

LAS LUCHAS POR LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL ESPACIO PÚBLICO, BREVE ANÁLISIS DEL MOVIMIENTO #NI UNA MENOS EN ARGENTINA

Struggles over gender inequality in public space: Analysis of the Ni Una Menos movement in Argentina

ALEJANDRA ORELLANA RUEDA*

RESUMEN: La desigualdad histórica de las mujeres en el espacio privado impacta las relaciones sociales en el espacio público con altos índices de acoso sexual, callejero y femicidios. Desde ahí, la transcendencia urbana de las marchas feministas callejeras en países del sur contra la violencia machista. El artículo, mediante metodología cualitativa de revisión de información documentada y la acción-participativa, analiza el caso de movilización feminista argentino "Ni Una Menos". A partir de este caso, que marca una tendencia en países del sur, es posible dilucidar pistas de transformaciones en el diseño de políticas públicas y re-apropiación de espacios públicos, trazando caminos para la condición necesaria de igualdad de género.

PALABRAS CLAVES: Espacio público, movimiento feminista, #Ni Una Menos, políticas públicas, igualdad.

ABSTRACT: The historical inequality of women in private spaces impacts social relations in public space with high rates of sexual harassment, street violence and femicides. This leads to the transcendence of feminist street marches in countries of the Global South against machista (chauvanistic) violence. The article uses qualitative methods of document review and participatory action research to analyze the case of the Argentinian feminist mobilization "Ni Una Menos". Based on the case study, which marks a trend in countries of the Global South, the article proposes transformations to public policy design and the reappropriation of public space in order to sketch possible pathways to the necessary condition of gender equality.

KEY WORDS: Public space, feminist movement, #Ni Una Menos, public policy, equality.

Recibido: 02.05.2020 Aceptado: 30.06.2020

* Estudiante de Magíster en Urbanismo y Ordenamiento Territorial. Instituto de Urbanismo, Geografía Alpina de la Universidad Grenoble, Grenoble, Francia. alejandra.orellana.rueda@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7279-7317>

INTRODUCCIÓN

Decir ni una menos no fue, ¡no es!, un ruego ni un pedido. es plantarse de cara a lo que no queremos, ni una víctima más, y decir que nos queremos vivas, íntegras, autónomas, soberanas. Dueñas de nuestros cuerpos y nuestras trayectorias vitales. (manifiesto "el grito en común: ¡vivas nos queremos! Martes, 31 de mayo de 2016)

El género es una construcción social, es decir, un "conjunto de normas diferenciadas para cada sexo, que cada sociedad elabora según sus necesidades y son impuestos a los individuos a partir del nacimiento" (Subirats, 1994, p. 59), siendo un componente creador de desigualdad entre las relaciones de mujeres y hombres, el cual afecta todos los ámbitos de la sociedad contemporánea, entre ellas en el uso y apropiación del espacio público, y en el conjunto de normas diferenciadas de ser y hacer de las ciudades. Asimismo, como asevera Valdivia, "la configuración espacial de género reproduce la dicotomía público y privado y la división sexual del trabajo, pero, al mismo tiempo, el espacio reproduce y contribuye a la propagación de dichos dualismos" (2018, p. 66).

Según Coutras (1987), los roles de las mujeres estaban limitados a sostener la vida familiar, su accionar se restringía al espacio privado de la familia, ello influenció la representación que las propias mujeres tenían de sí mismas y de sus roles y en el uso y adquisición de derechos a la ciudad. La Geografía del Género, elaborada por Jacqueline Coutras (1987), se ha orientado a analizar cómo las desigualdades materiales y políticas construyen socialmente las relaciones sociales. Desde el punto de vista de Coutras (1987), la aproximación a la representación y apropiación de la ciudad del lado de las mujeres y grupos excluidos, se desarrolla más al interior de los espacios privados de las familias y han influenciado posteriormente en sus propias representaciones y adquisición de igualdad de derechos sobre la ciudad.

Desde ahí, como éstas han influenciado posteriormente en sus propias representaciones

y adquisición de igualdad de derechos sobre la ciudad.

Los atributos vinculados a los estándares androcéntricos priman sobre los femeninos y esta relación de poder se conforma física y simbólicamente en el espacio público, generando diversas desigualdades en el uso de éstos. Esto tiene diferentes efectos y se expresa en diferentes escalas a nivel espacial a través de la representación y diseño del espacio público. El colectivo español Equal Saree (2017) analizó cómo los patios de escuelas de Barcelona son una expresión de desigualdad que se ve reflejada también en los patios de las escuelas de España. En la escuela, primer espacio de socialización, son los varones quienes se toman y apropian del espacio público, jugando en la llamada "cancha de fútbol." Como lo señala este colectivo: "Con el paso del tiempo, todo lo que allí se viva acabará reproduciéndose en los espacios públicos de la edad adulta (...) El ámbito educativo reproduce pautas patriarcales que construyen de forma distinta la identidad de niñas y niños, definiendo roles diferenciados en función del género" (Equal Saree, 2017, p. 35).

Un estudio realizado por la Intendencia de Montevideo, en este mismo sentido, analizó los nombres de calles, a través de la toponimia urbana, que es el análisis histórico-social de los nombres de calles y espacios públicos de la ciudad, evidenciando otra demostración de la desigualdad de género. La mayor parte de los nombres propios de principales calles y avenidas de las grandes capitales del mundo pertenecen a hombres (Intendencia de Montevideo, 2017). Su proyecto "Mujeres con calle" plantea que esta ciudad uruguaya posee un 93% de calles, avenidas y espacios públicos que distingue a varones y sólo un 7% a las mujeres. Cabe notar que existen más nombres de mujeres ligadas a personajes femeninos de ficción que de mujeres políticas.

En relación con la apropiación del espacio público de mujeres y diversidades, la ONU

(2017) da cuenta que son las mujeres las que son mayoritariamente agredidas por acosos sexuales callejeros. Actualmente, el acoso sexual callejero que se refiere a "aquellas prácticas con connotación sexual explícita o implícita, que ocurren con carácter unidireccionalidad entre desconocidos dentro de los espacios públicos, con el potencial de provocar malestar" (OASC, 2015, p. 8) es uno de los primeros obstáculos para alcanzar la real igualdad entre mujeres y hombres (ONU, 2017). En países del sur (Authier, 2019), como Chile "tres de cada cuatro personas han sufrido acoso sexual callejero, en los últimos 12 meses, es decir, un 75% de la población. En el caso de las mujeres, la cifra llega al 85% y de los hombres, al 55%" (OACS, 2017).

Según lo señalado por García Vázquez, "violencia en base al género en los entornos urbanos puede ser una limitante para el ejercicio de derecho a la ciudad de las mujeres" (2017, p. 13). Comprendiendo lo trascendental que es el espacio público en el corazón de la organización de una ciudad, pues es el espacio público, por excelencia, el lugar de expresión política (Lefebvre, 1976). Participar y ser actora/actor vinculante de la toma de decisiones de una ciudad debiese ser independiente de la posición socioeconómica y género que se tiene.

