



**kultur** revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat

Vol. 7, núm. 13, any 2020

## EL DRET A L'HABITATGE DAVANT LES DESIGUALTATS SOCIALS I URBANES



**UJI** UNIVERSITAT  
JAUME I

Programa d'Extensió Universitària  
PEU – Seminari Garbell

*kult-ur* es una revista semestral promoguda pel Seminari Garbell, del Programa d'Extensió Universitària de la UJI, que edita un volum a l'any dividit en dos números. Els treballs publicats, que apliquen la revisió cega per parells, s'orienten fonamentalment al progrés de la ciència en els àmbits de la cultura, l'educació i el desenvolupament local, i atorguen preferència a la difusió de resultats de recerca originals. *kult-ur* admet contribucions d'experts i investigadors de tot el món i promou l'intercanvi de plantejaments, la reflexió i la comunicació en els seus tres eixos d'estudi abans referits.

---

#### Consell editorial:

Paco Marco (director) (Universitat Jaume I) – Joan A. Traver Martí (director) (Universitat Jaume I) – Albert López Monfort (Universitat Jaume I) – Maria Lozano Estivalis (Universitat Jaume I) – Teresa de Jesús Negrete Arteaga (UPN Ajusco, México DF) – Auxiliadora Sales Ciges (Universitat Jaume I) – Procopis Papastratis (Panteion University, Atenas)

#### Comité científic:

Jordi Adell Segura (Universitat Jaume I) – Tomás Alberich Nistal (Universidad de Jaén) – Roser Beneito-Montagut (Cardiff University School of Social Sciences) – Artur Aparici Castillo (Universitat Jaume I) – Luís Alfonso Camarero Rioja (UNED) – Ronnie Casella (SUNY Cortland, EEUU) – Romà de la Calle (Universitat de València) – Yamile Deriche (ISA Universidad de las Artes, Cuba) – Dieter Eissel (Justus Liebig Universität, Giessen) – Abdullahi Osman El-Tom (Maynooth University, Ireland) – Miguel Angel Essomba (Universidad Autónoma de Barcelona) – Odet Moliner García (Universitat Jaume I) – Lidón Moliner Miravet (Universitat Jaume I) – Ramón Monfort Salvador (Arquitecte) – Ana Alicia Peña López (Universidad Nacional Autónoma de México) – Pau Rausell Köster (Universitat de València) – Suzanne Reed (Community Developer, EEUU) – Ewa Rokicka (University of Lodz, Institute of Sociology) – Silvia Rut Satulovsky (Universidad de Buenos Aires) – Joan Subirats Humet (Universitat Autònoma de Barcelona) – Enrique Villalva Pérez (Universidad Carlos III de Madrid) – Teresa Marín García (Universidad Miguel Hernández de Elche)

#### Equip d'edició:

Ángel Gil Cheza – Lluïsa Ros Bouché – Amelia Poles — Rafael Miralles Lucena – Enrique Salom Marco

#### Secretaria i administració:

SASC – PEU – Universitat Jaume I

#### Traduccions i correccions:

Servei de Llengües i Terminologia, Universitat Jaume I – B. Mary Savage – Herontrad Linguistic Solutions – Ángel Gil Cheza

---

© Del text: els autors i autores, 2020.

© De la fotografia de coberta: Paco Marco, 2014. Atenes.

© De la present edició: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2020.

Servei de Comunicació i Publicacions – Universitat Jaume I  
Edifici de Rectorat i Serveis Centrals. Planta 0.  
Campus del Riu Sec. 12071 - Castelló de la Plana  
Tel.: +34 964728821 - 8819. Fax: +34 964728832  
Adreça electrònica: [publicacions@uji.es](mailto:publicacions@uji.es)

ISSN: 2386-5458

DOI número revista: <http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.13>

