y Biblioteca Explora
- Parque Jardín Botánico – Centro Cívico San Lorenzo y Plaza de Cisneros.
- Proyecto Urbano Integral que promueva el desarrollo de los ejes Carabobo y la Playa al 2006.

Imagen 29: Parque Biblioteca Explora. Recuperado el 27/03/2017 en: http://medellinconventionbureau.com/galerias/summer-rock-festival/

Imagen 30: Orquideorama. Parque Jardín Botánico. Plan B – Felipe Mesa, Alejandro Bernal + JPRCR – Camilo Restrepo, J. Paul Restrepo. 2005 -2006. Recuperado el 27/03/2017 en: http://www.expomedeweed.com/wp-content/uploads/2016/05/Orquideorama-Medelln-5.jpg

2.6.6.b: Intervención integral en Moravia:

La intervención consistió en la reubicación de un total aproximado de 1500 familias asentadas sobre un histórico basural y la construcción sobre dicho espacio de un Jardín Urbano con invernaderos.

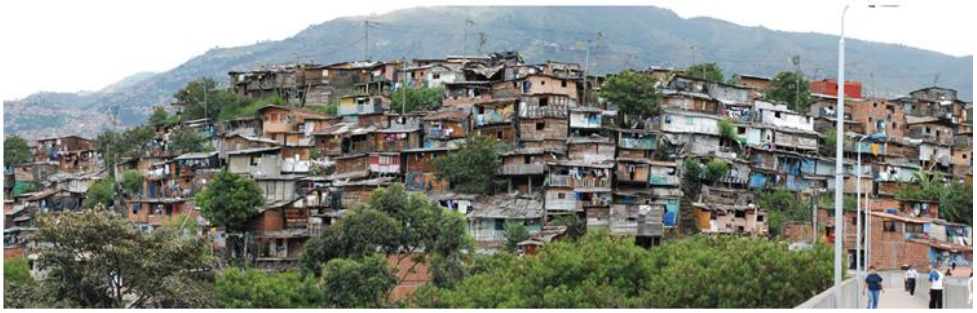


Imagen 31: Moravia pre intervención: http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2014/09/30/de-un-cerro-de-basura-a-un-jardin-urbano/

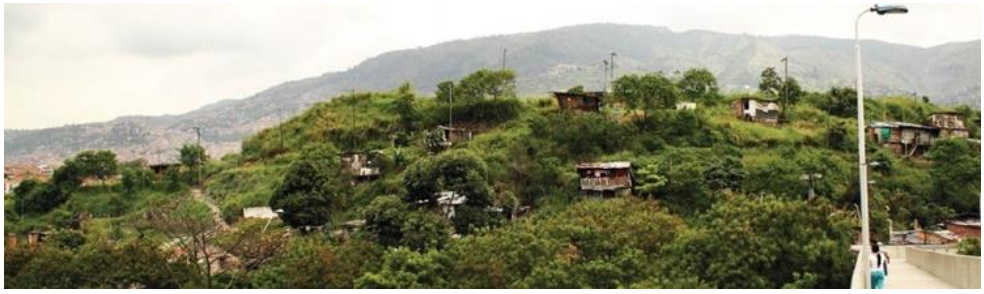


Imagen 32: Moravia durante intervención: http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2014/09/30/de-un-cerro-de-basura-a-un-jardin-urbano/

Imagen 33: Moravia post intervención: http://www.unescosost.org/pt/2014/09/28/40-mil-personas-se-beneficiaran-con-invernadero-construido-en-moravia/10714549_777301392328629_44789239115074252_o/

2.6.6.c: El PUI Nororiental. Un modelo de intervención integral aplicado en las zonas de influencia del Metroplus.

"Nororiental" es la intervención paradigmática de la política de proyectos urbanos integrales en zona periférica. Tiene un área de intervención aproximada de

158 hectáreas, y según las fuentes consultadas afectó a 230.000 habitantes de manera directa o indirecta, fue implementado entre 2004-2007.

El PUI nororiental tomó como eje vertebración de acciones la línea K del Metrocable de Medellín inaugurada en 2004. El desarrollo del PUI se inicia con el análisis de las dinámicas de ocupación de suelo y de las características socio económicas de la población, a partir de ello se definieron tres áreas de intervención: Andalucía, Popular y Santo Domingo, que corresponden a las estaciones del Metrocable como puntos estratégicos.

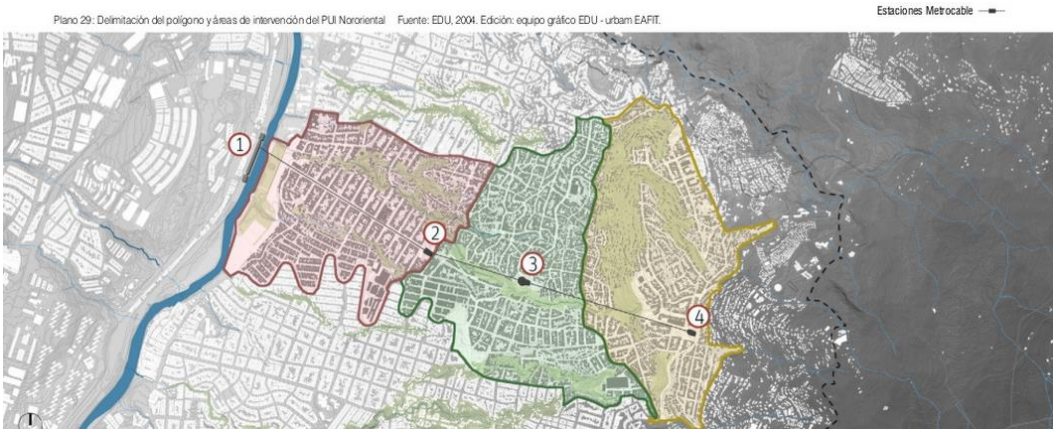


Imagen 34: Áreas de Intervención. 1: Estación Acevedo,2: Estación Andalucía. Estación Popular, 4: Estación Santo Domingo de Savio. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015: 77)

El proyecto propuso dos grupos de intervenciones físicas clasificadas como “Mejoramiento del espacio público y movilidad y construcción” y “Adecuación de servicios comunitarios”. En el documento EDU se enfatiza que “todo PUI debe contar con un sistema estructurante, ya sea natural o artificial, de manera que sus áreas circundantes se conviertan y sean reconocidas como zonas de impacto directo.”

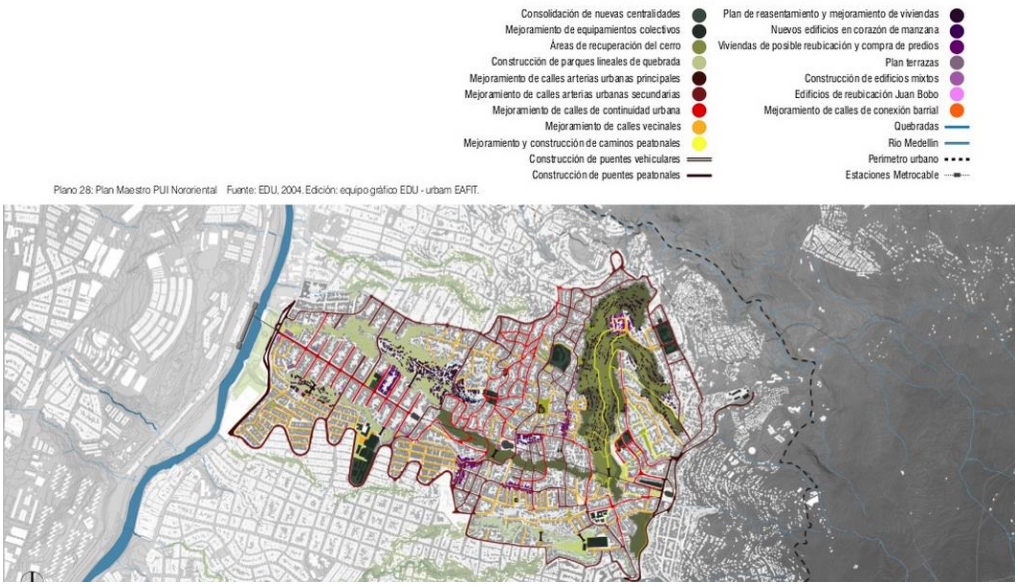


Imagen 35: "Plan Maestro Proyecto Urbano Integral Nororiental". EDU Modelos de transformación urbana. (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2012- 2015: 76)

Área de Intervención Andalucía.

Respecto a la primera de las áreas identificadas, se analizaron las centralidades existentes, así como de los componentes naturales y la estructura de espacios públicos, que fue caracterizada en tres tipos: espacio calle, espacio público construido y espacio residual. Sobre esa lectura se realizaron las nuevas propuestas.

Imagen 36: Paseo Andalucía. Área Andalucía. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015:87)

Imagen 37: Paseo Andalucía. Área Andalucía. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015:85)

Respecto a la zona de la Calle 107 bajo el recorrido del teleférico se realizó una intervención lineal en adecuación de espacio público, construcción de un nuevo parque. El eje peatonal se estructura a modo de tira de actividades comerciales. En la imagen se observa la zona previa, durante y luego de la intervención.

Dentro de la zona Andalucía, y sobre un sector reconocido como sitio de conflictos sociales violentos, se intervino creando un espacio público de carácter

lúdico mediante una serie de pliegues rampas como taludes de juego, el llamado "paseo de la imaginación".

Imagen 38: Paseo de la Imaginación. Área Andalucía. EDU, 2007 (Alcaldía de Medellín, 2012-2015: 84)

Imagen 39: Puente Mirador. Área Andalucía. EDU, 2007. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015: 86)

Área de Intervención El Popular.

La intervención en la zona llamada “El Popular” se estructura mediante un sistema de parques y equipamientos urbanos asociados a cursos de agua y estructuradores viales.

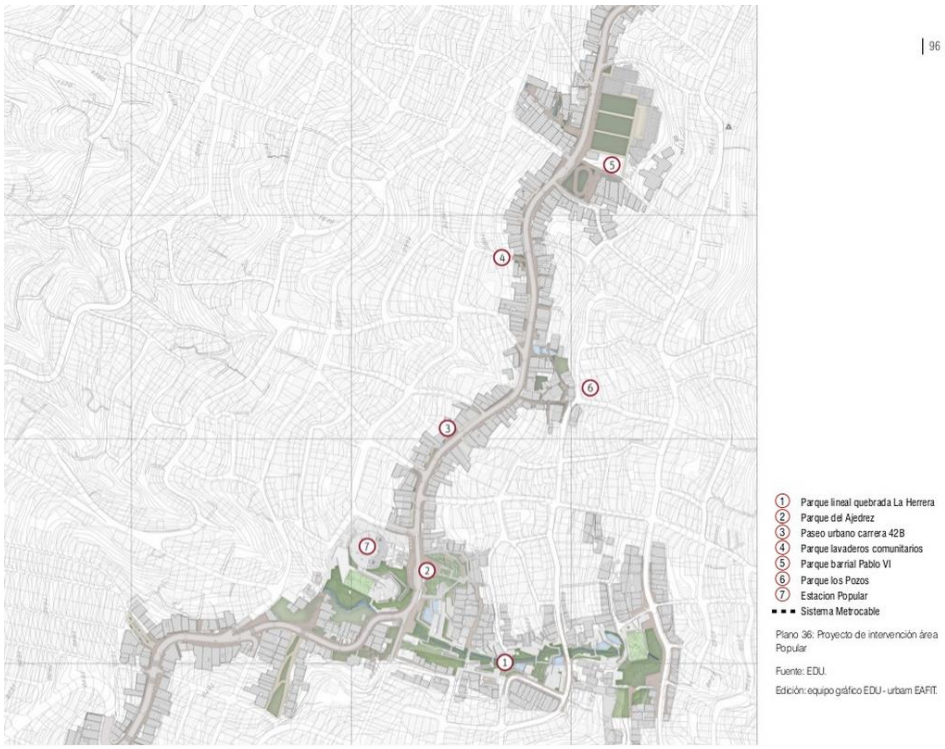


Imagen 40: Plano de intervención área: El popular. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015: 96)

El Parque lineal “Quebrada La Herrera”, busca la reapropiación del corredor natural que atraviesa la zona de intervención. Presenta espacios públicos deportivos y recreativos canchas y piscinas con fuerte presencia estructuradora.

Imagen 26: Parque Lineal Quebrada la Herrera. Área de intervención: El popular. EDU, 2011. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015: 95)

Área de intervención en Santo Domingo.

El área de intervención Santo Domingo, comprende cinco barrios y está fuertemente determinada por la presencia del Cerro Santo Domingo. Dentro del proyecto se integran la afamada Biblioteca Parque España, la Unidad deportiva Granizal, un sistema de parques y plazas y mejoramiento de sistemas viales.

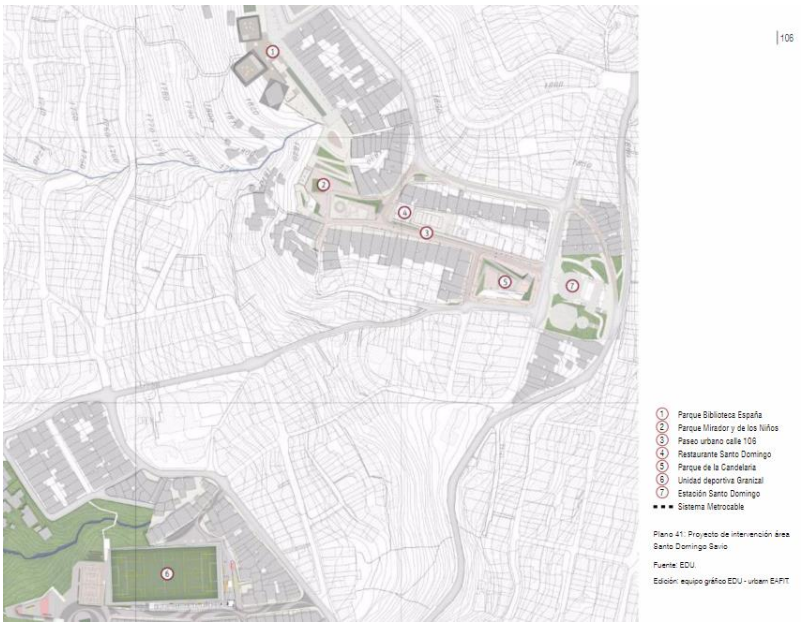


Imagen 41: Proyecto de Intervención Santo Domingo Savio. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015: 106)

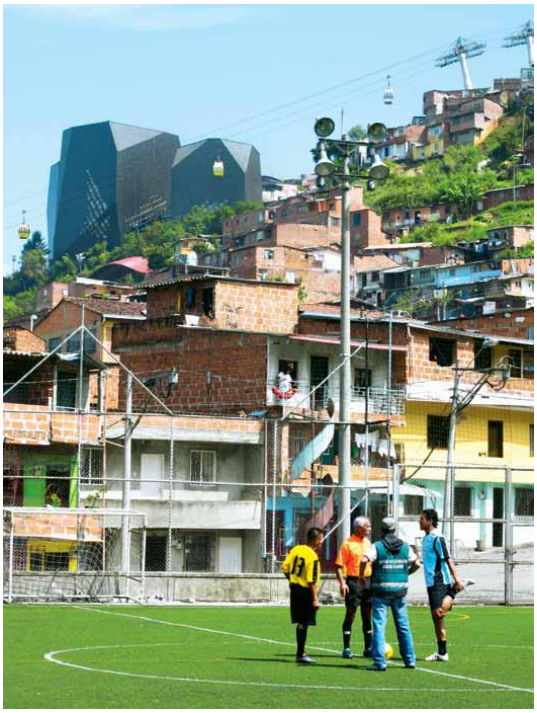


Imagen 42: Proyecto Urbano Integral Nor Oriental. (Alcaldía de Medellín, 2012- 2015: 98) Cancha del Inder en el Barrio El Granizal. (Alcaldía de Medellín, 2011: 33)

2.7: La corriente de "las políticas". El surgimiento del Urbanismo Social en la Universidad Pontificia Bolivariana. El "Urban" de la Eafit.

En línea con los enfoques de Kingdon (1985), el llamado "urbanismo social" de Medellín, es un ejemplo de innovación política que se puede explicar por una intersección de la corriente de "los problemas", la corriente de "las políticas" y la corriente de "lo político". En línea con los enfoques de "*agenda setting*", dicha experiencia tuvo una base importante en la acumulación de conocimiento de la UPB, (Universidad Pontificia Bolivariana) y posteriormente en los desarrollos de la Universidad colombiana EAFIT.

El arquitecto colombiano Alejandro Echeverry Restrepo fue una de las figuras clave del surgimiento de los "proyectos urbanos integrales" y el "urbanismo social" de Medellín. Echeverry Restrepo, es doctor en urbanismo por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB) y profesor visitante en la cátedra de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona en 1999-2000. Fue también profesor y director del Grupo de Estudios en Arquitectura de la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín (UPB) durante los años 2001-2003. A partir de 2004 se incorporó al gobierno de Medellín como Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano hasta 2005 y como trabajó Director de Proyectos Urbanos de la alcaldía de Medellín entre 2005 y 2008. Es Co-fundador y Director de URBAM, el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad de EAFIT en Medellín. En relación al surgimiento los Proyectos Urbanos Integrales, Etcheverry Restrepo señala:

> En la universidad, que en ese momento era la UPB, (Universidad Pontificia Bolivariana) empecé con una serie de colegas a trabajar mucho en temas de ciudad. Nos preocupaban las zonas más críticas. Para poder comprender y estudiar a Medellín me fui a estudiar a Barcelona, una de las ciudades que había logrado transformar sus zonas marginales, al lado de un experto urbanista como Joan Busquets. Cuando regresé montamos en la UPB un taller muy bonito que se llamó el Taller de Estudios y Proyectos del Norte. Aquí fue cuando una de las personas, Carlos Montoya, y otros muchos muchachos que después llegaron a la Alcaldía se fueron formando desde una investigación académica en torno a las comunas de Medellín. Cuando Sergio Fajardo estaba organizando su propuesta de gobierno y su equipo, nos llamó a Carlos y a mí para que le ayudáramos a formular parte del programa de urbanismo para su gobierno. Formamos una serie de equipos técnicos interdisciplinarios con muchas de estas

> personas que veníamos investigando y trabajando este tema de los barrios y otras personas que estaban en la EDU. Este es el marco del Proyecto Urbano Integral (PUI). Realmente ha sido el modelo más completo de intervención urbanística que se ha hecho en una zona marginal de Medellín. Después surgió el proyecto de las escaleras eléctricas en la Comuna 13". (Entrevista a Alejandro Echeverry Restrepo, 2/06/2017) [89]

Respecto al surgimiento de los PUI en el marco del US Echeverry Restrepo, señala:

> Este proyecto hace parte de una narrativa que la ciudad de Medellín ha empezado a construir desde hace algunos años. Es un poco una apuesta con decisión pública y política, donde también la academia y el sector privado han estado muy metidos en tratar de transformar y de hacer grandes inversiones de la mejor calidad en las zonas más pobres y críticas de la ciudad. Ahí, el urbanismo y la arquitectura han sido instrumento, no terminan de solucionar todo, pero es uno de los instrumentos más potentes. De ahí surge la idea que nosotros definimos en el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad de Eafit como urbanismo social, del cual este Proyecto urbano integral (PUI) hace parte. Los PUI definen una metodología muy precisa de procesos de participación comunitaria, de obras muy pequeñitas que se complementan con obras grandes, de temas de movilidad, accesibilidad, hábitat. Es muy importante que esta ciudad siga construyendo esta línea porque es apenas el inicio del proceso". (Entrevista a Alejandro Echeverry Restrepo, 2/06/2017) [90]

La Universidad EAFIT, donde hoy desempeña su actividad Echeverry Restrepo, es una universidad colombiana cuyo campus principal se encuentra en El Poblado, al sur de Medellín. El "Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad Urban", creado en 2010 en EAFIT es "(…) un centro de formación, investigación y proyección social sobre procesos urbano-ambientales; un espacio de reflexión crítica orientada a la acción en contextos territoriales emergentes y en transformación." Como objetivos plantea:

> Producir nuevo conocimiento enfocado a la acción, a partir de procesos urbanos y territoriales conectados con la realidad eco-sistémica y medio ambiental.
>
> Entender el trópico como campo de conocimiento, como territorio con condiciones culturales, ambientales y urbanas singulares.

[89] Entrevista a Alejandro Echeverry Restrepo, 2/06/2013 por Liliana Vélez de Restrepo. Recuperado el 28/03/2017 en: http://www.elcolombiano.com/premio_de_harvard_debe_servir_como_campanazo-KBEC_244943
[90] Ibídem.

> Conectar la academia y los procesos territoriales, urbanos, medioambientales, para constituirse en un punto de convergencia entre instituciones y saberes del sector público-privado y comunitario.[91]

Francesco Orsini, fue otra figura influyente en el proceso original de implementación de los PUI. Orsini fue tutoreado por Etcheverry Restrepo en una tesis de recuperación urbanística en un barrio informal llamado de la ladera de Medellín llamado Aures Uno y Dos:

> (…) yo ya había venido a Colombia en 1996 y al regresar a Trieste hice un curso en la universidad que se llamaba Proyectos arquitectónicos para países en vías de desarrollo. Desde ahí estaba entusiasmado con Colombia... Así que llegué a Medellín y logré conectarme rápidamente con Alejandro Echeverri, quien dirigió mi tesis. Gracias a este estudio conocí los barrios informales: dos días después de llegar estaba en el barrio Aures, al lado del cerro El Picacho, hablando con líderes barriales, exparamilitares, de todo. Mi tesis fue un análisis y proyecto de recuperación urbanística de un barrio informal en ladera, exactamente Aures Uno y Dos.
>
> En 2004 Sergio Fajardo ganó la alcaldía de Medellín; Alejandro Echeverri estaba en ese proyecto político y, rápidamente, me llamó a trabajar con ellos porque en el plan de desarrollo de Fajardo la primera propuesta era el Plan Urbano Integrado PUI de la comuna Nororiental. Necesitaban personas que conocieran el tema de la informalidad en ladera y me invitaron a trabajar al Taller del Espacio Público que coordinaba la Empresa de Desarrollo Urbano EDU.

Orsini explica que su rol en el taller de Espacio Pública de la EDU, era replicar la metodología que habían usado en el Taller del Norte en la UPB para hacer análisis territoriales y geomorfológicos en la comuna Nororiental, para intentar entender los patrones de crecimiento de los barrios informales:

> En lugar de considerar estos barrios como problemas de la ciudad y zonas a erradicar, pretendíamos completarlos. Reconocíamos los patrones vitales de un barrio informal (tipificación de tejidos, constitución de las manzanas, trazados, relación con el medio ambiente, densidades, consolidación, tejido social) para poder inferir sobre ellos positivamente. Duré un año haciendo la planificación del PUI de la Nororiental. Cuando el plan se terminó y la estrategia ya estaba lista, me trasladé a un ámbito de intervención al interior del PUI, a un proyecto muy peculiar conocido como Intervención en Juan Bobo, donde coordiné la planificación física del proyecto. (…) En esta actividad estuve un año y medio hasta que empezamos a construir muros de contención e implementamos el proyecto. Luego me dediqué a planificar otra zona dentro del mismo PUI, a replicar el

[91] http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/que-es-urbam/Paginas/que-es-urbam.aspx

> modelo de intervención creado y que incluso en 2008 ganó el premio a la mejor práctica pública otorgado por HABITAT-ONU. [92]
>
> (…) cuando entendí que el trabajo en la alcaldía iba a ser replicar lo ya hecho, decidí cambiar un poco de rumbo. Además era consciente de lo importante que era el tema de la gestión en el sector público, así que decidí hacer una maestría en Holanda en Gestión y desarrollo urbano, con especialización en Políticas de suelo y vivienda. Necesitaba llenar algunos vacíos porque había estado enfocado en el aspecto físico de las intervenciones. Me fui entonces a Rótterdam al *Institute for Housing and Urban Development Studies* IHS. Lo fuerte del máster era mezclar profesionales diversos, con seis meses de cursos transversales y seis meses para especializarse. Vi temas que cualquier urbanista debe conocer (financiamiento, gobernabilidad, participación, políticas nacionales, políticas de servicios públicos, asociaciones privadas) y luego me dediqué a mis intereses específicos, en este caso a políticas de suelo. [93]

Así, el "urbanismo social" de Medellín, es un claro proceso de articulación *politics* - *policies* (Bentancur, 2012), donde las actividades de investigación de diversos actores académicos, Restrepo y Orsini entre otros, contribuyeron a la construcción de alternativas que el gobierno de la Alcaldía de Medellín comenzó a implementar a partir de 2004.

Hasta el presente la municipalidad de Medellín mantiene un intenso sistema de articulaciones entre gobierno y conocimiento, ejemplo de ello son las relaciones Municipalidad de Medellín con el Centro Urban- EAFIT, actualmente dirigido por Alejandro Etcheverry Restrepo y donde Francesco Orsini, se desempeña como gerente de proyectos. Algunos antecedentes al respecto son el Plan "BIO 2030 , Plan Director de Medellín, Valle de Aburrá[94]" - iniciativa del Área Metropolitana y de la Alcaldía de Medellín coordinada por Urban, Centro de Estudios Urbano Ambientales de EAFIT – o el proyecto "Construcción Colectiva de un Imaginario D∗" convenio entre INDER Municipio de Medellín y Urban Eafit.[95]

[92]Entrevista a Francesco Orsini, 8 de junio de 2011 Recuperado el 6/12/2018 en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962011000200002
[93] Ibidem.
[94] http://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/SiteAssets/Paginas/bio-2030-publicacion/urbam_eafit_2011_%20bio2030.pdf
[95] https://www.inder.gov.co/sites/default/files/2017-12/Edici%C3%B3n%203%20CONNOTA%20-%20Con%20Portada_0.pdf

2.8: Del "Urbanismo Social" al "Urbanismo Cívico Pedagógico" y las unidades de vida articulada.

A partir del año 2011, en el periodo de gobierno de Aníbal Gaviria, la bibliografía oficial de la Alcaldía de Medellín refiere a un cambio de políticas el cual se transita de la consigna de "Urbanismo Social" hacia la consigna de "Urbanismo Cívico Pedagógico". Las Unidades de Vida Articulada, (UVA) son una de las intervenciones novedosas del hoy saliente gobernante de Gaviria, tienen la característica de ser fuertes conglomerados de actividades urbanas: recreación, deporte, cultura y atención a la infancia, con significativa capacidad de activación territorial.

2.8.1: UVA "Sol Naciente".

Por ejemplo, la UVA Sol de Oriente Comuna 8, es un tipo de edificio multipropósito que condensa canchas de futbol, aulas, gimnasio, polideportivo y teatro abierto.

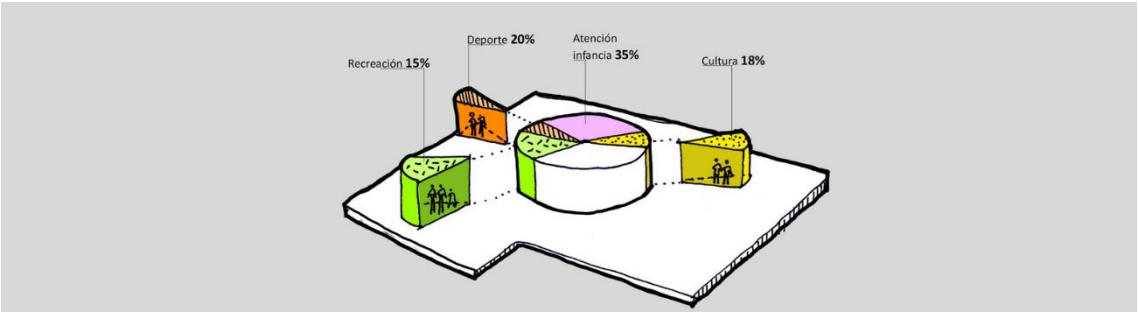


Imagen 43: UVA SOL NACIENTE. DIAGRAMAS. http://www.archdaily.com/792402/uva-sol-de-oriente-edu/579eae95e58ecec0790000b6-uva-sol-de-oriente-edu-diagram

Imagen 44: UVA SOL NACIENTE. http://www.archdaily.com/792402/uva-sol-de-oriente-edu/579eae95e58ecec0790000b6-uva-sol-de-oriente-edu-diagram

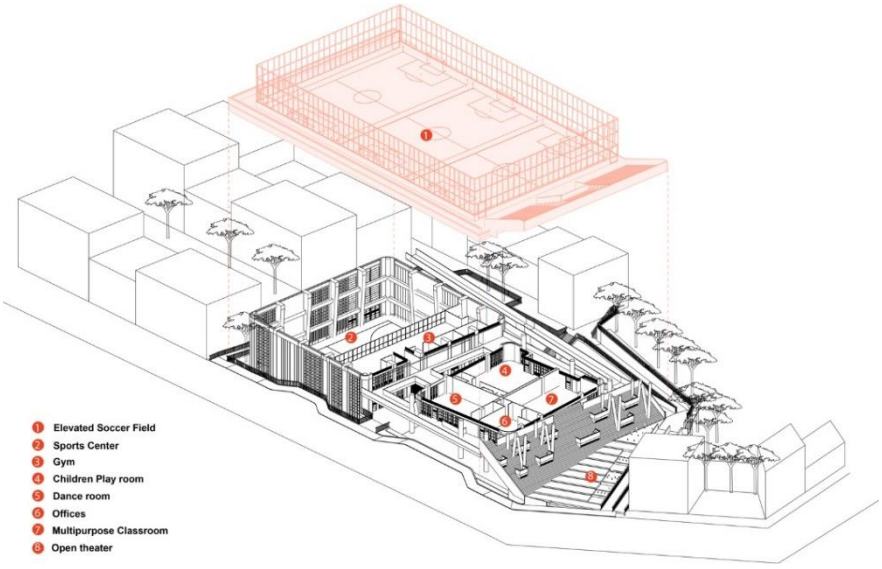


Imagen 45: UVA SOL NACIENTE. AXONOMETRICA. http://www.archdaily.com/792402/uva-sol-de-oriente-edu/579eae95e58ecec0790000b6-uva-sol-de-oriente-edu-diagram

2.8.2: UVA, “El Paraíso”.

Otro conglomerado programático de interés resulta la resolución de la UVA “El Paraíso”, donde el conjunto propone la superposición de una plataforma de espacios públicos y semipúblicos de carácter deportivo y recreativo a un conjunto de equipamientos deportivos y educativos cerrados. Entre otros equipamientos ofrece: gimnasio público a cielo abierto, *skate park*, arena multipropósito, salones de clase, espacio de danza, cancha de futbol.

Imagen 46: UVA EL PARAISO. http://www.archdaily.com.br/br/788974/uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin/57416041e58ecee2f80001f1-uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin-photo

Imagen 47: UVA EL PARAISO. AXONOMETRICA. http://www.archdaily.com.br/br/788974/uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin/57416041e58ecee2f80001f1-uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin-photo

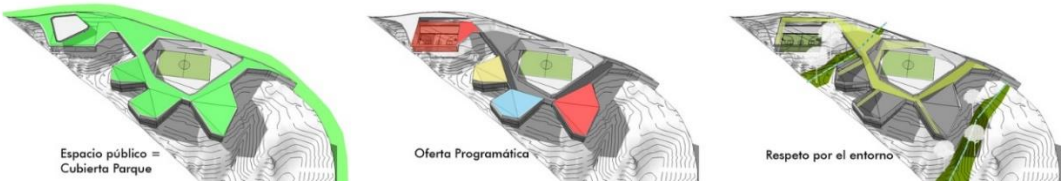


Imagen 48: UVA EL PARAISO. DIAGRAMAS. http://www.archdaily.com.br/br/788974/uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin/57416041e58ecee2f80001f1-uva-el-paraiso-edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin-photo

2.9: Seis claves operativas del modelo Medellín.

El llamado Urbanismo Social de Medellín se desarrolló a partir de un conjunto de decisiones de política pública que sintetizamos en Seis Claves Operativas:

2.9.1: Descentralización efectiva.

Una fuerte trasformación del Estado colombiano suscitada a partir de la nueva constitución de 1991. Allí se propuso un sistema descentralizado de gobierno que trasladó un amplio conjunto de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos municipales. Ello robusteció fuertemente las capacidades de los municipios como ordenadores del territorio al producir una integración institucional de diversas competencias en materia de política pública junto a las competencias en OT.

2.9.2: Voluntad política en la priorización de las inversiones públicas en zonas con bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida.

El periodo analizado muestra una fuerte priorización política de la inversión pública para la transformación de los territorios con IDH e ICV más bajos de la ciudad, tanto a nivel de las definiciones políticas de los alcaldes como de diversas leyes y en la nueva constitución colombiana de 1991.

2.9.3: Consistente diseño presupuestal orientado a la inversión y el desarrollo urbano.

Entre 2004 y 2011 la Alcaldía de Medellín dedicó entre el 70 y el 82% de su presupuesto total a proyectos de inversión. Entre 2008 y 2011, el programa de ejecución POT tuvo una asignación presupuestal de 600 millones de dólares, dentro de un presupuesto total de 3 mil millones. El 63,4% se asignó a proyectos de

generación de equilibro urbano y el 14,48% a mejorar condiciones de vivienda y hábitat

2.9.4: Robusta estructura de financiamiento proveniente de las empresas públicas de la ciudad.

El Gobierno Municipal recibió como transferencias de las "Empresas Públicas de Medellín" cifras próximas al 30% del presupuesto de la Alcaldía.

2.9.5: Creación de una empresa pública dedicada al diseño y gestión de planes, programas y proyectos urbanos.

La implementación de acciones de transformación urbana estuvo a cargo de la "Empresa de Desarrollo Urbano". Empresa pública con autonomía administrativa y financiera creada para el diseño y gestión de planes, programas y proyectos urbanos para el desarrollo de ciudad.

2.9.6: Innovación en instrumentos de Política Pública: PUI.

El proceso de intervención urbana se apoyó en la figura de los "Proyectos Urbanos Integrales". Instrumentos de gestión para el abordaje de extensas porciones de ciudad desde una perspectiva que intentó integrar lo físico, lo social y lo institucional.

Como fue señalado en la introducción de este capítulo, más allá de la atracción mediática de alcance internacional que ha suscitado la experiencia del "urbanismo social" de Medellín; de la discusión sobre lógicas de "marketing urbano" que hayan subyacido al modelo, o la precipitación de dichas operaciones en función del enfrentamiento con el Cartel de Medellín; el proceso analizado muestra un conjunto claro de innovaciones de diseño institucional y de política pública. En ese sentido representa un estudio de caso potente para su comparación con los enfoques

vigentes de ordenamiento territorial en el contexto latinoamericano e internacional para el abordaje de procesos de construcción de nuevos equilibrios en la ciudad.

3. MONTEVIDEO / MODERNIZACIÓN Y VACÍOS POLITICOS.

3.1. Modernización y vacíos políticos.

El arquitecto y crítico argentino Adrián Gorelik ha señalado que el "mapa psicogeográfico" donde Guy Debord reunía, a finales de la década de los cincuenta, los fragmentos de París que escapaban a la homogeneización modernizadora, podría tomarse hoy como "el estado natural de una ciudad estallada, como la forma misma en que en nuestros días procede la modernización" Dice Gorelik, "(…) hoy la modernización no homogeniza más, hoy la modernización fractura, hoy la modernización fragmenta, hoy la modernización estalla la ciudad"[96]

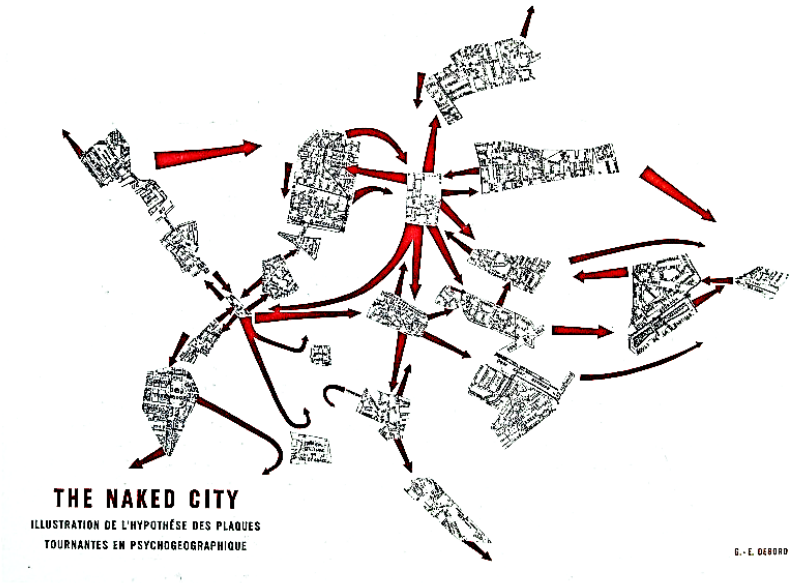


Imagen 48: Guy Debord. "The Naked City". 1958. The Parisian Psycho-geographical Map.