Los antecedentes expuestos dan cuenta de cómo las construcciones sociales androgénicas y patriarcales han marcado el uso y definición de los espacios públicos urbanos. Desde ahí lo trascendental de las acciones sociales y los diferentes movimientos feministas a lo largo de la historia para apropiarse del espacio público y visibilizar otras representaciones, cuestionando estas visiones y formas de apropiación del espacio público hegemónico.

El presente artículo analiza los efectos de las marchas feministas para incidir en la transformación del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de género en países del sur, vinculado estrechamente a la apropiación y representación del espacio público.

MARCO TEÓRICO

Para visualizar las diferentes luchas que han generado las mujeres en pos de la adquisición de una mayor igualdad y equidad, se abordará un breve recuento sobre los hitos más preponderantes de los cuatros olas del feminismo a nivel mundial.

Una primera ola del feminismo surge con la Revolución Francesa. Según Gamba (2008), este momento histórico de la lucha de las mujeres se dio por el contexto de una "ideología igualitaria y racionalista del Iluminismo, y a las nuevas condiciones de trabajo surgidas a partir de la Revolución Industrial" (Gamba, 2008, p. 2). Una segunda ola de estos movimientos, entre mediados del siglo XIX hasta principios del XX, demandaba la incorporación de la mujer al trabajo y el derecho a voto, eran las llamadas "sufragistas". Según Gamba (2008): "La demanda principal fue el derecho al sufragio, a partir del cual esperaban lograr las demás conquistas" (Gamba, 2008, p. 3). Tras la segunda Guerra Mundial las mujeres buscaban mayores derechos laborales, leyes en relación con la reproducción, sexualidad y familia, entre otras.

Posteriormente, con la revolución de las flores en 1960, década histórica de los países del norte en plena ebullición de sus movimientos sociales, las mujeres salieron a las calles para la adquisición de derechos reproductivos y sexuales. Así, surgen con ello nuevas interpretaciones y cuestionamientos sobre las relaciones de género imperante, donde la jerarquía de lo masculino sobre lo femenino se basa en patrones de género que instalan los valores androcéntricos como los protagónicos. Esta crítica a las relaciones de género "implica una crítica radical a las bases de la actual organización social". "Ya no se acepta al hombre como prototipo del ser humano, como universal. Luchamos, sí, porque no se nos niegue ningún derecho, pero luchamos, sobre todo, para acabar con la división de papeles en función del sexo" (Uría, Pineda y Oliván, 1985, citado por Gamba, 2008, p. 3).

Hoy por hoy, se está transitando a una cuarta ola del feminismo, que surgió con fuerza en Argentina el 2015 contra la violencia machista, nacida en las entrañas de los países del sur, (Mendoza, 2014) y, cuya huella más visible ha sido el movimiento feminista argentino "Ni Una menos" (Gamba, 2008) (ver figura 1). En su mayoría las antiguas olas del feminismo estaban centradas en un modelo

eurocéntrico, en base a mujeres blancas, heterosexuales, de países del norte. No obstante, como lo señala Espinosa, "desde hace algunas décadas el feminismo latinoamericano viene desarrollando un pensamiento crítico y una política que intente tomar en cuenta las desigualdades de raza y clase en que vive un porcentaje importante de las mujeres de la región" (2014, p. 309).



Figura 1. Imagen "Ni Una Menos" Argentina, ciudad Buenos Aires, 03 de junio 2015 Fuente: Prensa Senado.

El entramado de esta cuarta ola del feminismo propone un movimiento con raíz e identidad mestiza, indígena, plurirracial, afrodescendiente, diversa (Gómez, 2012), el cual está apropiándose masivamente de las calles para adquirir igualdad de

oportunidades para mujeres y diversidades. En la base de las reivindicaciones de estos (ver figura 2) movimientos feministas están presentes las fuertes desigualdades en la división de las tareas productivas y reproductivas.



Figura 2. En marcha "8M" Argentina, ciudad La Plata, 08 de marzo 2019. Fuente: Aimé Olivera Caniumir. Archivo personal de la autora.

Como plantea Federici, Hendel y Touza (2004) es a fines de la Edad Media en Europa y con la caza de brujas cuando se separó el trabajo reproductivo del productivo, otorgándole un menor valor al primero. Esto alcanzó su punto más alto en el siglo XIX con la creación del ama de casa a tiempo completo, se redefinió el lugar de las mujeres en la sociedad y se la dejó no sólo a cargo del trabajo reproductivo, sino que aumentó su dependencia respecto de los hombres y el Estado, relegándolas al espacio privado, al doméstico.

Con la revolución industrial esto se fue incrementando, se separaron totalmente las actividades productivas de las reproductivas y se le adjudicó a cada género un rol (Valdivia, 2018). Por un lado, se dejó a los hombres a cargo de las actividades productivas posicionándolos en el espacio público. Por otro, se relegó a las mujeres a las tareas reproductivas, a satisfacer las necesidades del hogar, confinándolas al espacio privado (Gilligan, 2009).

Posteriormente, con el desarrollo del capitalismo, se intensificó el rol de la mujer al interior del hogar, del cuidado, a cargo

de este trabajo no remunerado. Para sustentar todo el actual sistema económico era necesario que un sector de la población se dedicara a las labores vitales de cuidado para que el resto de la población pudiera trabajar en la industrialización de las sociedades modernas (Durán, 2012).

Federici (2004) y Durán (2012) comprueban cómo la división sexual del trabajo relegó a las mujeres a reproducir la fuerza de éste a las labores de cuidado al interior del espacio doméstico, al espacio privado, dejando a los hombres el espacio público.

Derecho a la ciudad como lugar de expresión política

Es en la ciudad - como "lugar de expresión política y como derecho a adquirir", como proceso de adquisición de libertad y proceso de individualización de la sociedad- el espacio (Lefebvre, 1976) donde miles de mujeres y diversidades salen hace décadas al espacio público a manifestarse contra la violencia machista, sobre todo en países del sur, cuna de esta cuarta ola de feminismo, para poner el debate público hacia una igualdad de género y pluralidad diversas (ver figura 3).



Figura 3. Marcha de mujeres en el Congreso de Argentina durante la presentación de la Ley de aborto. 28 de mayo de 2019. Fuente: Gabriel Sotelo. www.globallookpress.com

El espacio público, como lugar de proyección de los vínculos sociales, es el lugar *sine qua non* donde se pueden modificar las relaciones de género androcéntricas imperantes. El supuesto que se sostiene en este artículo es que las manifestaciones callejeras feministas son, en una primera instancia, una plataforma de visualización para instalar la discusión sobre la equidad de género en los medios y la opinión pública. De esta manera, estas se

convierten en un motor de cambio de las relaciones de género impuestas y, por otra parte, en los cambios en las formas de apropiación del espacio público.

Para dar cuenta de este mecanismo se explicará brevemente a continuación el caso del movimiento feminista argentino "Ni Una Menos" y la campaña para el "Aborto, Legal, Seguro y Gratuito" (ver figura 4).



Figura 4. Marcha por el aborto en Buenos Aires, Argentina. Abril 2018.
Fuente: Natacha Pisarenko. Archivo personal de la autora.