DOI revista: <http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur>

<http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur>

Blog: <http://kultur.peu-uji.es/index.php/es/>



**kultur**

*revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat*

*Vol. 7, núm. 13, any 2020*

## EL DRET A L'HABITATGE DAVANT LES DESIGUALTATS SOCIALS I URBANES

**UJI** UNIVERSITAT  
JAUME I

Programa d'Extensió Universitària  
PEU – Seminari Garbell

Vicerectorat de Cultura, Extensió  
Universitària i Relacions Institucionals

*kult-ur* està indexada a:





Vol. 7, núm. 13, any 2020  
EL DRET A L'HABITATGE DAVANT LES  
DESIGUALTATS SOCIALS I URBANES

**acròpoli**

*Editorial*..... 9

**àgora**

*Vol. 7. N° 13 An introduction to «Le droit au logement face aux inégalités sociales et urbaines»* ..... 19  
*Social inequality and homeownership from a comparative perspective: Is there a return of the welfare state?*, Hicham Raïq, Chedli Baya Chatti & Abdel-Samad M. Ali... 47  
*Politiques de logement dans les provinces canadiennes : Forces et faiblesses*, Maroine Bendaoud ..... 67  
*De la especulación a la cultura de la rehabilitación. PAX-Patios de la Axerquía como estrategia antigentrificación en entornos patrimoniales*, Gaia Redaelli ..... 91  
*Las desigualdades sociales y urbanas en la ciudad de México: ¿dónde queda el derecho a la vivienda?*, Adriana Huerta Núñez & Hélène Bélanger..... 117

**extramurs**

*Cities and geodiversity: human coexistence with abiotic nature in urban territories*, Ricardo Galeno Fraga de Araújo Pereira, Andrea Flores Urushima & Yosuke Alexandre Yamashiki..... 139  
*A questão da participação nas autarquias*, José Fidalgo Gonçalves, Paulo Louro & Madalena Corte Real..... 163  
*La función conmemorativa de los murales urbanos dentro de Ciudad Juárez*, Sergio Raúl Recio Saucedo..... 185  
*Beyond SmartCities: How to create an Attractive City for Talented Citizens*, Jose Antonio Ondiviela Garcia..... 205

**stoa**

*Le mépris dans les rapports locatifs: enjeux de l'action collective*, Renaud Goyer, Gabrielle Renaud, Sandrine Belley & Geneviève Breault ..... 235

**biblos**

*The Tiny House Movement* ..... 261  
*Batailles pour le logement au Québec* ..... 265

**call for papers**

*Futurs números de kult-ur*..... 271



**acròpoli**



## EDITORIAL

### Habitar la ciutat en temps de pandèmia

«Sin vivienda no hay viviendo»

[Sense vivenda no hi ha vivint]

15 M

La pandèmia de COVID-19 ha provocat un autèntic tsunami en la consciència del que significa espai públic, així com de la pròpia configuració d'allò urbà. En l'actualitat, els moviments socials es troben en la tessitura de reformular material i simbòlicament la seua relació amb la ciutat en un exercici d'introspecció no vist des del moviment 15-M. Al mateix temps, una crisi sanitària inèdita, que empitjora en la mesura en què s'aguditza la crisi residencial, ha posat de nou sobre la taula un dels elements centrals en el debat d'aquells dies: el dret a un habitatge digne i assequible. En el present número de kult-ur abordem aquesta última qüestió a partir de reflexions sobre les desigualtats que travessa l'accés a l'habitatge. Tot això sense oblidar el camí recorregut per l'activisme ciutadà i sense eludir els dubtes i reptes que planteja, també en aquest terreny, la nova situació.

Durant la primavera de 2011 moltes persones van eixir de les seues cases per a habitar les places. També va haver-hi unes altres, sense sostre propi, que van compartir llar en improvisades acampades. En diverses ciutats, un insòlit paisatge de tendes de campanya i variades construccions es va apoderar del centre urbà en protesta per una gestió de la crisi econòmica que agreujava les desigualtats socials i polítiques. El cor de la ciutat estava oKupat i, des de la reflexió, la denúncia i la proposta col·lectiva, el moviment 15-M es va demostrar parant. Entre els múltiples batecs d'indignació, el provocat per l'estafa immobiliària, els enderrocaments il·legals, els lloguers desorbitats i el drama dels desnonaments, va bombar amb força la sang dels moviments i va revitalitzar la lluita pel dret a un habitatge digne: Rebels sense cases, L'ha-



bitatge és un dret, no un negoci, Ni cases sense gent ni gent sense casa... són frases que van vestir els carrers i van alimentar assemblees en les quals van convergir el moviment d'okupacions i el de lluita per un habitatge social assequible.