Los mapas expuestos por Werthermann and Beardsley (2008) acerca del desarrollo informal en diversas ciudades latinoamericanas dan cuenta del proceso señalado por Gorelik (2011): 68% de la población de Caracas vivienda en barriadas informales, 51% en Ciudad de Méjico, 21% en San Pablo, 20% en Bogotá, 20% en Río de Janeiro, 8% en Montevideo y 6 % en Buenos Aires. Siguiendo a Werthermann and Beardsley (2008) "Naciones Unidas estima que cerca de mil millones de personas viven actualmente en zonas informales de ciudad en el mundo. Un sexto de la población mundial. Sin acciones concertadas, el número se espera que se duplique para el 2030"

[96] Expresiones vertidas por Adrián Gorelik en conferencia dictada en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, Curso de Historia Contemporánea, clase inaugural, 2007

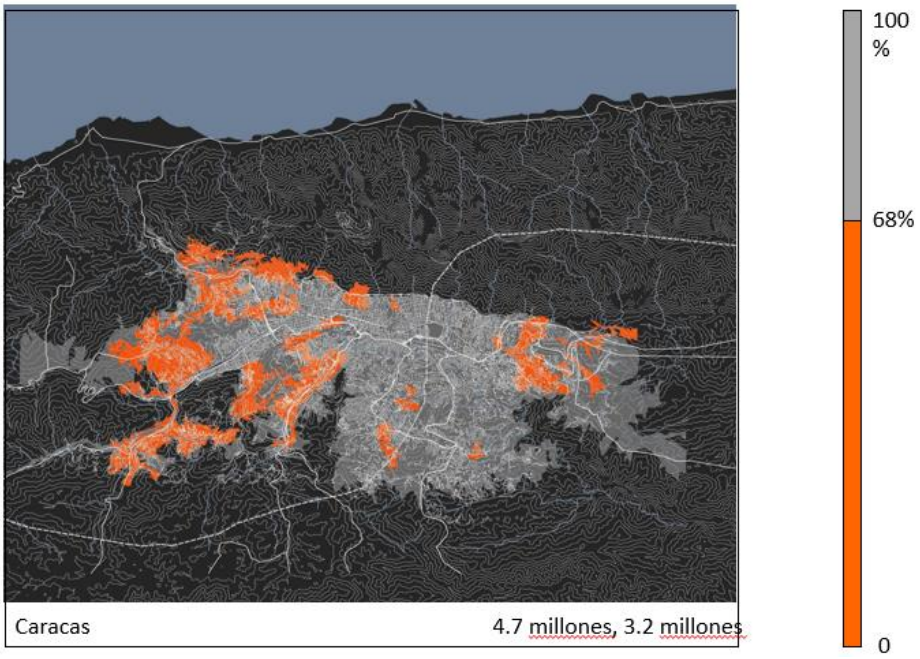


Imagen 49: Caracas. 68% John Beardsley, Christian Werthmann. Curators. 2008

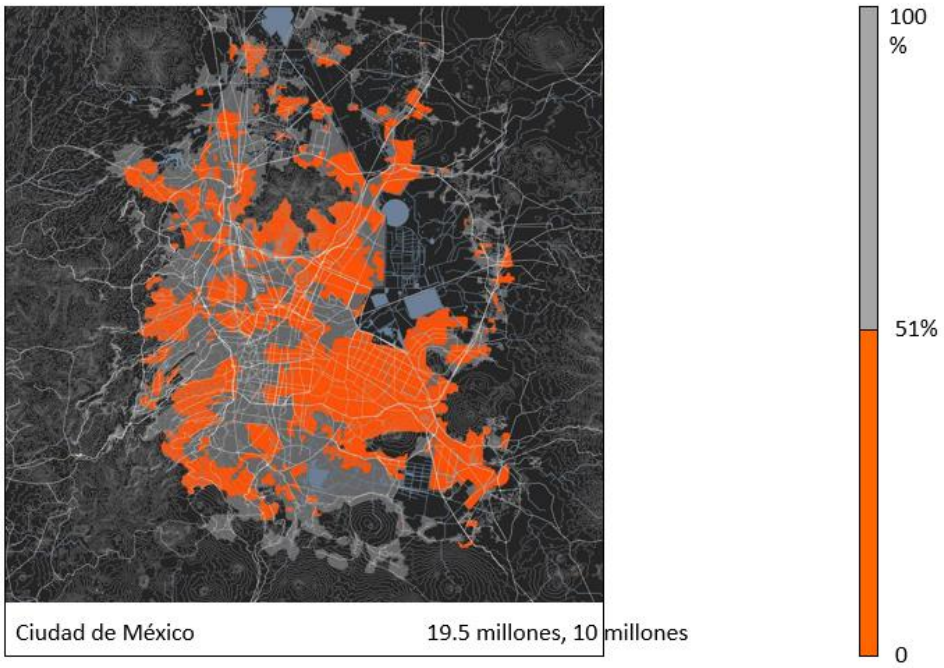


Imagen 50: Ciudad de México. John Beardsley, Christian Werthmann. Curators. 2008

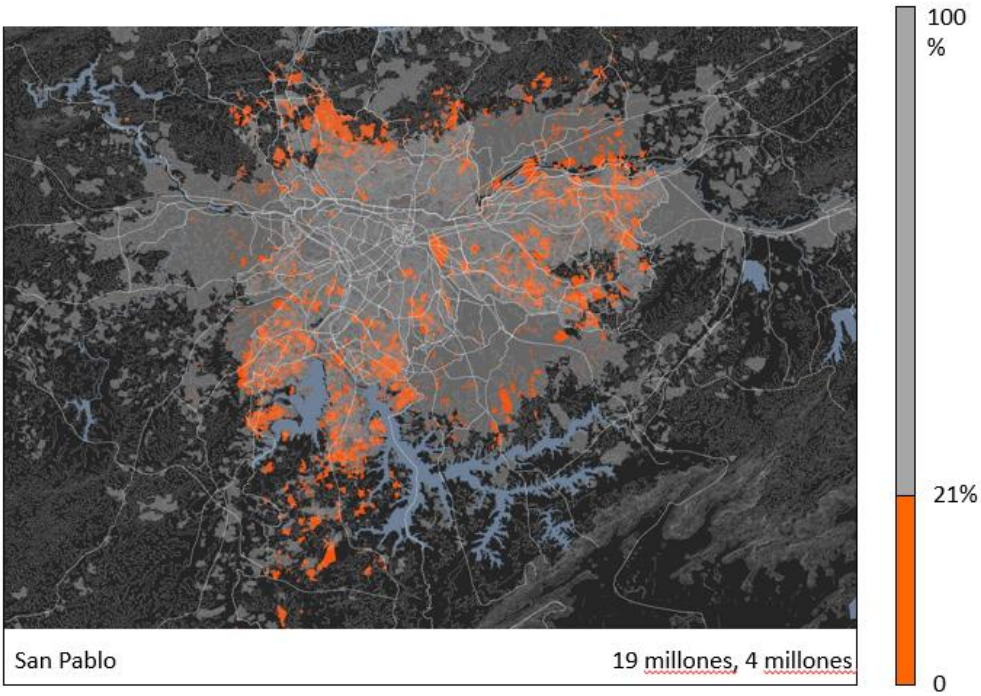


Imagen 51: San Pablo. John Beardsley, Christian Werthmann. Curators. 2008

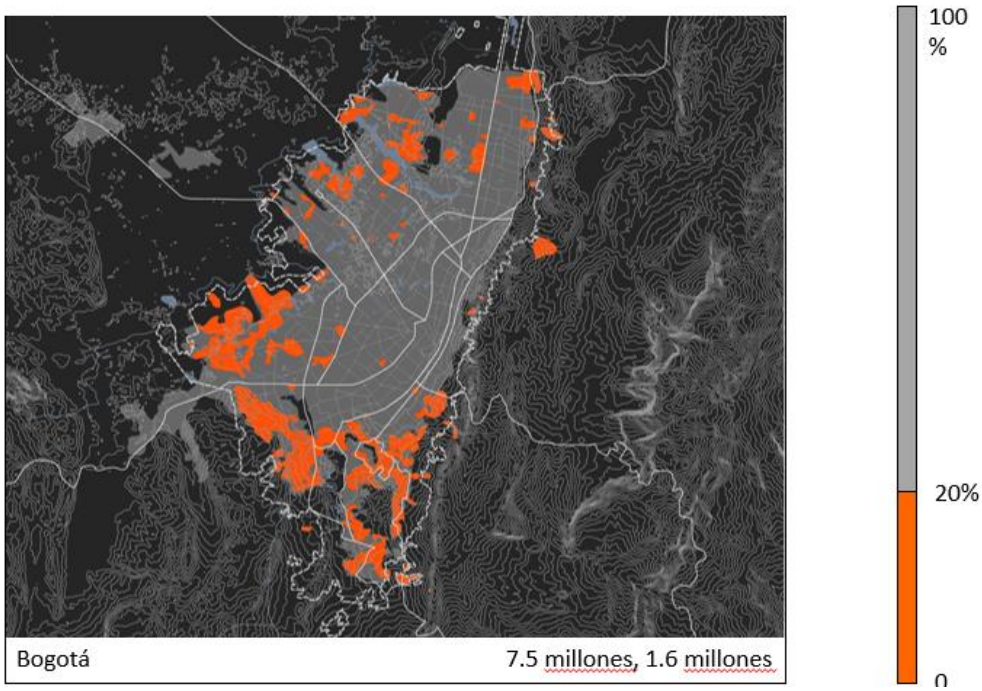


Imagen 52: Bogotá. John Beardsley, Christian Werthmann. Curators. 2008

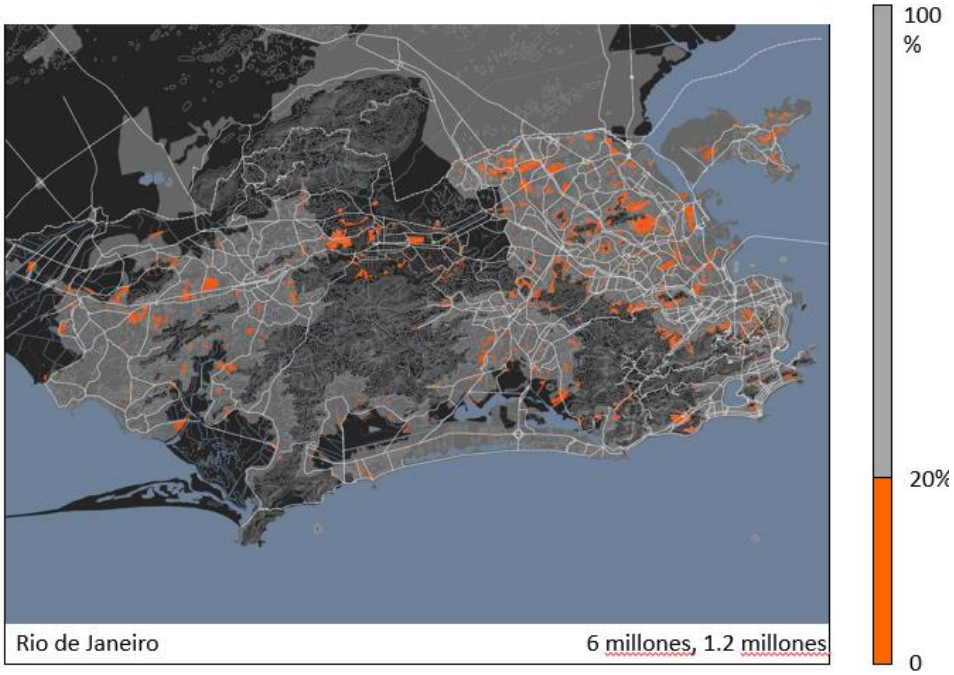


Imagen 53: Río de Janeiro. 68% John Beardsley, Christian Werthmann. Curators. 2008

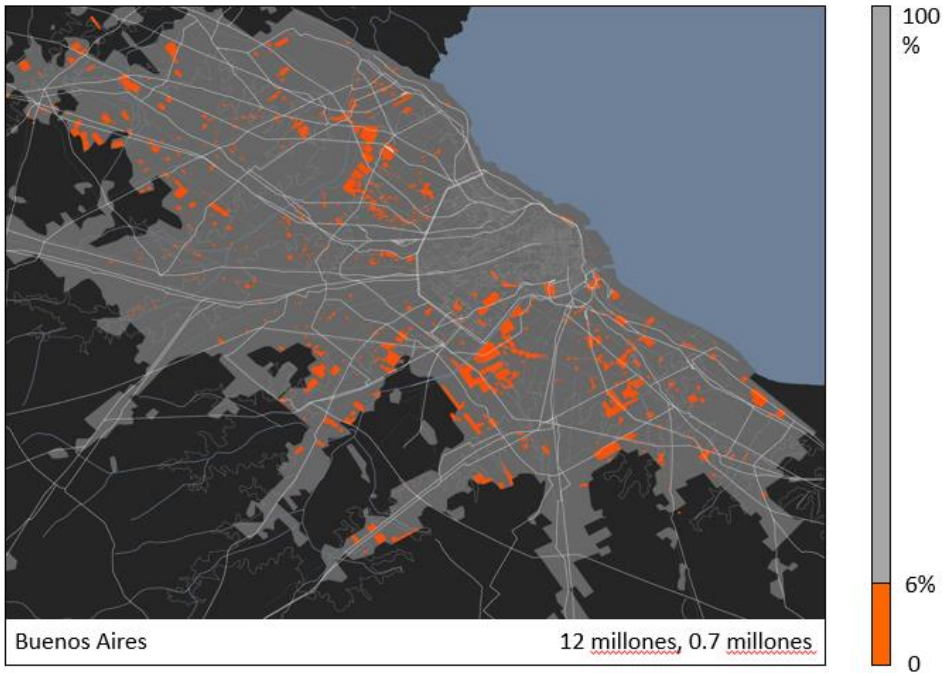


Imagen 54: Buenos Aires. John Beardsley, Christian Werthmann. Curators. 2008

El mapa de Montevideo realizado en el marco de trabajos de investigación en 2015[97] sobre la magnitud de la presentación de los asentamientos irregulares, refleja también los efectos de las dinámicas de modernización descritas por

[97] Bustillo, G et alt (2017) "Del Plan a las Acciones Transformativas". CSIC, I+D.

Werthermann and Beardsley (2008). Con escalas de magnitud menores a los procesos de Caracas y Ciudad de Méjico, Rio de Janeiro o Bogotá, Montevideo presenta en la actualidad guarismos de informalidad urbana próximos a los de Buenos Aires.

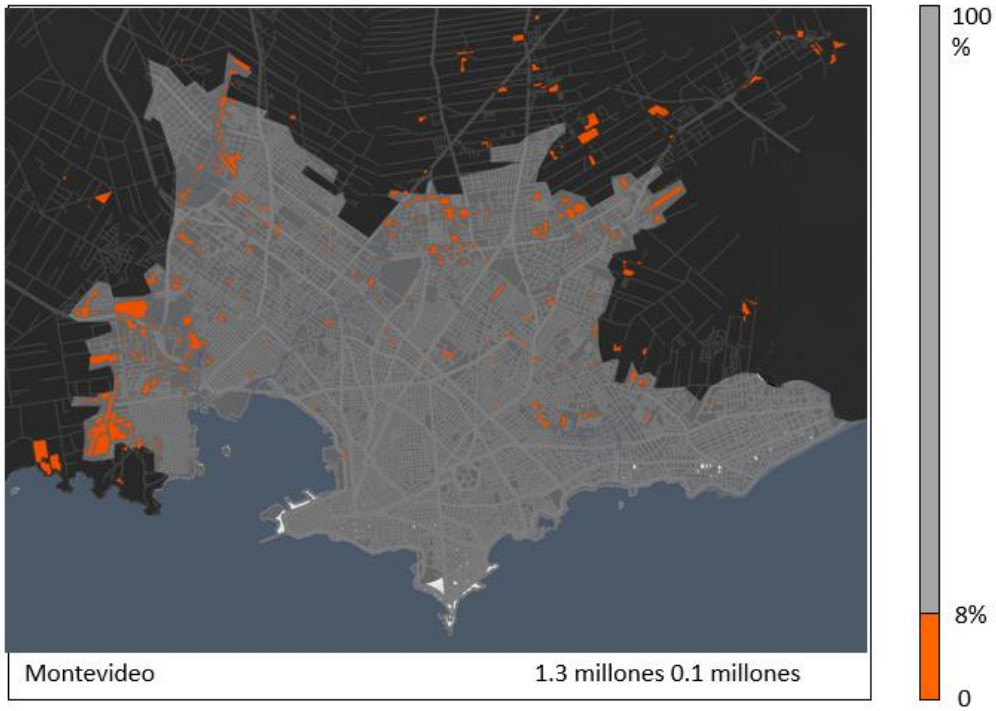


Imagen 55: Áreas de asentamiento irregular en Montevideo en 2015. Bustillo et alt (2017).

Para el caso de Montevideo, los procesos de “fragmentación urbana” y “ciudad partida” fueron claramente diagnosticados en el transcurso del proceso de planificación territorial de los últimos veinticinco años. Como respuesta a dichos procesos el gobierno de la ciudad propuso la noción de “reequilibrio urbano”. A pesar de la persistencia de esa idea en el transcurso de más de dos décadas de planificación urbana, los diagnósticos territoriales de los últimos tres instancias de planificación: Avance Revisión del POT, Directrices Departamentales y Proyecto Montevideo 2030 (IMM 2010, IMM, 2012 y IMM, 2013), -así como otros actos administrativos recientes de gobierno nacional - “Ley de Emergencia Socio Habitacional” Octubre 2011, creación del Plan Juntos, “Estrategias por la vida y la convivencia” y “Programa Siete Zonas” - , reafirman la idea de un mantenimiento de

fuertes desequilibrios de las condiciones del soporte territorial entre áreas periféricas y centrales en la ciudad de Montevideo.

3.2. El esquivo "reequilibrio" urbano de Montevideo.

Las primeras referencias a las dinámicas de segregación socio espacial del proceso de planificación de la ciudad, se observan referidas en los documentos programáticos de la fuerza política Frente Amplio para el gobierno de Montevideo del año 1989. Allí, los procesos de expulsión y despoblamiento de barrios centrales y segregación social se interpretaban como resultado "(…) entre otras razones de la aplicación de una política neoliberal en el tratamiento del territorio":

> La política urbana y territorial de un gobierno departamental a cargo del Frente Amplio atenderá las peculiares características de una ciudad y un departamento en grave situación de crisis. Esa crisis se expresa en un manifiesto deterioro de la estructura física y ambiental de la ciudad y de la calidad de vida de sus habitantes por efecto entre otras razones de la aplicación de una política neoliberal en el tratamiento del territorio, librando su manejo a las leyes del mercado y a la voraz acción de intereses creados. Los procesos de expulsión y despoblamiento de los barrios centrales y otras zonas de Montevideo, de la mano del creciente deterioro ambiental y de una progresiva segregación social y espacial de la comunidad, son los indicadores de la crisis socioeconómica y urbana que la afecta. (Frente Amplio 1989: 15)

Frente a esa realidad se propuso un proyecto político apuntado a una idea de "justicia" mediante "la instrumentación de políticas planificadas que atiendan las necesidades más acuciantes de la población" y de "equidad" en tanto "igualdad de los ciudadanos frente a los servicios".

En el año 1994 el "Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo", (IMM, 1994.a) volvió a colocar la meta de reequilibrar la ciudad segregada planteada en las Bases Programáticas del FA de 1989.

En el mismo año, se presentó el documento "Montevideo Visión de Ciudad" (IMM, 1994.b) que también retomó la línea de las bases programáticas de 1989, ubicando al equipamiento urbano como indicador de desequilibrio socio urbano y

proponiendo la construcción de un reequilibrio a través del equipamiento de “zonas deprimidas” entendidas como “acciones que aspiran el logro de una nueva armonía”.

Imagen 56: “Visión de Ciudad” Expresada en múltiples acciones que aspiran al logro de una nueva armonía. (MVC, 1994: 14)

Estos lineamientos de “reequilibrio” surgidos en las bases programáticas del FA 1989 y desarrollados en el documento Visión de Ciudad (IMM, 1994b), reingresaron al discurso político en la plataforma electoral del Frente Amplio del año 1994. Para el segundo período de gobierno departamental se propuso como objetivo “privilegiar la dotación de equipamientos en el área periférica” y “Ampliar y mejorar la cobertura de infraestructuras y servicios” (FA, 1994)

El siguiente “hito” planificador de Montevideo, el Avance del Plan de Ordenamiento Territorial de 1997, reafirmó nuevamente el objetivo de “reequilibrio socio urbano” (IMM, 1997) mediante el lineamiento de “estructuración y equipamiento de las periferias”.

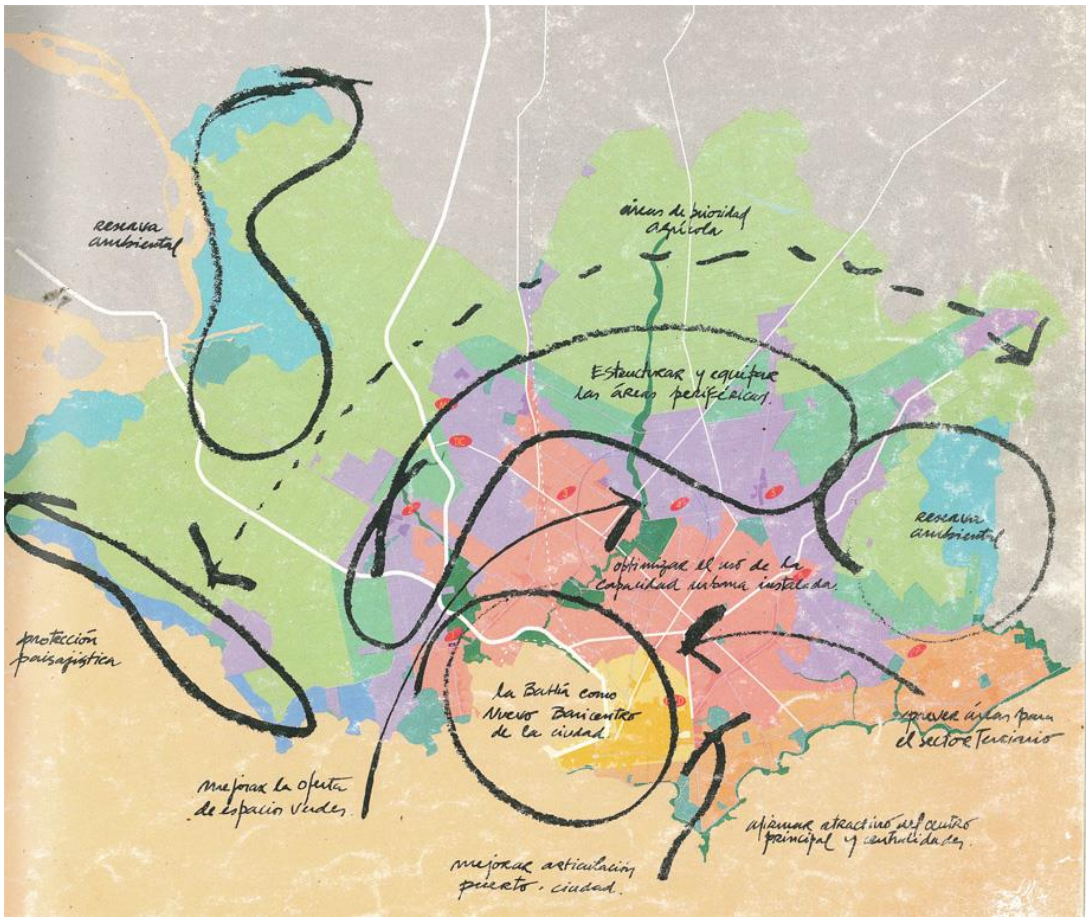


Imagen 57: Diagrama modelo territorial del Plan. (IMM, 1997: 21)

Un año después, en 1998 se publicó el documento final del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Allí la noción de “reequilibrio urbano” adquirió estatuto de “modelo” alternativo al de segregación socio espacial. A nivel de diagnóstico se continuó y reafirmó la línea interpretativa planteada desde las Bases Programáticas de Gobierno Departamental FA 1989, conceptualizando a los asentamientos irregulares como: “Una de las manifestaciones más extremas” del proceso de segregación espacial y colocando a la periferia poblada y carente de equipamientos como contrapartida de una ciudad con infraestructura subutilizada. Nuevamente el POT de 1998 señala como lineamiento para enfrentar dichos procesos la: “estructuración, consolidación y calificación de las áreas de periferia y de borde”.

Los programas para el tercer y cuarto periodo de gobierno departamental frenteamplista volvieron a reafirmar la necesidad de equilibrar la ciudad (FA 1999, FA 2004) como objetivo central, haciendo énfasis en la mejora de los barrios periféricos.

En el año 2004 la plataforma electoral del Frente Amplio retomó el objetivo de calificar las áreas de periferia y propuso una: “reordenación de las inversiones con un fuerte impulso de las obras de infraestructura vial y espacio público” para la “calificación de áreas intermedias y de periferia y dignificación de los sectores socialmente segregados.

El siguiente “hito” planificador de Montevideo, el Avance de Revisión del POT de 2010, nuevamente colocó el concepto de segregación socio espacial como uno de los principales factores condicionantes de Montevideo y destacó como temática prioritaria la subutilización de capacidades instaladas en áreas centrales y el aumento de la pauperización de las periferias. En ese contexto se volvió a reafirmar la idea de “reequilibrio socio-urbano”.

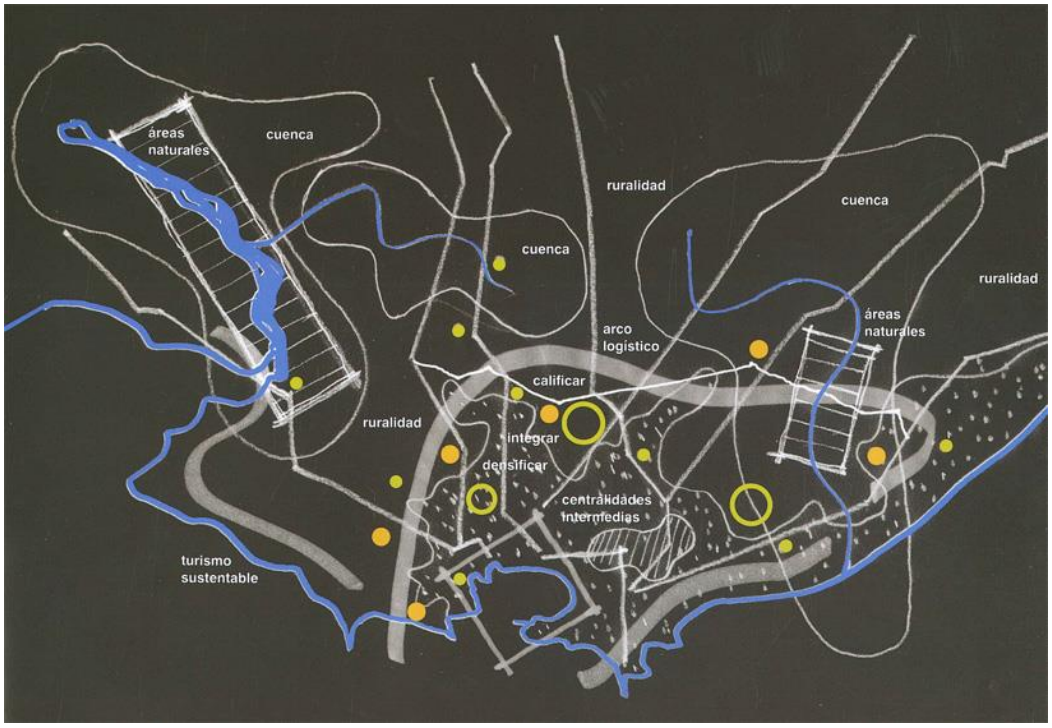


Imagen 58: Plano síntesis de ordenación 2010 -2020. (IMM, 2010: 85)

Veinte años después de que las Bases Programáticas para Gobierno Departamental del Frente Amplio de 1989 propusieran “introducir atributos de centralidad a las periferias”, priorizando los sectores más desfavorecidos, “equipar zonas deprimidas” y doce años después que el Plan de Ordenamiento Territorial indicara la: “estructuración, consolidación y calificación de las áreas de periferia y de

borde", el Avance de Revisión del POT volvió a señalar como prioridad específica "la incorporación de urbanidad en la periferia".

En el año 2012 se hicieron públicas las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial para Montevideo. En ese documento y en línea con el conjunto del proceso planificador nuevamente se propuso como objetivo: "la superación de las diferencias en los distintos ámbitos territoriales", "la construcción de espacio público en áreas precarizadas", "la relocalización de asentamientos en áreas de riesgo ambiental", así como "un sistema de transporte que supere los desequilibrios y la segregación" (IMM, 2012).

Si observamos el más reciente hito de la política planificadora de Montevideo, el "Proyecto Montevideo 2030", nuevamente se coloca al desequilibrio socio urbano como carácter estructural del Montevideo reciente y se reafirmó la desigual dotación, distribución y calificación de espacios públicos como rasgos de la organización actual de la ciudad y en su "equilibrio" el "medio e instrumento", para generar las condiciones favorables a la convivencia y la inclusión social (FA 1989, IMM 1994b, IMM 1997, IMM 1998, IMM 2010 y IMM 2012, IMM, 2013)

En los últimos veinticinco años se ha observado un conjunto de avances en materia de concreción de obras de saneamiento, incorporación de equipamientos comunitarios de salud, servicios de atención a la infancia en áreas periféricas y operaciones de mejoramiento barrial en asentamientos irregulares, pero los diagnósticos territoriales de las últimas tres instancias de planificación departamental: Avance Revisión del POT, Directrices Departamentales y Proyecto Montevideo 2030 (IMM 2010, IMM, 2012 y IMM, 2013), -así como otros actos administrativos recientes de gobierno nacional - "Ley de Emergencia Socio Habitacional" Octubre 2011, creación del Plan Juntos, "Estrategias por la vida y la convivencia" y "Programa Siete Zonas" - , reafirman la idea de un mantenimiento de fuertes desequilibrios de las condiciones del soporte territorial entre áreas periféricas y centrales en la ciudad de Montevideo.

A continuación se analizaran tres limitaciones para avanzar en el proceso de construcción de nuevos equilibrios urbanos en Montevideo identificados en el proceso de ordenamiento territorial de la ciudad en el periodo 1989 -2015:

- Limitaciones asociadas a la ausencia de indicadores de brecha de distribución de equipamiento urbano.

- Limitaciones asociadas al surgimiento de una nueva escala y complejidad en las intervenciones requeridas: polígonos de alta precariedad urbano-habitacional en predios públicos de gran tamaño.

- Limitaciones asociadas al sistema de distribución de competencias y recursos en la política de ordenamiento territorial en Uruguay.

3.3: Limitaciones asociadas a la ausencia de indicadores de brecha de distribución de equipamiento urbano.[98]

La inequidad en la distribución de equipamiento urbano ha sido un problema recurrentemente referido en los hitos de planificación de Montevideo en el transcurso de los últimos veinticinco años. Ahora bien, según un conjunto de entrevistas realizadas a autoridades y ex autoridades de Acondicionamiento Urbano, Espacio Público y Planificación Territorial[99] de la Intendencia de Montevideo (IM), dicha Institución no ha contado en los últimos períodos de gobierno con indicadores territoriales que analicen la brecha de distribución de equipamientos urbanos entre zonas centrales y periféricas de la ciudad para mejor orientar el diseño de nuevas políticas.

A partir de esas constataciones en el marco de la investigación de referencia[100], se llevó adelante un ejercicio de parametrización y análisis sobre los

[98] En base al capítulo homónimo de la investigación CSIC "Del Plan a las Acciones Transformativas". FADU 2016-2017. (Bustillo, G et alt. 2017) y trabajo final del curso ECONOMIA, INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS EN EL TERRITORIO URUGUAYO: "Análisis de patrones de distribución de equipamiento urbano en Montevideo desarrollo del método ´distancias y teóricas´ y comparación de resultados con método ´diagramas de Voronoi´." MOTDU 2015 -2016. Prof. Ec. Leonardo Messias.
[99] Entrevista realizadas en el marco del proyecto a las actuales autoridades de Acondicionamiento Urbano de la IM Arq. Silvana Pissano y a la Directora de Espacios Públicos Arq. Patricia Roland y al ex director de Planificación Territorial Arq. Juan Pedro Urruzola. Autor: Arq. Gonzalo Bustillo.
[100] Proyecto CSIC I+D "Del Plan a las Acciones Transformativas" desarrollado en Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, durante 2016. Responsable: Arq. Gonzalo Bustillo.

patrones de distribución de diversos equipamientos urbanos en Montevideo. El trabajo analizó diversos servicios públicos de competencia de la IM y también de equipamientos educativos de competencia de la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP). En el caso de ANEP fue constatado que en los últimos años se han llevado adelante estudios territoriales basados en métodos algorítmicos de cálculo automatizado (Polígonos de Thiessen) sobre distribución y cobertura de equipamiento educativo en la ciudad.[101] A pesar de la innovación procedimental que muestran los estudios territoriales de ANEP, durante la investigación realizada no se logró acceder a parámetros prescriptivos o rango meta para el diseño de dicha política de infraestructura social.

3.3.1: MÉTODO DE DISTANCIAS TEÓRICAS. Presentación del método y Justificación de la muestra.[102]

El primer método desarrollado buscó responder la siguiente interrogante: ¿Qué diferencia de distancias hay promediamente en el acceso a diferentes servicios públicos para cada uno de los municipios de Montevideo?

Para aproximarnos a responder esa pregunta definimos el concepto de “distancia teórica”. Dicho concepto deriva de la superposición de una grilla abstracta de puntos cada 1000 metros en la ciudad, sobre el “plano de distribución” del tipo de equipamiento que se desea analizar. La distancia teórica es la línea recta que une un determinado equipamiento y el punto más próximo de la mencionada grilla.

El procedimiento utilizado para la asignación de los puntos implicó las siguientes acciones: 1) Se dividió la ciudad de Montevideo una retícula de puntos cada 1000 metros o 10 cuadras. Se consideró Montevideo urbano total sin excluir zonas como parques u Arroyos; 2) Se realizó un esquema de detalle con una cuadricula 10 x 10 cuadras; 3) Se definió la región de cada punto: 1Km2 o 100 hectáreas; 4) Se estableció el área de influencia del "radar": en el centro del cuadrante se ubica el "observador ficticio": el punto central está a menos de 5 cuadras para el 78% de los puntos del cuadrante y el 22% de los puntos quedan a

[101] Entrevista realizada a Soc. Alejandro Retamoso, Departamento de Investigación y Estadística Educativa ANEP / CODICEN.
[102] Se realizó una presentación e intercambio sobre los criterios de justificación de la muestra con la Doc. Lucia Monteiro: Doctora en Ciencias Sociales con opción Estudios de Población Universidad de la República Uruguay

una distancia entre 5 y 7 cuadras; 5) El municipio A quedó definido con 38 puntos, el B con 10, el C con 16, el CH con 15, el D con 28, el E con 27, el F con 28 y el G con 35; 6) Se calcularon las distancias de cada punto de la cuadricula al equipamiento más cercano utilizando un mapa de equipamientos se está analizando; 7) Se construyó una tabla donde en cada columna se suman y calculan los promedios de las distancias obtenidas dentro de la jurisdicción de cada municipio. Luego se analizan los resultados de manera comparativa y promedial entre municipios centrales y periféricos. El diseño muestral realizado garantiza la observación de un punto en 5 cuadras en Montevideo Urbano, por ello el nivel de representatividad del estudio se puede asegurar a ese nivel de escalamiento para 5 cuadras a la redonda.