De acuerdo con Lefebvre (1976), en cuanto a la toma de conciencia de la percepción de la ciudad como el desafío de la sociedad, no existe neutralidad social y política en este espacio, pues es la proyección de los vínculos sociales, el espacio donde se construye y manifiesta el ser humano político. Es este espacio físico donde no sólo se habita, sino también el lugar de encuentro de estas relaciones sociales de género basadas en estándares androcéntricos y que influyen no sólo lo social, sino también en las formas de vincularse mujeres-hombres en lo económico, político y cultural.

METODOLOGÍA

Se realizó un estudio de caso del movimiento "Ni Una Menos" en Argentina, a través de los métodos de revisión de información documentada, notas de prensa

y diarios, entrevistas en internet y la acción participativa.

El estudio se estructura en tres momentos. En el primer artículo, se realiza una sucinta revisión histórica de los procesos de movilización por los derechos de las mujeres, en conjunto con algunos datos que ejemplifican esta situación desigual de género evidenciada directamente al espacio público. En un segundo momento, se desarrollará un análisis del movimiento "Ni Una Menos" en Argentina como caso relevante para observar los efectos de las movilizaciones feministas en la reivindicación de los derechos sociales y de uso de los espacios públicos. Finalmente, se analiza cómo este movimiento feminista logró trascender desde el espacio público al político para ser motores de transformación hacia el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas que generaron un cambio cultural hacia la condición necesaria de igualdad.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Caso de estudio: el movimiento ni una menos en argentina. Las luchas por las desigualdades de género en el espacio público

Desde el 2015, el movimiento feminista "Ni Una Menos", o la llamada cuarta ola del feminismo, ha revolucionado la sociedad argentina. Este movimiento emerge el 3 de junio del 2015 cuando se convoca a una masiva marcha en ese país, siendo encauzada por periodistas y comunicadoras argentinas, que meses antes se habían reunido mediante maratones de lecturas denunciando la alta tasa de femicidios y la forma en que se trataba a la víctima por los medios de comunicación y, con la muerte de 1 mujer cada 30 horas el año 2014. Cansadas de la violencia machista deciden convocar a esta marcha y lograron reunir a 250.000 personas en la Plaza del Congreso en Buenos Aires y 400.000 personas alrededor de 120 diferentes ciudades en Argentina (Accossatto y Sendra, 2018).

Este movimiento posee varias características que permiten comprender su incidencia en el tema. Por un lado, la intensa visibilización de la temática que se hizo bajo el estratégico uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), a través de éstas el movimiento tuvo un efecto multiplicador. La cohesión de las redes, la organización interna, el alcance global y la influencia de los medios de comunicación permitieron un rápido impacto e interacción entre las diferentes usuarias, siendo el llamado de "Ni Una Menos" una "consigna que llegó a la sociedad de forma masiva" (Accossatto y Sendra, 2018, p. 128).

Otra de las características del movimiento feminista "Ni Una Menos" fue su transversalidad y horizontalidad, en ello las TIC's también fueron claves, pues posibilitaron la "organización interna" y de forma horizontal, libre, permitiendo la

versatilidad de uso de las plataformas. Los valores de participación horizontal, reflexiva, pluralismo, negociación de conflictos, toma de la palabra, democracia y participación directa (Di Marco, 2003, citado por Alma y Lorenzo, 2009) fueron también extrapolados a la forma de organizarse de este movimiento.

Una de las acciones que tuvieron quizás mayor impacto fueron las acciones de irrupción masivas en espacios públicos emblemáticos de la ciudad. Una de ellas fue la masiva marcha y vigilia que se llevó a cabo la noche del 13 de junio de 2018 para la votación de la media sanción de ley a favor del aborto segura, legal y gratuito. Miles de mujeres se reunieron en las lluviosas y heladas calles de Buenos Aires para apropiarse creativamente de ese lugar durante 17 horas y esperar la votación en la Plaza del Congreso, principal espacio público al exterior de la cámara de diputados de Argentina.

Al revisar los diferentes registros fotográficos y audiovisuales existentes resalta la profunda y masiva apropiación del espacio público realizado por las mujeres del movimiento. Ataviadas con el símbolo del pañuelo verde, la oleada verde irrumpió las principales calles y espacios públicos de las ciudades de Argentina. Para el 03 de junio del 2015, 400.000 personas en la Plaza del Congreso en Buenos Aires y para el 13 de junio del 2018 casi un millón de personas a la calle también en el mismo espacio público. ¿Por qué la Plaza del Congreso?, porque es uno de los espacios políticos fundamentales del país, situado frente al Congreso de la Nación Argentina, donde se forman y sancionan las leyes federales.

Además, de los principales lugares y plazas públicas del país, la "revolución de las hijas", vestidas con el pañuelo verde, salieron a los espacios públicos para manifestarse pacíficamente a través de performances, cantos, actuaciones y batucadas, entre otras actividades artísticas. Tomándose y apropiándose mediante una verdadera

“marea verde”, generando una fuerza del colectivo capaz de unir valientemente sus voces y cuerpos ante las demandas. A raíz de lo anterior, que Yurderkys Cabrera llama la “genealogía de la experiencia”, se produjeron nuevas canciones, músicas, performances, exposiciones que dieron y dan forma y fondo a esta cuarta ola de feminismo sosteniendo y apropiándose de otra forma el espacio público. Todas nuevas prácticas artísticas ciudadanas, participativas, horizontales permitieron la re-apropiación de las calles de Argentina.

Los ENM. Encuentros Nacionales de Mujeres, 33 años de trayectoria en la toma de espacios públicos de mujeres y disidencias argentinas

Una segunda arista urbana y espacial del movimiento “Ni Una Menos” han sido los

Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM), estos son espacios donde durante tres días las mujeres y disidencias de Argentina y de países del sur se encuentran para discutir políticamente bajo los principios de “autogestión, autonomía, horizontalidad, democracia, auto convocatoria y autofinanciamiento” (Alma y Lorenzo, 2009, p. 42). Estas experiencias populares surgieron en la década del 90 y tuvieron como resultado “el traslado de la política al territorio, ocupando el espacio público como foro de debates, discusiones, propuestas y reclamos” (Alma y Lorenzo, 2009, p. 31). Desde 1986 se realizan anualmente los ENM, en Argentina, un proceso poco documentado al respecto (ver figura 5). Las estrategias y discurso de las ENM han sido una base importante en las prácticas dentro del movimiento feminista contemporáneo de “Ni Una Menos” (Di Marco, 2003, citado por Alma y Lorenzo, 2009, p. 32).



Figura 5. Taller preparatorio sobre el trabajo no remunerado de las mujeres en el campo y en la casa de Marcha “8M” Argentina, ciudad La Plata, 8 de marzo 2019 Fuente: Aimé Aimé Olivera Caniumir Archivo: Personal.

La apropiación del espacio público, como espacio de arena política, es un momento de inflexión de las mujeres argentinas y disidencias, y para adquisición de sus libertades. Algunos de los logros a nivel político (ver figura 6) han sido la promulgación de la Ley Micaela, en el año 2019. El nombre

de esta ley se puso para recordar a Micaela García, víctima de femicidio. La ley ordena capacitar obligatoriamente en género y violencia de género a todas las personas que trabajan en la función pública, incluyendo todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.