Temps després les places es van buidar —bé per auto-dissolució o bé a colp de desallotjament policial—, però la necessitat d'articular espais públics d'acció cívica va romandre en la consciència de col·lectius i activistes. Certament, les alternatives d'organització política no acaben de quallar i la reivindicació social somiada als carrers ha acabat materialitzant-se de forma molt desigual. No obstant això, i potser per a intentar mantindre's amb un cert equilibri enmig d'una crisi econòmica que no recula, les institucions han hagut d'obrir-se a iniciatives inspirades en aquells pressentiments. En l'agenda de l'opinió pública emergeixen prioritats com l'alternativa residencial, la dació en pagament o l'anul·lació de les clàusules sol, i col·lectius com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca continuen sent un referent de lluita contra els desnonaments. Ara com ara qualsevol administració ha de bregar amb una crisi residencial més que evident i amb cadascun dels danys col·laterals que han propiciat dècades d'un sistema econòmic depredador i corrupte. D'altra banda, no hi ha moviment en pro de la justícia social, els drets humans i contra la pobresa en el qual no repercutisca d'una forma o una altra la lluita per un habitatge digne i en condicions.

Tal com es reflecteix en la nostra secció Àgora, l'habitatge és un concepte multidimensional travessat per diversos eixos de significat: espacial, social, polític, econòmic, ambiental i simbòlic. Des de cadascun d'aquests eixos es pot analitzar i combatre les desigualtats multiplicadores generades per polítiques neoliberals que fomenten exclusió, explotació i dominació. D'altra banda, i de manera transversal a tots aquests àmbits, també es poden articular accions de resistència i de lluita per a canviar les regles de joc econòmic i immobiliari. La irrupció de l'actual pandèmia no ha fet sinó dinamitzar aquesta causa. No sols ha evidenciat que l'accés a un habitatge salubre és qüestió de vida o mort, sinó que també ha subratllat els contrastos socials al precaritzar encara més les condicions laborals i residencials de bona part de la ciutadania. Per això, en aquest context d'incertesa i fragilitat, resulta especialment urgent eliminar les desigualtats estructurals que impedeixen l'exer-



cici d'aquest dret essencial i que contradiuen els principis del pretés Estat de Benestar. Enfront de les polítiques neoliberals còmplices de l'especulació, la privatització excoient i l'augment de la desocupació, les campanyes per la reutilització dels habitatges buits, el lloguer social, la regulació del sòl o l'elaboració d'una Llei d'Habitatge Integral cobren un nou impuls. Del recorregut d'aquest debat i de les possibilitats de les polítiques alternatives dependrà en gran manera la recuperació de la salut tant pública com democràtica.

Però, com déiem, la COVID-19 no sols ha repercutit en les condicions materials per a l'accés a les cases i als carrers sinó que ha desdibuixat els paràmetres espacials de l'acció ciutadana. El debat i la proposta es des-plaça. Ara les assemblees són virtuals i bona part de la dialèctica es tradueix en arguments asíncrons i delimitats en minuts o caràcters. Durant el confinament les cases han obert els seus balcons i terrasses, i la gent ha pogut estrenar des dels seus llocs privats, espais i temps per al reconeixement social. El silenci de les carreteres ha retornat a la ciutat el so de les llars habitades i mitjançant l'ús de les noves tecnologies s'ha pogut accedir als contextos privats des d'on es gestionen assumptes públics. En el 15-M cossos i paraules es van apropiat de llocs per a donar sentit a noves formes de participació democràtica, «Allò públic som nosaltres» dirà Marina Garcés. Hui aquell nosaltres presencial i multitudinari està desubicat i l'escenari urbà per a la trobada desdibuixa els seus límits. Quan la prevenció i la por recartografien els territoris, el repte continua sent buscar formes d'apropiació d'espais per a allò comú. L'acció col·lectiva haurà d'habitar la ciutat en la frontera de l'habitatge i el carrer; ocupar la intersecció entre allò privat i allò públic, simplement, per a continuar vivint.