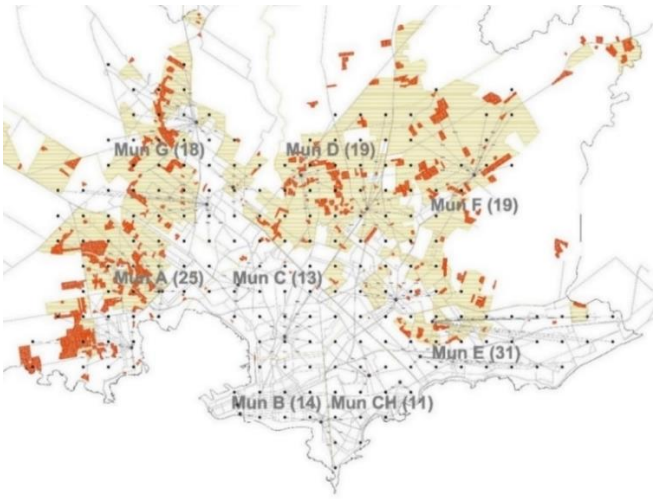
Para el cálculo se consideró integralmente la extensión de áreas urbanas definidas por las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Las bases de información georreferenciada utilizadas para el análisis de equipamientos municipales fueron recuperadas del Sistema de Información Geográfica de la Intendencia de Montevideo durante 2016. La información de equipamiento educativo fue proporcionada directamente por el Departamento de Investigación y Estadística Educativa de la ANEP durante 2016.

Bibliotecas Municipales. IM.
Plazas de Deporte. IM.
Centros de Salud. IM.
Centros de Educación Inicial Públicos. ANEP.
Centros de Enseñanza Primaria Pública. ANEP.
Centros de Enseñanza Media Básica Pública. ANEP.
Centros de Enseñanza Media Superior Públicos. ANEP.
Centros UTU y Formación en Educación (CFE). ANEP.
Centros de Enseñanza Primaria Pública y Privada. ANEP.
Centros de Enseñanza Media Básica Público – Privado. ANEP.
Centros de Enseñanza Media Superior Público – Privado. ANEP.

Complementariamente, en los gráficos se observan polígonos de tono naranja que corresponden al mapa de asentamientos irregulares de Montevideo según lo recuperado en el SIG de la Intendencia de Montevideo durante 2016 y en

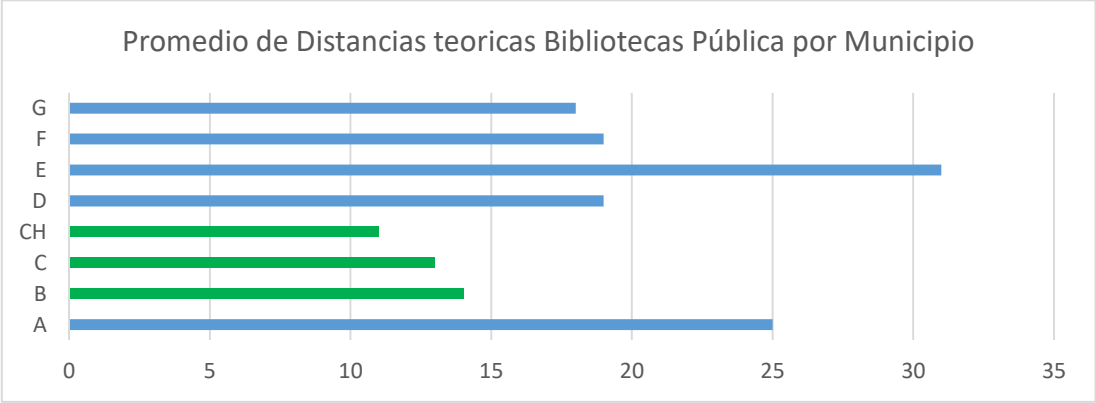
rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayor presencia de población con NBI en Educación según datos Censo INE 2011.

3.3.1.a: Distribución de Bibliotecas Municipales en Montevideo.



Mapa 1: Promedios de distancias de acceso a BIBLIOTECAS MUNICIPALES. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

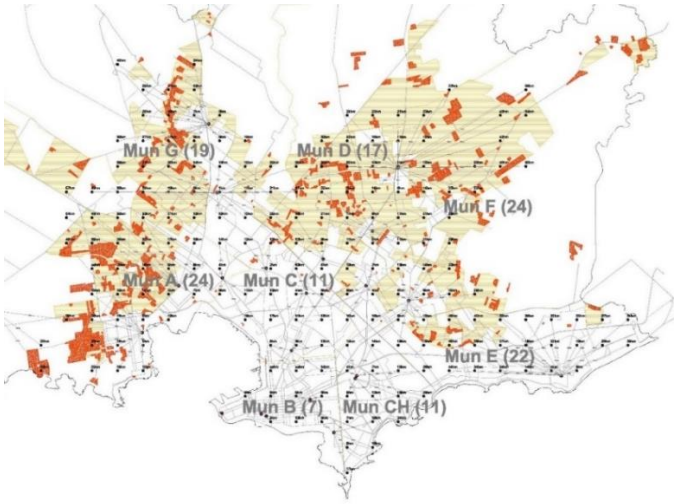
Un habitante de los municipios de áreas centrales de la ciudad (Municipios B, C y CH) encuentra una biblioteca a una distancia teórica promedio de entre 11 y 14 cuadras. Por su parte los habitantes de los Municipios E y A encuentran una biblioteca municipal en un entorno teórico de entre 31 y 25 cuadras respectivamente. Para ambas situaciones aproximadamente se duplican las distancias de cobertura entre área central y área periférica. La distribución de Bibliotecas Municipales en Montevideo presenta un patrón asimétrico donde promediamente las distancias teóricas que se deben recorrer en áreas periféricas para el acceso a dichos servicios son un 77% más extensas que las ofrecidas en área central.[103]



Cuadro 1: Comparativa de distancias por municipio a Biblioteca Pública.

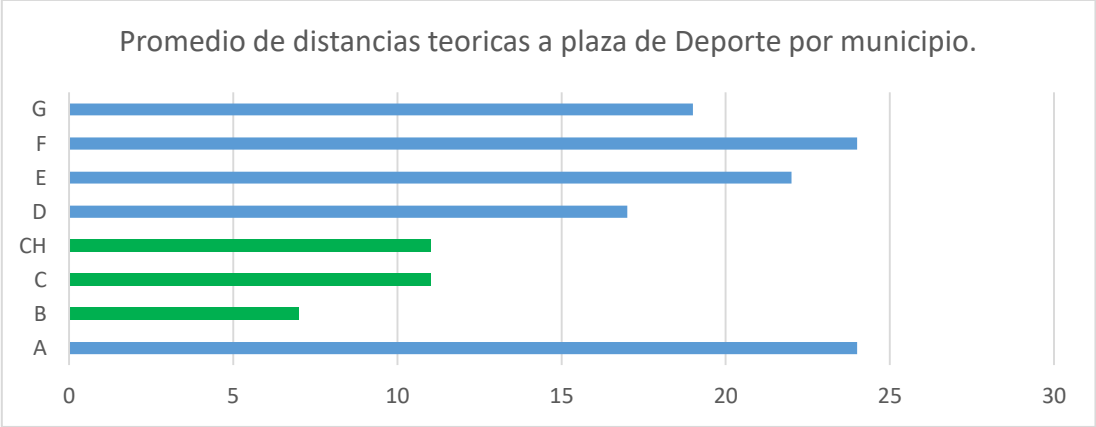
[103] Cálculos en tabla 1 PAG.19.

3.3.1.b: Distribución de Plazas de Deporte.



Mapa 2: Promedios de distancias de acceso PLAZAS DE DEPORTE. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

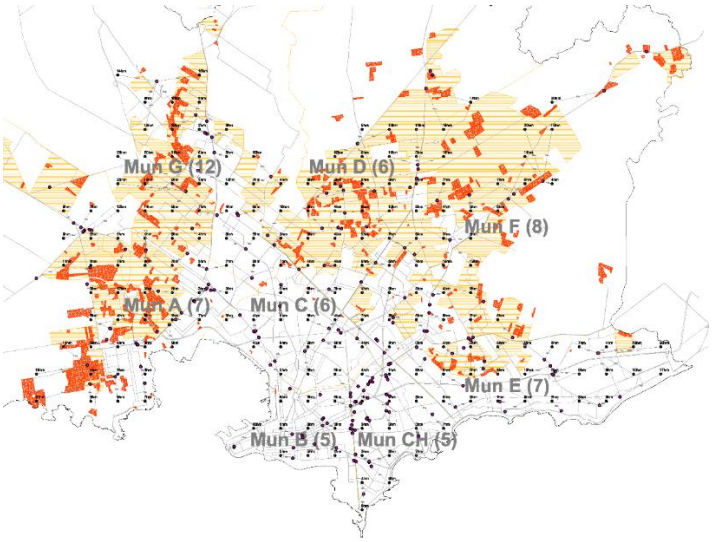
Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra una plaza de deporte a una distancia teórica de entre 7 y 11 cuadras. Por su parte un habitante de los municipios F y A encuentra una plaza de deporte a una distancia teórica de 24 cuadras. Para ambas situaciones aproximadamente se duplican y triplican las distancias de cobertura entre municipios de áreas centrales y periféricas. La distribución de Plazas de Deporte en Montevideo presenta un patrón asimétrico donde promediamente las distancias teóricas de acceso a dichos servicios en área periférica son un 119% más extensas que ofrecidas en área central.[104]



Cuadro 2: Comparativa de distancias por municipio a Plaza de Deporte.

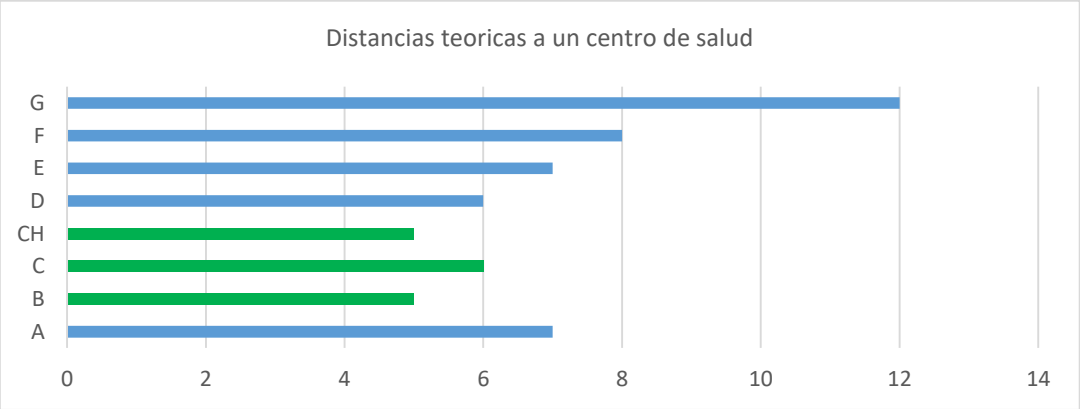
[104] Ver tabla 1 pag. 19.

3.3.1.c: Distribución de Centros de Salud.



Mapa 3: Promedios de distancias de acceso a CENTROS DE SALUD. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

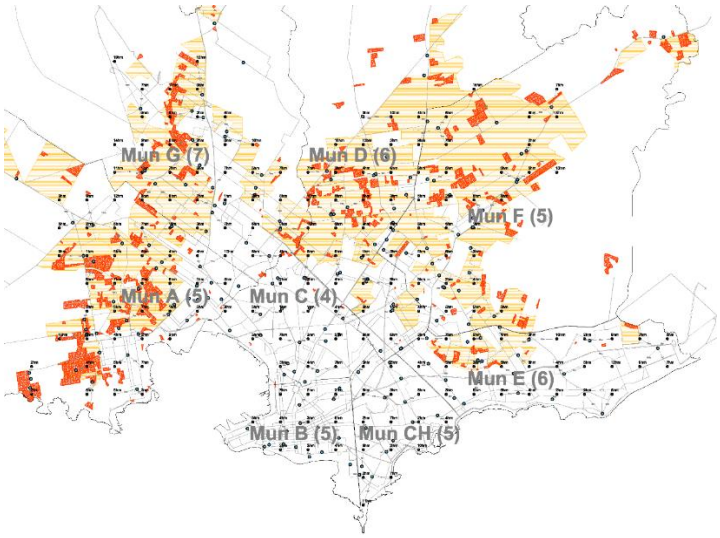
Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra un centro de salud a una distancia teórica de entre 5 y 6 cuadras. Para el caso del Municipio G la distancia teórica es 12 cuadras y para el Municipio F 8 cuadras. La distribución de equipamientos de salud en Montevideo presenta un patrón general relativamente simétrico con la excepción de la zona Nor-Este de la ciudad donde se duplican los promedios de área central. Promediamente las distancias teóricas de acceso a servicios de salud en área periférica son un 50% más extensas que las ofrecidas en área central.[105]



Cuadro 3: Comparativa de distancias por municipio a Centro de Salud.

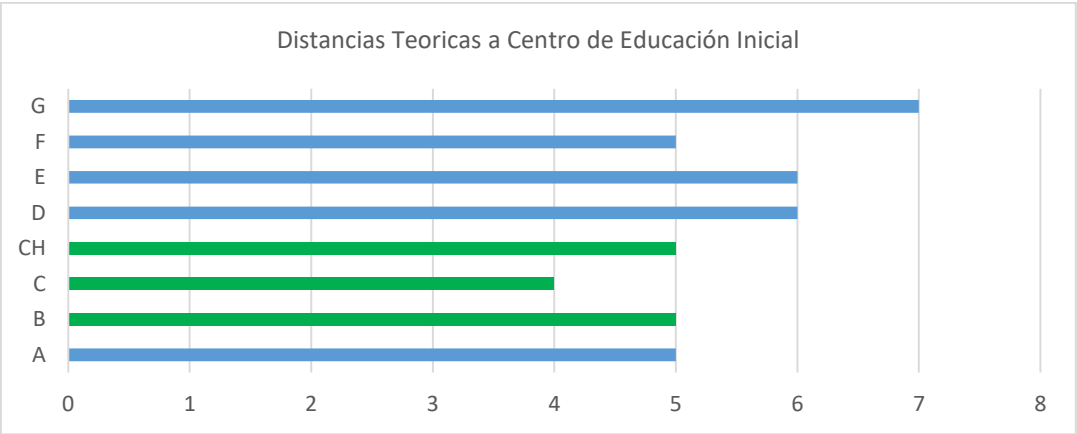
[105] Ver tabla 1 pag. 19.

3.3.1.d: Distribución de Centros de Educación Inicial Públicos.



Mapa 4: Promedios de distancias de acceso a EDUCACIÓN INICIAL. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

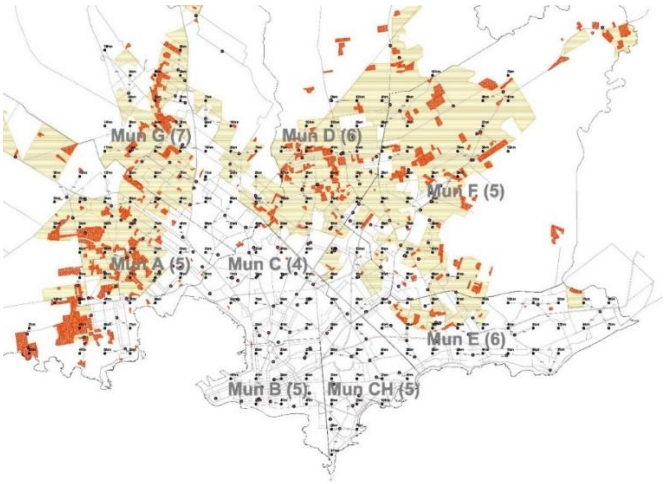
Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra un centro de educación inicial público a una distancia teórica de entre 4 y 5 cuadras. Los habitantes de los municipios periféricos encuentran dicho servicio a una distancia teórica de entre 5 y 6 cuadras. El Municipio G presenta una distancia teórica de 7 cuadras. La distribución de equipamientos de Educación Inicial en Montevideo presenta un patrón predominantemente homogéneo con excepción del municipio G. Promediamente las distancias teóricas de acceso a servicios de educación inicial en área periférica son un 24% más extensas que las ofrecidas en área central.[106]



Cuadro 4: Comparativa de distancias por municipio a Centro de Educación Inicial.

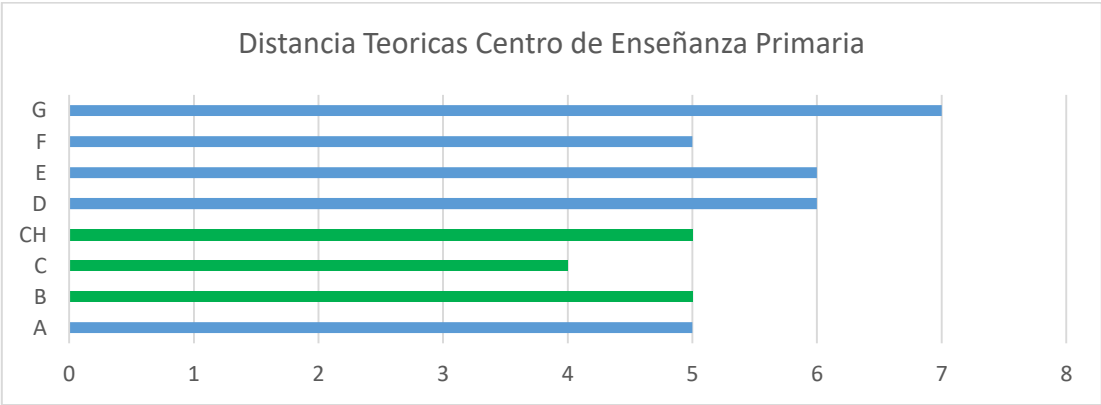
[106] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.1.d: Distribución de Centros de Enseñanza Primaria Pública.



Mapa 5: Promedios de distancias de acceso a ENSEÑANZA PRIMARIA PÚBLICA. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

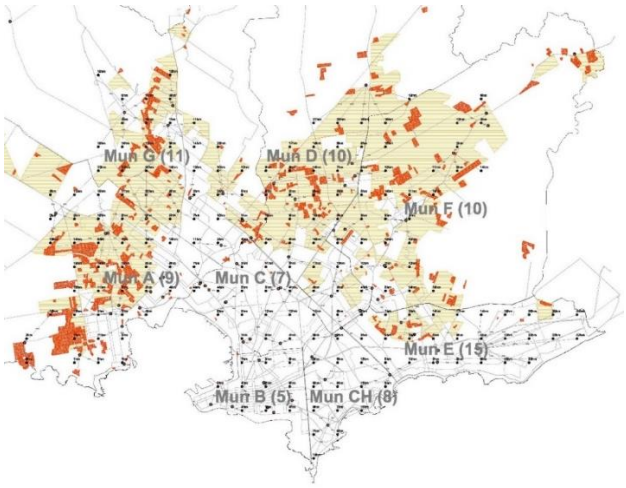
Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra un centro de Enseñanza Primaria Pública a una distancia teórica promedio de entre 4 y 5 cuadras. Los habitantes de los municipios periféricos tienen entre 5 y 6 cuadras como distancia teórica a una Escuela. En el municipio G la distancia teórica es 7 cuadras. La distribución de equipamiento de enseñanza primaria pública en Montevideo presenta un patrón predominantemente homogéneo con iguales distancias teóricas en varios municipios centrales y periféricos con excepción del municipio G. Promediamente las distancias teóricas en área periférica son un 24% más extensas que en área central.[107]



Cuadro 5: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Primaria Pública.

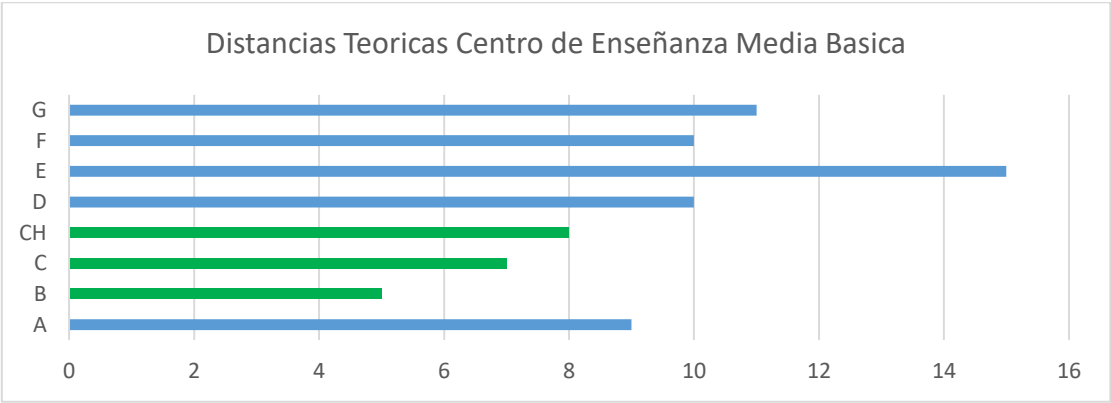
[107] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.1.e: Distribución de Centros de Enseñanza Media Básica Pública.



Mapa 6: Promedios de distancias de acceso a ENSEÑANZA MEDIA PÚBLICA BÁSICA. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

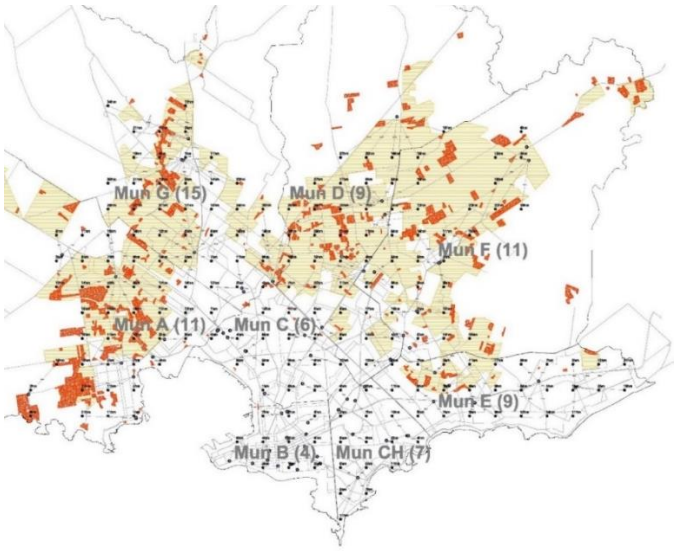
Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra un centro de Enseñanza Media Básica Pública a una distancia teórica de entre 5 y 8 cuadras. Para el Municipio E la distancia es 15 cuadras, seguido por el municipio G con 11 cuadras, D y F 10, y A 9. La distribución de equipamiento público de EMB en Montevideo muestra un patrón asimétrico en el cual todos los promedios de distancias teóricas de municipios periféricos son mayores que los promedios de áreas centrales. Promediamente las distancias teóricas de área periférica son un 65% más extensas que en área central.[108]



Cuadro 6: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Media Básica.

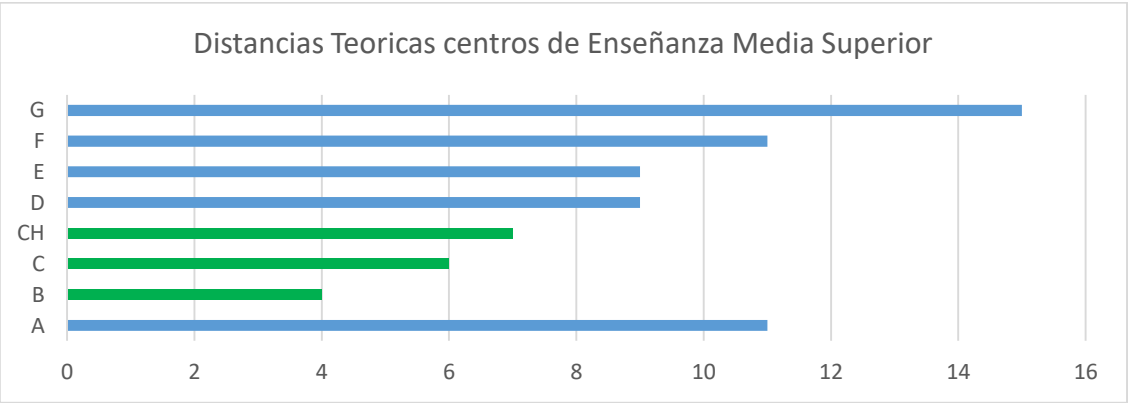
[108] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.1.f: Distribución de Centros de Enseñanza Media Superior Públicos.



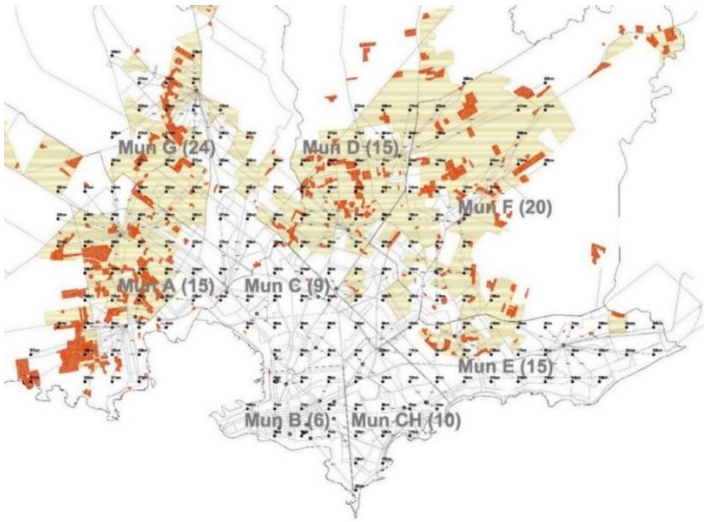
Mapa 7: Promedios de distancias de acceso a ENSEÑANZA MEDIA SUPERIOR PÚBLICO. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra un equipamiento de Enseñanza Media Superior a una distancia teórica promedio de entre 4 y 7 cuadras. En el Municipio G la distancia teórica es 15 cuadras y en los municipios A y F se alcanzan cifras de 11 cuadras. La distribución de Equipamientos de Enseñanza Media Superior muestra un patrón asimétrico donde la totalidad de los municipios periféricos superan los promedios de distancias teóricas de municipios centrales llegando en algunos casos a duplicar dichas coberturas. Promediadamente las distancias teóricas son un 94% más extensas en área periférica que en zona central.



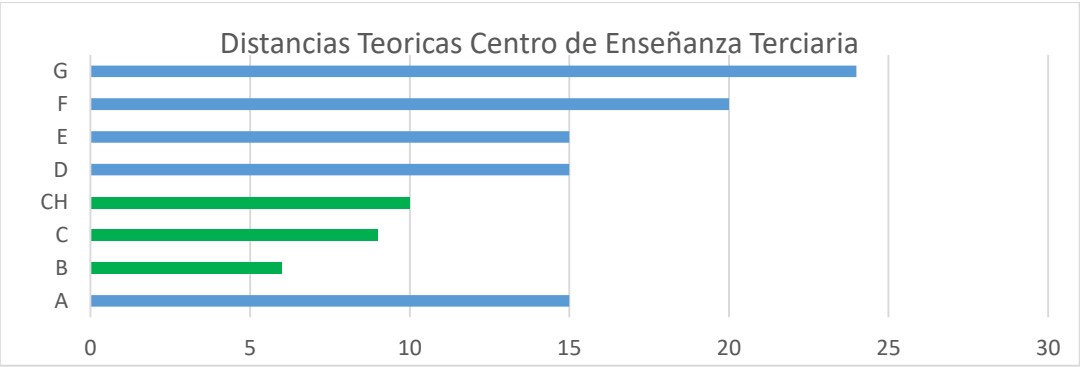
Cuadro 7: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Media Superior.

3.3.1.g: Distribución de Centros UTU y Formación en Educación (CFE) [109].



Mapa 8: Promedios de distancias de acceso a UTU/CFE. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

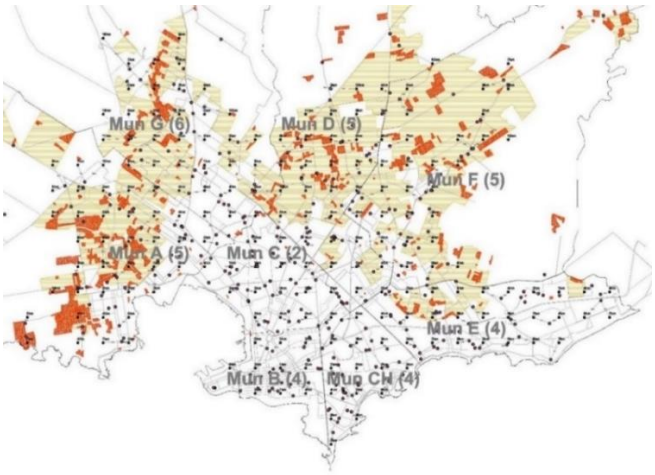
Un habitante de las áreas centrales de la ciudad encuentra un equipamiento de enseñanza técnico profesional y formación en educación a una distancia teórica promedio de 8 cuadras. El Municipio G tiene un promedio de 24 cuadras, seguido del Municipio F con 20 cuadras y el municipio D con 15 cuadras. La distribución de equipamiento de enseñanza técnico profesional y formación en educación presenta un patrón asimétrico donde las distancias teóricas de acceso en municipios periféricos duplican y casi triplican las distancias ofrecidas entre áreas centrales. Promediadamente las distancias teóricas son un 113% más extensas en área periférica que en área central.[110]



Cuadro 8: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Terciaria.

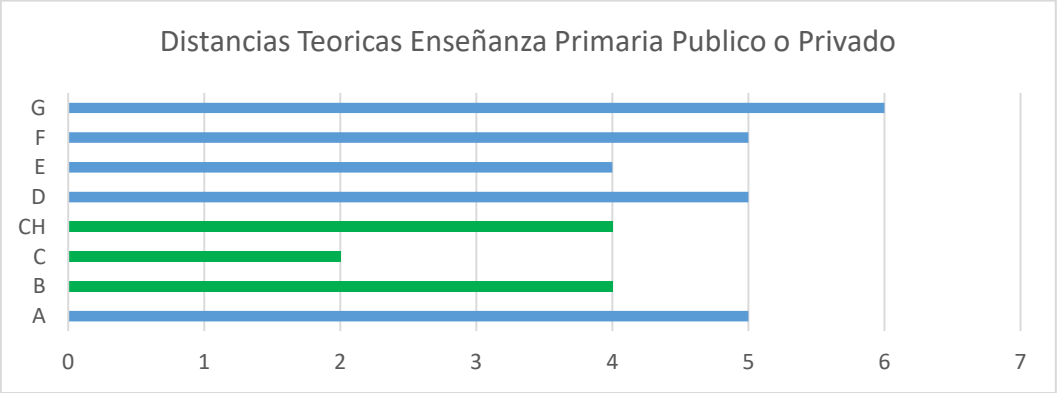
[109] UTU Universidad del Trabajo del Uruguay o Consejo de Educación Técnico Profesional y CFE Consejo de Formación en Educación.
[110] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.1.g: Distribución de Centros de Enseñanza Primaria Pública y Privada.



Mapa 9: Promedios de distancias de acceso a ENSEÑANZA PRIMARIA PÚBLICA Y PRIVADA Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

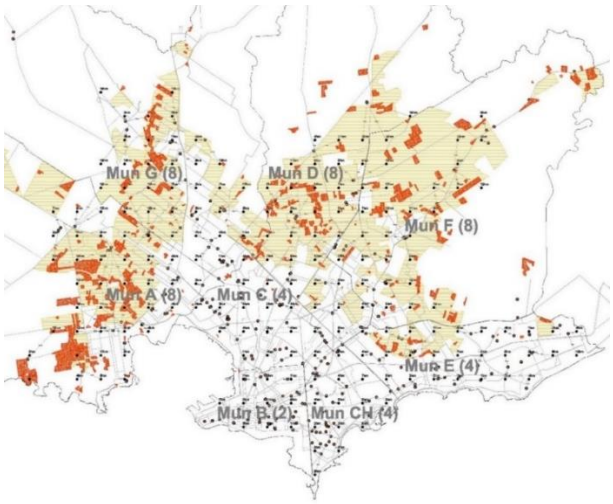
Considerando los centros de enseñanza primaria pública y privada en conjunto, un habitante de las áreas centrales de la ciudad, encuentra dichos equipamientos a una distancia teórica de entre 2 y 4 cuadras. En la mayoría de los municipios periféricos la distancia teórica es 5. En el municipio G el promedio de distancias teóricas es 6 cuadras. La distribución de equipamientos de Enseñanza Primaria de administración público- privada considerada en conjunto, presenta un patrón de distribución relativamente homogéneo entre áreas centrales y periféricas, con el mayor promedio de distancias en el municipio G y las menores distancias en el municipio C. Promediamente las distancias de acceso en periferia son un 50% más extensas que en áreas centrales.[111]



Cuadro 9: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Primaria Público- Privada.

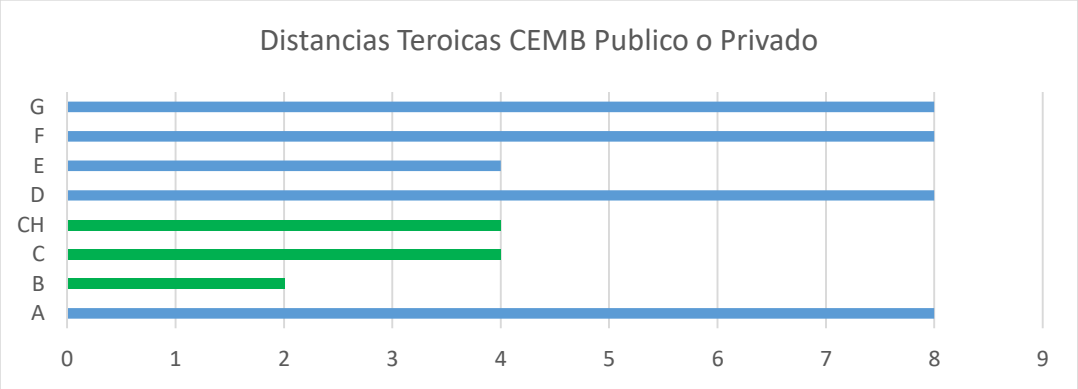
[111] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.1.h: Distribución de Centros de Enseñanza Media Básica Público – Privado.



Mapa 10: Promedios de distancias de acceso a ENSEÑANZA MEDIA BÁSICA PÚBLICA Y PRIVADA Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

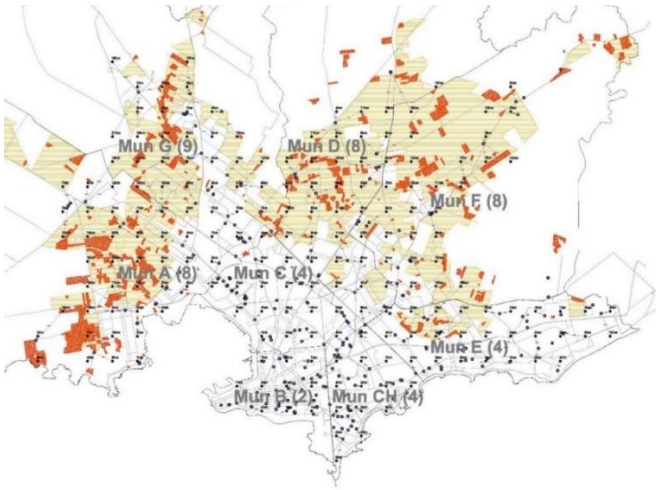
Si se analiza la disponibilidad de centros de Enseñanza Media Básica considerando la oferta público- privada: Un habitante de las áreas centrales de la ciudad, encuentra dichos centros a una distancia teórica promedio igual a 3 cuadras. Los municipios de la periferia (A, G, D, y F) tienen 8 cuadras como distancia teórica. La distribución de equipamiento de enseñanza Media Básica del sistema público-privado presenta un patrón asimétrico donde los promedios de distancia teórica de los municipios periféricos aproximadamente duplican las distancias de acceso a equipamientos de EMB público-privada de las áreas centrales y costa. Promedialmente las distancias de acceso en áreas periféricas son un 116% más extensas que en áreas centrales.[112]



Cuadro 10: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Media Básica Público-Privada.