Figura 6. Marcha en el 33 Encuentro Nacional de Mujeres ciudad de Trelew, provincia de Chubut Argentina, octubre 2018. Fuente: Aimé Aimé Olivera Caniumir Archivo: Personal.

CONCLUSIONES

El movimiento “Ni Una Menos”, con estrategias propias y recogiendo la tradición reivindicativa de anteriores movilizaciones, ha contribuido en casi 5 años a instalar en la agenda pública y política el debate sobre la violencia machista y el aborto legal, seguro y gratuito.

La apropiación directa del espacio público por parte de las manifestantes del movimiento “Ni Una Menos”, es el espacio simbólico catalizador de un nuevo proceso de emancipación a largo plazo para que las mujeres y diversidades adquieran una

igualdad en cuanto los roles históricamente asignados. Son las marchas feministas en el espacio público el lugar donde se construye y manifiesta el ser humano político para ser motor de cambio en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades y erradicación y reparación de la violencia de género. Es entre este transitar, entre público y privado, donde se caminará hacia nuevas formas de articular las relaciones de fuerza y dominación para modificar las pautas establecidas por un sistema androcéntrico, a fin de generar relaciones más igualitarias en todos los ámbitos de la sociedad.

Como hace siglos, la lucha política de las mujeres y diversidades continuará en las calles y los espacios públicos hasta que estos elementos se hayan incorporado a las prácticas cotidianas y familiares del diario

vivir. De esta forma, ellas están luchando por adquirir otro tipo de libertades y explorando otros roles posibles en la expresión sobre su propio "derecho a la ciudad" (ver figura 7).



Figura 7. Marcha Conmemoración día de la Mujer 8M 2020, visión norte-sur Fuente:Fotografía de Iván Canales Grenoble, Francia 2020. Fuente: archivo personal.

En América Latina, en los países del sur, se presencia un momento histórico de explosión de los roles históricamente otorgados a las mujeres y diversidades en el espacio

público y son estas marchas e intervenciones ciudadanas motor de cambio para alcanzar la tan anhelada y necesaria igualdad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accosato, R. y Sendra, M. (2018). Movimientos Feministas en la era digital. Las estrategias comunicacionales del movimiento Ni Una Menos. *Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 6(8), 177-136. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/ceshc-unermb/20180909030404/07_Accosatto.pdf
- Alma, A. y Lorenzo P. (2009). *Mujeres que se encuentran. Una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en Argentina (1986-2005)*. Buenos Aires: Feminaria.
- Authier, J. Y., Baggioni, V., Cousin, B., Fijalkow, Y., y Launay, L. (Eds.). (2019). *D'une ville à l'autre: la comparaison internationale en sociologie urbaine*. Paris: La Découverte.
- Coutras, J. y Beaujeu Garnier, J. (1987). *Des Villes Traditionnelles Aux Nouvelles Banlieues*. Paris: Sedes.
- Durán, M. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Espinosa, Y. (2014). Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos latinoamericanos: Complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional. En Miñoso, Y., Gómez Correal, D. y Ochoa Muñoz, K. (Eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 309-324). Popayán, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Equal Saree. (2017). *El patio de la escuela en igualdad. Guía de diagnosis e intervención con perspectiva de género*. Barcelona: Equal Saree.
- Federici, S., Hendel, V. y Touza, L. (2012). *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Gamba, S. (2008). Feminismo: historia y corrientes. *Mujeres en Red. El periódico feminista*. Recuperado de <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1397>
- García, M. L. (2017). Derecho a la ciudad en las ciudades seguras para mujeres: mejoramiento barrial en la Ciudad de México. *Defensor. Ciudades seguras para mujeres y niñas*, 14(1), 10-15. Recuperado de https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_01_2017.pdf
- Gilligan, C. (2009). Le care, éthique féminine ou éthique féministe ? *Multitudes*, 37-38(2), 76-78. doi:10.3917/mult.037.0076.
- Gómez, D. (2011). Feminismo y modernidad/colonialidad: entre retos de mundos posibles y otras palabras. En *Otras Palabras*, (19), 43-61.
- Intendencia de Montevideo. (2017). 3er Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020. Recuperado de <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/a/3erplandeigualdaddegenerocompromisos2016-2020.pdf>
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mendoza, B. (2014). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. En Miñoso, Y., Gómez Correal, D. y Ochoa Muñoz, K. (Eds.), *Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala* (pp. 91-103). Popayán, Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Observatorio Acoso Sexual Callejero Chile (2015). *Estudio de caracterización y opinión sobre el acoso sexual callejero y sus posibles sanciones*. Recuperado de <https://www.ocac.cl/encuesta-2015-esta-chile-dispuesto-a-sancionar-el-acoso-callejero/>

Organización de las Naciones Unidas Mujeres. (2017). Informe anual 2017-2018. Recuperado de <https://www.unwomen.org/-/media/annual%20report/attachments/sections/library/un-women-annual-report-2017-2018-es.pdf?la=es&vs=458>

Subirats, M. (1994). Conquistar la igualdad:

la coeducación hoy. *Revista Iberoamericana de educación*, (6), 49-78. doi: [10.35362/rie601207](https://doi.org/10.35362/rie601207)

Valdivia, B. (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. *Hábitat y Sociedad*, (11), 65-84. doi: [10.12795/habitatsociedad.2018.i11.05](https://doi.org/10.12795/habitatsociedad.2018.i11.05)

APROBACIÓN DEL PLAN REGULADOR COMUNAL DE ÑUÑO A TRAVÉS DEL USO CREATIVO DE LA NORMATIVA*

Approving the zoning plan of Ñuñoa through the creative use of the rules

MATTHEW WELLINGTON CAULKINS**

RESUMEN: A propósito de la incertidumbre jurídica que un decreto reciente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) trata de solucionar, el presente artículo analiza la aplicación de un instrumento normativo en un caso de planificación urbana local. Se propone que esa aplicación se entienda mejor con un enfoque en el uso estratégico de la normativa. Los instrumentos normativos no se aplican de forma mecánica sino de forma selectiva y con orientación a cumplir objetivos de forma creativa. Se revisa un estudio de caso de forma interpretativa y basada en entrevistas y revisión de documentos, es el caso conflictivo de la aprobación de una modificación integral al Plan Regulador Comunal de la municipalidad de Ñuñoa frente a una significativa insatisfacción ciudadana. El análisis demuestra la importancia de la representación de la planificación como la mera aplicación de sus instrumentos normativos y la potencia de un enfoque en la aplicación de los instrumentos normativos para entender la gobernanza, demostrando el cumplimiento selectivo y creativo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Se insiste que cualquier movilización por crear instrumentos normativos más justos debe ser complementada por un esfuerzo de analizar la aplicación de esos instrumentos.

PALABRAS CLAVES: Instrumentos de planificación urbana, cumplimiento creativo, uso de la normativa.