Castelló, juliol de 2020.



ES

## EDITORIAL

### Habitar la ciudad en tiempos de pandemia

*Sin vivienda no hay viviendo.*

15 M

La pandemia de COVID-19 ha provocado un auténtico tsunami en la conciencia de lo que significa espacio público, así como de la propia configuración de lo urbano. En la actualidad, los movimientos sociales se encuentran en la tesitura de reformular material y simbólicamente su relación con la ciudad en un ejercicio de introspección no visto desde el movimiento 15-M. Al mismo tiempo, una crisis sanitaria inédita, que empeora en la medida en que se agudiza la crisis habitacional, ha puesto de nuevo sobre la mesa uno de los elementos centrales en el debate de aquellos días: el derecho a una vivienda digna y asequible. En el presente número de kult-ur abordamos esta última cuestión a partir de reflexiones sobre las desigualdades que atraviesa el acceso a la vivienda. Todo ello sin olvidar el camino recorrido por el activismo ciudadano y sin eludir las dudas y retos que plantea, también en este terreno, la nueva situación.

Durante la primavera de 2011 muchas personas salieron de sus casas para habitar las plazas. También hubo otras, sin techo propio, que compartieron hogar en improvisadas acampadas. En diversas ciudades, un insólito paisaje de tiendas de campaña y variopintas construcciones se apoderó del centro urbano en protesta por una gestión de la crisis económica que agravaba las desigualdades sociales y políticas. El corazón de la ciudad estaba okupado y, desde la reflexión, la denuncia y la propuesta colectiva, el movimiento 15-M se demostró parando. Entre los múltiples latidos de indignación, el provocado por la estafa inmobiliaria, los derribos ilegales, los alquileres desorbitados y el drama de los desahucios, bombeó con fuerza la sangre de los movimientos y revitalizó la lucha por el derecho a una vivienda digna: Rebeldes sin casas, La vivienda es un derecho, no un negocio, Ni casas sin gente ni gentes sin casa... son frases que vistieron las calles y alimentaron asambleas en las que convergieron el movimiento de okupaciones y el de lucha por una vivienda social asequible.

Tiempo después las plazas se vaciaron —bien por auto-disolución o bien a golpe de desalojo policial—, pero la necesidad de articular espacios públicos de acción cívica permaneció en la conciencia de colectivos y activistas. Ciertamente, las alternativas de organización política no terminan de cuajar y la reivindicación social soñada en las calles ha acabado materializándose de forma muy desigual. No obstante, y quizá para intentar mantenerse con cierto equilibrio en medio de una crisis económica que no recula, las instituciones han tenido que abrirse a iniciativas inspiradas en aquellos pálpitos. En la agenda de la opinión pública emergen prioridades como la alternativa habitacional, la dación en pago o la anulación de las cláusulas suelo, y colectivos como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca siguen siendo un referente de lucha contra los desahucios. Hoy por hoy cualquier administración debe lidiar con una crisis habitacional más que evidente y con cada uno de los daños colaterales que han propiciado décadas de un sistema económico depredador y corrupto. Por otro lado, no hay movimiento en pro de la justicia social, los derechos humanos y contra la pobreza en el que no repercuta de una forma u otra la lucha por una vivienda digna y en condiciones.