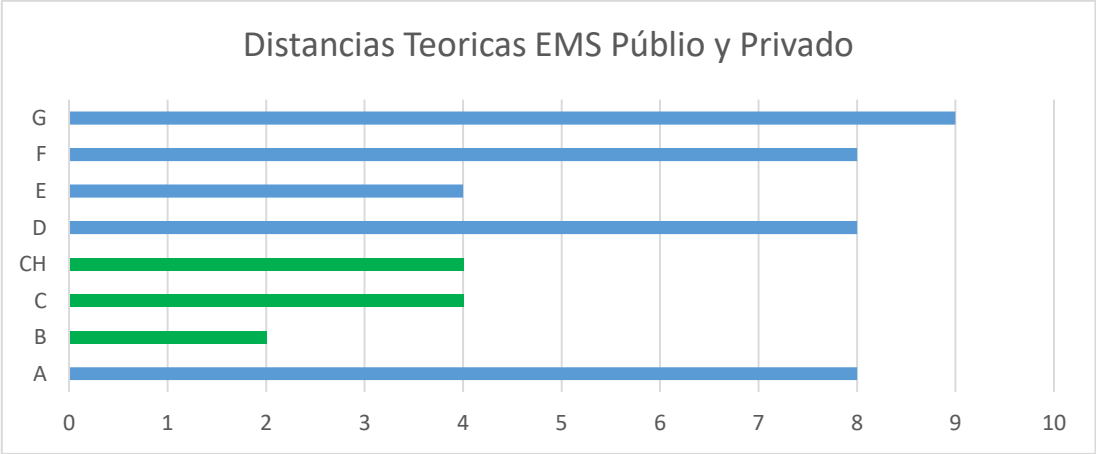
[112] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.1.i: Distribución de Centros de Enseñanza Media Superior Público – Privado.



Mapa 11: Promedios de distancias de acceso a ENSEÑANZA MEDIA SUPERIOR PÚBLICA Y PRIVADA. Entre paréntesis el promedio de distancias de cada municipio. Los polígonos de color naranja indican la ubicación de asentamientos irregulares y el rayado horizontal amarillo los segmentos censales con mayores NBI en Educación datos INE 2011.

Si se analiza la cobertura de centros de enseñanza media superior considerando la combinación de equipamientos del sistema público y privado, un habitante de las áreas centrales de la ciudad tiene como distancia teórica entre 2 y 4 cuadras. Los municipios A, G, D y F tiene un promedio de distancias teórica de 8. La distribución de equipamiento de Enseñanza Media Superior del sistema público-privado presenta un patrón con fuertes asimetrías donde los municipios periféricos duplican las distancias teóricas de los municipios centrales. Promediamente las distancias en área periférica son un 122% más extensas que en áreas centrales.[113]



Cuadro 11: Comparativa de distancias por municipio a Enseñanza Media Superior Público- Privado.

[113] Ver tabla 1 pág. 19.

3.3.2: Síntesis de conclusiones de cobertura de equipamiento urbano en Montevideo por método de distancias teóricas.

La totalidad de los datos fueron organizados en una matriz de análisis que se presenta en la siguiente tabla:

PROMEDIOS TOTALES DE DISTANCIAS TEORICAS DE ACCESO A SERVICIOS EN AREAS CENTRAL Y PERIFERICA, DIFERENCIA EN DISTANCIAS MEDIDA EN CUADRAS Y VARIACIÓN PORCENTUAL										
	SALUD	BIBLIOTECAS	PLAZA DE DEPORTE	ENSENANZA PRIMARIA	ENSEÑANZA PRIMARIA PUBLICO PRIVADO	ENSENANZA MEDIA BASICA	ENSEÑANZA MEDIDA BASICA PUBLICO PRIVADO	ENEÑANZA MEDIDA SUPERIOR	ENSEÑANZA MEDIA SUPERIOR PUBLICO PRIVADO	ENSEÑNAZA TECNICO PRFESIONAL
VARIACIOÖN PORCENTULA. %	50,0	76,8	119,3	24,3	50,0	65,0	116,0	94,1	122,0	113,6
DIFERENCIA (CUADRAS)	2,7	9,7	11,5	1,1	1,7	4,3	3,9	5,3	4,1	9,5
PROM. MUNICPIO AREA PERIFIERICA	8	22,4	21,2	5,8	5	11	7,2	11	7,4	17,8
PROM. MUNICPIO AREA CENTRALES	5,3	12,7	9,7	4,7	3,3	6,7	3,3	5,7	3,3	8,3

PROMEDIO DE DISTRANCIAS TEORICAS PARA CADA SERVICIO Y CADA MUNICIPIO EN CUADRAS										
MUNICIPIO	SALUD	BIB	PLAZ. DEP.	EP	EP PP	EMB	EMB PP	EMS	EMS PP	ETP
A	7	25	24	5	5	9	8	11	8	15
B	5	14	7	5	4	5	2	4	2	6
C	6	13	11	4	2	7	4	6	4	9
CH	5	11	11	5	4	8	4	7	4	10
D	6	19	17	6	5	10	8	9	8	15
E	7	31	22	6	4	15	4	9	4	15
F	8	19	24	5	5	10	8	11	8	20
G	12	18	19	7	6	11	8	15	9	24
TOT	7,0	18,8	16,9	5,4	4,4	9,4	5,8	9,0	5,9	14,25

Tabla 1. Promedios de distancias teóricas para diversos equipamientos por municipio. Variación porcentual de distancias teóricas entre municipios centrales y periféricos.

La tabla 1 muestra en el sector inferior (PROMEDIO DE DISTANCIAS TEORICAS PARA CADA SERVICIO Y CADA MUNICIPIO): la totalidad de distancias

teóricas para cada servicio analizado, y en el sector superior PROMEDIOS TOTALES DE DISTANCIAS TEORICAS DE ACCESO A SERVICIOS EN AREAS CENTRAL Y PERIFERICA, DIFERENCIA EN DISTANCIAS MEDIDA EN CUADRAS Y VARIACIÓN PORCENTUAL: los promedios de distancias para cada servicio en municipios centrales (B, C y CH) y periféricos (A, D, E, F, G), y la variación porcentual promedial entre zonas periféricas y centrales.

A partir del análisis realizado se proponen los siguientes corolarios:

COROLARIO 1: La brecha de distancias de acceso a equipamiento de enseñanza pública entre áreas centrales y periféricas aumenta con el avance de los ciclos educativos.

Si se calcula el porcentaje de variación de distancias entre áreas centrales y periféricas para cada nivel educativo se observa que: el nivel primario de enseñanza en Montevideo tiene distancias un 24% más extensas en zonas periféricas que en zonas centrales, mientras que la brecha de distancias en enseñanza media básica es 65%, en Enseñanza Media Superior es 95% y 114% para Enseñanza Técnico Profesional y Formación en Educación.

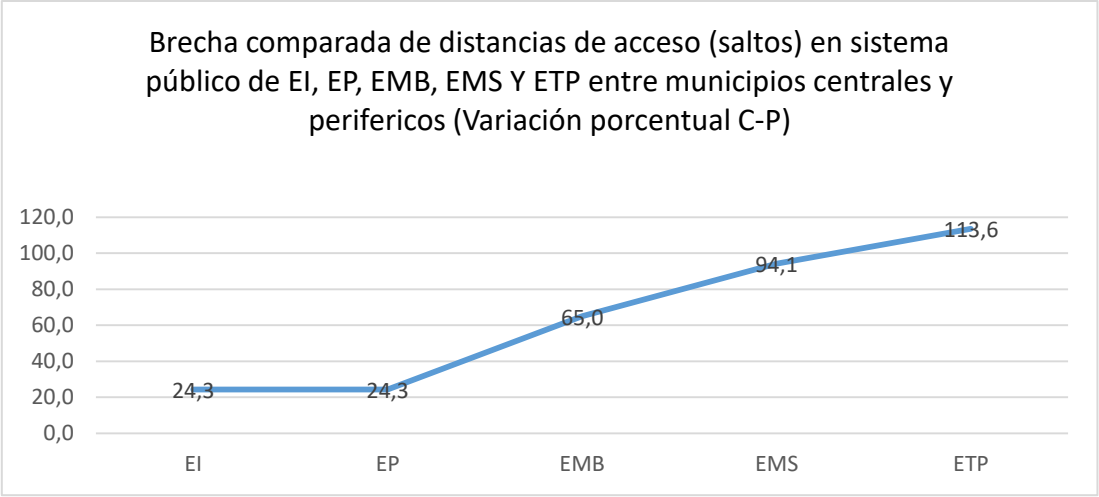


Grafico 1. Brecha comparada de distancias de acceso a equipamientos Enseñanza.

Dicha brecha de cobertura entre áreas centrales y áreas periféricas para cada nivel de enseñanza puede analizarse considerando distancias teóricas a recorrer (medidas en cuadras) y se concluye que:

- Para el sistema de Enseñanza Primaria el promedio de distancias teóricas en áreas centrales es 4,7 cuadras mientras que en áreas periféricas el promedio es 5,8 cuadras. Mismos guarismos presentan las coberturas de Educación Inicial.

- En tanto, el promedio de distancias teóricas en Enseñanza Media Básica en áreas centrales es 6,7 cuadras y en zonas periféricas es 11 cuadras.

- Para el sistema de Enseñanza Media Superior el promedio de distancias teóricas de acceso a equipamientos en área centrales es 5,7 cuadras mientras que en área periférica se observa un promedio de 11 cuadras.

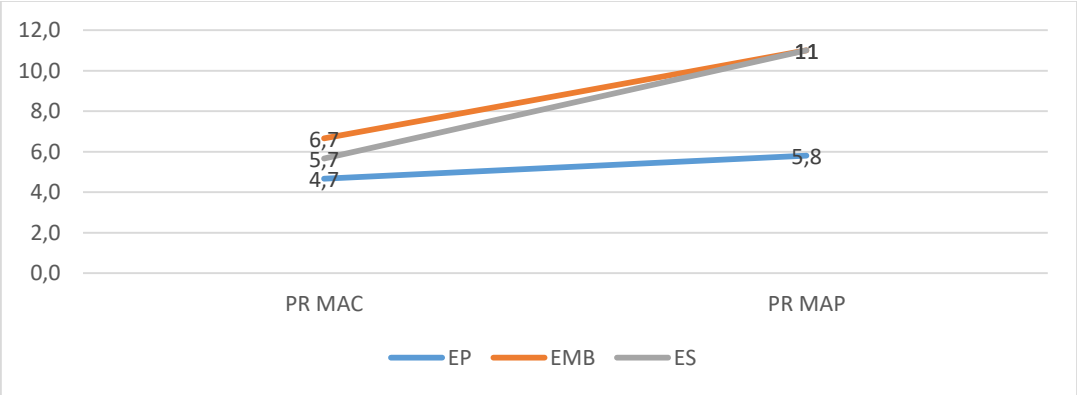


Grafico 2: Brecha comparada de Promedios de Distancias entre Áreas Centrales y Áreas Periféricas para EP Enseñanza Primaria, EMB Enseñanza Media Básica y EMS Enseñanza Media Superior del sistema público en cuadras.

El grafico 2 muestra la paridad relativa para el nivel ENSEÑANZA PRIMARIA entre promedio municipios centrales y municipios periféricos (4,7 y 5,8) y las diferencias que se instalan para ENSEÑANZA MEDIA BÁSICA Y ENSEÑANZA MEDIA SUPERIOR entre los promedios Pr MAC (Promedio municipios áreas centrales) Pr MAP (Promedio municipios áreas periféricas).

Asimismo, si se comparan los porcentajes de incremento de distancias de recorrido a transitar en el cambio de ciclo entre Enseñanza Primaria y Enseñanza Media Básica, las zonas periféricas duplican en extensión el salto de distancias que exige las zonas centrales. Esto significa que un estudiante del sistema público en áreas centrales tiene recorridos un 43% más extensos en el cambio de sexto de Escuela a Primero de Liceo, mientras que un estudiante de zonas periféricas debe transitar recorridos un 90% más extensos que los que solicita enseñanza primaria. El grafico 3 sintetiza esta brecha de coberturas.

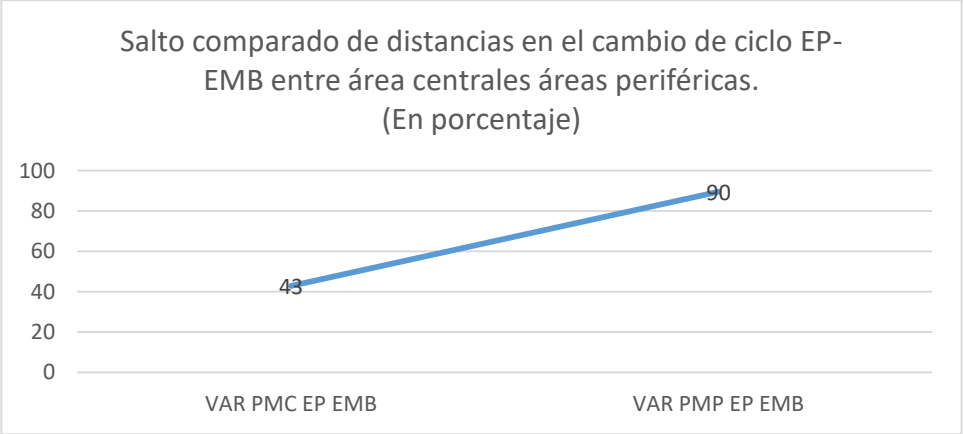


Grafico 3: Porcentaje de extensión en las distancias para acceso a equipamientos de enseñanza en el cambio de ciclo Primaria a Media Básica comparado entre área centrales áreas periféricas.

COROLARIO 2: El acceso al sistema privado habilita distancias sensiblemente más cortas que las que debe recorrer un ciudadano que accede solamente al servicio público.

Si se analiza la cobertura de equipamientos de enseñanza ofrecida por el sistema –público y privado en conjunto, el promedio de distancias teóricas en todos los ciclos en áreas centrales varía entre 2 y 4 cuadras. Ello significa que un estudiante que tenga capacidad económica de acceder a servicio educativos privados - y que viva en zonas centrales de Montevideo tiene distancias de acceso de entre 2 y 4 cuadras. En zonas periféricas las distancias de acceso a esos servicios varían en rangos de 5 a 9 cuadras. Dicha situación se representa en el grafico 4.

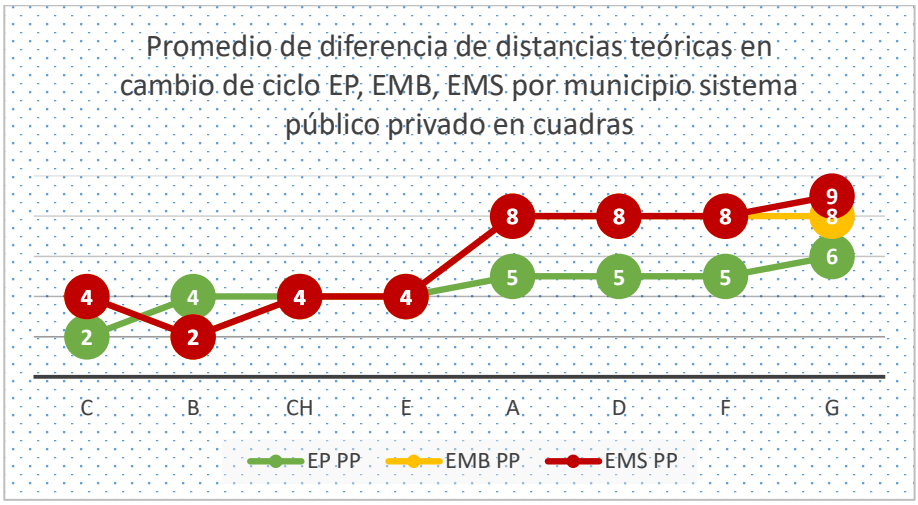


Grafico 4: Promedio de diferencia de distancias teóricas en cambio de ciclo EP, EMB, EMS por municipio sistema público privado en cuadras.

Aplicando la misma metodología se obtuvieron los siguientes corolarios referidos a servicios de salud, bibliotecas municipales y plazas de deporte que enunciamos y se desarrollan en extenso en el documento referido:

COROLARIO 3: Los Servicios de Salud, muestran promedios de distancia teórica que indican recorridos un 50% más extensos en áreas periféricas que en áreas centrales.

COROLARIO 4: Respecto a trayectos de acceso a Bibliotecas Municipales, Montevideo presenta recorridos un 76% más extensos en zonas periféricas que en zonas centrales.

COROLARIO 5: Los recorridos para acceso a servicios de Plazas de Deporte en zonas periféricas son un 119% más extensos que en zonas centrales de ciudad.

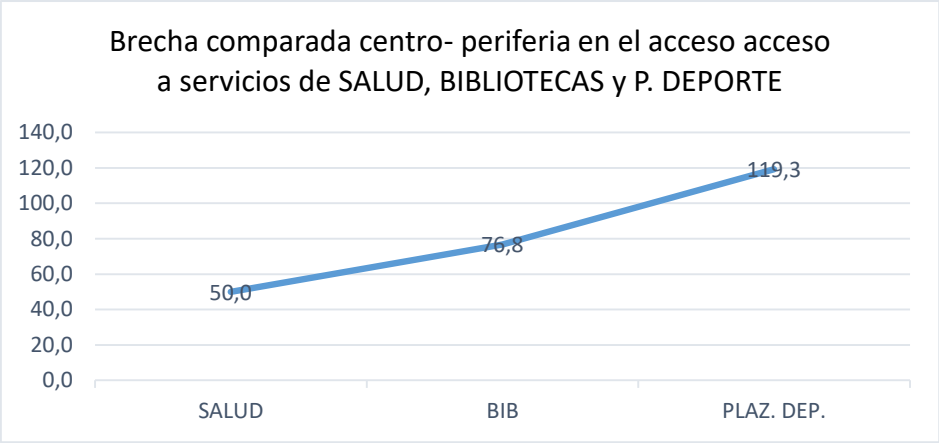


Grafico 5: Brechas comparadas de distancias de accesos a servicios de SALUD, BIB. Y P. DEPORTE.

COROLARIO 6: Considerando la acumulación de las mayores distancias teóricas para cada equipamiento en cada municipio, que se detallan en la investigación se obtiene que: tomando en cuenta la primera y segunda de las magnitudes observadas, concluimos que el municipio G acumula los más bajos niveles de cobertura de Montevideo, seguido por el municipio F, en tercer lugar, el municipio A, y en cuarto lugar los municipios E y D.

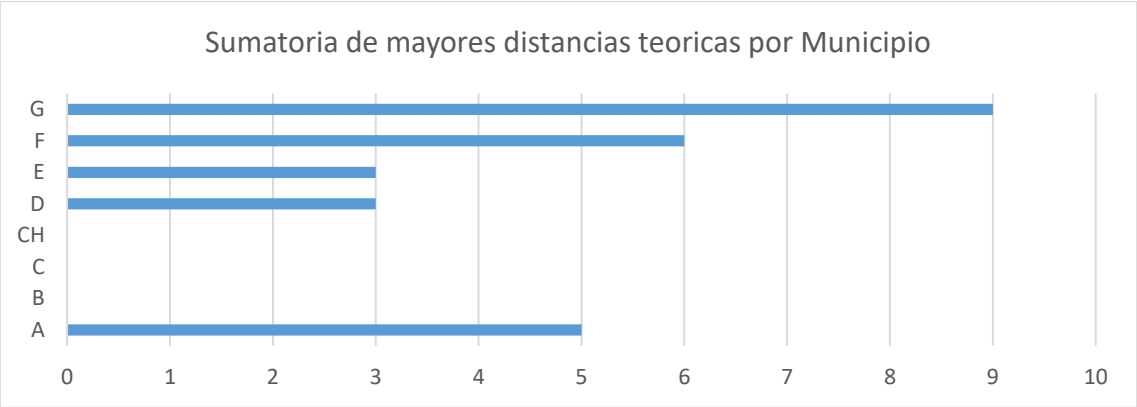


Grafico 6. Sumatoria de mayores distancias por municipio.

3.4: Método de diagramas de Voronoi.

Posteriormente al análisis realizado mediante el “método de distancias teóricas” se realizó una aproximación utilizando el método de cálculo mediante diagramas de Voronói. Esto es un método algorítmico de cálculo automatizado mediante un programa de procesamiento de información georreferenciada. Para el cálculo se consideró integralmente la extensión de áreas urbanas definidas por las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Luego de confeccionadas la totalidad de las fichas de análisis se identificaron rangos de cobertura y se analizaron los patrones que derivan de dicha composición gráfica. A continuación, se presentan una síntesis de los resultados obtenidos en el proyecto de investigación a partir de la técnica de diagramas Voronoi y se contrastan con los obtenidos por el método de distancias teóricas. Para el cálculo se consideró integralmente la extensión de áreas urbanas definidas por las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Las bases de información georreferenciada utilizadas para el análisis de equipamientos municipales fueron obtenidas del Sistema de Información Geográfica de la Intendencia de Montevideo durante 2016. La información de equipamiento educativo fue proporcionada por el Departamento de Investigación y Estadística Educativa de la ANEP durante 2016. La técnica se aplicó para los siguientes servicios:

Bibliotecas Municipales. IM,

Plazas de Deporte. IM.

Gimnasios a cielo abierto. IM.

Canchas de Baby Futbol. IM.

Centros de Educación Inicial. ANEP

Centros de Enseñanza Primaria. ANEP

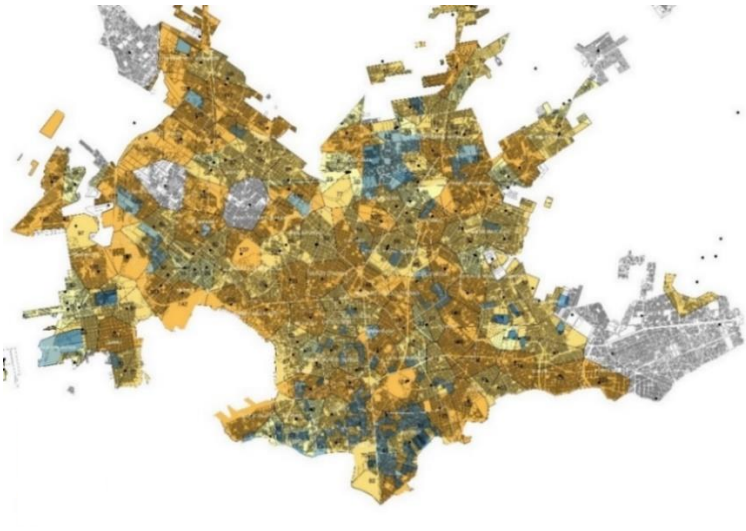
Centros de Enseñanza Media Básica. ANEP

Centros de Enseñanza Media Superior. ANEP.

Centros de Enseñanza Terciaria. ANEP

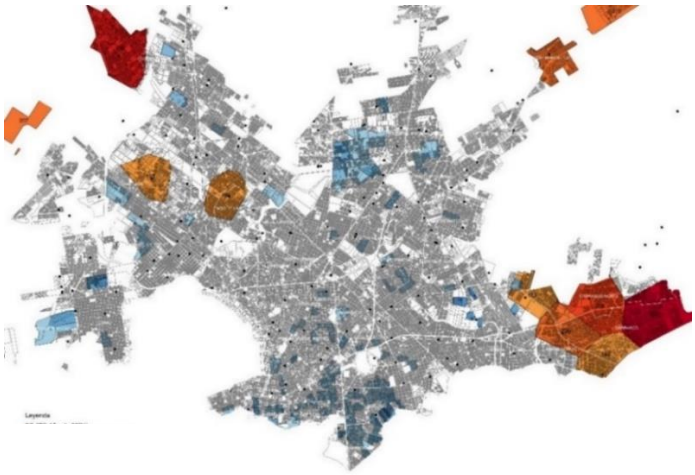
Finalmente se adicionó al mapa producido, una capa de información con los niveles de densidad poblacional alta y media en el segmento etario correspondiente al equipamiento en estudio.

3.4.1.a: Equipamientos de Educación Inicial y densidades medias y altas.



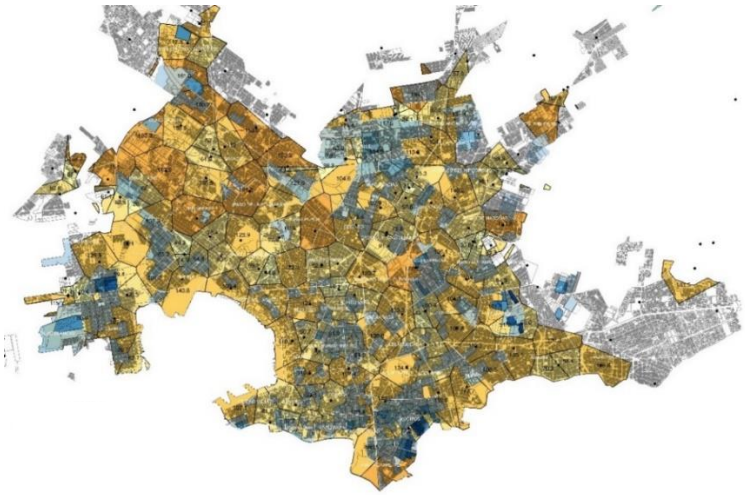
Mapa 12: Diagramas de Voronoi para Centros de Educación Inicial. En gradiente de tono amarillo todas las regiones inferiores a 150 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 1 y 5 años datos INE 2011.

El análisis de cobertura de equipamientos de educación inicial en Montevideo presenta una distribución general de regiones entre 100 y 150 hectáreas y zonas específicas al Nor-Oeste de la ciudad - Paso de la Arena y Nuevo Paris - con regiones del entorno de 180 há, y al nor-oeste - Lezica y Melilla – regiones de 350há. La distribución de equipamientos de educación inicial presenta un patrón de cobertura homogéneo con la excepción de los extremos Nor-Oeste y Este de la ciudad donde se duplican y triplican las coberturas generales ofrecidas.



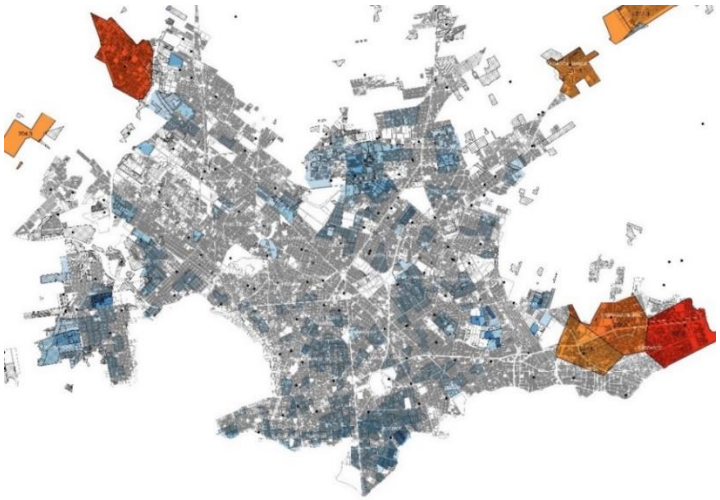
Mapa 13: Diagramas de Voronoi para Centros de Educación Inicial. En gradiente de tono naranja y rojo todos las regiones mayores a 150 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 1 y 5 años según datos INE 2011.
Densidad de Población en el segmento 1-5 años, rangos 336-839.

3.4.1.b: Equipamiento de Enseñanza Primaria y densidades medias y altas.



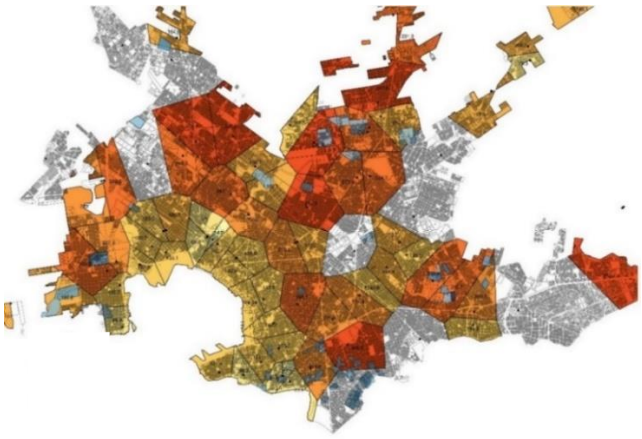
Mapa 14: Diagramas de Voronoi para Centros de Enseñanza Primaria. En gradiente de tono amarillo todas las regiones inferiores a 200 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 6 y 11 años según datos INE 2011.

El análisis de las coberturas de equipamiento de enseñanza primaria en Montevideo muestra una distribución general de regiones inferiores a 200 há en casi toda la trama urbana con la excepción de las zonas de Lezica y Melilla que presentan coberturas mayores a 300 há, y Carrasco - Punta Gorda. La distribución de equipamiento de enseñanza primaria en Montevideo presenta un patrón de distribución predominantemente homogéneo con asimetrías puntuales en el extremo nor-oeste y este de la ciudad.



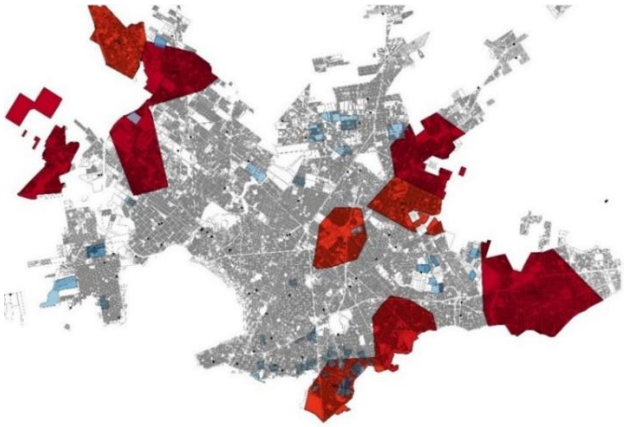
Mapa 15: Diagramas de Voronoi para Centros de Enseñanza Primaria. . En gradiente de tono naranja y rojo todos las regiones mayores a 200 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 6 y 11 años según datos INE 2011.

3.4.1.c: Equipamiento Enseñanza Media Básica Pública y densidades medias y altas.



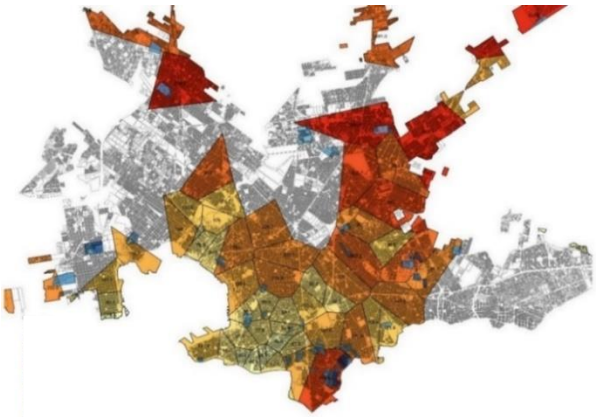
Mapa 16: Diagramas de Voronoi para Centros de Enseñanza Media Básica. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores a 300 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 12 y 14 años según datos INE 2011.

El análisis de cobertura de equipamientos de Enseñanza Media Básica de administración pública (EMB) en Montevideo muestra una predominancia de regiones inferiores a 300 há con una lógica incremental centro - periferia y zonas específicas al Nor-Este y Nor-Oeste de la ciudad con regiones próximas a las 500 há (Barrio Jardines del Hipódromo, Barrio Conciliación, Nuevo Paris y Colon). Se encuentra también una región en el extremo Este de la ciudad - Carrasco y Punta Gorda –próxima a las 1800 há. La distribución de equipamiento de EMB en Montevideo presenta un patrón general de distribución heterogéneo, con zonas de asimetría marcada donde se duplica el tamaño de las extensiones ofrecidas en mayoría de las áreas centrales de la ciudad.



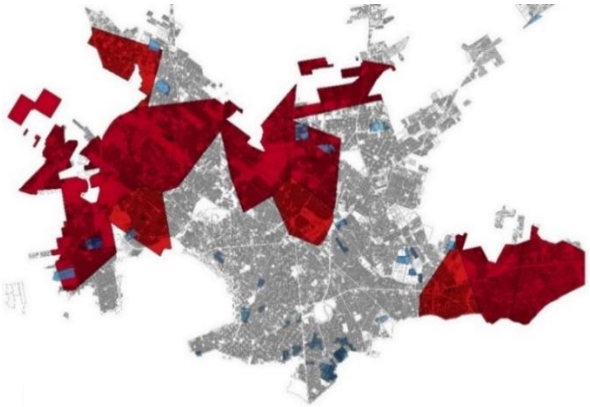
Mapa 17: Diagramas de Voronoi para Centros de Enseñanza Media Básica. En gradiente de tono naranja y rojo todos las regiones mayores a 300 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 12 y 14 años según datos INE 2011.

3.4.1.d: Equipamiento Enseñanza Media Superior Pública y densidad alta 15-17.



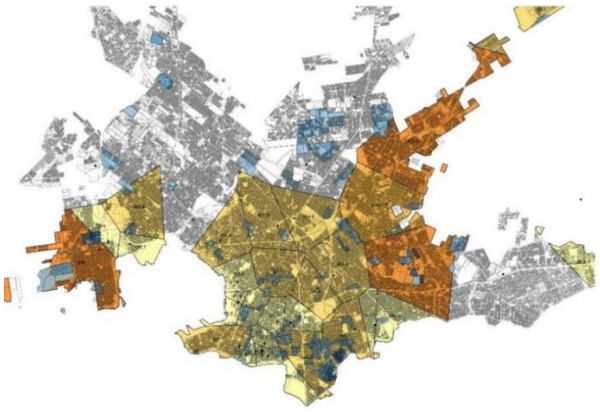
Mapa 18: Diagramas de Voronoi para Enseñanza Media Superior. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores a 400 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

El análisis de coberturas de equipamiento de enseñanza media superior de administración pública en Montevideo muestra una generalidad de áreas centrales con regiones inferiores a 300 hectáreas y una corona periférica que al Oeste- Cerro Norte, Casabó – y al Norte - Las Acacias y Casavalle –presenta regiones en torno a 500 ha; y al Nor-Oeste - Conciliación, Sayago, Nuevo Paris – regiones de hasta 1000 há. La distribución de equipamiento de Enseñanza Media Superior público en Montevideo muestra un patrón asimétrico, con lógica de crecimiento centro - periferia y donde en algunas de esas zonas llegan a duplicar y triplicar la extensión de coberturas ofrecidas en área central. Casavalle y Cerro Norte- presentan sectores con las mayores densidades poblacionales en el segmento etario 15-17 de Montevideo, equivalentes Punta Carretas y Pocitos.



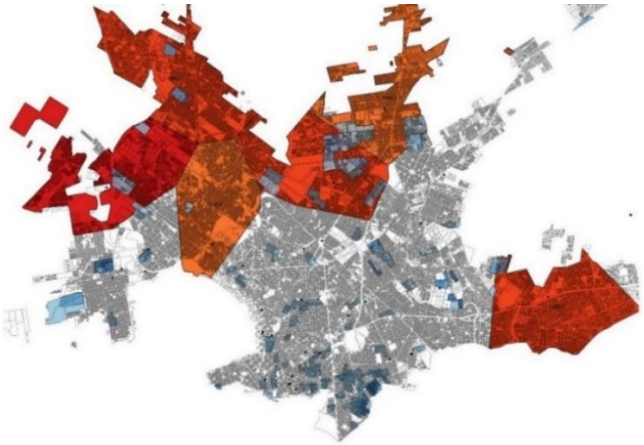
Mapa 19: Diagramas de Voronoi para Enseñanza Media Superior. En gradiente de tono naranja y rojo todos las regiones mayores a 400 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

3.4.1.e: Cobertura de centros UTU y Formación en Educación (CFE) [114].



Mapa 20: Diagramas de Voronoi para Centros UTU y CFE. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores a 1000 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

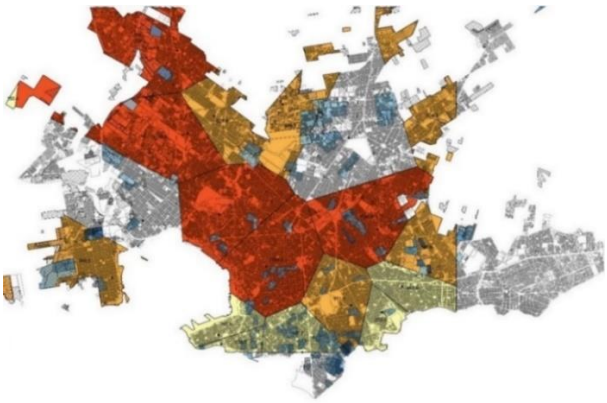
El análisis de cobertura de equipamientos asociados a Universidad del Trabajo y Formación en Educación en Montevideo, muestra una zona central con regiones menores a 500 há, una zona periférica con regiones del orden de las 1000 há - Cerro Norte y Malvín Norte - y regiones mayores a 1500 há al Noroeste de la ciudad: Nuevo Paris, Conciliación, Paso de la Arena. La distribución de equipamiento de Educación Técnico Profesional y Formación en Educación muestra un patrón asimétrico con lógica de crecimiento centro periferia y algunas donde se llega a triplicar la extensión de las coberturas ofrecidas en área central.