ABSTRACT: Regarding the legal uncertainty that a recent decree of the Ministry of Housing and Urban Planning tries to resolve, this article analyzes the application of planning instruments in a case within Chilean urban planning institutions. The argument proposed here is that application of planning tools is best understood through the lens of the strategic use of rules. Planning instruments are not applied mechanically but selectively and with an orientation to the creative achievement of goals. The paper presents an interpretive case study based on interviews and documentary analysis. A conflictive case is reviewed, the approval of a modification to a zoning plan in the municipality of Ñuñoa in the face of significant citizen dissatisfaction. The analysis demonstrates the importance of the representation of planning as mere application of normative instruments and the usefulness of a focus on the application of planning instruments to understand governance and demonstrate selective and creative compliance of regulations. The article insists any mobilization to create more just planning tools must be complemented by an effort to analyze their application as well.

KEY WORDS: Planning tools, creative compliance, use of the rules.

Recibido: 23.06.2020 Aceptado: 09.07.2020

* El autor agradece el apoyo de Alberto Gurovich con la investigación inicial y de Ruth Beilin y Mauro Fontana con el desarrollo conceptual del análisis.

**PhD. Estudios Urbanos. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía. Universidad de Concepción, Concepción, Chile.
matthewwcaulkins@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2544-1518>

INTRODUCCIÓN

Recientemente la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU) emitió un decreto buscando dar mayor seguridad al mercado nacional sobre la aplicación del marco normativo que rige a la construcción. Sin embargo, el decreto no hace más que afirmar hechos evidentes cuando dice que los “permisos, aprobaciones y autorizaciones emitidas por los Directores de Obras Municipales gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios” (Decreto 14, 2019). No tardó más de dos días para que titulares insistieran que el decreto no lograría resolver la “incertidumbre jurídica” (Gotschlich y Miranda, 2019). El presente artículo parte de la comprensión reduccionista de la aplicación de los instrumentos de la planificación en la literatura especializada de planificación urbana para proponer como hipótesis que la aplicación de los instrumentos normativos es intencional y creativa, lo cual se revisa a través de un caso conflictivo de la planificación urbana local.

El estudio se enfoca en la importancia de las acciones dentro de los diversos niveles institucionales de la planificación. Contrario al ideal de que las decisiones se limitan a la esfera política y su aplicación sin discreción a la esfera burocrática (Svara, 2001), las acciones en la planificación local son acciones orientadas a objetivos, creativos y selectivos en su utilización de distintos elementos de la normativa. La normativa conforma lo que se denomina un campo normativo, un espacio complejo donde distintos cuerpos normativos se sobreponen y el cumplimiento de cualquier norma específica depende de una complicada evaluación táctica por parte de los actores institucionales respecto a la necesidad y la utilidad de aplicar a esa norma en particular, siendo este argumento una pieza clave para entender que cualquier movilización social por crear normativas más justas debe incluir un enfoque hacia su aplicación.

Para entender ese espacio de incertidumbre en la aplicación de la normativa se presenta un caso asociado a la construcción de la edificación en altura y la participación de un grupo de acción ciudadana local en la aprobación del Plan Regulador Comunal de Ñuñoa entre 2004 y 2007. En ese momento, se buscaba aumentar la densidad del área municipal en cumplimiento al Plan Intercomunal de Santiago de 1994 y frente a una oposición ciudadana potente. Debido a un aumento notoria de la altura de edificación entre 2004 y 2006 (ver figura 1) distintos grupos ciudadanos se organizaron, dando a conocer su descontento en los medios de comunicación locales y nacionales. Colectaron firmas en las plazas locales exigiendo una moratoria respecto a la aprobación de edificación en altura sobre los cuatro pisos y una discusión ciudadana amplia del plan (Aguirre y León, 2007). Aunque el caso habla sobre un Plan Regulador Comunal, el enfoque del estudio no está ahí sino en la aplicación creativa y selectiva de otro instrumento normativo - la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) - necesario para aprobar al Plan Regulador Comunal nuevo.



Figura 1. Aumento de la edificación en altura en la avenida Irrazábal (Zona 1). Fuente: Elaboración propia.

MARCO TEÓRICO

Instrumentos normativos y su aplicación

Varios son los autores que insisten en la importancia de un análisis que empiece a abrir a la “caja negra” de la implementación en la planificación (Hupe y Hill, 2016; Loh, 2017). Sin embargo, en las investigaciones en el campo de la planificación urbana hay una tendencia en confundir la existencia de instrumentos normativos con su implementación. Algunos estudios analizan cómo actores políticos o técnicos han realizado ajustes a los instrumentos de planificación para lograr sus objetivos. En este sentido, Vicuña (2013) explica cómo se han hecho ajustes a los instrumentos de planificación urbana buscando beneficiar a los empresarios de la construcción. Otros estudios identifican distintas deficiencias de la planificación local respecto a incluir mejor a la participación ciudadana (Herrmann y Van Klaveren, 2016), reducir el sprawl de las ciudades (Gomez y Moris, 2017) o tomar en cuenta factores de riesgo (Villagra, Herrmann, Quintana y Sepúlveda, 2016). En cada caso, se propone modificar a los instrumentos de planificación urbana existentes para incorporar a la materia estudiada, entendiendo así, que la implementación vendría incorporada en la existencia de los nuevos instrumentos propuestos, olvidando el aprendizaje social necesario para que la aprobación de nuevos instrumentos llegue a afectar a las acciones de amplios sectores de la sociedad. Así, se aprecia que en la literatura enfocada en la planificación urbana no se discute cómo se aplican los instrumentos normativos. Debido a esa omisión se perpetúa la idea de que los instrumentos se aplican de forma mecánica.

Por otro lado, desde las investigaciones sobre la administración pública surge la hipótesis de que los instrumentos normativos se aplican de forma intencional y creativa (Batory, 2016; Wagenaar, 2014). En ese sentido, hay varios estudios donde podemos percibir como esa implementación ocurre en un mundo práctico que se caracteriza

por su orientación a la acción. Esas acciones, aunque gatilladas por reglas, no necesariamente las obedecen de forma sencilla cuando, por ejemplo, funcionarios europeos de la inmigración deciden si ciertas normas pueden ser creíblemente evitadas para favorecer un cliente o si evitarlas les costaría una reprimenda de sus superiores (Wagenaar, 2004). Una trabajadora social holandesa decide de forma intencional cuando limita los beneficios entregados a las personas sin techo según reglamentos y cuando busca una manera creativa de garantizar la salud y seguridad de sus clientes, aun a pesar de esos reglamentos (Wagenaar, 2006).

En la misma línea, pero en materia de planificación urbana, Throgmorton (2003) explica cómo los urbanistas crean “historias” a través de la caracterización de personajes, escenarios, ritmos e imágenes con los documentos oficiales y minutas que producen en su labor cotidiana. Estas historias guían a la atención de los participantes en los conflictos en esta dirección y no aquella. También Batory (2016), explica cómo los burócratas cumplen normativas de forma creativa, distinguiendo el cumplimiento (meramente) simbólico que busca aparentar cumplir una regla nueva sin la necesidad de cambiar rutinas establecidas.