Mapa 21: Diagramas de Voronoi de Centros UTU y CFE. En gradiente de tono naranja y rojo todos las regiones mayores a 1000 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

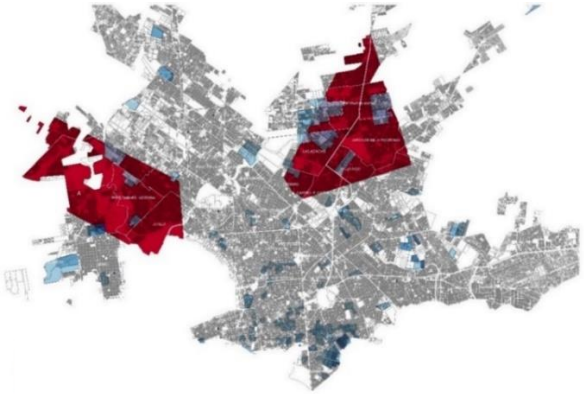
[114] UTU Universidad del Trabajo del Uruguay o Consejo de Educación Técnico Profesional y CFE Consejo de Formación en Educación.

3.4.1.f: Bibliotecas Municipales y densidad de población segmento 15 -17.



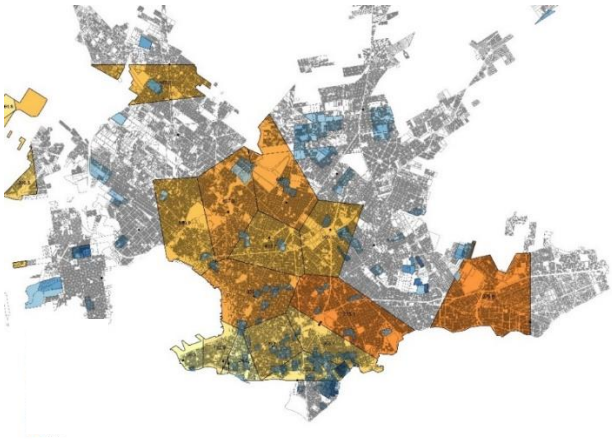
Mapa 22: Diagramas de Voronoi de Bibliotecas Municipales. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores entre 500 y 1200 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

El análisis de coberturas de bibliotecas municipales en Montevideo muestra un sector centro-costero con regiones menores a 500há, un amplio sector central Este y Nor-Oeste de la ciudad con regiones menores a 1200há y dos polígonos ubicados al noreste y sur oeste con regiones del entorno de 1700há. La distribución de Bibliotecas Municipales de Montevideo presenta un patrón heterogéneo con una banda de mayores coberturas en zona centro-costera, un amplio sector de coberturas medias desde la zona central hacia la periferia nor oeste y dos polígonos con las menores coberturas en la zona nor-este y sur-oeste de la ciudad donde se triplica la extensión de las regiones ofrecidas en la zona centro costera de la ciudad. En esos polígonos se localizan algunas de las zonas de densidad poblacionales más altas de la ciudad en el segmento etario 15-17.



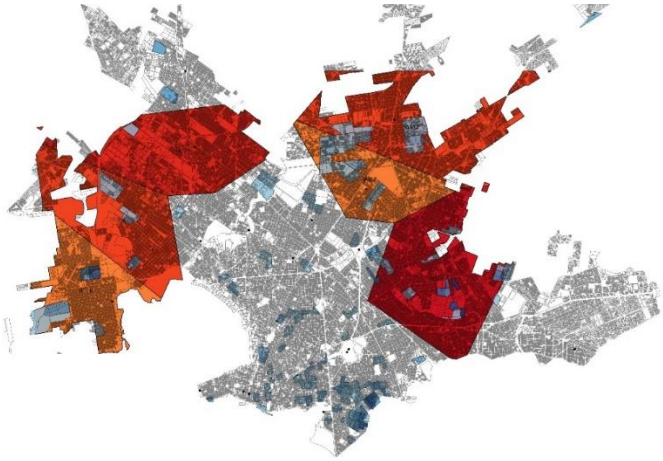
Mapa 23: Diagramas de Voronoi para Bibliotecas Municipales. En rojo las regiones de entorno 1700 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011. Dens. Pob. 15-17 años, rangos 539-1348

3.4.1.g: Plazas de Deporte y densidades de población segmento 15-17.



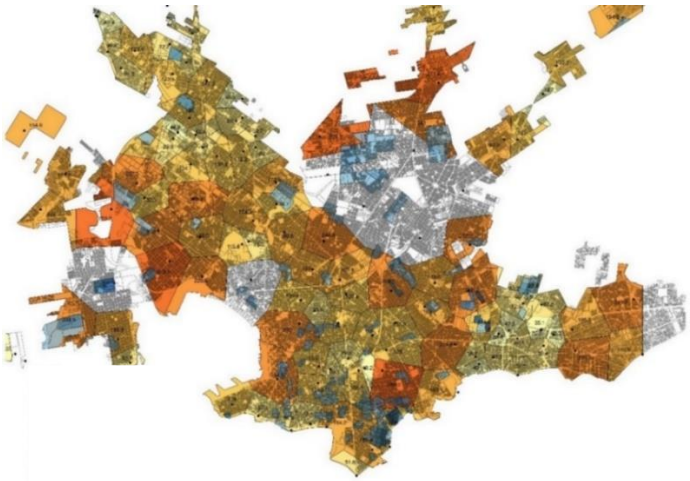
Mapa 24: Diagramas de Voronoi para Plazas de Deporte. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores a 900 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

El análisis de cobertura de Plazas de Deporte en Montevideo muestra un sector central de la ciudad con regiones inferiores a 900 há y zonas periféricas al Este - Malvín Norte, Maroñas y Flor de Maroñas-, al Oeste - Paso de la Arena, Sayago, Nuevo Paris y Peñarol -, con coberturas próximas a las 1500 há. La distribución de plazas de deporte de Montevideo presenta un patrón con asimetrías centro - periferia donde algunas zonas al nor-oeste y sur-este de la ciudad aproximadamente duplican las coberturas ofrecidas en área central.



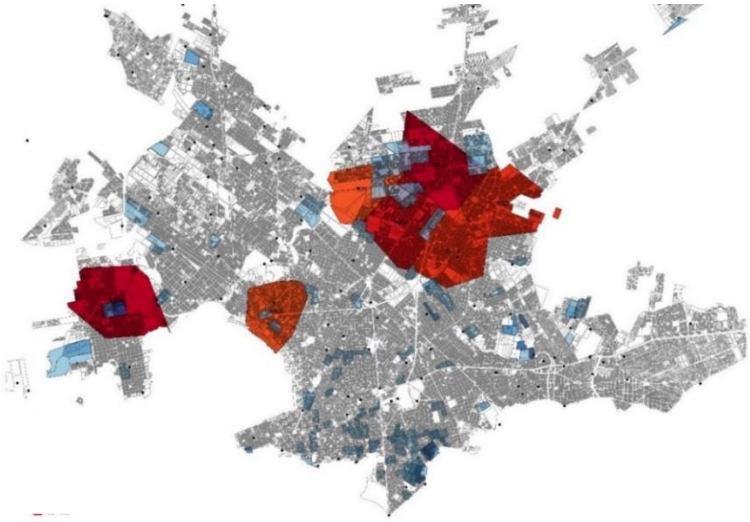
Mapa 25: Diagrama de Voronoi para Plazas de Deporte. En gradiente de tono naranja y rojo las regiones entre 900 y 1800 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

3.4.1.h: Gimnasios a cielo abierto y densidad de población segmento 15-17.



Mapa 26: Diagramas de Voronoi para Gimnasios a Cielo Abierto. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores a 300 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

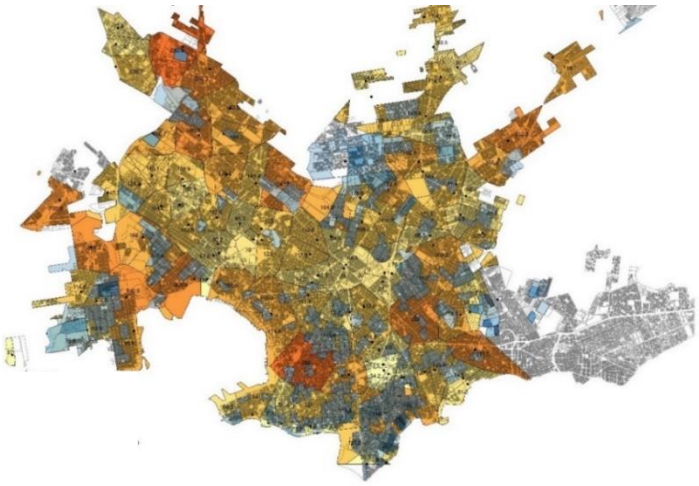
El análisis de cobertura de Gimnasios a Cielo Abierto en Montevideo muestra una distribución general de regiones inferiores a 300 há y zonas específicas al noreste - Piedras Blancas –y al Oeste - Cerro Norte - con coberturas próximas a las 450 há. La distribución de equipamiento de gimnasios a cielo abierto en Montevideo presenta un patrón relativamente homogéneo con zonas específicas de asimetría en regiones ubicadas al Nor-Este y Oeste de la ciudad un cincuenta por ciento más extensas que las ofrecidas en áreas centrales.



Mapa 27: Diagramas de Voronoi para Gimnasios a Cielo Abierto. En gradiente de tono naranja y rojo entorno 450 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 15 y 17 años según datos INE 2011.

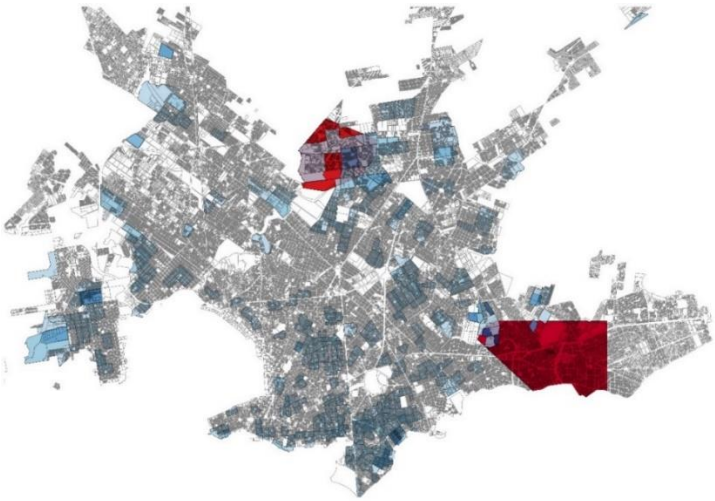
.

3.4.1.i: Canchas de Baby Fútbol y densidad de población segmento 6-11.



Mapa 28: Diagrama de Voronoi para Gimnasios a Cielo Abierto. En gradiente de tono amarillo y naranja todas las regiones inferiores a 300 há. Dens. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 6 y 11 años según datos INE 2011.

El análisis de cobertura de canchas de *baby* futbol de Montevideo muestra una mayoría de regiones inferiores a 300 há y una zona puntual en torno a la localidad de Casavalle con cobertura próxima a las 400 há solo superada por la zona de Punta Gorda y Carrasco. La distribución de gimnasios a cielo abierto en Montevideo presenta un patrón de distribución homogéneo, con la excepción de la localidad de Casavalle que presenta una región un 30% más extensa que la generalidad de Montevideo y en la zona de Punta Gorda.



Mapa 29: Diagramas de Voronoi para Gimnasios a Cielo Abierto. En rojo las regiones mayores a 400 há. En celeste se observan las mayores densidades de población por km2 en la franja entre 6 y 11 años según datos INE 2011.

3.5. Patrones de distribución de equipamiento urbano en Montevideo. Comparación de resultados según método "diagramas Voronoi" y "método de distancias teóricas".

Según el método Diagramas de Voronoi (DdV) la distribución de equipamiento de Enseñanza Primaria Montevideo presenta un patrón predominantemente homogéneo con la excepción de los barrios Lezica y Melilla donde se supera un 50% las coberturas generales. Consistentemente el método de Distancias Teóricas DT muestra una relativa homogeneidad en cuanto a las distancias de recorrido que el sistema exige entre áreas centrales y periféricas, con excepción del municipio G.

Según el método DdV la distribución de equipamientos de Enseñanza Media Básica Pública en Montevideo presenta un patrón heterogéneo de distribución de equipamientos de Enseñanza Media Básica Pública, donde algunas zonas periféricas duplican el tamaño de las regiones respecto a la mayoría de las áreas centrales de la ciudad. Por su parte el método de DT confirma esa tendencia indicando que todos los promedios de distancias teóricas de municipios periféricos son mayores que los promedios de áreas centrales.

Según el método DdV la distribución de equipamientos de Enseñanza Media Superior Pública en Montevideo presenta un patrón de distribución con asimetrías centro-periferia donde algunas zonas periféricas duplican y triplican las extensiones de cobertura de la zona central. Consistentemente el método de DT muestra que el Municipio G aproximadamente triplica los promedios de áreas centrales, y los municipios A y F los duplican.

El análisis de la distribución de equipamiento de Educación Técnico Profesional y Formación en Educación según DdV muestra un patrón de distribución con asimetrías centro-periferia donde algunas zonas de la corona periférica llegan a triplicar la extensión de las coberturas ofrecidas en área central. El método de DT muestra que la distribución de equipamiento de enseñanza técnico profesional y formación presenta según un patrón asimétrico donde las distancias teóricas de acceso en municipios periféricos duplican o triplican las distancias teóricas ofrecidas entre áreas centrales.

Las Bibliotecas Municipales analizadas según el método de DdV muestran un patrón de distribución heterogéneo con una banda de mayores coberturas en zona centro costera, un amplio sector de coberturas medias desde la zona central hacia la periferia nor oeste y dos polígonos de baja cobertura en la zona nor-este y sur-oeste de la ciudad donde se triplican las extensiones de las regiones ofrecidas en la zona centro costera de la ciudad. Similar resultado arroja el análisis realizado por el método de DT donde algunos municipios periféricos aproximadamente duplican las distancias de cobertura de las áreas centrales.

El análisis de cobertura de Plazas de Deporte según el método de DdV muestra un patrón de distribución asimétrico centro - periferia donde algunas zonas al nor-oeste y sur-este de la ciudad aproximadamente duplican las coberturas de ofrecidas en área central. El método de DT muestra situaciones donde aproximadamente se duplican y triplican las distancias de cobertura entre áreas centrales y periféricas.

La superposición de los mapas de distribución de equipamientos de Enseñanza Media Superior, Bibliotecas y Plazas de Deporte muestra zonas de la ciudad donde se configuran POLÍGONOS con SUPERPOSICIÓN DE PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE EQUIPAMIENTO: En el Oeste de la ciudad, en los entornos de las localidades de Casabó y Cerro Norte y al Norte de la ciudad en la localidad de Casavalle, Piedras Blancas, municipios A-G y D-F de la ciudad. Coincidentemente, y como se desarrolla en extenso en la investigación de referencia, en esos polígonos se encuentran algunas zonas con las mayores densidades poblacionales en el segmento 15-17 años, asimilables a los guarismos presentes en los barrios de Pocitos y Punta Carretas. Ello releja la complejidad del nuevo mapa de densidades de la ciudad sobre un soporte territorial con las desigualdades de equipamiento demostradas.

El desarrollo de sistemas de indicadores respecto los PATRONES actuales de distribución de equipamiento urbano en Montevideo así como de definición de rangos meta para la generación de patrones de DISTRIBUCIÓN EQUITATIVOS, es con seguridad uno de los mayores desafíos que enfrenta Montevideo en los

próximos años hacia la construcción de un territorio efectivamente inclusivo y sostenible.

3.6: Limitaciones asociadas al surgimiento de una nueva escala y complejidad en las intervenciones requeridas: polígonos de alta precariedad urbano-habitacional en predios públicos de gran tamaño.

En el transcurso de los últimos veinticinco años Uruguay desarrolló un proceso de innovación en materia de política pública centrado en la estructuración barrial de asentamientos irregulares. Ello supuso una novedad respecto al histórico posicionamiento del Estado orientado a la "erradicación" de lo informal que predominó en Montevideo desde la década de 1950 y hasta 1985. Las llamadas políticas de "erradicación" buscaron la eliminación de los asentamientos informales mediante su traslado y relocalización. Entre 1950 y 1970 la construcción de grandes conjuntos habitacionales como las llamadas "Unidades de Habitación" representó esa línea de políticas. A pesar de lo ambicioso de los proyectos originales, las intervenciones llevadas adelante en Montevideo, como la "Unidad de Habitación Casavalle", se centraron mayormente en el desarrollo de vivienda y no ejecutaron un amplio repertorio de equipamientos públicos proyectado en las propuestas originales.

A partir de 1985 y del llamado "Plan Aquiles Lanza" con antecedentes en la ley Nº 14006 del año 1971, ya no solo se trabajó en la erradicación de lo informal, sino que se intentó avanzar hacia la "radicación" de asentamientos informales mediante la "regularización" y mejoramiento de condiciones habitacionales e infraestructurales. Considerando que la primera cumbre mundial Hábitat I de (Vancouver, 1976) suele ubicarse en la bibliografía como el gran catalizador internacional de las políticas de "radicación" de asentamientos informales, el posicionamiento de la Ley 14006 en Uruguay del año 1971, destinado a la regularización de ocupaciones informales en la zona oeste de la ciudad, representa sin dudas un abordaje de "vanguardia" en el contexto internacional.

A partir del año 1990 en el ámbito nacional, la política de gobierno departamental del Frente Amplio inició un proceso orientado a la "regularización" de asentamientos informales, en torno a 1995 el Ministerio de Vivienda impulsó también procesos de "normalización" de asentamientos. Esas propuestas tuvieron muy bajo nivel de concreción y dichos asentamientos fueron incorporados posteriormente a la cartera del "Programa de Integración de asentamientos irregulares" creado en 1999 en la órbita de Presidencia de la República. En el año 2008 se modificó la

denominación original de esa Programa para pasar a llamarse: “Programa de Mejoramiento Barrial” intentando superar el modelo “focalizado” en el asentamiento que caracterizó a la primera etapa e intentar transitar hacia una idea de intervención por “áreas precarias”.

Paralelamente a ese proceso de innovación en políticas publicas dirigidas a intervenir en “asentamientos irregulares” y los históricos “cantegriles”, en los últimos años Montevideo ha ido progresivamente reconociendo un nuevo nivel de complejidad en el corazón de las zonas de mayor segregación socio espacial de la corona periférica de la ciudad, lo que aquí llamaremos: polígonos de alta precariedad urbano-habitacional en predios públicos de gran tamaño.

Un reciente trabajo de asistencia técnica realizado para la Intendencia de Montevideo en el año 2015 estuvo dirigido a la “Elaboración de un diagnóstico y análisis de recomendaciones de las Unidades de vivienda Casavalle y Misiones” (OSV- TACURU- UCUDAL, 2015). Allí se estudió la problemática específica de un predio de propiedad municipal de 32 hectáreas de superficie con un total aproximado a 900 viviendas públicas construidas entre 1959 y 1972, casi 600 viviendas de asentamiento informal, totalizando un entorno de 1500 viviendas y una población total estimada en 5000 personas. Dicho predio incluye la existencia de equipamientos educativos y culturales, barriales y espacio público. El mencionado stock de vivienda pública fue resultado de políticas de erradicación desarrolladas entre las décadas de 1950 y 1970. Gran parte del sector de vivienda pública fue concebido originalmente como viviendas transitorias para ser utilizadas durante 10 años.

A partir de un análisis de las condiciones de riesgo edilicio y urbano de esos conjuntos el mencionado trabajo de asistencia técnica sugirió en línea con lo planteado en el marco del “Plan Casavalle” y otros trabajos antecedentes (Lombardo, 2005) la necesidad de llevar adelante intervenciones de sustitución del stock de viviendas existente en el sector Misiones (540 viviendas) incorporando nuevos equipamientos culturales y deportivos, desarrollando intervenciones de mejoramiento edilicio en las Unidades Casavalle 1 y 2, intervenciones de reubicación residencial y mejoramiento barrial en la zona con un costo total estimado en 70 millones de dólares.

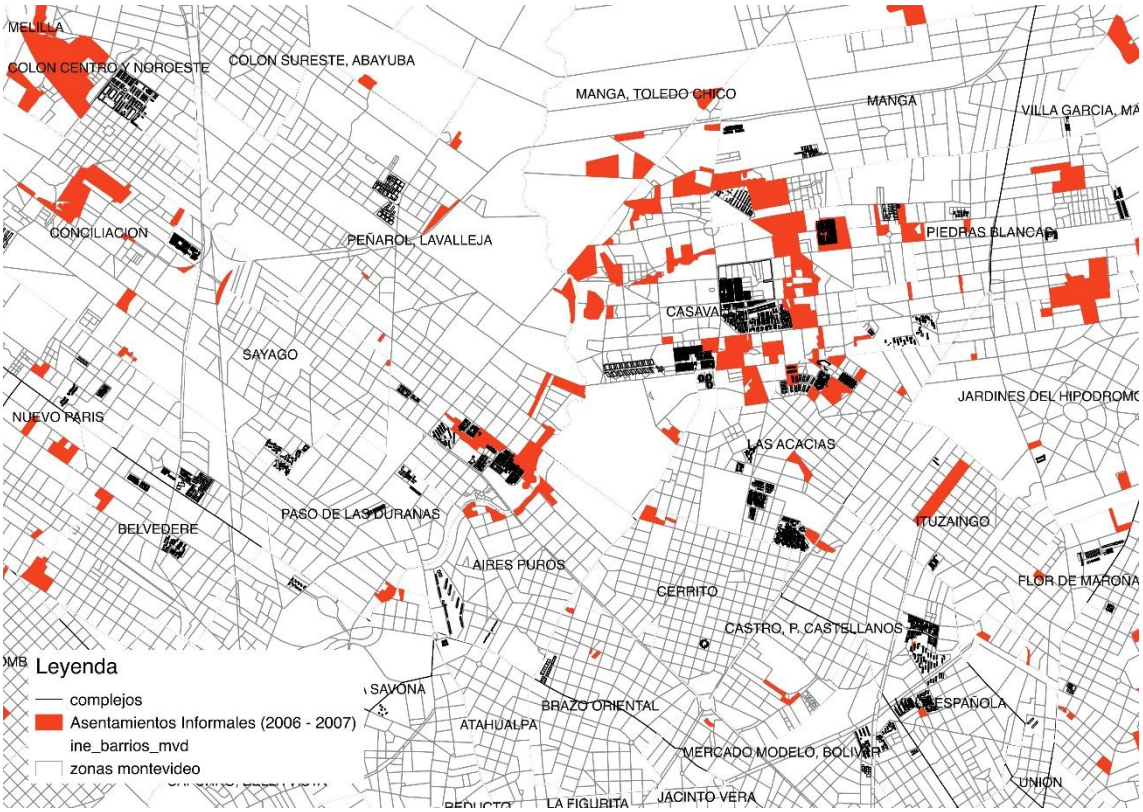


Imagen 59: Plano general de la localidad de Casavalle, asentamiento irregulares 2006-2007 y localización de complejos de vivienda pública.

Imagen 60: Planta general del poligono Unidad Casavalle Misiones. Base obtenida de Servicio de Información Geografica. IM.

Por su parte en la zona norte del Cerro de Montevideo se encuentra la "Unidad de Habitación Cerro Norte" que fuera construida en el marco de la misma política de vivienda que la Unidad Casavalle-Misiones, con la misma tecnología constructiva, la misma morfología de implantación en un predio de

aproximadamente 10 manzanas y con un total aproximado de entre 800 y 1000 viviendas. Los resultados de evaluación urbano-edilicia realizados para la Unidad Misiones, podrían ser extrapolables para la Unidad Cerro Norte.

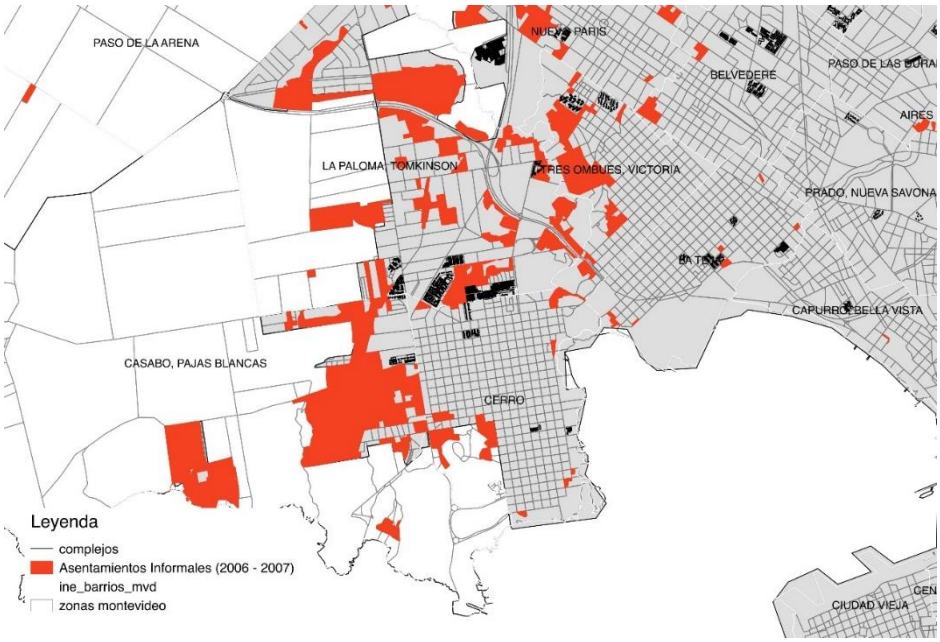


Imagen 61: Plano general de la zona Oeste de Montevideo, asentamiento irregulares 2006-2007 y localización de complejos de vivienda pública.

Imagen 62: Plano general poligno Unidad de Habitación Cerro Norte.

Ambas situaciones muestran una escala de intervenciones de gran tamaño (entre 10 y 30 hectáreas) con una relevante complejidad de actores involucrados: habitantes de conjuntos de vivienda pública en situación de riesgo, población en

asentamientos irregulares, actores de gobierno nacional y departamental, junto a organizaciones no gubernamentales, todo ello en predios de propiedad de la Intendencia de Montevideo.

Sin duda la problemática de los mencionados “Polígonos de alta precariedad urbano-habitacional en predios públicos de gran tamaño” está representando un desafío de transversalidad al diseño institucional más compartimentado que hoy presentan las políticas en el tema.

El reciente proceso de planificación de la localidad de Casavalle, el “Plan Casavalle” que intenta llevar adelante los lineamientos generales del POT hacia un “reequilibrio urbano”, se encuentra para su concreción con piezas de intervención como la “Unidad Casavalle Misiones” que superan los instrumentos, estructura de recursos humanos y niveles de inversión que hasta el día se desarrollan en Uruguay para el manejo de zonas periféricas.

Así como la década de 1990 Uruguay vio surgir una nueva generación de políticas para el manejo de situaciones de asentamiento informal, la situación de los mencionados polígonos sin duda representa un nuevo desafío de escala y complejidad para la construcción de reequilibrios en la ciudad en los próximos años.

3.7: Limitaciones del caso Montevideo asociadas al sistema de distribución de competencias y recursos en la política de ordenamiento territorial en Uruguay.[115]

Para indagar hasta qué punto el sistema de distribución de competencias y recursos en materia de ordenamiento territorial puede haber funcionado como una limitación para la efectiva concreción de políticas de construcción de nuevos equilibrios urbanos en Montevideo en los últimos veinticinco años, trazaremos una breve reseña histórica del proceso de distribución de competencias en materia de urbanismo y ordenamiento territorial en el sistema de gobierno uruguayo. Haremos énfasis de la asignación de competencias y recursos económicos, luego revisaremos la composición presupuestal del gobierno departamental en el periodo analizado y para finalizar realizaremos algunas consideraciones al respecto del sistema de distribución de competencias y recursos como limitante estructural para el desempeño de políticas de reequilibrio urbano.

3.7.1: Modelos de Estado y competencias de gobierno departamental.

En el transcurso del siglo XX la asignación de competencias de política pública en materia de urbanismo y ordenamiento territorial Uruguay se desarrolló paralelamente a un proceso de descentralización que modificó las lógicas de gobierno heredadas desde la creación del Estado Nacional en las primeras décadas de siglo XIX. Desde la Constitución de 1830 Uruguay se organizó con una forma de gobierno centralista, en la cual el gobierno nacional a través de sus ministerios diseña e implementa políticas de variada índole. Dicho modelo centralizado, podría verse como “comprensible” en función de la escala y población del territorio nacional en las primeras décadas de siglo XIX:

> La Constitución de 1830 no había previsto la transferencia de poderes de gobierno a gobiernos locales, y menos aún la separación de dicho poder estatal en un Ejecutivo y un Legislativo Departamental. Si bien hoy en día el sistema de nuestra primera Constitución es criticado por su excesivo centralismo (concentración de poder en los órganos de alcance nacional), el sistema resulta comprensible para un país que nacía a la vida independiente, carente de estructura estatal y de medios económicos y humanos

[115] En base al capítulo homónimo de la investigación CSIC “Del Plan a las Acciones Transformativas”. FADU 2016-2017. (Bustillo, G et alt. 2017) y trabajo final del curso “Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – Ley fundante 18.308 e instrumentos departamentales” Prof. Pablo Ligrone. MOTDU 2015 -2016..

e incapaz entonces de llegar con su autoridad a todos sus rincones, y de oficiar como motor de desarrollo.[116]

A comienzos de siglo XX, ya con 19 departamentos y una población aproximada a un millón de habitantes, 300.000 en el departamento de Montevideo, acontecen un conjunto de nuevas leyes que comienzan a ampliar los poderes de gobierno departamental, surgiendo la figura del Intendente Municipal en el año 1908, pero que hasta el año 1918 seguirá funcionando dentro de un modelo centralizado. Será a partir de esa reforma constitucional de 1918, cuando aparece por primera vez la descentralización por departamentos con autoridades elegidas por voto.

Según González Albistur (1985), la reforma constitucional de 1919 estableció la "consagración efectiva de una autonomía departamental en relación al poder central (Poder Ejecutivo)" y la sanción de la Ley Orgánica Departamental del año 1919. Con fecha 13 de noviembre de 1919 se promulgó la ley nº 7042, Orgánica de Gobierno y Administración Local, que reglamentó el funcionamiento de estos primeros Gobiernos Departamentales. En el marco de esa creación de autonomías, la Ley Orgánica de funcionamiento Municipal definió el conjunto de competencias para los gobiernos departamentales.

3.7.2: Ley Orgánica Municipal de 1935

La Ley Orgánica Municipal (Ley 9515) promulgada por el Poder Legislativo Nacional en el año 1935, definió las competencias de los Intendentes y gobiernos departamentales: En los artículos 35, 36 y 37 definió un extenso conjunto de competencias en 51 incisos. A partir de la lectura de dicho articulado, se presentan las competencias referidas o asimilables al más moderno concepto de ordenamiento territorial. Dichas competencias son:

- la administración de inmuebles municipales,
- la inspección y cuidado y conservaciones de escuelas, liceos y escuelas industriales,
- el dictado de resoluciones tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes;

[116] "EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES" En Junta Departamental de Colonia: http://www.juntacolonia.gub.uy/images/stories/normativa/evolucion_juntas.pdf

- la determinación de zonas inaptas por carácter inundable para la construcción de viviendas;
- la conservación, cuidado y reglamentación de servidumbres y bienes de la comunidad;
- la administración de las propiedades del Departamento y los servicios de saneamiento;
- la conservación de playas, pasos y calzadas de Ríos y Arroyos;
- El ejercicio de la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones: desinfección de suelo, aire y aguas, limpieza de calles y sitios públicos, extracción de basuras, traslado y disposición final, inspección de casas de inquilinato y establecimientos de uso público;
- Organización y cuidado de la vialidad pública, trazado, nivelación y delineación de calles,
- resolución de conflictos entre propiedad privada y exigencias de servicio público,
- alumbrado, pavimentación de todas las vías indicadas, plazas y paseos según necesidades y recursos locales,
- reglamentación del tránsito y los servicios de transporte de pasajeros y carga, estacionamientos, puentes, balsas, canales y calzadas;

Respecto al "dictado de reglas para la edificación de centros urbanos" menciona:

> Ejercer las facultades que sobre construcción de cercos y veredas. Intervenir especialmente en la construcción de las salas de espectáculos públicos, así como en las de las casas de inquilinato, de apartamentos, y de todo edificio destinado a contener aglomeración de personas.

Indica también la competencia respecto a:

> establecimiento de reglamentación, supresión y traslado de cementerios y crematorios; Entendimiento en todo lo concerniente a abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados; Designación de los inmuebles a expropiarse para obras departamentales. Coadyuvar con el MSP a la inspección y fiscalización de la asistencia pública; ejecución de obras de vialidad del Departamento. Denegar las autorizaciones para la instalación de grandes superficies comerciales.

Como vemos, la Ley Orgánica Municipal, otorgó a los gobiernos departamentales un extenso conjunto de funciones asimilables a la materia de "urbanismo", si bien no refiere expresamente a la formulación de planes, fundación

de centros poblados y ensanche de ciudades. El siguiente paso, La Ley de Centros Poblados de 1946 asignó al ejecutivo y legislativo departamental de manera más o menos “inercial”, la competencia de dichas funciones en el entendido de que no hacerlo “significaría la necesidad de cambiar la Ley Orgánica Municipal”. (Chabalgoity, 2008:37)

3.7.3: Ley de Centros Poblados. 1946

La ley de Centros Poblados de 1946, en su artículo 1 definió la exclusiva competencia de los Gobiernos Departamentales para la autorización de la subdivisión de predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados, así como la aprobación del trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier clase de vías de tránsito que impliquen amanzanamiento o formación de estos centros poblados. Así los gobiernos departamentales adquirieron la competencia de creación o regularización de nueva urbanización.

Era preocupación de la Ley, el reconocimiento oficial y delimitación precisa de zonas urbanas y suburbanas amanzanadas lo que queda expresado en el artículo 4º de la Ley a partir del cual los Gobiernos Departamentales establecerían en el término de un año, para todos los pueblos, villas y ciudades oficialmente reconocidos, los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas.

Respecto a los “centros poblados existentes de hecho”, se propuso que se considerarán centros poblados "provisionales", hasta que, cumplidas las exigencias de esa ley, pudieran ser reconocidos y autorizados definitivamente como pueblos, villas o zonas urbanas o suburbanas de ciudades, o por el contrario, sean declarados como inadecuados o insalubres y su expropiación, de utilidad pública, conforme a las leyes vigentes.

La Ley estableció también los requisitos mínimos para la formación de centros poblados y con ello criterios estructurantes de la urbanización nacional tales como: la disponibilidad de abastecimiento de agua potable para el consumo y el uso de la población; la existencia próxima de zonas aptas para la agricultura intensiva; la prohibición de predios o vías públicas con accesos ubicados en terrenos

inundables, la prohibición de predios en los casos de contigüidad a los cauces de dominio público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costanera de 150 metros de ancho por lo menos. (Señalando que las tierras inundables pueden agregarse al centro poblado en carácter de ramblas o parques públicos, cuando no sirvan de acceso obligado a los predios).

La ley muestra una idea de articulación entre áreas y equipamientos cuando señala la necesaria conformación de una "unidad vecinal" que permita el mantenimiento de una escuela primaria y de los servicios públicos indispensables. Que ninguna unidad vecinal podrá ser cortada por carreteras nacionales o departamentales de tránsito rápido o por vías férreas. Y que en la delineación y amanzanamiento de cada nuevo centro poblado se indicarán, de antemano, el lugar y área que corresponderá a la escuela primaria local.

Así, al conjunto de competencias asignadas por la Ley Orgánica Municipal de 1935 a los gobiernos departamentales, la Ley de Centros poblados, agregó todo lo relativo a la fundación de centros poblados y ensanche de ciudades.

Ha sido señalado que durante la discusión parlamentaria de la ley de Centros Poblados de 1946 ya se argumentaba sobre la necesidad de "dictar normas complementarias que faciliten a dichos gobiernos departamentales el estudio de la aplicación de estas normas legales" y que esos enfoques ponían en evidencia la dificultad o debilidad real de los gobiernos departamentales, principalmente en recursos técnicos y materiales, para lograr la aplicación cabal de los alcances de la ley. Otorgar tan importantes competencias sin los recursos para ejercerlas, puede tornar ineficiente la aplicación y desvirtuar el espíritu y objetivo de la norma legal." (Chabalgoity, 2008)

El enfoque de la CIDE (1960). Planificación Física articulada al desarrollo social y económico.

En torno a la década de 1950 se promovieron desde la CEPAL las primeras investigaciones con enfoque estructuralista sobre los problemas del desarrollo del Uruguay. En ese marco se desarrollaron "Las Bases para el planeamiento territorial – Proyecto de ley de urbanismo. 1965". Es de principal interés respecto a ese

proceso destacar la articulación que se propuso entre políticas de planificación física y planificación social y económica. El proyecto surgido del diagnóstico de la situación de vivienda y urbanización, respondió a la "necesidad imperiosa de introducir en el país planeamiento físico, desde la escala nacional hasta la local" (CIDE, 1965:1)

Siguiendo a Chabalgoity (2008), en dicho trabajo se planteó una concepción donde claramente se diferenciaban y relacionaban la planificación física y la planificación global del desarrollo social y económico. Partiendo de asumir que "El planeamiento físico, en sentido estricto, es un planeamiento de las localizaciones físicas, de la conformación física de las obras (carreteras puentes puertos) y de los espacios resultantes. Cuando se habla de localizaciones, se habla por una parte del lugar donde se fija residencia humana y áreas de trabajo, pero también de los lugares desde los cuales se han de presentar servicios a la población." (CIDE, 1965:3 citado en Chabalgoity, 2008:47)

Por lo tanto, en la perspectiva CIDE el planeamiento físico no era una actividad independiente de la planificación general; "un plan global de desarrollo al modo del que elabora la CIDE, comporta ciertas decisiones globales sobre la conformación física y una colección de proyectos particulares que juegan un papel clave en el Plan, y que tiene, generalmente, localizaciones precisas y efectos bien definidos sobre la estructura física del país" (CIDE 1935:3)

En el enfoque de la CIDE, "las primeras decisiones sobre el planeamiento físico son, pues inseparables del plan nacional de desarrollo y deben estar determinadas dentro de él." (CIDE 1963:3) Según Chabalgoity, allí se expresa la estrecha relación y dependencia entre ambos espacios de planificación, la del desarrollo social y económico y la físico espacial. Las políticas y actuaciones de planificación física cobran sentido y significado si se definen en el marco de un proceso de planeamiento del desarrollo social y económico." (Chabalgoity, 2008: 47)

3.7.4: Ley De Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Sostenible. 2008

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008, podría considerarse el hito fundante del Ordenamiento Territorial como política pública en

Uruguay. El nuevo marco jurídico, definió al Ordenamiento territorial: como el "conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales." (LOTDS, Art. 3) El OT se definió como función pública que se ejerce a través de un sistema de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con el fin de organizar el uso del territorio. Dentro de los principios rectores figuran la equidad social y la cohesión territorial como principio, así como la creación de condiciones de acceso igualitario a todos los habitantes a una "calidad de vida digna", "garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios" y el "acceso a un hábitat adecuado". (LOTDS. Art. 5)

Por su parte el artículo 8 de la LOTDS, señala que en la "planificación" y "ejecución" se distinguen instrumentos para el ámbito nacional, regional, departamental e interdepartamental. Para el ámbito nacional define las Directrices Nacionales y Programas Nacionales. En el ámbito regional las Estrategias Regionales. En el ámbito departamental las Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales. En el ámbito Interdepartamental los Planes Interdepartamentales y Instrumentos Especiales.

Respecto a las competencias departamentales de ordenamiento territorial, el artículo 14 de la LOTDS señala: la categorización de suelo, regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanizaciones edificaciones, demolición conservación, protección de suelo y policía territorial, mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos. (LOTDS. Art.14)

El articulo 28 indica que: "los instrumentos de ordenamiento territorial deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante su periodo de vigencia". Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión".

Así, sobre el conjunto de competencias de gobierno departamental en materia de urbanización definidas por la Ley orgánica municipal de 1935 y la Ley de

Centros Poblados de 1946, el nuevo marco jurídico dispuso sobre los gobiernos departamentales las funciones de ordenamiento territorial a nivel departamental mediante la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de los instrumentos establecidos.

3.7.5: Sistema de asignación de recursos económicos en el marco de La LOTDS y la Constitución Nacional.

La reforma constitucional de 1918, mediante la creación de los gobiernos departamentales introdujo una tensión descentralizadora en relación al modelo centralizado de gobierno derivado de la Constitución de 1830. La ley orgánica de funcionamiento municipal y la ley de centros poblados, son el antecedente de la tardía institucionalización en Uruguay del OT como política pública recién en 2008, avanzando sobre la trama descentralizadora derivada de la constitución de 1919 las leyes orgánicas de funcionamiento municipal y ley de centros poblados.

Dicha ley asignó a los GD la competencia en materia de OT dentro de sus correspondientes jurisdicciones. Ahora bien, ¿en el marco de que procesos de asignación de recursos se realizó la nueva asignación de competencias derivadas de la LOTDS de 2008?

Desde la Reforma Constitucional de 1967 la financiación de los gobiernos departamentales tiene como fuentes de recursos los siguientes ítems:

- impuestos sobre la propiedad inmueble;
- impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada;
- impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales;
- contribuciones por mejoras a los inmuebles, tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental;
- impuestos a los espectáculos públicos;
- beneficios de la explotación de los juegos de azar; impuestos a los juegos de carreras de caballos,
- el producido de las multas: Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental.
- La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal. (Constitución de la República, Art. 297)

Si se analizan los últimos quince años de financiamiento de gobierno departamental de Montevideo divididos entre “ingresos internos” y “cuota parte de los recursos del Presupuesto Nacional”, se distribuyen así:

- Patente de Rodados,
- Contribución Inmobiliaria,
- Tasa general Municipal y otros ingresos Domiciliarios,
- Ingresos comerciales,
- Casinos Municipales,
- Mercado Modelo,
- Tarifa de Saneamiento,
- Fideicomiso Intendencias.

Respecto al punto transferencias de gobierno Nacional, como ingresos por aporte de terceros figuran aportes de dos tipos, generales:

- Reintegro Gob. Central Art 488 ley 17296;
- Aporte Gobierno Central Art 640 lit c ley 17296,
- Convenio IMM_MTOP- Caminería Rural.
- Asistencia Financiera Gob. Central art. 480 481 ley 17930117;

Y particulares:

- Aporte gobierno nacional Relocalización Asentamiento Siete Manzanas.
- Aporte proyecto Av. José Batlle y Ordoñez.

ART. 479.-
El porcentaje sobre el monto de recursos que corresponderá a los Gobiernos Departamentales, según lo previsto en el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República, será del 3,33% (tres con treinta y tres por ciento) anual para los Ejercicios 2006 a 2009. Este porcentaje se calculará sobre el total de los recursos del Presupuesto Nacional (abarcando la totalidad de destinos 1 a 6 clasificados en los documentos presupuestales) del Ejercicio inmediato anterior, actualizado por el índice de los precios del consumo promedio del año. En cada Ejercicio se tomará la totalidad de los recursos percibidos por el Gobierno Nacional incluyendo todos los recursos que se creen en el futuro.
Si de la aplicación de dicho criterio, resulta una partida inferior a $ 3.400.000.000 (tres mil cuatrocientos millones de pesos uruguayos), expresada a valores promedio de 2005, el monto anual a transferir será de dicha cifra, en la medida en que se cumplan las metas que emerjan de compromisos de gestión que los Gobiernos Departamentales suscribirán en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización. Estos compromisos deberán contar con informe previo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- Aporte BID Saneamiento Urbano
- Aporte BID Plan de Movilidad.
- Aporte BID Proyecto Mercado Agrícola.
- Cooperación BID revitalización Ciudad Vieja

Si se observa la composición general del presupuesto de la Intendencia de Montevideo, en el periodo 2001 – 2005 se observan Ingresos propios equivalentes a un 94% del presupuesto e ingresos por aporte de terceros por un 6%.

En el periodo 2006 – 2010 se observan recursos propios por 92% y aporte de Terceros por 8% y en el periodo 2011 – 2015 se observan 85% de ingresos propios y 15% de Aporte de Terceros.

Básicamente podemos considerar que, si bien en los últimos años se han incrementado los aportes de terceros al financiamiento del gobierno departamental, la base ampliamente mayoritaria es financiación interna, del orden de un 85%.

En el periodo 2007 -2010, el análisis del cuadro de ingresos de la Intendencia de Montevideo muestra que con gran margen de diferencia el principal aporte de transferencia entre gobierno nacional y gobierno departamental es el renglón 480-481 de la ley 17930, con aportes del entorno de los 30 millones de dólares anuales. En 2011 la cifra pasa al entorno de 40 millones y 50 millones en 2012 y 2013.

El segundo gran renglón de aportes de terceros al gobierno departamental es proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo BID y está dedicado a Saneamiento Urbano y al Plan de Movilidad Urbana. Ambos rubros sumados equivalen al 100% de la Asistencia Financiera del Gobierno Central durante 2011 y al 50% de la Asistencia Financiera del Gobierno Central por art. 480 y 481 en 2012, 2013 y 2014.

Otras intervenciones urbanas como Revitalización Ciudad Vieja, Proyecto Mercado Agrícola, Relocalización Asentamiento 7 manzanas, también son préstamo

BID. Las operaciones urbanas de Ciudad Vieja, Mercado Agrícola también se realizaron con aportación BID.

En $ corrientes de cada año	2007	2008	2009	2010
	$ corrientes 2007	$ corrientes 2008	$ corrientes 2009	$ corrientes 2010
I) RECURSOS				
A) RECURSOS PROPIOS DE LA I.M. M.				
Patente de Rodados y otros Ingresos Vehiculares	1.860.080.326	1.972.292.097	2.157.449.460	2.121.366.868
Contribución Inmobiliaria y otros Ingresos Territoriale	2.103.603.986	2.336.199.259	2.500.069.716	2.652.755.993
Tasa General Municipal y otros Ingresos Domiciliarios	1.131.636.582	1.281.260.181	1.325.285.869	1.427.676.631
Ingresos Comerciales (Tasa Bromatológica, Imp.Pro	296.204.873	106.480.287	92.461.310	105.733.590
Servicio Fúnebre y Necrópolis	71.065.557	69.690.317	77.338.900	80.061.750
Servicio Contralor de Edificaciones	50.153.496	51.876.181	49.318.690	62.305.830
Gestión Comercial	37.931.632	40.595.718	50.110.621	63.804.466
Casino Carrasco				
Casinos Municipales	377.708.371	315.844.298	273.967.161	269.530.035
Mercado Modelo	54.739.074	61.335.020	67.723.868	74.904.349
Otros Ingresos (incluye descuento pronto pago UTE	428.229.850	406.161.744	1.040.053.530	421.507.049
Tarifa de saneamiento	511.771.632	602.287.544	628.137.085	660.058.411
Tributos de saneamiento (Adicional Contribución Dre	151.029.270	170.861.494	195.038.520	206.070.773
Casinos del Estado				
Fideicomiso Intendencias Ley 18565 (reintegro				
A) RECURSOS PROPIOS	**7.074.134.648**	**7.414.884.140**	**8.454.954.729**	**8.145.775.744**
B) APORTE DE TERCEROS				
Reintegro Gob.Central art.448 ley 17296 (C.Run.				
Aporte Gobierno Central art.640 lit c) ley 17296				45.720.710
Convenio IMM_MTOP- Caminería Rural		6.601.744	5.871.870	7.176.711
Asistencia Financ.Gob. Central art. 480-481 Ley	495.821.463	545.234.547	646.640.985	678.776.982
Otras transf. del Gob. Central (Subsidio alumbra		76.465.191		
Aporte Gob Nal. Relocalización de Asentamient				
Aporte BID Saneamiento Urbano		20.480.539	219.640.944	333.644.749
Aporte Proyecto Avda. José Batlle y Ordóñez				
Aporte BID Plan Movilidad Urbana				265.588.338
Aporte BID proyecto Mercado Agrícola			2.369.217	1.691.614
Cooperación BID Revitalización Ciudad Vieja			3.373.435	1.070.930
Sub Total Aporte de Terceros				
TOTAL DE RECURSOS	**7.569.756.111**	**8.063.646.161**	**9.333.251.180**	**9.479.445.778**

En $ corrientes de cada año	2011	2012	2013	2014
	$ corrientes 2011	$ corrientes 2012	$ corrientes 2013	$ corrientes 2014
I) RECURSOS				
A) RECURSOS PROPIOS DE LA I.M. M.				
Patente de Rodados y otros Ingresos Vehiculares	2.320.651.593	2.449.411.373	2.664.623.842	3.112.449.990
Contribución Inmobiliaria y otros Ingresos Territor	2.987.327.199	3.193.485.391	3.503.465.816	3.846.340.848
Tasa General Municipal y otros Ingresos Domicili	1.600.445.566	1.698.230.498	1.917.319.779	2.065.723.616
Ingresos Comerciales (Tasa Bromatológica, Imp	150.328.030	177.517.830	182.910.489	330.899.114
Servicio Fúnebre y Necrópolis	87.427.270	92.719.280	98.474.442	106.911.104
Servicio Contralor de Edificaciones	71.053.900	85.750.820	72.851.183	102.436.330
Gestión Comercial	69.595.998	74.449.846	85.547.397	101.106.743
Casino Carrasco			101.168.949	138.741.973
Casinos Municipales	285.674.408	298.362.556	269.648.780	248.860.819
Mercado Modelo	87.135.400	96.444.178	106.951.475	122.044.866
Otros Ingresos (incluye descuento pronto pago U	558.526.083	551.988.300	595.841.382	692.774.907
Tarifa de saneamiento	829.049.427	871.899.624	1.073.484.402	1.576.368.617
Tributos de saneamiento (Adicional Contribución	224.308.082	254.825.051	279.463.223	301.440.574
Casinos del Estado				
Fideicomiso Intendencias Ley 18565 (reinte	36.182.626	32.401.176	34.506.943	34.342.346
A) RECURSOS PROPIOS	**9.307.705.582**	**9.877.486.124**	**10.986.258.100**	**12.780.441.846**
B) APORTE DE TERCEROS				
Reintegro Gob.Central art.448 ley 17296 (C.				
Aporte Gobierno Central art.640 lit c) ley 172				
Convenio IMM_MTOP- Caminería Rural	6.860.210	10.562.155	35.378.903	20.504.099
Asistencia Financ.Gob. Central art. 480-481	794.188.000	1.053.488.264	1.038.539.565	1.314.849.731
Otras transf. del Gob. Central (Subsidio alum	59.936.721	76.172.108	82.307.520	153.133.234
Aporte Gob Nal. Relocalización de Asentam				203.824.242
Aporte BID Saneamiento Urbano	392.335.155	218.962.241	582.914.529	711.194.739
Aporte Proyecto Avda. José Batlle y Ordóñe				-
Aporte BID Plan Movilidad Urbana	371.837.661	495.417.874	264.799.489	-
Aporte BID proyecto Mercado Agrícola	2.418.565	3.044.608	7.669.891	4.417.250
Cooperación BID Revitalización Ciudad Vieja	1.448.367	2.477.570	6.189.565	2.671.520
Sub Total Aporte de Terceros	**1.629.024.678**	**1.860.124.820**	**2.017.799.462**	**2.410.594.815**
TOTAL DE RECURSOS	**10.936.730.260**	**11.737.610.944**	**13.004.057.562**	**15.191.036.661**

Planilla de Ingreso Recursos Financieros IM. 2007 -2010 / 2011 -2014

Si se analiza el rubro inversiones del gobierno departamental de Montevideo en el periodo 2001 - 2015, los guarismos oscilan entre 19%, 16% y 23% en el último periodo de gobierno, mientras que entre el 75% y el 85% del presupuesto de la Intendencia en el periodo analizado se utiliza para retribuciones personales y gastos de funcionamiento.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO
DEPARTAMENTO DE RECURSOS FINANCIEROS
DIVISIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

En $ corrientes de cada año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	$ corrientes 1999	$ corrientes 2000	$ corrientes 2001	$ corrientes 2002	$ corrientes 2003	$ corrientes 2004	$ corrientes 2005
II) EGRESOS							
A) FUNCIONAMIENTO Funcionamiento incluye Amortizaciones	1.029.807.000	1.184.896.000	1.166.523.000	1.489.399.000	1.664.459.000	1.723.038.000	2.050.156.000
B) RETRIBUCIONES PERSONALES	2.309.180.666	2.321.564.675	2.330.319.795	2.293.851.267	2.566.850.237	2.767.672.147	2.967.530.755
C) INVERSIONES inversiones totales (incluye BID)	912.183.000	819.941.000	666.547.000	721.069.000	1.124.555.000	1.319.154.000	1.357.925.000
D) JUNTA DEPARTAMENTAL	106.024.000	106.283.000	118.955.719	131.582.587	153.702.177	172.681.869	182.682.176
TOTAL DE EGRESOS	4.357.194.666	4.432.684.675	4.282.345.514	4.635.901.854	5.509.566.414	5.982.546.016	6.558.293.931

Montevideo deTodos

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
$ corrientes 2006	$ corrientes 2007	$ corrientes 2008	$ corrientes 2009	$ corrientes 2010	$ corrientes 2011	$ corrientes 2012	$ corrientes 2013	$ corrientes 2014
2.216.820.964	2.257.030.000	2.641.646.516	2.693.084.369	3.017.368.502	3.160.985.177	3.601.138.172	3.893.863.939	4.373.722.593
3.533.892.774	4.207.772.551	3.924.244.225	4.555.012.432	4.716.534.106	5.141.767.859	5.587.992.173	6.275.345.920	7.112.624.261
1.075.954.504	930.044.000	1.205.602.214	1.375.973.861	2.036.523.104	2.481.287.354	2.986.076.632	3.264.488.810	3.364.068.054
183.896.122	196.401.571	217.697.583	241.852.912	260.025.868	267.986.386	282.644.842	302.974.387	336.008.074
7.010.564.364	7.591.248.122	7.989.190.538	8.865.923.574	10.030.451.580	11.052.026.776	12.457.851.819	13.736.673.055	15.186.422.982

Planilla de Estructura de Egresos, Recursos Financieros IM. 1999 - 2014

3.7.6: Síntesis de aproximación al panorama de distribución de competencias y recursos en la política de Ordenamiento Territorial en Uruguay.

La revisión realizada sobre el proceso histórico de distribución de competencias y recursos de la política de ordenamiento territorial en Uruguay, muestra que en el marco de un Estado organizado con una lógica de “centralización desconcentrada”, las políticas de OTDS, han seguido una matriz

predominantemente descentralizadora, - otorgando la competencia de planificación de las ciudades a los gobiernos departamentales.

En ese sentido la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible consolidó una lógica iniciada en la Ley Orgánica Municipal de 1935 y fortalecida por la Ley de Centros Poblados de 1946, otorgando competencias de primera importancia a los gobiernos departamentales en su jurisdicción. Dicho proceso de asignación de competencias se realizó en el marco de un Estado que conserva una estructura de financiamiento de gobiernos departamentales derivada de la Reforma Constitucional de 1967, basada en recaudación impositiva departamental, con limitadas transferencias de gobierno nacional, y con una estructura organizativa proveniente de la Ley Orgánica Municipal de 1935. Una estructura organizativa diseñada en las primeras décadas de siglo XX, con lógicas de financiamiento confeccionadas en torno a la década de 1960, y enfrentada a los desafíos de la ciudad de siglo XXI.

El proceso planificador llevado adelante por la Intendencia de Montevideo en los últimos veinticinco años ubicó como un lineamiento principal la construcción de un reequilibrio en las condiciones de acceso a equipamiento y servicios urbanos en áreas periféricas de la ciudad. Dicho lineamiento se encontró un sistema de recursos consolidado en la reforma constitucional de 1967, centrado en la recaudación interna, con una baja tasa de transferencias presupuestales de gobierno nacional y complementado con endeudamiento vía BID.

A partir de la LOTDS de 2008 el OT en Uruguay tiene como principios rectores la equidad social y la cohesión territorial, así como la creación de condiciones de acceso igualitario a todos los habitantes a una “calidad de vida digna”, “garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios” y el “acceso a un hábitat adecuado” (LOTDS. Art. 5). En ese marco, el gobierno departamental de Montevideo tiene la función de “ordenar el territorio” buscando la construcción de “reequilibrios” en la ciudad, pero la concreción de ese ideal implica el ensamblaje, articulación y coordinación de un extenso conjunto de competencias que trascienden al gobierno departamental e implican al gobierno nacional: educación, salud, vivienda, deporte, cultura, etc. La implementación de un modelo de nuevo equilibrio urbano para Montevideo intentó desarrollarse en el

marco de un sistema de distribución de competencias y recursos que desvincula parcialmente en materia de ciudad al responsable de definir "que se debe hacer" del responsable de definir "que se hace". (Ver gráfico 80).

Los desafíos del "reequilibrio" de Montevideo planteados hace más de dos décadas, parecen exigir una matriz de recursos económicos que supera ampliamente la lógica de financiamiento actual de los gobiernos departamentales, y en parte esa "falta de liquidez" ha estado mitigándose vía endeudamiento con el BID. El proceso de discusión del "Fondo Capital" a inicio de gestión de gobierno de Daniel Martínez, la propuesta de endeudamiento de la ciudad por veinte años y por un monto de 250 millones de dólares, es un pequeño espejo de la realidad que enfrenta el máximo responsable del gobierno departamental de la capital uruguaya para disponer de fondos de implementación para programas de obras de cierto impacto.

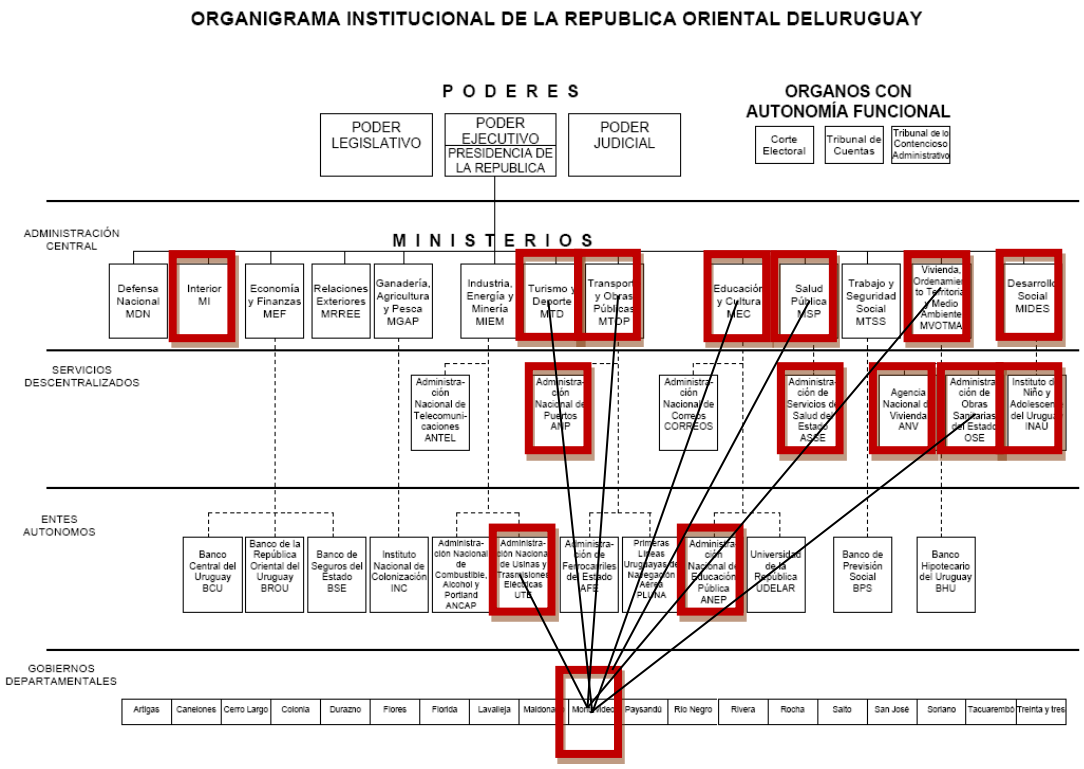


Imagen 63. Gráfico de compartimentación de funciones del Estado y esquema exploratorio de coordinaciones políticas requeridas en Ordenamiento Territorial para la construcción de "Reequilibrio Urbano".

La disociación entre un modelo de distribución de competencias de ordenamiento territorial fuertemente descentralizado, en el marco un Estado que opera con un modelo centralizado desconcentrado y que maneja un esquema fuertemente centralizado de distribución de recursos económicos, está comprometiendo las capacidades efectivas para el cumplimiento de las funciones que el mismo Estado le asigna como los gobiernos departamentales como planificadores y gestores del ordenamiento territorial.

En diversas ocasiones actores de la política nacional han referido a una necesaria descentralización de recursos económicos que permita hacer efectiva la búsqueda de descentralización política, los dichos del ex intendente nacionalista Nin Novoa en 1994 o del senador Jorge Larrañaga en 2007 son una muestra de ello:

> "Lo primero que hay que descentralizar es la caja fuerte, los recursos económicos. Si no hacemos esto todo se vuelve una utopía imposible de alcanzar, se dieron competencias, pero no se dieron los recursos". (Nin Novoa, 1994).[118]

> "(…) no solamente tiene que haber descentralización de competencias, sino de la caja fuerte. Si no hay descentralización de la caja fuerte, todo proceso descentralizador es mentira." (Jorge Larrañaga, 2007) [119]

El enfrentamiento de los grandes desafíos de requilibrio urbano para el caso Montevideo parece estar exigiendo un "nuevo pacto" o compromiso del conjunto de la estructura del Estado uruguayo en relación al ordenamiento territorial, que permita avanzar hacia una efectiva contribución al aumento de la calidad de vida de los uruguayos, con efectiva equidad social y cohesión territorial.

Las tres limitaciones hasta aquí señaladas: 1) Ausencia de indicadores de brecha de distribución de equipamiento urbano y rangos meta. 2) Ausencia de programas de intervención de escala consistente con el manejo de polígonos de alta precariedad urbano-habitacional. 3) Ausencia de recursos presupuestales para "ejecución" de acciones derivadas de proceso planificación POT; pueden leerse

[118] : http://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/component/content/article/134-versiones-2015/1792-may2615.html
[119] http://www.lr21.com.uy/politica/262490-toda-descentralizacion-es-mentira-si-no-se-descentraliza-la-caja-fuerte Entrevista a Jorge Larrañaga Junio 2007.

como tres "vacíos" políticos que han limitado la capacidad transformativa de las políticas públicas de construcción de nuevos equilibrios urbanos en Montevideo.

Si bien, siguiendo a Gorelik (2011) la fragmentación y la explosión de las ciudades pueden entenderse como un rasgo central del modo en que procede la modernización hoy en día, los "vacíos políticos" pueden pensarse como modos de inacción política que exacerban esa faceta del proceso de modernización.

3.8. Propuestas hacia un Nuevo Equilibrio Urbano MVD_2030.

3.8.1: Reposicionamiento del sistema de competencias y recursos en la política de Ordenamiento Territorial en Uruguay.

El ideal de reequilibrio de la ciudad lanzado en 1989 como respuesta a la histórica deuda urbana acumulada desde la década de 1950, se presenta como una meta territorial que claramente ha trascendido las competencias del gobierno departamental e involucra definiciones políticas del gobierno nacional. Dos caminos alternativos al modelo de planificación-gestión caracterizado en el periodo 1990 – 2015 podrían ser:

3.8.1.a: Construcción de una efectiva descentralización.

Mediante un re-adecuamiento constitucional de competencias y recursos entre gobierno nacional y departamental, donde se trasladen competencias y recursos en materia de planificación y gestión en políticas de salud, educación y deporte a los gobiernos departamentales.

3.8.1.b: Apuesta a un relanzamiento de la noción de "Reequlibrio urbano" como Política de Estado en Ordenamiento Territorial con coordinación multinivel.

Mediante el desarrollo de un sistema de convergencia Estatal o coordinación multinivel que asegure la efectiva articulación y concreción de las políticas de competencia de gobierno departamental tales como equipamiento público e infraestructura urbana, con las acciones de equipamiento colectivo y

vivienda, que involucran decisiones institucionales de diversos Ministerios: Deporte, Salud Pública, Educación y Cultura, Desarrollo Social, Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

3.8.2: Desarrollo de un sistema de indicadores de Equidad Físico Espacial en Montevideo junto a la definición de rangos meta de cobertura para el año 2030.

El modelo de planificación-gestión de la política de ordenamiento territorial de Montevideo desarrollado en las últimas dos décadas, ha omitido un proceso de análisis sistemático de los patrones de distribución de equipamiento existentes en Montevideo, como base para una planificación estratégica de las acciones de reequilibrio urbano a desarrollar. Ello ha debilitado la posibilidad de una estrategia planificada, medible y contrastable, de construcción de justicia espacial en Montevideo. En ese sentido debería avanzarse hacia la consolidación de un sistema de indicadores sobre Equidad Físico Espacial en Montevideo, consensuado interinstitucionalmente, junto a la definición de los rangos meta para a corto y mediano plazo.

3.8.3: Inversión presupuestada para Desarrollo Urbano y gestión de Ordenamiento Territorial.

La ambiciosa meta de construcción de equidad territorial en Montevideo, ha exigido montos de inversión que trascendieron los recursos económicos del gobierno departamental. A su vez se observa una ausencia de recursos presupuestales destinados a la “ejecución” de acciones derivadas del Plan de Ordenamiento Territorial. Se sugiere la inclusión en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del concepto de “Programa de Ejecución POT”, donde se exigen que los gobiernos departamentales definan las actuaciones a realizar indicando prioridades, programación, entidades y recursos. Dicha propuesta busca evitar el estancamiento de los procesos de ordenamiento territorial en el paso de la planificación a la gestión, en el paso de “los dichos a los hechos”.

3.8.4: Definición de un conjunto de proyectos urbanos integrales prioritarias de reestructuración urbana para Montevideo 2030.

Como se indicó anteriormente, el análisis de patrones de distribución de equipamiento en Montevideo muestra que las localidades al Oeste de Montevideo barrios Casabó y Cerro Norte y al Norte de la ciudad en la localidad de Casavalle, Piedras Blancas- conforman polígonos de superposición de equipamiento con patrones de distribución desigual respecto a los promedios de la ciudad. En esos polígonos se encuentran también algunas zonas con las mayores densidades poblacionales en el segmento 15-17 años, asimilables a los guarismos presentes en los barrios de Pocitos y Punta Carretas.

Se podría trabajar en torno a la definición de un conjunto de Polígonos estratégicos considerando por ejemplo las Unidades de Habitación “Casavalle - Misiones” y “Cerro Norte” como nodos clave en la definición de una agenda de actuaciones prioritarias de Nuevo Equilibrio Urbano Montevideo 2030. La figura de Proyecto Urbano Integral, entendido como instrumento de ordenamiento territorial orientado a la gestión que articula operaciones de urbanización con diversos componentes de equipamiento público, desarrollo de oferta de vivienda y estructuración de espacio público, atendiendo la resolución de problemáticas fiscas, sociales desde un enfoque interinstitucional.

A modo ilustrativo en el marco del estudio “Del Plan a las Acciones Transformativas” fueron desarrolladas dos imágenes exploratorias (Imágenes 81 y 82) de intervención en cada uno de los polígonos mencionados, mediante operaciones de sustitución de stock de vivienda en riesgo y relanzamiento de áreas mediante potentes operaciones de equipamiento urbano y público.

Imagen 64. Anteproyecto Urbano Integral Casavalle Misiones. Elaboración propia.

Imagen 65. Anteproyecto Urbano Integral Cerro Norte. Elaboración propia.

4. ENTRE EL DISCURSO Y EL RUIDO

4.1: Entre el discurso y el ruido.

En un debate organizado en 2017 en el marco de la XX Bienal de Arquitectura y Urbanismo de Chile titulado "¿Arquitectura política o arquitectura social? "[120] entre los arquitectos Andrés Jaque[121] y Gustavo Diéguez, Jaque afirma: "Toda la arquitectura es política":

> "Yo creo que todos los arquitectos somos políticos. Toda la arquitectura es política. No se trata de decir "yo voy a ser político, voy a innovar políticamente, yo voy a hablar de cómo mi arquitectura es política". (…) La cuestión es: ¿qué política hace tu arquitectura? y qué formas de política estás tú dispuesto a discutir. Esa es la pregunta para mí."[122]

Ahora bien, si "toda la arquitectura es política" podríamos decir parafraseando a Jaques Rancière "ninguna lo es"[123]. En 2008 los uruguayos Marcelo Danza y Miguel Fascioli desarrollaron un proyecto cultural que representó a la Facultad de Arquitectura en la Bienal de Venecia titulado: "Laboratorio de Urbanismo Político". Según los autores, el LUP tuvo por objetivo "(…) intensificar la reflexión sobre la condición política de las prácticas materiales dentro de la ciudad contemporánea":

> "(…) planteando una re-conceptualización del urbanismo, que lo extienda a toda actuación, material o intelectual, que friccione con el magma de flujos y formas al que llamamos ciudad; y que, por lo tanto, altere el sentido de un orden anterior."124

Consultados en entrevista sobre "la filosofía" detrás de su colectivo, los autores refirieron a las definiciones del filósofo francés Jaques Rancière, y señalaron:

> "(…) nos motivan más las acciones y prácticas políticas en la arquitectura y la ciudad (de quienes producen "ruido") que las policíacas (de quienes producen "discursos"). Preferimos descubrir los discursos que existen latentes en el ruido más que defender los evidentes y legitimados."

---

[120] https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/tag/gustavo-dieguez
[121] Director del estudio *Office for Political Innovation* y profesor de la Universidad de Columbia
[122] Ibidem.
[123] "si todo es político, nada lo es" Jaques Ranciere. El Desacuerdo.
[124] http://www.fadu.edu.uy/tallerdanza/grupos/lup/ Recuperado 5 de setiembre de 2018.

Así, Danza y Fascioli pusieron en discusión las nociones rancerianas de "policía" y "política", que resultan de gran interés para repensar las prácticas en arquitectura y el urbanismo como formas de acción política.

4.2: Jaques Rancière (*policie et politique*)

"Si todo es político, nada lo es". Jaques Rancière "El desacuerdo"

El filósofo argelino-francés Jaques Rancière escribió en 1996 un texto titulado "El desacuerdo", donde se dedica a analizar el término "política" y a proponer un relanzamiento de dicha noción.

Según Rancière, para los fundadores griegos del concepto, la política se inicia donde "(…) dejan de equilibrarse ganancias y pérdidas" (Rancière 1996:17), donde se construye una igualdad radicalmente diferente a la lógica de intercambio de mercancías (Rancière 1996:18). La política existiría según Rancière cuando "(…) el orden natural de la dominación es interrumpido por la Institución de una parte de los que no tienen parte". Al margen de esa "institución" no habría política: "No hay más que el orden de la dominación o el desorden de la revuelta." (Rancière 1996:25)

En una entrevista reciente[125], Rancière fue consultado sobre el significado de la noción: "la parte de los que no tienen parte", e indicó que no se refiere a "la parte de los excluidos" o la "irrupción de los excluidos", sino a la "acción del sujeto que sobreviene con independencia de la distribución de las partes sociales".