Al perseguir sus objetivos, los actores institucionales buscan “lo que funciona” en diferentes situaciones. Sus acciones siempre son intencionales, ya que cada actor busca alcanzar sus propios objetivos. Sin embargo, la acción siempre tiene lugar en el “presente eternamente en desarrollo” (Cook y Wagenaar, 2012, traducción del autor), donde los actores tienen una comprensión limitada de las acciones de todos los otros actores. Volviendo al ámbito de la planificación urbana local, un interesante estudio de Chia, Vitry y Negrete (2016) revisa cómo los instrumentos normativos sirven para coordinar a la acción en un territorio. Su implementación no ocurre por la sola existencia de esos instrumentos,

de la interacción de los variados actores sociales e institucionales y de su aprendizaje colectivo respecto a la gobernanza. Esto es, tienen que generarse nuevos conocimientos y nuevas prácticas para que nuevos instrumentos lleguen a apropiarse.

La implementación de las normativas burocráticas es en sí misma una acción estratégica compleja más que una acción sin reflexión. Heidelberg (2016), a partir del estudio de un caso de fracaso en la aprobación de una política pública en Estados Unidos de América, explica la importancia del enfoque en el ejercicio del poder. No todo fracaso es lo que parece ser. Las acciones administrativas dependen del entendimiento profundo de las normativas por parte de los administradores públicos. Demuestra la importante relación entre los aspectos visibles de las normativas legibles y la dimensión, muchas veces invisible, del uso de esas reglas.

En resumidas cuentas, siempre es necesario que los actores en las instituciones públicas ejerciten discreción al decidir sobre lo útil y lo apropiado de las distintas formas posibles de aplicar una dada normativa. La acción institucional, como toda acción humana, está orientada a objetivos, es creativa y selectiva en la aplicación de las normativas. Los objetivos de los distintos actores pueden ser contrarios a la intención de las normativas, pero el uso de ellas es en gran medida invisible, mientras las normativas mismas quedan más a la vista. A través de una comunicación estratégica, creando "historias" en las palabras de Throgmorton (2003), las acciones en el espacio institucional pueden cumplir de forma simbólica a esas mismas normativas.

METODOLOGÍA

Este artículo es el resultado de un análisis retrospectivo de una investigación anterior realizada por el autor. El trabajo de estudio

de caso descriptivo se realizó entre 2006 y 2007, al momento en que el conflicto en Ñuñoa se desarrollaba (Aguirre y León, 2007). Se realizaron entrevistas a actores elegidos por su participación directa en el conflicto por la aprobación de la modificación del Plan Regulador Comunal. Se buscó incorporar actores que aparecían en las discusiones sobre el caso en los medios de comunicación, incluyendo algunos que apoyaban y otros que se oponían a la aprobación del plan. Se entrevistó a tres actores por su participación en la aprobación de la modificación al Plan Regulador Comunal: el director de obras municipales de Ñuñoa, la asesora urbanista de la misma municipalidad y el director de la Secretaria Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante Seremi-MINVU). Entre aquellos que se opusieron a la modificación se entrevistó a una concejala de la municipalidad de Ñuñoa y a la directora de un grupo ciudadano llamado Red Ciudadano por Ñuñoa. Las entrevistas se transcribieron en ese entonces. Para el análisis actual, las entrevistas se analizaron según términos claves como aplicación, instrumentos normativos, intención y creatividad (Wagenaar, 2014), para entender cómo la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones se aplicó en el caso. Para comprender el contexto de la aplicación de ese instrumento normativo se revisó el Plan Regulador Comunal propuesto y el existente, las estadísticas de aprobación de permisos de edificación municipales y metropolitanos, se aplicó una encuesta a residentes de los edificios nuevos y se hicieron recorridos por el sector.

RESULTADOS

El Censo de 2002 había revelado una reducción de la población en la comuna de Ñuñoa, de 172.575 en 1992 a 163.511 (ver figura 2), y la densidad había bajado de 102 a menos de 97 hab/ha. Pero en el mismo período el Plan Intercomunal de

Santiago de 1994 había pedido un aumento de la densidad comunal a 150 hab/ha.

Así, en 2004 la administración municipal de Ñuñoa promulgó un Plan Seccional que aumentaba las facilidades para la construcción en altura en la Zona 1, cercana a la avenida Irarrázaval. El resultado incluyó el aumento de la construcción de edificios en altura, pero creaba trastornos para los vecinos, con incremento de ruido, polvo y camiones en las calles locales, provocando que varios residentes se organizaran en agrupaciones, como la Red Ciudadana por Ñuñoa, que tienen su origen en un conflicto entre un edificio en altura y la casa vecina.

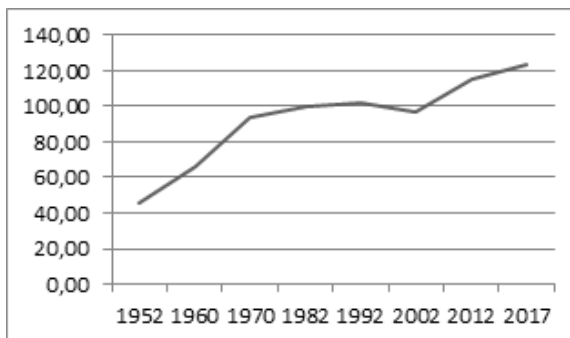


Figura 2. Densidad de la comuna de Ñuñoa (hab/ha). Fuentes: Honold, Correa & Prieto (1989) y archivos INE (www.ine.cl).

El equipo de planificación municipal, liderado por el alcalde, creó una estrategia para promover la continua densificación de la comuna y neutralizar su oposición a través de una estrategia de tres componentes. Primero, ofrecieron un plan nuevo que era una modificación integral del Plan Regulador Comunal existente, con una reducción de la altura de edificación en las Zonas 3 y 4, aumento en la Zona 2, pero manteniéndola fija en la Zona 1 (ver figura 3). Segundo, ofrecieron una audiencia pública y, tercero, una moratoria que congelaba la altura de edificación en la comuna, implicando que no se podían aprobar permisos por sobre la nueva normativa que aún estaba en proceso de aprobación. Esta postergación de otorgamiento de permisos, dictado por resolución de Seremi-MINVU, tiene la

validez máxima de un año y no se podría extender (OGUC, artículo 1.4.18). De esa forma, el plan parecía entregar todo lo que las agrupaciones ciudadanas exigían, ofreciendo una reducción de las alturas de edificación en dos de las cuatro zonas de la comuna, una posibilidad de discusión del plan (una audiencia pública) y, mientras el plan todavía no se aprobaba, ofrecía una moratoria que instalaba esa altura más baja desde ese mismo momento. Junto a eso se incluía un aumento de altura en un sector (Zona 2) y se mantenía la altura aumentada recientemente en otro (en la Zona 1). El Director de Obras Municipal explicó que, con esas dos concesiones, se buscaba "alejar" las edificaciones en altura "hacia los bordes" de la comuna (hacia la Zona 2) para así despejar el centro.