Para Rancière no habría una figura social que represente "el sujeto de la emancipación", la política estaría ligada "(…) a esa universalización de la capacidad de cualquiera" en la que "(…) cualquiera es capaz de acción política", dice el autor:

[125] Amador Fernández-Savater, Raúl Sánchez, Marina Garcés, (2007) Entrevista realizada en la librería La Fuga de Sevilla durante la celebración del seminario *Nueva derecha: ideas y medios para la contrarrevolución (II)*. Traducción del francés: Raúl Sánchez Cedillo: Recuperado el 13/12/2018 en: http://www.lavaca.org/bibliovaca/entrevista-con-jacques-ranciere-la-politica-de-los-cualquiera/

> En el fondo, esta concepción se distingue de una concepción tradicional, marxista, que identifica un sujeto de la emancipación con una determinada figura social producida por el desarrollo económico, por la producción capitalista.[126]

El autor propone realizar una redefinición del concepto de "política" separando las nociones de "policía" y "política" (*policie et politique*). El significado convencional del término "política" – dice Rancière – la: "(…) organización de los poderes, la distribución de lugares y funciones y sistemas de legitimación de esa distribución" debería nombrarse utilizando la palabra: "policía". Y aclara que utiliza el término en sentido amplio, neutro, no peyorativo:

> "(…) la policía es primeramente un orden de los cuerpos que define las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hace que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea; es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido. (Rancière 1996:44)

El autor propone reservar el término "política" a una actividad que sería "antagónica" de la anterior, y que estaría dirigida a "(…) romper la configuración sensible donde se definen las partes y sus partes por un supuesto que no tiene lugar en ella: la parte de los que no tienen parte" (Rancière 1996:45). En términos de Rancière la actividad política implica un "desplazamiento", donde se busca: "(…) hacer ver lo que no tenía razón para ser visto, hacer escuchar como discurso lo que no era escuchado más que como ruido": (Rancière 1996:45)

En otro texto Rancière (2006), agrega un tercer término a la ecuación introduciendo la noción de "lo político", y señala que "lo político" sería el terreno de encuentro entre "la política" y "la policía". Lo político sería el encuentro del proceso de gobierno, es decir policial - distribución jerárquica de los lugares - con el proceso de emancipación, podríamos decir de redistribución de partes:

> "(…) lo político es el encuentro de dos procesos heterogéneos. El primero es el del gobierno. Este consiste en organizar la reunión de los hombres en comunidad y su consentimiento, y descansa en la distribución jerárquica de lugares y funciones. A este proceso le daré el nombre de policía. El segundo es el de la igualdad. Este consiste en

[126] http://www.lavaca.org/bibliovaca/entrevista-con-jacques-ranciere-la-politica-de-los-cualquiera/

el juego de prácticas guiadas por la presuposición de la igualdad de cualquiera con cualquiera y de la preocupación por verificarla. El nombre más apropiado para designar este juego es emancipación. (…) Es posible argüir que toda policía niega la igualdad y que ambos procesos son inconmensurables entre sí. (…) en lugar de decir que toda policía niega la igualdad, diremos que toda policía daña la igualdad." (Rancière 2006:17)

4.3: La renuncia voluntaria.

El filósofo esloveno Slavoj Žižek (2008), tomando en cuenta los planteos de Rancière se pregunta si estamos condenados a movernos exclusivamente dentro del espacio de la hegemonía o podemos, al menos provisionalmente, interrumpir su mecanismo. Para Žižek, la "subversión" constituiría el núcleo mismo de la política, en los términos de Rancière: el acontecimiento verdaderamente político. Siguiendo a Rancière, Žižek señala que lo verdaderamente político surge en la Antigua Grecia cuando los pertenecientes al *demos* se postularon como "representantes", como "portavoces", de la sociedad en su conjunto, de la "verdadera Universalidad", dice Žižek:

> Un fenómeno que apareció, por primera vez, en la Antigua Grecia, cuando los pertenecientes al demos (aquellos sin un lugar claramente definido en la jerarquía de la estructura social) no sólo exigieron que su voz se oyera frente a los gobernantes, frente a los que ejercían el control social; esto es, no sólo protestaron contra la injusticia (le tort) que padecían y exigieron ser oídos, formar parte de la esfera pública en pie de igualdad con la oligarquía y la aristocracia dominantes, sino que, ellos, los excluidos, los que no tenían un lugar fijo en el entramado social, se postularon como los representantes, los portavoces, de la sociedad en su conjunto, de la verdadera Universalidad ("nosotros, la 'nada' que no cuenta en el orden social, somos el pueblo y Todos juntos nos oponemos a aquellos que sólo defienden sus propios intereses y privilegios") (Zizek, 2008:26)

Según Žižek, la identificación de la no- parte con el Todo, con el Universal es el "ademan elemental de la politización":

> Esta identificación de la no-parte con el Todo, de la parte de la sociedad sin un verdadero lugar (o que rechaza la subordinación que le ha sido asignada), con el Universal, es el ademán elemental de la politización, que reaparece en todos los grandes acontecimientos democráticos, desde la Revolución francesa (cuando el Tercer Estado se proclamó idéntico a la nación, frente a la aristocracia y el clero), hasta la caída del

> socialismo europeo (cuando los "foros" disidentes se proclamaron representantes de toda la sociedad, frente a la nomenklatura del partido). (Zizek, 2008: 26)

En ese sentido dice Žižek, "política" y "democracia" serían sinónimos, y el objetivo principal de la política antidemocrática sería por definición: la despolitización, es decir, "(…) la exigencia innegociable de que las cosas ´vuelvan a la normalidad´, que cada cual ocupe su lugar". Deberíamos decir siguiendo a Žižek que la despolitización es el debilitamiento del lugar del *demos* es decir de los "representantes o portavoces, de la sociedad en su conjunto", de aquellos que se oponen a los que "sólo defienden sus propios intereses y privilegios". Así, la verdadera lucha política, en los términos en que Žižek interpreta a Rancière, implicaría "hacer oír la propia voz" como la voz de un interlocutor legítimo de la sociedad en su conjunto[127]. En esa misma línea, "hablar en nombre de todos", sería según el filósofo uruguayo Sandino Nuñez (2012) la aparición de la universalidad de la representación pública:

> Para un sistema republicano, la universalidad de la representación pública no es la suma o la composición de todos lo que representan distintos intereses privados o singulares en la negociación pública, sino más bien la aparición, necesariamente mesiánica, de alguien que habla en nombre de todos, aunque ese "hablar en nombre de todos" sea por fuerza imposible y suponga siempre algo como una falla, una usurpación del universal de lenguaje. (Nuñez, 2012: 149)

Nuñez (2010) recuerda que Gilles Deleuze decía que lo más precioso de Michel Foucault era "(…) habernos mostrado el carácter inmoral de hablar en nombre de otros" (Nuñez, 2010: 141). En una conversación publicada en el año 1972 bajo el título: "Un dialogo sobre el poder"[128] Gilles Deleuze le comentaba a Michel Foucault:

> En mi opinión, tú has sido el primero en enseñarles algo fundamental, tanto en tus libros como en el campo práctico: la indignidad del hablar por los otros. Quiero decir: nos burlábamos de la representación, decíamos que estaba acabada, pero no se sacaba la consecuencia de esta conversión "teórica", a saber, que la teoría exigía que la gente involucrada hablase por fin prácticamente por su cuenta. (Foucault, 1972)

---

[128] Publicado inicialmente en la revista L'Arc, n.° 49, 1972. Reproducimos la traducción castellana de Francisco Monge publicada en El Viejo T o p o, n.° 6, 1977. 7

En esa entrevista, Michel Foucault afirmaba que el papel del intelectual ya no consistía en "decir la verdad muda de todos":

> El papel de intelectual ya no consiste en colocarse ´un poco adelante o al lado´ para decir la verdad muda de todos; más bien consiste en luchar contra las formas de poder allí donde es a la vez su objeto e instrumento: en el orden del ´saber´, de la ´verdad´, de la ´conciencia´, del ´discurso´" (Foucault, 1972)

Si Foucault mostró el carácter inmoral de "hablar por los otros", en la actualidad dice Nuñez, "lo inmoral" sería "(…) más bien no hablar en nombre de otros"(Nuñez, 2010, 141). Allí, Nuñez se acerca a la idea de acción política de Rancière - Žižek, respecto a la posibilidad de "una voz" que busca ser interlocutora legítima de la sociedad en su conjunto, reivindicando en ese rol la posición del intelectual como "(…) viejo lugar universal de ser, provisionalmente la conciencia del otro" (Nuñez, 2012: 134).

"El fin de la civilización" señala Nuñez (2012) "(…) no es solamente la caída objetiva de las viejas instituciones centralizadoras del lenguaje y la política (partidos, Estado, sindicatos, escuelas, escritura, libros, leyes" es, también una "(…) retirada subjetiva del intelectual de su lugar en la Ciudad – la aproblemática renuncia voluntaria a su papel "(Nuñez, 2010, 135).

4.4: El Estado – Plan y el Plan del Capital.

En 1968 Manfredo Tafuri se muda a Venecia para tomar la dirección del *Istituto Universitario di Architettura di Venezia* (IAUV)[129]. (Mallgrave, 2011: 25) En 1969 publica en la revista *Contrapiano* el artículo: "*Per una Critica dell´Ideologia Architettonica*" y en 1970 en el número 2 publica: "*Lavoro Intelectualle e Sviluppo Capitalistico*". (Aureli, 2011: 1/7). El primero artículo fue traducido al español y publicado junto a otros artículos de Massimo Cacciari y Francesco Dal Co bajo el título "De la Vanguardia a la Metropoli". Posteriormente Tafuri realizó una reelaboración y ampliación del artículo de 1969, donde incluyó partes de "*Lavoro*

[129] *La scuola superiore di architettura di Venezia (seconda in Italia, dopo quella di Roma) fu istituita nel dicembre del 1926 per iniziativa di Giovanni Bordiga, presidente dell'accademia di belle arti.*

intelectualle" de 1970, y lo publicó bajo el título "*Progetto e Utopia*" en el año 1973. El libro fue traducido al inglés y publicado como "*Architecture and Utopia. Design and Capitalist Development*" en el año 1976.

En la introducción del libro "De la Vanguardia a la Metropoli", Tafuri, Cacciari y Dal Co, señalaban que los trabajos allí publicados: "(…) difícilmente podían ser comprendidos en su auténtico significado sin considerar "(…) las hipótesis políticas y los primeros intentos de critica a las ideologías" desarrollados en revistas como "Quaderni Rossi" surgida en 1962 - dirigida por Raniero Panzieri -, o "Classe Operaia" publicada desde 1964 hasta 1967 - dirigida por Mario Tronti con Asor Rosa, M. Cacciari, T. Negri entre otros - y la revista *Contrapiano. Materiali Marxisti* publicada entre 1968 y 1972 – que vinculaba a Tronti, Asor Rosa, Negri y Cacciari. (Tafuri et atl, 1972: 9).

Diversos autores han desarrollado en los últimos años trabajos de descripción y análisis sobre ese círculo de la producción intelectual italiana, entre otros destacan: Pier Vittorio Aureli (2008/ 2011), Gail Day (2011), Cesar Altamira (2006), Tilo Amhoff (2012) o Emre Özyetiş (2013)

En la introducción de "Para una crítica de la ideología arquitectónica" Tafuri (1972) señalaba que era interesante examinar como la historiografía "al uso" había intentado explicar la crisis de la arquitectura moderna, cuyo inicio se colocaba alrededor de 1930, centrándose en los fascismos europeos y en el stalinismo, "(…) e ignorando sistemáticamente la introducción a nivel mundial de un nuevo y decisivo protagonista: la reorganización internacional del capital y la afirmación de los sistemas de planificación anti-cíclica". (Tafuri, 1972: 69)

Según Tafuri, casi todos los objetivos formulados en el campo económico por la "*General Theory*" de John Maynard Keynes podían encontrarse como pura ideología, en la base de las poéticas de la arquitectura moderna: "Liberarse del miedo al futuro fijando el futuro como presente: el fundamento del intervencionismo keynesiano y el de las poéticas del arte moderno es el mismo. Particularmente en su sentido político se halla también en la base de las teorías urbanísticas de Le Corbusier". (Tafuri, 1972: 69) Sobre ese punto, Tafuri refería a otro artículo de

Antonio Negri, también publicado en *Contrapiano* de 1968 titulado: "John M. Keynes y la teoría capitalista del Estado en el 29".

En dicho trabajo, Negri analiza el proceso de modificación de la estructura del Estado a partir de los efectos de la crisis de 1929 y la difusión de las ideas de John Maynard Keynes contenidas en el libro *General Theory of Employment, Interest and Money* (Amhoff, 2012: 4). Para Negri la crisis del 29 representó un momento de importancia excepcional en la evolución del Estado contemporáneo. Según el autor marcó el "fin del *laissez faire*", la crisis del 29 marcó el "entierro del mito liberal clásico de la separación del Estado y el mercado":

> "(…) el fin del "Estado de derecho" en tanto figura histórica de una máquina de poder estatal orientada a proteger formalmente los derechos individuales mediante la salvaguarda burguesa del *due proces*, en suma de un poder estatal establecido como garantía de la hegemonía social burguesa sobre la base de la ciudadanía: es el entierro final del mito liberal clásico de la separación del Estado y el mercado. Es el fin del *laissez faire*". Citado en (Altamira 2006: 143)

Señala Negri que como respuesta a esa crisis, dentro la teoría económica de Keynes el Estado debía tomar un nuevo rol y forma: Remover el miedo al futuro, eliminar el riesgo y la incertidumbre. La cura para la crisis era proyectar el futuro de acuerdo a las expectativas del presente: "(…) el estado debe extender su intervención para asumir el rol de planificador, así lo económico es incorporado en lo jurídico." (Amhoff, 2012:4. Traducción del autor)

En los términos planteados por Altamira (2006), Negri elaboró "(…) una crítica a la teoría política del keynesianismo planificador, extendido y desarrollado en Italia para esa época". Según Altamira, Negri aborda el Estado keynesiano, – al que denominará "Estado- plan" – "(…) como la nueva modalidad del Estado capitalista orientado a generar una novedosa forma de control político sobre el trabajo persiguiendo regular el proceso de acumulación: forma de "Estado- plan" construido como respuesta a la amenaza revolucionaria surgida tras la crisis capitalista del periodo de entreguerras." (Altamira, 2006: 141)

Altamira (2006) señala que frente a ese "Estado – plan" Negri propuso como respuesta una "(…) ruptura violenta con el sistema capitalista" mediante la

"destrucción de la forma Estado". En los términos de Negri el proyecto obrero debía "(…) destruir el desarrollo capitalista en su punto más débil, destruir la forma Estado que organiza el desarrollo general y permanece como último bastión de defensa del sistema". (Citado en Altamira 2006: 150)

Siguiendo a Altamira (2006), "(…) la crítica central de la izquierda antiparlamentaria en esa época se condensaba en el ataque al Estado-plan" como respuesta a "la primera coalición parlamentaria" que buscaba poner en práctica políticas de Estado de corte keynesiano. Señala Altamira: "Era evidente que la izquierda obrerista se oponía frontalmente a aquella concepción que ubicaba los males del capitalismo en la carencia de planificación y buscaba corregirlo tras una adecuada planificación". (Altamira, 2006: 151)

Respecto a ese punto, Pier Vittorio Aureli (2011) en su trabajo "*The Project of autonomy*", señala que lo que estaba sucediendo en la parte norte de Italia en 1960 había sucedido en Estado Unidos en los treinta: el comienzo de una organización Fordista-Taylorista del trabajo y de la producción industrial, lo que significaba un cambio hacia un capitalismo basado en "(…) la innovación tecnológica y la organización de la producción en la forma de una reorganización de todo el espectro de las relaciones sociales". Por esa razón, dice Aureli, muchos intelectuales a inicios de los sesenta comenzaron a entender el capitalismo no solo como un injusto proceso de circulación y distribución, sino desde la noción de "Plan del Capital" elaborada por Mario Tronti[130]. Según Aureli, Tafuri hizo una apropiación explicita en *Architecture and Utopía* del concepto de "Plan del Capital", como un nuevo ciclo en el que el vínculo orgánico entre el capitalismo y el Estado de bienestar era la nueva forma de dominación[131]. (Aureli, 2011: 2/7)

---

[130] Título de un ensayo de Mario Tronti publicado en 1963 en la revista *Quaderni Rossi* – Recuperado el 8/08/2019 en: http://www.bibliotecaginobianco.it/flip/QUR/003/03/index.html#1

[131] Respecto a la diferenciación entre la noción de Estado de Bienestar y la propuesta keynesiana: Gómez Montoya (2015: 93) señala: "(…) el Estado de Bienestar, ideado por Beveridge, y ante el cual el mismo Keynes tuvo algunos reparos. La diferenciación es muy importante. La propuesta keynesiana implicaba que, en momentos de crisis, el Estado interviniera en el mercado (por medio de impuestos y subsidios principalmente) para modificar la sensación de desconfianza de los habitantes del país y así fomentar el flujo de dinero y, por ende, la inversión. Sin embargo, Keynes como buen liberal, en muchas ocasiones fue enfático en el carácter temporal de estas medidas, ya que el Estado debía retirarse al momento en que el mercado recuperase el equilibrio.(…) Beveridge por su parte, y tomando el ejemplo de lo que había hecho Bismarck casi 50 años antes en Prusia y algunos países escandinavos, decide proponerle al primer ministro inglés Clement Atlee, por medio del famoso Reporte Beveridge, el otorgamiento por parte del Estado de algunas prestaciones sociales para toda **la** población de carácter permanente a cambio del cobro de ciertas tasas a los trabajadores (Baldwin, 1989), la historia interpretará este hecho como el nacimiento del Estado de Bienestar. Cuando Keynes supo de la iniciativa, la apoyó en principio, pero, mostró cierta cautela

En esa línea, Amhoff (2012) señala que la noción de "plan" manejada por Tafuri, fue influenciada por la noción de "Estado- Plan" de Negri y por la idea de "Plan del Capital" de Mario Tronti. En los términos de Troni el "Plan del Capital" era una consecuencia de la socialización del capital donde se trazaba un equivalente entre programación capitalista y planificación democrática:

> "(…) no hay ya desarrollo capitalista sin un plan del capital. Pero no puede haber un plan del capital sin capital social. La sociedad capitalista programa, por si misma, su propio desarrollo. Y ésta, precisamente, es la planificación democrática" (Tronti, 2001: 77 [1963]).

Altamira (2006) señala que los análisis de Tronti tuvieron una fuerte influencia para la lectura que el obrerismo italiano realizó del Estado, para quienes el camino hacia "la muerte del capital" implicaba la destrucción de "la maquinaria del Estado burgués" y "la fábrica capitalista". Dice Altamira:

> "Para esta corriente la máquina del Estado político tendía a identificarse cada vez más con la figura del capitalista colectivo; se convertía cada vez más en propiedad del modo capitalista de producción operando por lo tanto en función del capitalista. De ahí que, en el camino de la muerte del capital, la maquinaria del Estado burgués debiera ser destruida justamente con la fábrica capitalista. (Altamira, 2006: 111)

Más allá de esa interpretación obrerista, Altamira (2006) señala que Mario Tronti aceptó la posibilidad de congeniar políticamente el autonomismo obrero y el reformismo político keynesiano, posición que se sintetizó en la consigna "dentro y contra", "*within and against*" (Altamira, 2006: 147). En ese punto se encuentra, según Altamira la disidencia fundamental entre Tronti y Negri, mientras que para el primero existía una alternativa reformista "dentro y contra" del capitalismo, para el segundo lo necesario era una ruptura violenta con el sistema. Esa división se hizo manifiesta en 1968 cuando Negri rechazó un ensayo de Tronti para publicar en el segundo número de *Contrapiano* titulado: "*Il partito come problema*". El artículo fue aceptado por los otros editores y publicado, provocando la renuncia de Negri. (Mallgrave, 2011: 25)

---

principalmente con respecto al tema de la segmentación de los beneficiarios y de la forma de soportar financieramente semejante gasto público (Hall y Smit, 2002). (Gómez Montoya, 2015: 93)

Algunos años antes, en 1963 fue el año de establecimiento del primer gobierno de centro izquierda en Italia, donde el Partido Socialista tuvo parte activa. En ese contexto Aureli señala que: "El involucramiento de la izquierda en el gobierno de un país que era parte del Pacto del Atlántico fue visto por muchos intelectuales y activistas políticos de izquierda como un signo del desarrollo capitalista: este podía incorporar como nueva interfase social a las fuerzas que se le oponían" (Aureli, 2011: 2). Se señala que desde la segunda mitad de la década de 1950, se desarrolló un proceso de división interna entre el partido socialista y el partido comunista italiano respecto al tema del "reformismo":

> "(…) luego de la invasión Rusa a Hungría de 1956 y el proceso de des-Stalinización el Partido Socialista Italiano comenzó a retirarse de su histórica alianza con el Partido Comunista y simultáneamente a intensificar sus relaciones políticas con la Democracia Cristiana. En la base de este cambio político estaba la creencia socialista en la posibilidad de reformar el capitalismo hacia una forma de economía racional y socialmente sostenible.
>
> Para los socialistas italianos, la planificación racional capitalista de la producción podía ser utilizada como medio para la justicia social si era reformada a nivel del bienestar de los trabajadores. El concepto de planificación económica era entendido por los socialistas como el manejo justo y racional de la producción industrial a través de una vasta y global organización de programas de Bienestar.

En la misma línea, De la Garza (2017) señala que 1956 – año del veinteavo Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética y de la intervención soviética en Hungría – fue un hito en el proceso general de crisis en el movimiento comunista internacional:

> Para la intelectualidad comunista y de la izquierda socialista, el estalinismo no solo había significado la unidad política, sino también el modelo de socialismo a seguir y la unidad del pensamiento marxista. Cuando en el XX Congreso Jruschov denuncia los crímenes de Stalin se abre la posibilidad no sólo del derrumbe de un hombre que simbolizó el marxismo y estuvo en el centro de las organizaciones marxistas a nivel mundial, sino también del cuestionamiento de una forma de construir el socialismo. (De la Garza, 2017)

Según De la Garza, dicha crisis, tomó cuerpo en el pensamiento de autores como Rainiero Panzieri, director de la revista *Quaderni Rossi*, quién buscó "(…)

preservar la autonomía intelectual y del conocimiento democrático frente a los partidos, en el sentido de autonomía de investigación al interior de la organización partidaria". En ese contexto Aureli (2011) señala que los socialistas comenzaron a abandonar la noción de "conflicto de clase" en favor de la idea de "reforma":

> "(…) los socialistas comenzaron a abandonar la noción de conflicto de clase en favor de la idea de reforma del sistema de producción en la forma de un manejo científico de las fuerzas productivas. Esta posición llevará a diferentes políticos e intelectuales socialistas a adoptar lo que se transformaría en una de los principales temas políticos en Italia de 1960: el reformismo.
>
> (…) Modernizar se transformó en el imperativo para muchos intelectuales y políticos de izquierda, pero también una mentalidad difusa que involucró varios sectores de producción cultural. (Aureli, 2011, 2/7. Trad. del autor)

Desde el ala obrerista, el "reformismo" fue entendido como la forma más avanzada de ideología capitalista, y según Aureli desde allí se apuntó contra todas las instituciones que preservaban la realidad de la producción como forma de soberanía capitalista: el Estado, los sindicatos y la cultura. En particular se realizó una "critica a la cultura progresista de izquierda" que era entendida como una "(…) mediación ideológica al servicio de la estrategia reformista capitalista". Dicha forma de crítica se transformó en un activo fundamental de la crítica de la ideología practicada por los "Operaists". (Aureli, 2011: 3. Trad. del autor).

Aureli destaca también, la incidencia del pensamiento de Franco Fortini para los trabajos de Manfredo Tafuri. Entre los años cincuenta y sesenta, comenta el autor, Fortini desarrolló el "ensayo" como la forma más radical de crítica del trabajo intelectual dentro de la sociedad capitalista. Según Aureli, el trabajo de Fortini no apuntaba ni una "reforma racional del desarrollo capitalista", ni a una "resistencia romántica a los efectos de tal desarrollo". Refiriendo al libro "*Verifica dei Poteri*" de Fortini (1965), Aureli señala que el objetivo principal de su crítica fue demostrar cómo el desarrollo capitalista era fuente de una serie de manifestaciones ideológicas que no representaban tanto el poder burgués, sino que "satisfacían la buena conciencia de los intelectuales progresistas". Para Fortini "(…) era precisamente el análisis crítico de los intentos aparentemente más genuinos de reforma social promovidos por los movimientos e instituciones de izquierda que a menudo revelaban las

verdaderas características de la dominación capitalista." (Aureli, 2011: 3-4/7. Trad. del autor)

Otra noción fuerte del ámbito de la producción intelectual de la revista *Contrapiano* que influye en el trabajo de Tafuri, fue el concepto de "pensamiento negativo" desarrollado por Massimo Cacciari y publicado en su artículo: "*Sulla genesi del pensiero negativo*" - *Contrapiano* N°1 de 1969.

Dicha noción representó según Aureli (2008) un enfrentamiento con la dialéctica hegeliana entendida como "forma política ideal del Estado burgués" y con el "Estado hegeliano" como "(…) forma que tenía que resolver en si misma todas las contradicciones políticas y sociales". (Aureli, 2008: 46). Según Aureli el pensamiento negativo fue entendido por Cacciari como una forma de postcapitalismo, derivada de la filosofía de Schopenhauer, Kierkegaard y Nietzsche, originado en una doble negación: la negación del Romanticismo como proyección del ser individual en el mundo, y la negación de la dialéctica entendida como la gran síntesis de oposiciones que resuelven las contradicciones existentes en el plano inmanente de la historia. (Aureli, 2008: 46). El Estado Hegeliano, era esa forma que tenía que resolver en sí misma todas las contradicciones políticas y sociales. (Aureli, 2008: 46). La dialéctica fue así la base del establecimiento político del estado burgués, que se consideraba la única síntesis histórica suprema, el único conjunto universal de valores concebible.

La tradición del pensamiento negativo fue para Cacciari, un intento de desafiar la dialéctica desde dentro, de desafiar la forma misma que era la responsable del perdurable poder del capitalismo burgués. Esta tradición había transformado lo negativo - la oposición interna entre los valores burgueses y la tumultuosa revolución del capitalismo, que destruyó a su paso los valores pretendidos o supuestamente establecidos - en el motor mismo de una cultura que finalmente sería capaz de dominar el capitalismo interiorizando sus causas profundas. (Aureli, 2008: 47)

En esa línea, Jorge León Casero (2017) señala que el concepto de *Dialéctica negativa* popularizado por Massimo Cacciari, a partir de su interpretación del pensamiento posthegeliano, conllevaría la imposibilidad ontológica de una

superación de las contradicciones generadas en el ámbito de la economía. Dice el autor:

> Si en la filosofía del derecho hegeliana las contradicciones generadas por la economía liberal en el ámbito de la sociedad civil eran solucionadas por el Estado, institución política por excelencia que está dotada de una naturaleza por completo distinta de la sociedad civil, la dialéctica negativa o pensamiento negativo mantiene la no diferencia de naturaleza entre sociedad civil y Estado, lo que conlleva la imposibilidad ontológica de superar las contradicciones generadas por el libre actuar de los individuos y las empresas en la sociedad y el mercado. La consecuencia última es el "fracaso de toda síntesis, sea racional o estético-religiosa" (Cacciari, 1969, p. 135) como modo de superación de los conflictos (contradicciones) generados en el ámbito de la economía.[132] [133]

Tal como se indica en la introducción del libro "De la vanguardia a la metrópoli", los ejercicios de crítica a la ideología de la arquitectura y el urbanismo desarrollados por Tafuri entre 1968 y 1973 pueden ser comprendidos a la luz de las "hipótesis políticas" desarrolladas en el círculo de intelectuales vinculados a las revistas *Quaderni Rossi*, *Classe Operaia* y *Contrapiano*. En esa línea, deben considerarse las nociones de "estado –Plan" y "Plan del Capital" desarrolladas por Antonio Negri y Mario Tronti en torno a fines de 1960 y entendidos como hipótesis acerca del vínculo entre capitalismo y el Estado de bienestar como una nueva forma de dominación. La noción de "pensamiento negativo" de Massimo Cacciari como enfrentamiento a la dialéctica hegeliana y a la propia noción de "Estado hegeliano" como mecanismo con capacidad de superación de las contradicciones generadas

132 "Heterotopía y capitalismo en arquitectura. La función ideológica de las heterotopías como discurso propio de la disciplina arquitectónica en la era de la gobernanza biopolítica" Arbor 2017-09-12 | journal-article DOI: 10.3989/arbor.2017.784n2008 Recuperado el 14 de diciembre de 2018 en: http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/2194/2994

133 Para Cacciari, según Aureli, el punto más alto de ese proceso de negación estaba representado por el concepto radical nietzscheano de voluntad de poder y la noción weberiana de "desencanto". Con Nietzsche, la voluntad Hegeliana de una síntesis dialéctica de opuestos era remplazada por la desbalanceada fuerza de la voluntad de poder, una fuerza que le da forma a la existencia en sí misma. En ese mismo acto de formación del mundo, la voluntad de poder no implica la búsqueda de justificación para ninguna noción universal; más bien implica la absoluta negación de cualquier tipo de valores, estéticos, éticos o religiosos. Como una forma suprema de ideología burguesa, el pensamiento negativo preparó el terreno para un estado de permanente inestabilidad provocado por el capitalismo. Para Weber, el desencanto burgués con el poder hegemónico capitalista fue concebido como la única forma de poder político burgués. Weber tradujo así la voluntad de poder nitzscheana en una aceptación final del destino de la burguesía como una integración total dentro de la jaula de hierro del desarrollo capitalista. (Aureli, 2008:47) Cacciari es citado por Aureli indicando que: Solo leyendo a Nietzsche y Weber juntos, finalmente descubrimos como la negatividad trágica puede resolverse positivamente y, en el nivel histórico actual alcanzado por el capitalismo, como la única condición posible de funcionalidad de la ideología" (Aureli, 2008: 47)

en el ámbito de la economía capitalista. Finalmente el cuestionamiento al "reformismo" impulsado por la "cultura progresista" que se entiende como una mediación ideológica al servicio de la estrategia capitalista. Esas "hipótesis políticas" y ejercicios de "critica a la ideología" pueden encontrarse de manera explícita e implícita en diferentes pasajes de los ejercicios de crítica realizados por Tafuri entre 1968 y 1973 a la práctica de la arquitectura y el urbanismo dentro de las condiciones del desarrollo capitalista:

> (…) el destino de la sociedad capitalista no es en absoluto ajeno al diseño arquitectónico. La ideología del diseño es tan esencial para la integración del capitalismo moderno en todas las estructuras y superestructuras de la existencia humana, como lo es la ilusión de poder oponerse a ese diseño con instrumentos de un tipo diferente de diseño, o de un "anti proyectar" radical". (Tafuri, 1976: 179. Trad. de autor)

4.5: El Estado como "aparato represivo" y los "aparatos ideológicos de Estado".

En el mismo año que Tafuri publicó *Per una Critica dell´Ideologia Architettonica*", el filósofo marxista Louis Althusser estaba escribiendo el texto que se publicaría en 1970 bajo el título: *Idéologie et appareils idéologiques d'État*. Allí Althusser señala que dentro de la tradición marxista, el Estado era concebido explícitamente como aparato represivo: "Como una máquina de represión que les permite a las clases dominantes asegurar su dominación sobre la clase obrera para someterla al proceso de explotación capitalista." Althusser planteaba que desde esa perspectiva el Estado es ante todo "el aparato de Estado", incluyendo en esa denominación: el gobierno, la administración, el ejército, la policía, los tribunales, las prisiones etc. Represivo señalaba Althusser implica que el aparato de Estado en cuestión "funciona mediante la violencia", por lo menos en situaciones límite. (Althusser L 1970, en Žižek 2003: 125). Señalaba Althusser que dentro de la teoría marxista leninista "el aparato de Estado", que define a este como fuerza de ejecución de la intervención represiva "al servicio de las clases dominantes", en la lucha de clases liberada por la burguesía y sus aliados contra el proletariado, es realmente el Estado y define su "función" fundamental. (Althusser L. en Žižek 2003: 122) Althusser señala que dentro de esa tradición clásica del marxismo se afirmó que el proletariado debía "(…) tomar el poder de Estado para destruir el aparato burgués existente, reemplazarlo en una primera etapa por un aparato de Estado

completamente diferente, proletario, y elaborar en etapas posteriores un proceso radical, el de la destrucción del Estado (fin del poder del Estado y de todo aparato de Estado) (Althusser L. en Žižek 2003: 124).

Según Althusser, "(…) el Estado no se reduce al aparato (represivo) de Estado", sino que comprendía, "(…) cierto número de instituciones de la ´sociedad civil´: la iglesia, las escuelas, los sindicatos, etc." En este punto Althusser señalaba su afinidad con Gramsci. Para Althusser era necesario tener en cuenta no solo la distinción entre poder de Estado y aparato de Estado, sino también la definición del concepto de "aparatos ideológicos de Estado", entendidos como el conjunto de instituciones religiosas, escolar, familiar, jurídico, político, sindical de información, cultural. (Althusser L. en Žižek 2003: 126). Los aparatos ideológicos de Estado en la perspectiva de Althusser operan mediante la ideología:

> Todos los aparatos de Estado funcionan a la vez mediante la represión y la ideología, con la diferencia que el aparato (represivo) de Estado funciona masivamente con la represión como forma predominante, en tanto que los Aparatos ideológicos de Estado funcionan masivamente con la ideología como forma predominante. (Althusser L. en Žižek 2003: 130).

En la mirada de Althusser el rol del aparato represivo de Estado consistía esencialmente en "(…) asegurar por la fuerza (sea o no física) las condiciones políticas de reproducción de las relaciones de producción, que son en última instancia relaciones de explotación. El aparato de Estado, señalaba Althusser, no solamente contribuía a su propia reproducción (…) sino también y sobre todo asegura mediante la represión (…) las condiciones políticas de actuación de los Aparatos Ideológicos de Estado." Ahí intervenía "el rol de la ideología dominante, de la clase dominante, que tiene el poder de Estado". A través de la ideología dominante se aseguraba la "armonía" entre el aparato represivo de Estado y los Aparatos Ideológicos de Estado y entre los diferentes Aparatos Ideológicos de Estado. (Althusser L. en Žižek 2003: 130).

4.6: La autonomía potencial del Estado.

Casi una década después de los planteamientos de Althusser sobre el Estado como mecanismo de aseguramiento de las condiciones políticas de reproducción de

las relaciones de producción y explotación, la socióloga y politóloga estadounidense Theda Skocpol (1979) desarrolló la idea de "autonomía potencial del Estado". En su libro: "Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China", plantea que en la base de los estudios sobre revoluciones sociales, existía la "suposición implícita" de que el Estado era exclusivamente "(…) una arena en la que se entablan los conflictos por los intereses sociales y económicos básicos."

Según Skocpol esa manera de pensar acerca del Estado resultaba común tanto a los enfoques liberales como marxistas de la teoría social. En diversas corrientes de estudios, se encuentra la idea del Estado como "(…) un sistema de coacción organizada que invariablemente funciona para apoyar la posición predominante de las clases o de los grupos dominantes sobre las clases o los grupos subordinados." (Skocpol, 1979: 54). Desde ese enfoque, el Estado se convierte en un instrumento fundamentalmente coactivo, empleado por los grupos "miembros" de la política que tienen poder dentro de la población. Para Skocpol, los teóricos del marxismo clásico no unían analíticamente Estado y sociedad. Los teóricos marxistas explicaban la función básica del Estado en términos de contención del conflicto de clase y del impulso de medidas políticas en apoyo al predominio de clase:

> "(…) el Estado es considerado un rasgo de todos los modos de producción divididos entre clases; e invariablemente la única e inevitable función necesaria del Estado – por definición – es contener el conflicto de clase y emprender otras medidas políticas en apoyo al predominio de clase que se apropian del excedente y detentan la propiedad." (Skocpol, 1979: 56).

Según Skocpol, ni en el marxismo clásico ni otros estudios como la teoría de actuación colectiva de Tilly, se trata al Estado como estructura autónoma, "(…) como una estructura con una lógica e intereses propios que no equivalen ni se funden con los intereses de clase dominante en la sociedad o con todo el grupo de miembros de la política." La autora indicaba también, lo que consideraba un interés renovado en los intelectuales de orientación marxista por el problema de Estado. En esa línea, destacaba una reacción critica a la idea de que "(…) los Estados no eran más que instrumentos manipulados consciente y directamente por sus jefes y por sus grupos de intereses representantes de la clase dominante", mencionando el trabajo de diversos autores que abordaban la noción de "autonomía relativa del Estado". A pesar de eso, el debate marxista sobre el Estado, no abordaba el problema de la

autonomía del Estado, ya que la mayoría de los participantes del debate tendían a tratar al Estado de manera completamente funcionalista, o a considerarlo un aspecto de las relaciones o de la lucha de clases.

Indiscutiblemente, decía Skocpol, es un avance el establecimiento de la idea de "(…) que los Estados no solo son creados y manipulados por las clases dominantes", a pesar de eso señalaba: "Nadie cuestiona aún esta versión marxista de la duradera tendencia sociológica de absorber al Estado dentro de la sociedad" (Skocpol, 1979: 60).

Frente a esa posición planteaba la idea de que: "El Estado apropiadamente concebido no solo es una arena en que se desarrollan las luchas socioeconómicas. Antes bien es un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos coordinadas por una autoridad ejecutiva. Y que donde existen esas organizaciones fundamentales del Estado son al menos potencialmente autónomas de todo control directo de la clase dominante:

> El grado hasta el cual son en realidad autónomas, y con qué efecto, varía de un caso a otro. Vale la pena indicar que la verdadera extensión y las consecuencias de la autonomía del Estado solo pueden analizarse y explicarse en términos específicos de tipos particulares de sistemas sociopolíticos y de conjuntos particulares de circunstancias históricas internacionales. (Skocpol, 1979: 60).