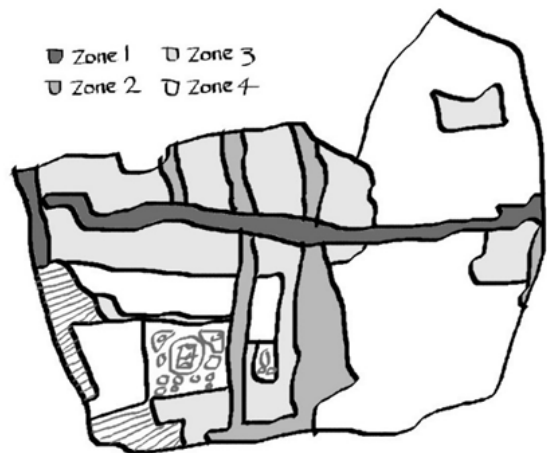


Figura 3. Zonas del Plan Regulador Comunal de Ñuñoa. Fuente: Elaboración propia a partir de Plan Regulador Comunal de Ñuñoa.

Lo que inicialmente parecía un plan conciliatorio, escondía acciones más estratégicas. El equipo de planificación usó su experiencia acumulada de décadas en el uso de las normativas para aparentar tres concesiones, mientras en realidad lograban algunas pequeñas ganancias en altura, la mantención de las ganancias del Plan Seccional de 2004 y cimentar la aprobación de su plan.

Primero, la reducción de altura en las Zonas 3 y 4 era sólo simbólica. En la Zona 3,

efectivamente se rebajaba la altura, de altura libre a 5 y 7 pisos (dependiendo del tamaño del terreno). Pero, de acuerdo con entrevista con una concejala, esa Zona 3 ya estaba prácticamente "saturada" de edificios en altura, de manera que la concesión era menos generosa de lo que parecía ser.

Pero aún menos generosa fue la reducción en la Zona 4, debido a que esa zona antes era de 4 pisos y la propuesta era bajarla a 3 pisos. Sin embargo, leyendo con cuidado la normativa propuesta se descubría otra intención, la cual se relacionaba con la reducción que otorgaba sólo en terrenos de menos de mil metros cuadrados, pero en aquellos de más de mil metros cuadrados existía un aumento de la altura que pasaba de 4 a 5 pisos.

Segundo, la audiencia pública es obligatoria para todo proceso de aprobación o modificación de Plan Regulador Comunal. Según la directora de la Red Ciudadana por Ñuñoa, presentarlo como una concesión hacia la oposición sirvió para representar al equipo de planificación municipal en los medios con una actitud y comportamiento generoso hacia una oposición obstinada, sirviendo de esa manera para neutralizar el apoyo de los grupos ciudadanos en los medios de comunicación. Además, la audiencia pública dictada por la Ordenanza no es un momento para discusión de un plan, sino que de información para la población local respecto éste (OGUC, artículo 2.1.11), a través del cual los residentes pueden hacer llegar cualquier crítica por carta a la municipalidad, pero que, en la práctica, tampoco es participativa.

Tercero, la moratoria sirvió para poner en efecto la nueva normativa antes de aprobado el plan, demostrando creatividad por parte del equipo de planificación local, debido a que seleccionaron la norma de acuerdo con sus propios objetivos. La moratoria sirvió para influenciar a los concejales para que no existiera ninguna discusión efectiva del plan.

El alcalde utilizó su experiencia con la normativa que rige el proceso de aprobación

de planes reguladores para presionar a los concejales a aceptar la propuesta tal como fue originalmente concebida. Esa presión significó que no se pudo aceptar ninguna de las críticas expresadas por los vecinos, aunque muchas cartas habían sido recibidas. Según la concejala entrevistada, el alcalde insistía que no se podía aceptar ninguna sugerencia que hiciera una modificación a la propuesta, porque hubiese implicado una nueva audiencia con un nuevo plazo para el envío de cartas, alargando el proceso mucho más allá del año.

En resumen, el equipo utilizó su experiencia con la gran variedad de normas aplicables, debido a que conocían en profundidad la normativa de los Planes Reguladores Comunales y de su proceso de aprobación en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, a tal punto, de representar simbólicamente un aumento de altura en la Zona 4 como una reducción y desarrollar una audiencia pública como una concesión de un espacio participativo. Además, utilizaron de forma estratégica la norma poco conocida de la postergación de otorgamiento de permisos de forma muy perspicaz para poner presión al proceso, no dejando ni a los concejales ni a los vecinos modificar a la propuesta. Al final del proceso, según entrevista con el entonces director de la Seremi-MINVU, utilizaron sus contactos en esa institución para acelerar la aprobación de la modificación dentro de lo que quedaba del acotado plazo de un año.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este artículo se buscó comprender la incertidumbre que aqueja actualmente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los Directores de Obras Municipales. Para eso se revisó la literatura respecto a la planificación urbana que presenta los instrumentos normativos como único elemento visible y deja de lado el uso que se hace de esa normativa, como si su aplicación, por parte de los actores institucionales y sociales, fuera mecánica. La literatura revisada sobre administración pública

propuso la hipótesis de que las acciones que se desarrollan en las instituciones públicas son creativas, selectivas y orientadas a objetivos.

Se revisó el caso de estudio de la aprobación de la modificación integral al Plan Regulador Comunal de Ñuñoa en 2007 y se analizó cómo las acciones del equipo de planificación municipal ejercieron discreción, creatividad y cumplimiento simbólico de la normativa de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción que se refiere a las aprobaciones de planes nuevos o sus modificaciones integrales, reconociendo tres componentes del proceso como concesiones a la oposición, amarrando así su apoyo al plan. Sin embargo, un análisis más detenido demuestra que los tres elementos fueron sólo representados como concesiones, siendo meramente concesiones simbólicas.

El análisis del caso demuestra que los instrumentos de planificación urbana no se aplican de forma mecánica, sino que su aplicación depende de los objetivos de los actores institucionales que actúan con intención y creatividad. Esa discusión cobra más importancia en la actual contingencia, porque implica que cualquier movilización social por crear instrumentos normativos más justos debe también incluir un esfuerzo por la aplicación adecuada de esas normativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, C. & León, D. (2007). Análisis descriptivo de la evolución urbana de la comuna de Ñuñoa 2001 a 2006. *Revista Urbano*, (16), 60-72. Recuperado de <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/377>
- Batory, A. (2016). Defying the Commission: Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU. *Public Administration*, 94(3), 685-699. <https://doi.org/10.1111/padm.12254>
- Chia, E., Vitry, C., & Negrete, J. (2016). La producción de sentido y contextualización de los instrumentos de planificación territorial. Los casos de Lunelois (Francia) y Quilpué (Chile). *Revista geográfica de Valparaíso*, (53), 47-71. Recuperado de <http://revistageografica.cl/index.php/revgeo/article/view/4/4>
- Cook, S. N., & Wagenaar, H. (2012). Navigating the eternally unfolding present: Toward an epistemology of practice. *The American Review of Public Administration*, 42(1), 3-38. <https://doi.org/10.1177%2F0275074011407404>
- Decreto 14. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de septiembre de 2019.
- Gotschlich, D. & Miranda, P. (2019). Expertos advierten que decreto de Vivienda no resuelve la "incertidumbre jurídica". *El Mercurio*, Nacional, p. C1.
- Gomez, T., & Moris, R. (2017). Ciudades Solares: Una Mirada desde la Planificación Urbana. *Revista Planeo. Ciudades Inclusivas*, (62), 1-15. Recuperado de http://revistaplano.cl/wp-content/uploads/Art%C3%ADculo_GomezMoris.pdf
- Heidelberg, R. (2016). The power of knowing the rules. *The American Review of Public Administration*, 46(6), 734-750. <https://doi.org/10.1177%2F0275074015575353>
- Herrmann, M. G., & Van Klaveren, A. (2016). Disminución de la participación de la población en organizaciones sociales durante los últimos trece años en Chile e implicaciones para la construcción de una política de planificación urbana más participativa. *EURE (Santiago)*, 42(125), 175-203. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100008>
- Honold, J., Correa, P. & Prieto, M. (1989). Memoria Explicativa - Plan Regulador Comunal de Ñuñoa. Santiago, Chile: Ilustre Municipalidad de Ñuñoa.
- Hupe, P. L. & Hill, M. J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches

to what happens in policy processes beyond Great Expectations. *Public Policy and Administration*, 31(2), 103–121. <https://doi.org/10.1177%2F0952076715598828>