Señalaba Skocpol que las organizaciones de Estado compiten necesariamente y hasta cierto punto con la clase dominante en la asignación de recursos tomados de la economía y de la sociedad. Y que los objetivos a los que se destinan esos recursos, una vez asignados, muy bien pueden no corresponder a los existentes intereses de la clase dominante. (Skocpol, 1979: 62). Incluso señalaba que "Pueden emplearse recursos para fortalecer la composición y la autonomía del Estado mismo, a veces amenazando necesariamente a la clase dominante (…)" Skocpol, definió su visión como "organizativa" y "realista" y se negó el tratamiento de los Estados como si fuesen "(…) simples aspectos analíticos de modos de producción abstractamente concebidos, o aun aspectos políticos de relaciones y luchas concretas de clase." (Skocpol, 1979: 63).

La noción de "autonomía del Estado" Skocpol (1989) implica que los Estados, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. (Skocpol, 1989: 12) Y señala incluso que sin esa condición de "formulación de objetivos independiente", no se plantearía la necesidad de hablar de los Estados como actores importantes.

Según Skocpol "(…) los estudios más fructíferos de las capacidades del Estado tienden a centrarse en áreas de actuación políticas concretas", y plantea la noción de "instrumento de actuación política" para discutir las capacidades de los Estados para alcanzar tipos concretos de objetivos y los medios pertinentes que un Estado puede tener a su disposición: Como ejemplo mencionaba un estudio comparativo titulado "*Nacional policy and urban development*" de Susan y Norman Fainstein de 1978, donde se comparaba la política urbana en países de Europa noroccidental y Estados Unidos, y se concluía que el Estado Nacional norteamericano carecía de ciertos instrumentos para hacer frente a las crisis urbanas de los que disponen los Estados europeos, instrumentos tales como organismos centrales de planificación, consorcios de inversión de capital controlados por el Estado y programas de bienestar nacional gestionados directamente. (Skocpol, 1989: 26)

Desde la perspectiva de Skocpol (1989), situar de nuevo al Estado en el primer plano de los análisis de la elaboración de la política y del cambio social exigía una ruptura con algunos de los supuestos social-deterministas más amplios del pluralismo, del desarrollismo estructural-funcionalista y de diversos neomarxismos. Sin embargo, destaca la autora: "esto no significa que haya que limitarse a volver del revés los antiguos enfoques teóricos: los estudios sobre los Estados por sí solos no han de sustituir las preocupaciones por las clases o los grupos, como tampoco han de forjarse argumentos puramente estatal- deterministas en lugar de explicaciones centradas en la sociedad." (Skocpol, 1989: 30)

En relación a los planteos de Skocpol, Sebastián Mazzuca (2012) señala que a mediados de los ochenta, la contribución de sociólogos políticos "neo-weberianos" de las universidades estadounidenses, contribuyó a consolidar una tríada de conceptos para comparar el poder nacional de los Estados: legitimidad, autonomía

y capacidad (LAC). Según Mazzuca esa formulación de una teoría neo-weberiana del Estado quedó trunca en función de que "(…) el Estado mismo fue eclipsado por reformas de mercado que lo desplazaron como motor de cambio social precisamente en el mismo momento en que la tríada LAC tomaba vuelo." La era del neoliberalismo recortó protagonismo, y por ello interés, a su objeto de estudio. (Mazzuca, 2012: 546)

4.7: Breve *excursus* sobre el Estado neoliberal.

El geógrafo y teórico social marxista David Harvey ha ubicado el surgimiento de una nueva forma de aparato estatal llamada "Estado neoliberal", que comenzó a implementarse por primera vez, el 11 de setiembre de 1973 tras el golpe de Pinochet en Chile. A partir de allí dice Harvey, el mercado de trabajo fue liberado de las restricciones reglamentarias o institucionales. Las teorías neoliberales de Milton Friedman, llegaron a través de la convocatoria al grupo de economistas de la Universidad de Chicago (Harvey, 2007: 14). Ese proceso, sirvió para proporcionar una "demostración útil" para apoyar el giro hacia el neoliberalismo tanto en Gran Bretaña (bajo el gobierno de Tatcher) como en Estado Unidos (bajo el de Reagan) en la década de 1980. Según ese autor, la doctrina neoliberal se opuso profundamente a las teorías del intervencionismo estatal de John Maynard Keynes, surgidas luego de la crisis del 1929. El proceso llevado adelante por Margaret Tatcher en Gran Bretaña a partir de 1979, refleja el abandono del keynesianismo y de las políticas del estado social demócrata consolidadas después de 1945, el surgimiento de un nuevo "regulador de la política pública a nivel estatal":

> (…) la espectacular consolidación del neoliberalismo como una nueva ortodoxia económica reguladora de la política pública a nivel estatal en el mundo del capitalismo avanzado se produjo en Estados Unidos y en Gran Bretaña en 1979. (…) Margaret Tatcher (…) aceptó que el keynesianismo debía ser abandonado y que las soluciones monetaristas de las doctrinas dirigidas a actuar sobre la oferta eran esenciales para remediar la estanflación que había caracterizado la economía británica durante la década de 1970. Tatcher se dio cuenta que estas medidas suponían nada menos que una revolución en las políticas fiscales y sociales, y de manera inmediata mostró una feroz determinación para acabar con las instituciones y los canales políticas del Estado

socialdemócrata que se había consolidado en Gran Bretaña después de 1945. (Harvey, 2007: 29) [134]

El proyecto neoliberal dice Harvey, consistió en liberar o desregular al capital de las políticas keynesianas. Las políticas derivadas del keynesianismo operaban como un "liberalismo embridado", esto es un liberalismo regulado o restringido. Los procesos de mercado y las actividades empresariales y corporativas se encontraban "cercadas" por una red de constreñimientos sociales y políticos y por un entorno regulador que en ocasiones restringían pero en otras instancias señalaban la estrategia económica e industrial. El modelo de Estado Keynsensiano generó altas tasas de crecimiento económico en los países del capitalismo avanzado durante las décadas de 1950 y 1960, se sostuvo en parte, en la decisión de Estados Unidos de asumir déficit con el resto del mundo y de absorber cualquier producto excedente dentro de sus fronteras. (Harvey, 2007: 18) A finales de la década de 1960 ese "liberalismo embridado" del estado keynesiano, comenzó a desmoronarse, para 1970 había dejado de funcionar. Desde la década de 1970 se asistió a un giro en las prácticas y el pensamiento político económico en el que la desregulación, la privatización y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social" fueron generalizadas (Harvey, 2007: 7).

4.8: El retorno del Estado.

Según Mazzuca (2012) después del "doble derrumbe neoyorquino", el de las Torres Gemelas en 2001 y el de Lehman Brothers en 2008, el Estado ha regresado al primer plano de la política mundial: "Fue a instancias de ambas crisis que las elites de los países avanzados volvieron a mirar hacia el Estado como fuente de soluciones." Ahora bien, dice Mazzuca, con la revalorización del papel del Estado en el nuevo siglo, la conceptualización del poder nacional del Estado se ve forzada a retomar allí donde había quedado antes del eclipse: por ejemplo en la discusión de los conceptos de legitimidad, capacidad y autonomía. (Mazzuca, 2012: 546)

[134] (…) Después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa emergieron una variedad Estados socialdemócratas, democratacristianos y dirigistas. (…) Todas estas formas estatales diversas tenían en común la aceptación de que el Estado debía concentrar su atención en el pleno empleo, en el crecimiento económico y en el bienestar de los ciudadanos, y que el poder estatal Denia desplegarse libremente junto a los procesos de mercado- o si fuera necesario, interviniendo en el e incluso sustituyéndole- para alcanzar esos objetivos. Las políticas presupuestarias y monetarias generalmente llamadas "keynesianas" fueron ampliamente aplicadas para amortiguar los ciclos económicos y asegurar un práctico pleno empleo. (…) (Harvey, 2005: 29)

Según Mazzuca, la originalidad de la contribución neo-weberiana de Skocpol es la tesis, aparentemente inocua, de que la autonomía del Estado es “una variable”. Mazzuca propone entender la tesis de Skocpol como anti-marxista en el sentido de que niega la universalidad de la dominación del Estado por parte de los poderes económicos. Por también no anti-marxista en el sentido de que acepta que, en ciertos países, en ciertas épocas, la autonomía del Estado puede haber desaparecido. Es ese anti-marxismo a medias, y la consecuente apertura a la multiplicidad de grados empíricos de dominación en el análisis histórico comparado, hace que la contribución de la tesis de la autonomía estatal sea distintivamente weberiana.

Mazzuca señala que el planteo de Skocpol, implica que la autonomía y la capacidad no necesariamente se mueven en sintonía. Puede haber Estados muy autónomos para establecer sus preferencias, pero completamente impotentes para llevarlas a cabo, así como pueden existir Estados con gran capacidad de ejecutar decisiones, pero que están sometidos a que la definición de los objetivos detrás de esas decisiones corra por cuenta de grupos económicos poderosos. (Mazzuca, 2012: 547)

En este nuevo contexto de “retorno del Estado” Mazzuca (2012) refiere a la “urgencia” de poner al día planteos como los de Skocpol. Tanto la realidad como la ciencia política, señala Mazzuca, han cambiado sustancialmente desde que las reformas de mercado forzaran el repliegue del Estado durante las últimas dos décadas del siglo veinte. Desde distintos ángulos, ambas, realidad política y ciencia política, demandan nueva claridad en el uso y potencial analítico de nociones tan fundamentales como legitimidad, autonomía y capacidad. (Mazzuca, 2012: 547)

El retorno - señalado al principio de esta tesis – del rol protagónico de las discusiones acerca de la capacidad y los límites de la arquitectura y el urbanismo para operar políticamente, que coincide cronológicamente con el “retorno del Estado” referido por Mazzuca, demanda para nuestra disciplina también, una nueva claridad sobre el problema de las “capacidades” de los Estados para la generación de políticas democráticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

5. BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO 1:

BENTANCUR N. (2012) Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. Recuperado el 21/12/2018 en: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/BENTANCUR.pdf

BIRKLAND T. (2015) *An Introduction to the Policy Process. Nueva York, Routledge.* 2015

BOBBIO, N. (1995) Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política. Madrid, Santillana TAURUS, 1996.

BRISSAC, N. (2009) "Intervenciones en la megaciudad, Arte/Cidade Zona Leste 2002. En Ciudades (IM) propias: La tensión entre lo local y lo global. Valencia, La Imprenta, 2011. Recuperado el 20/12/2018 en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj-oafQoq_fAhWBC5AKHVJxCxkQFjABegQICBAC&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3829367.pdf&usg=AOvVaw0g9bXYwM6YGL4vqGxxmKT9

CAMPBELL J y PEDERSEN O, (2008) "*Knowledge regimes and comparative political economy*" Recuperado el 19/12/2108 en: https://pdfs.semanticscholar.org/ef3f/073bf87b9ac27dfbcbee444b638c2649bba5.pdf

CARDEN F. (2009) Del conocimiento a la política: máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo. Barcelona, Icaria 2009.

CASAR A, y MALDONADO C; (2008) "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política" Recuperado el 18/12/2018 en: http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-207.pdf

CEJUDO, G (2008) "Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista" Recuperado el 19/12/2018 en: http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/817/89599.pdf?sequence=1&isAllowed=y

GARCE, A. (2014) "Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)" Recuperado el 19/12/2018 en: https://www.redalyc.org/pdf/324/32432126005.pdf

(2011) "Estructuras políticas y uso de la investigación en políticas públicas" Recuperado el 19/12/2018 en: https://www.researchgate.net/publication/324065657_Estructuras_politicas_y_uso_de_la_investigacion_en_las_politicas_publicas_Metodo_e_hipotesis_para_una_agenda_de_investigacion

(2017) Regímenes Políticos de Conocimiento: tecnocracia y democracia en Chile y Uruguay. Recuperado el 26/12/2018 en:

file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-RegimenesPoliticosDeConocimiento-6128649.pdf

GODLEWSKY, J (2010) "*Alien and Distant: Rem Koolhaas on Film in Lagos, Nigeria.* Recuperado el 19/12/2018 en: https://surface.syr.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1253&context=arc

GORELIK, A (2011) "Correspondencias" Buenos Aires, Nobuko, 2011.

GUATTARI, F (1998) El devenir de la subjetividad. Santiago de Chile, Dolmen 1998.

JAMESON, F; (1985) "La arquitectura y la crítica de la ideología" en Las ideologías de la teoría. Buenos Aires, Eterna Cadencia Editora, 2008.

(1991) [1984] Ensayos sobre el Posmodernismo. Psikolibros Letra e. Recuperado el 1/08/2019 en: https://www.academia.edu/6035938/Ensayos_sobre_el_posmodernismo

KOPP, A. (1968) Ciudad y Revolución. Titulo original: Ville et revolution. «Anthropos», París, 1968. En Montevideo, Estudiantes Comunistas de Arquitectura. 1970.

KINGDON, J. 2003 [1984] Agendas, alternatives, and Public Policies. Addison- Wesley Educational Publishers Inc. Longman, 2 Ed. 2003.

KOOLHAAS, R. (1994) "What ever happened to urbanism?" Recuperado el 21/12/2018 en: https://monoskop.org/images/6/65/Koolhaas_Rem_1995_Whatever_Happened_to_Urbanism.pdf

KOOLHAAS, R. et alt. (2001) Mutaciones. Actar, 2001.

KOOLHAAS, R. (2002) en

MARTIGNONI J (2013) Medellín: Reinvención de una Ciudad Latinoamericana - 30 Casos de Estudio. ARQA Editorial. Recuperado el 17/03/2017: http://arqa.com/editoriales/medellin-r

MOLINA, I. (1998) Conceptos fundamentales de ciencia política. Madrid, Alianza Editorial, 1998. Recuperado el 21/12/2018 en: http://metodologiainvestigacionpolitica.blogspot.com/2014/11/libro-conceptos-fundamentales-de.html

MONTANER, J Y MUXI, Z (2011) "Arquitectura y política" Barcelona, Gustavo Gili, 2011.

MONTEIRO, R (2018) "*Edifício São Vito: poder público, imprensa e estigmatização*" Recuperado el 19/12/2018 en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwijutzllK_fAhWCFpAKHZEVBZkQFjABegQICBAC&url=http%3A%2F%2Frbeur.anpur.org.br%2Frbeur%2Farticle%2Fdownload%2F5579%2Fpdf&usg=AOvVaw1Hsee4T-qKfoXSShOiXfNq

PALLARES, Francesc; (1986) "Las políticas públicas: el sistema político en acción". Trabajo presentado como Tema al Concurso para Profesor Titular en octubre de 1986. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62. Octubre-Diciembre 1988. Recuperado el 19/12/2018: en http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/Pallares,%20Francesc%20(1988).pdf

TAFURI, M. et alt. (1972) "De la vanguardia a la metrópoli. Critica radical a la arquitectura". Barcelona, Imprenta Juvenil, 1972.

TAFURI, M. (1969) "*Toward a Critique of Architectural Ideology*" "*Per una critica dell'ideologia architettonica,*" Contropiano 1 (January-April 1969); translated for this anthology by Stephen Sartarelli Recuperado el 21/12/2018 en: https://monoskop.org/images/7/79/Tafuri_Manfredo_1969_1998_Toward_a_Critique_of_Architectural_Ideology.pdf

(1973) Progetto e Utopia, Bary 1973. 7th Print. *Architecture and Utopia. Design and capitalist development*. 7th Print The Massachusetts Institute of Technology. 1990

(1984) La esfera y el laberinto: vanguardias y arquitecturas de Piranesi a los años setenta /Manfredo Tafuri. -- Barcelona : Gustavo Gili, 1984.

TSCHUMI, B. (1996) *Architecture and Disjunction*. Londres, The MIT Press 1996.

TSCHUMI B. y WALKER, E. (2006) *Tschumi on Architecture. Conversations with Enrique Walker*. Nueva York, Monacelli Press, 2006

REVISTAS:

ARCHITECTURAL DESIGN (1971), Julio.

ARQ (2017) N°96 "La arquitectura como instrumento político: Andrés Jaque y Enrique Walker en conversación." Recuperado el 19/12/2018 en https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37552672003

ARQUITECTURA VIVA (1989) N°8 "La década Rosa", Madrid, AviSa, 1989.

CAPTIULO 2:

ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2015) Proyectos Medellín 2008-2015

(2014) Equidad Territorial en Medellín. La empresa de desarrollo urbano EDU como motor de la transformación urbana. Mesa Editores, Medellín 2014. Recuperado el 20/03/2017 en: https://es.slideshare.net/EDUMedellin/equidad-territorial-en-medelln-la-empresa-de-desarrollo-urbano-edu-como-motor-de-la-transformacin-urbana

(2012- 2015). Medellín, Modelo de transformación urbana - Proyecto Urbano Integral - PUI en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo. – Recuperado el 20/03/2017 en: https://issuu.com/urbameafit/docs/medell__n_modelo_de_transformaci__n

(2011) Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas. Especial Impresores Limitada. Medellín. Recuperado el 17/03/2017: http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf

(2008) "Plan de desarrollo 2008-2011" Recuperado el 20/03/2017: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf

(2008 b) "Del miedo a la esperanza" Recuperado el 20/03/2017 en: http://www.acimedellin.org/Portals/0/documentos/publicaciones/del-miedo-a-la-esperanza-2014.pdf

(2002) Decreto 158. Recuperado el 27/03/2017 en: https://issuu.com/edu-medellin/docs/decreto_158_de_2002_camabia_a_edu

(1996) Decreto 637. Recuperado el 27/03/2017 en: http://52.23.164.1/medellin/normograma/docs/pdf/d_alcamed_0637_1996.pdf

AGUDELO VELEZ ET ALT. (2011) El transporte urbano en cable incluyendo variables latentes. Recuperado el 17/03/2017: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/medellin_team.pdf

ALONSO URÁN A. (2012) "Participación Ciudadana y espacio popular urbano en Medellín –entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social Comuna 1 y Comuna 13- una reflexión comparada." Recuperado el 17/03/2017: http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4739/1/Ur%C3%A1nOmar_2012_Participiaci%C3%B3nCiudadanaEspacio.pdf

ASOCIACIÓN INTEGRAL DE CIDUADES EDUCADORAS Coordinador LLOP TORNÉ J.M. (2009) "Ciudad, urbanismo y educación." Barcelona, 2009

BRAND LEIBLER (2012) Movilidad e inclusión social: la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable. Recuperado el 17/03/2017: https://bifea.revues.org/147

BRAND, PETER (s/d) Governing inequality in the South through the Barcelona model: 'social urbanism' in Medellín, Colombia. Recuperado el 17/03/2017: http://www.dmu.ac.uk/documents/business-and-law-documents/research/lgru/peterbrand.pdf

BOISIER, S; (1983) El difícil equilibrio. Recuperado el 17/03/2017: https://www.google.com.uy/search?q=Tres+momentos+registran+curvas+ascendentes+en+la+tasa+de+homicidios+en+la+ciudad&rlz=1C1NHXL_esUY697UY699&o

q=Tres+momentos+registran+curvas+ascendentes+en+la+tasa+de+homicidios+en+la+ciudad&aqs=chrome..69i57.673j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=Boisier,+1983&*

CARDENAS (2006) PUI-Nororiental_Sistematizacion_metodologia.pdf

CARRIÓN, F. (1998), "La constitución de un Estado descentralizado", en Ecuador Debate, núm. 44. Recuperado el 17/03/2017: file:///C:/Users/User/Downloads/fulltext.pdf

CONSEJO DE MEDELLÍN (2004) Plan de Desarrollo 2004 2007. "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía". Recuperado el 17/03/2017: https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivyrq1593SAhVCWpAKHaw0BPYQFggYMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.concejodemedellin.gov.co%2Fwebcon%2Fconcejo%2Fconcejo_gallery%2F185.doc&usg=AFQjCNE9COadRRuCTPGZXhecIKNnEDHrqw&sig2=BunQZYWuyqzmzoKMCYdhoA&bvm=bv.149760088,bs.1,d.eWE

DAVILA (2011). Pobreza participación y metrocable. Estudio del caso Medellín. Recuperado de: http://habitat.aq.upm.es/boletin/n54/ajdav.html

DAVILA J. Compilador (2012). "Los metrocables y el urbanismo social. Dos estrategias complementarias." En Movilidad urbana y pobreza UCL_UNAL. The Development Planning Unit, UCL. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 17/03/2017: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/migrated-files/Davila_2012_Movilidad_urbana_y_pobreza_UCL_UNAL_0.pdf

DAVILA, BRAND (2012) La gobernanza del transporte público urbano: Indagaciones alrededor de los metrocables de Medellín. Recuperado el 17/03/2017: http://www.redalyc.org/pdf/748/74826255013.pdf

DAVILA, BRAND (2011) "Mobility innovation at the urban margins".

Recuperado el 17/03/2017: https://www.researchgate.net/profile/Julio_Davila3/publication/272122571_Mobility_innovation_at_the_urban_margins_Medellin%27s_Metrocables/links/54e485170cf2b2314f6136b7.pdf

DÍAZ SERNA, J. (2012) La efectividad de la "inversión social" en los sectores populares del municipio de Medellín, (2001-2011). Recuperado el 17/03/2017: http://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/79/La%20efectividad%20de%20la%20%E2%80%9Cinversi%C3%B3n%20social%E2%80%9D%20en%20los%20sectores%20populares%20del%20municipio%20de%20Medell%C3%ADn,%20(2001-2011).pdf?sequence=1&isAllowed=y

DUQUE FRANCO (2014) Políticas públicas, urbanismo y fronteras invisibles. Recuperado el 17/03/2017: http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Isabel%20Duque%20Franco%20-%20Formatado.pdf

ECHEVERRY RESTREPO A, ORSINI F (2010) Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. Publicado en "Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad. Fondo Editorial Universidad EAFIT Recuperado el 17/03/2017: http://www.m.worldurbancampaign.org/sites/default/ugfiles/informalidad_y_urbanismo_social.pdf

ECHEVERRY RESTREPO A, ORSINI F (2011) Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. Recuperado el 17/03/2017: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/11900/111103_RS3_AEcheverri_%20P%2011-24.pdf

GOBIERNO DE COLOMBIA, (1991) Constitución de la República de Colombia. Recuperado el 17/03/2017: http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf

(1994) "Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" Recuperado el 17/03/2017: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%20152%20DE%201994.pdf

(1997) "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial" Recuperado el 17/03/2017: http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

(2001) "Ley 715" Recuperado el 17/03/2017: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

GONZALEZ ESCOBAR (2011) La experiencia de Desarrollo Urbano de Medellín – Escala Barrial/Comuna. Recuperado el 17/03/2017: https://seminarioinformalidadurbanorural.files.wordpress.com/2012/09/la-experiencia-de-desarrollo-urbano-de-medellc3ad11.pdf

GONZALEZ F Y OTERO BAHAMON S; (2006) La presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Recuperado el 17/03/2017: http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-237.html

HERNÁNDEZ CORREA, (2006) - PROYECTO URBANO INTEGRAL EN LA ZONA NORORIENTAL DE MEDELLÍN. Un modelo de transformación de la ciudad. Recuperado el 17/03/2017: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/pluginfile.php/142745/mod_resource/content/0/PUI-NOR_Modelo_de_transformacion_de_ciudad_Cesar-Hernandez_Madrid-2006.pdf

LOPEZ, F ET ALT (2010) Relaciones entre el concepto de movilidad y la ocupación territorial de Medellín. Recuperado el 27/03/2017 en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-12372010000100003

LOPEZ GONZALEZ ET ALT. (2007) Mejoramiento finanzas públicas locales: El caso del municipio de Medellín. 2002-2005. Recuperado el 17/03/2017: http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v21n35/v21n35a14.pdf

MARTIGNONI J (2013) Medellín: Reinvención de una Ciudad Latinoamericana - 30 Casos de Estudio. ARQA Editorial. Recuperado el 17/03/2017: http://arqa.com/editoriales/medellin-r

MAYA MUÑOZ, (2014) El modelo Medellín. Recuperado el 22/03/2017 en http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=245225&idprevia=1#.WNKGaDuGPIV

MCGUIRK, J (2014). "Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana". Madrid, Turner Publicaciones S.L; 2015

MEJIA & BRAND (2008) Relación entre movilidad y espacio público exploraciones en el sector de El Poblado, Medellín

MONTOYA RESTREPO, N. (2014) "Urbanismo Social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos". Recuperado el 17/03/2017: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/20203/20779197

OBSERVATORIO CIUDADES INCLUSIVAS (2007) Medellín Colombia: Proyecto Urbano Integral en zona Nororiental. Recuperado el 17/03/2017: http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Medell%C3%ADn_2010_es_FINAL.pdf

PEREZ FERNANDEZ (2010) HARVARD Laboratorios de reconstrucción urbana: Hacia una antropología de la política urbana en Colombia. Recuperado el 17/03/2017: http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n10/n10a04.pdf

POSADA MORALES (2014) El Gobierno Urbano-indagaciones alrededor de las heterotopias innovadoras

QUINCHÍA ROLDAN S. (2011) Acercamiento al significado del US en Medellin

QUINCHÍA ROLDAN S. (2011) Tesis Discurso ideología y poder en la produccion de ciudad, US Medellin

QUINCHÍA ROLDAN S. (2012) Urbanismo Social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín Colombia. Recuperado el 17/03/2017: http://www.colmayor.edu.co/archivos/suly_nwtbc.pdf

RAMIREZ BROUCHOUD, M.F. (2012) Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Recuperado el 17/03/2017: http://www.redalyc.org/pdf/110/11025028007.pdf

RODRIGUEZ HERRERA, C. (2012) Análisis de los procesos de Inclusión a partir de los programas de mejoramiento urbanístico. Estudio de caso línea J Metrocable. (2007- 2010) Recuperado el 17/03/2017: http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2974/1020720605-2012.pdf?sequence=1

ROZEMA, R; 2007. Paramilitares y violencia urbana en Medellín, Colombia. Recuperado el 17/03/2017: http://www.redalyc.org/pdf/599/59911150003.pdf.

SCHNITTER, P. (2003) "Sert y Wiener en Colombia. La vivienda social en la aplicación del urbanismo moderno". REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VII, núm. 146(035), 1 de agosto de 2003. Recuperado el 17/03/2017 http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(035).htm

SCHNITTER, P. (2004) Wiener and Sert's pilot plan for Medellín. Contract and presentation. Colombian Urban Planning and its vicisitudes. Recuperado el 17/03/2017 en http://www-etsav.upc.es/personals/iphs2004/pdf/194_p.pdf

VELAZQUEZ CASTANIEDA (2013) Intervenciones estatales en sectores informales Medellín. Recuperado el 17/03/2017: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74830874017

VÉLEZ ÁLVAREZ, L.G. (2013) Evolución de las empresas de agua y saneamiento de Medellín y Cali en Colombia: ¿vidas paralelas? Recuperado el 20/03/2017 en: http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/37900879.pdf

VEEDURIA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2004 2007 (2008) Recuperado el 17/03/2017: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0106/articulo11.pdf

VEEDURÍA CIUDADANA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN (2007) Pronunciamiento público Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía" Seguimiento y Evaluación Enero de 2004 – Diciembre de 2007" Recuperado el 17/03/2017: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0106/articulo11.pdf

CAPÍTULO 3.

BUSTILLO, G. (2013) "La ciudad desnuda. El ordenamiento territorial en áreas urbanas informales entre 1989 y 2013" Llamado interno de la Facultad de Arquitectura UdelaR, periodo de ejecución: 02/ 2013 -12 /2013 Inédito. Ayudantes. Bach. Agustín Fiorito. Recuperado el 23/04/2019 en: https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/la_ciudad_desnuda

BUSTILLO, G et alt (2017) "Del Plan a las acciones transformativas. Aporte a las políticas públicas de ordenamiento territorial para la implementación de un modelo de nuevo equilibrio urbano Montevideo 2030". Llamado a Proyectos I+D, Comisión Sectorial de Investigación Científica, edición 2014. Inédito. Ayudantes: Arq. Pablo Canén. Agustín Fioritio y Lucía Fernandez. Recuperado el 23/04/2019 en: https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/del_plan_a_las_acciones_transformat

CALVO, J. J. et alt (2013) Atlas demográfico y de la desigualdad en Uruguay Ed. Trilce, Montevideo, 2013.

CAPANDEGUY, D (2002); "De las reglas morales a las pragmáticas". Marzo 2002. Inédito.

CECILIO, Marta. Et alt. (2003) La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo. Publicaciones FARQ, Enero, 2003.

COURIEL, Jack; MENÉNDEZ, Jorge; (2013) Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos. Ed. Imprimex, Montevideo 2013.

FRENTE AMPLIO (1989 – 2009)

(1989) Bases Programáticas para el Gobierno Departamental, 1989.

(1994) Plan de Gobierno y Plataforma Electoral Frente Amplio 1995-2000. Talleres Diario La República, Montevideo. 1994

(2003) Grandes lineamientos programáticos del Plan de Gobierno y Plataforma Electoral 2000- 2005 (1999) en "Gestión de la urbanización en ciudades turísticas Diagnostico y Taller Local" Unidad Central de Planificación, Intendencia de Montevideo. 2003

(2004) Plan de Gobierno Frente Amplio 2005 2010.

(2009) Plan de gobierno Frente Amplio 2010 2015.

GIUDICE, Ines; (2008) Las políticas municipales de vivienda en Montevideo entre los años 1985 y 1995. Tesis final de grado Montevideo, Inédito, 2008.

GORELIK, Adrian, (2007) Conferencia dictada en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, Curso de Historia Contemporánea, clase inaugural, 2007.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO.

(1994) Plan estratégico para el desarrollo, Montevideo, Imp. Nordan.

(1994) Montevideo Visión de Ciudad, Montevideo.

(1997) Avance de Plan de Ordenamiento Territorial, Montevideo.

(1998) Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Montevideo.

(1989) Programa Habitacional de Asentamientos Precarios. Montevideo.

(2012) Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial.

(2013) Proyecto Montevideo 2030, Montevideo 2013. Recuperado en: >http://mvd2030.montevideo.gub.uy/content/proyecto-montevideo-2030<

INTERCONSULT (2004) "Evaluación de Resultados del Programa de Mejoramiento de Barrios" Montevideo, 2004.

JUNTA DEPARTAMENTAL DE COLONIA "Evolución constitucional de las

Juntas Departamentales" Recuperado en: http://www.juntacolonia.gub.uy/images/stories/normativa/evolucion_juntas.pdf

MVOTMA, (2010) "Plan Nacional de Relocalizaciones". Reglamento Operativo. Montevideo, 2010.

OSV- TACURU- UCUDAL, (2015). Informe Final: "Elaboración de un diagnóstico y análisis de recomendaciones de las Unidades de vivienda Casavalle y Misiones" Inédito. Intendencia de Montevideo PROGRAMA: MONTEVIDEO SOSTENIBLE. Implementación del plan de acción iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles (ICES) Convenio de Cooperación Técnica BID: ATN/OC-13449-UR

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

(2013) Memoria Anual 2013. Plan Juntos. Recuperado en: > http://medios.presidencia.gub.uy/juntos/pdf/memoria-anual-2013.pdf<

LEYES, DECRETOS Y PROGRAMAS:

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

Decreto Nº 24337 de 1989.

Decreto de creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda. Nº 24654, 6 de setiembre de 1990

GOBIERNO NACIONAL

Ley N° 14.006. Montevideo, 18 de agosto de 1971.

Ley 18829, 24 de octubre de 2011 Plan de Emergencia Habitacional Juntos. Octubre, 2011.

Ley Nº 18.719 Presupuesto Nacional Período 2010 – 2014. Articulo 605.

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares Préstamo BID N 1186/OC-UR Presidencia de la República

Programa de Mejoramiento de Barrios. 2752/OC UR Montevideo , 2008.

Estrategias por la vida y la convivencia. Poder Ejecutivo, Junio 2012.

CAPÍTULO 4.

AMHOFF, T. (2012) Architecture as the ideology of the plan. Revisiting Manfredo Tafuri Critique of ideology" Recuperado el 20/12/2018 en: http://eprints.brighton.ac.uk/12987/1/Tilo%20Amhoff%20-%20Architecture%20as%20the%20ideology%20of%20the%20plan%2C%202012%20%281%29.pdf

AURELI, P. V. (2008) "*The Project of autonomy: Politics and Architecture within and against Capitalism*." Nueva York, Princeton Architectural

Press. 2008. Recuperado el 20/12/2018 en: https://www.academia.edu/4707321/52819568-Aureli-Pier-Vittorio-The-Project-of-Autonomy-Politics-and-Architecture-Within-and-Against-Capitalism

(2011) Intellectual Work and Capitalist Development: Origins and Context of Manfredo Tafuri's Critique of Architectural Ideology Recuperado el 20/12/2018 en: http://thecityasaproject.org/2011/03/pier-vittorio-aureli-manfredo-tafuri/

DAY, G. (2011) Dialectical Passions. Negation in Postwar Art Theory. Columbia University Press.

FOUCAULT, M: (1981) "Un dialogo sobre el poder" Publicado inicialmente en la revista L'Arc, n.° 49, 1972. Reproducimos la traducción castellana de Francisco Monge publicada en El Viejo T o p o, n.° 6, 1977. 7. Recuperado el 29/12/2018 en: http://www.museo-etnografico.com/pdf/puntodefuga/181003focault2.pdf

GOMEZ MONTOYA, JF. (2015) El FMI, la reducción del Estado y el consenso de Washington ¿son una misma cosa?. Recuperado el 20/01/2019 en: http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v20n1/v20n1a07.pdf

HARVEY, D. (2007) Breve historia del neoliberalismo. Madrid, Ediciones AKAL, 2007 [2005].

MALLGRAVE, H F. (2011) "*An Introduction to Architectural Theroy*" Wiley-Blackwell, West Sussex.

NUÑEZ, S. (2010) Prohibido Pensar. Montevideo, Mastergraf SRL 2010.

(2012) La vieja hembra engañadora. Ensayos resistentes sobre el lenguaje y el sujeto. Montevideo, Casa editorial HUM 2012.

PLATAFORMA ARQUITECTURA (2017) "¿Arquitectura política o arquitectura social? Debaten Andrés Jaque y Gustavo Dieguez". Recuperado el 19/12/2018 en: https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/tag/gustavo-dieguez

MAZZUCA, S. (2012) Legitimidad, Autonomía Y Capacidad: Conceptualizando (Una Vez Más) Los Poderes Del Estado* Recuperado el 30/01/2012 en: http://envios.unsam.edu.ar/NEWS/pyg/SMazzuca%20-%20Stateness%20-%20RCP.pdf

NEGRI, T. (1967) "John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en 1929". Recuperado el 20/12/2018 en: http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/45624671-Negri-Toni-John-Maynard-Keynes-y-la-teoria-capitalista-del-Estado-en-1929.pdf

RANCIÈRE, J (1995) El desacuerdo. Política y Filosofia. Buenos Aires, Nueva Visión 1995. Recuperado el 19/12/2018 en: https://arditiesp.files.wordpress.com/2012/10/ranciere_desacuerdo_completo.pdf

(2006) "Política, policía, democracia" Santiago, LOM Ediciones. Recuperado el 20/12/2018 en:

https://es.scribd.com/document/357219103/Ranciere-Jacques-Politica-Policia-Democracia-pdf

SKOCPOL, Th. (1989) "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual" . Recuperado el 29/01/2019 en http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/46%20-%20Skocpol%20-%20El%20Estado%20regresa%20al%20primer%20plano..%28%2042%20copias%29.pdf

(1979) "Los Estados y las revoluciones sociales.. Cambridge University 1984. Fondo de Cultura Económica, Mejico D.F. 1979.

TRONTI, M. (2001) *Obreros y capital*. Madrid, Editorial Akal.

ŽIŽEK, S (2008) "En defensa de la intolerancia" Ediciones sequitur Madrid, 2008. Recuperado el 20/12/2018 en http://www.resistenciavegana.es/descargas/Fanzines%20Variados/Tematica%20Lucha%20Social/En%20defensa%20de%20la%20intolerancia/En%20defensa%20de%20la%20intolerancia.pdf

(2003) "Ideología. Un mapa de la cuestión" (1994). Fondo de la Cultura Económica de Argentina. Buenos Aires. 2003.