Svara, J. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183. <https://www.jstor.org/stable/977451?seq=1>

Throgmorton, J.A. (2003). Planning as persuasive storytelling in a global-scale web of relationships. *Planning Theory*, 2(2), 125-151. <https://doi.org/10.1177%2F14730952030022003>

Vicuña del Río, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200006>

Villagra, P., Herrmann, G., Quintana, C., &

Sepúlveda, R. D. (2016). El pensamiento resiliente y la planificación urbana en un entorno costero bajo riesgo de tsunami: el caso de Mehuín, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 55-62. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022016000200005>

Wagenaar, H. (2014). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Abingdon: Routledge.

Wagenaar, H. (2006). Bureaucratic order and personal order: the narrative analysis of administrative practice. En M. A. van den Brink & T. Metzger (Eds.), *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences* (pp. 43–63). Utrecht: Nederlandse Geografische Studies.

Wagenaar, H. (2004). 'Knowing' the rules: administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643–656. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00412.x>

EL CAMPUS DE LA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN: UN ESPACIO URBANO RELEVANTE PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD Y SOCIEDAD

Campus of the University of Concepción: Relevant urban space for the construction of city and society

MARÍA DOLORES MUÑOZ*

RESUMEN: En este artículo se plantea que el Campus de la Universidad de Concepción (Chile) es un espacio público relevante para la metrópolis de Concepción. Se presenta un enfoque interpretativo y un método basado en la gestión de archivos documentales. De esta manera, se desarrollan los conceptos de "campus" y de "espacio público", examinando los atributos físicos del conjunto universitario, singularidades, formas de inserción en la estructura urbana, aportes al proceso de construcción social de la ciudad y las relaciones con la trayectoria histórica de Concepción. Se cierra el artículo con reflexiones finales respecto a las implicancias del debate para entender el campus de la Universidad de Concepción como un espacio urbano relevante para la ciudad.

PALABRAS CLAVES: Campus, espacio público, Universidad de Concepción, valoración social, valor urbano.

ABSTRACT: The article proposes that the Campus of the University of Concepción (Chile) is a relevant public space for the Greater Metropolitan Area of Concepción. The study uses an interpretive approach and a method based on the analysis of key documents. The concepts of "campus" and "public space" are used to examine the physical attributes of the university complex, singularities, forms of insertion in the urban structure, contributions to the process of social construction of the city and relations with the historical trajectory of Concepción. The article closes with final reflections regarding the implications of the discussion to understand the University of Concepción campus as a relevant urban space for the city.

: Campus, public space, University of Concepción, social valuation, urban value.

Recibido: 20.05.2020 Aceptado: 11.07.2020

KEY WORDS

* Doctora en Arquitectura. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción, Concepción, Chile
marmunoz@udec.cl

INTRODUCCIÓN

La historia de la Universidad de Concepción se inicia en 1917, cuando un grupo de profesionales liderados por Enrique Molina y Virginio Gómez formaron un comité para concebir una universidad, que se inauguró el 17 de marzo de 1919 con 123 estudiantes. Desde sus inicios, contó con el apoyo de personas, instituciones regionales y municipios. La fundación de la Universidad de Concepción representó una significativa innovación en la estructura educacional del país al disminuir la excesiva centralidad de la formación superior; también impulsó las dinámicas culturales de Concepción fortaleciendo las funciones urbanas relativas a la creación y difusión del conocimiento y la cultura. Por otra parte, la construcción del campus también es una referencia esencial en la historia urbana y social de la ciudad, porque rápidamente trascendió su función primaria como sede de la principal universidad regional, para constituir un espacio urbano altamente valorado por la comunidad penquista.

La fundación de la universidad es considerada la principal acción cultural del siglo XX (Campos, 1979) porque representó una significativa innovación en la estructura educacional del país al disminuir la excesiva centralidad de la formación superior; también impulsó las dinámicas culturales de Concepción fortaleciendo las funciones urbanas relativas a la creación y difusión del conocimiento y la cultura.

En 1919, Concepción se caracterizaba por la regularidad de su trama en damero, predominio de arquitectura neoclásica y construcciones de baja altura, sólo sobresalían los campanarios de las iglesias y el reloj del Liceo de Hombres. En estas circunstancias, el año 1917, el Dr. Virginio Gómez plantea la necesidad de construir un hospital moderno (García, 1994), que debía articularse con la creación de una Escuela de Medicina, vinculada a la futura Universidad, y que fue iniciado en 1940 con la construcción de un hospital de emergencia,

ocupando dos edificios donde funcionaban las facultades de Leyes y Educación, para reemplazar al anterior hospital que había sido destruido por el terremoto de 1939. El nuevo recinto se inauguró el año 1943, originando un importante conjunto hospitalario, estructurado hasta hoy por el Hospital Clínico Regional y la Facultad de Medicina.

En su origen, el campus ocupaba un borde de Concepción, no obstante, a través del proceso de expansión de la ciudad y el crecimiento de la universidad se fue acentuando la integración del campus a la estructura urbana y fortaleciendo la relación espacial y funcional con varios lugares relevantes de la ciudad (Rodríguez y Carrasco, 2016; Torres, 2015). Los principales edificios universitarios son representativos de las tendencias predominantes en la arquitectura durante los últimos 100 años. En el campus conviven formas neoclásicas (fachada de la antigua Escuela Dental, destruida por el terremoto de 1960) con arquitectura moderna y ejemplos más recientes.

Así, el propósito de la investigación es analizar el valor social y urbano de la Universidad de Concepción como espacio público del área metropolitana de Concepción, reflexionando sobre los atributos, singularidades, estructura urbana, la vinculación con el medio y los procesos históricos del campus universitario.

MARCO TEÓRICO

La comprensión de las características físicas y sociales del Campus de la Universidad de Concepción está centrada en dos constructos interpretativos, por una parte, discusiones en torno a la categoría de campus universitario y, por otra, su condición de espacio público.

En su origen, los campus universitarios tendían a ocupar las periferias urbanas. Desde otro punto de vista, la noción de campus universitario se refiere a un territorio destinado al cultivo del conocimiento, y que, en el caso de la Universidad de Concepción, muestra