Tal y como se refleja en nuestra sección Àgora, la vivienda es un concepto multidimensional atravesado por diversos ejes de significado: espacial, social, político, económico, ambiental y simbólico. Desde cada uno de estos ejes se puede analizar y combatir las desigualdades multiplicativas generadas por políticas neoliberales que fomentan exclusión, explotación y dominación. Por otra parte, y de forma transversal a todos estos ámbitos, también se pueden articular acciones de resistencia y de lucha para cambiar las reglas de juego económico e inmobiliario. La irrupción de la actual pandemia no ha hecho sino dinamizar esta causa. No sólo ha evidenciado que el acceso a una vivienda salubre es cuestión de vida o muerte, sino que también ha subrayado los contrastes sociales al precarizar aún más las condiciones laborales y habitacionales de buena parte de la ciudadanía. Por ello, en este contexto de incertidumbre y fragilidad, resulta especialmente urgente eliminar las desigualdades estructurales que impiden el ejercicio de este derecho esencial y que contradicen los principios del pretendido Estado de Bienestar. Frente a las políticas neoliberales cómplices de la especulación, la privatización excluyente y el aumento del desempleo, las campañas por la reutilización de las vivien-



das vacías, el alquiler social, la regulación del suelo o la elaboración de una Ley de Vivienda Integral cobran un nuevo impulso. Del recorrido de este debate y de las posibilidades de las políticas alternativas dependerá en gran medida la recuperación de la salud tanto pública como democrática.

Pero, como decíamos, la COVID-19 no sólo ha repercutido en las condiciones materiales para el acceso a las casas y a las calles sino que ha desdibujado los parámetros espaciales de la acción ciudadana. El debate y la propuesta se desplaza. Ahora las asambleas son virtuales y buena parte de la dialéctica se traduce en argumentos asíncronos y acotados en minutos o caracteres. Durante el confinamiento las casas han abierto sus balcones y terrazas, y la gente ha podido estrenar desde sus lugares privados, espacios y tiempos para el reconocimiento social. El silencio de las carreteras ha devuelto a la ciudad el sonido de los hogares habitados y mediante el uso de las nuevas tecnologías se ha podido acceder a los contextos privados desde donde se gestionan asuntos públicos. En el 15-M cuerpos y palabras se apropiaron de lugares para dar sentido a nuevas formas de participación democrática, «Lo público somos nosotros» dirá Marina Garcés. Hoy aquel nosotros presencial y multitudinario está desubicado y el escenario urbano para el encuentro desdibuja sus límites. Cuando la prevención y el miedo recartografían los territorios, el reto sigue siendo buscar formas de apropiación de espacios para lo común. La acción colectiva deberá habitar la ciudad en la frontera de la vivienda y la calle; ocupar la intersección entre lo privado y lo público, simplemente, para seguir viviendo.

Castelló, julio de 2020.

EN

## EDITORIAL

### Living in the city in times of pandemic

*Without housing there's no living.*

15-M

The COVID-19 pandemic has triggered a veritable tsunami in awareness of what public space means, and in how the urban is configured. Present circumstances are forcing social movements to rethink their relationship with the city, both materially and symbolically, in a process of introspection unseen since the 15-M movement. At the same time, the unprecedented health crisis—which worsens, the more intense the housing crisis becomes—has put one of the central issues in the 15-M debate back on the agenda: the right to decent, affordable housing. In the present edition of *kult-ur* we examine this question through reflections on the inequalities that pervade access to housing, taking into account the path already trodden by citizen activism, and the uncertainties and challenges this new situation has thrown up in this field.

During the spring of 2011 many people left their homes to live in the squares. Others, without their own roof for shelter, created a shared home in the improvised camps. An extraordinary landscape of tents and makeshift constructions took over the centres of numerous cities in protest over the way management of the economic crisis had aggravated existing social and political inequalities. The heart of the city was *oKupado*, and through reflection, condemnation and consensus, the 15-M movement brought it to a standstill. The multiple causes of indignation—real estate scams, illegal demolitions, sky-high rents and the trauma of evictions—pumped new life blood into the fight for decent housing. Rebels without a house, Housing is a right, not a business, No houses without people nor people without houses were just some of the slogans that emblazoned the streets and invigorated the assemblies in which the occupy movement and the struggle for affordable social housing converged.

After a time, the squares were emptied—either of the protesters' own volition or by forceful police eviction—but the need to coordinate public spaces for civic action remained in the collectives and activists' consciousness. Undoubtedly, alternative forms of political organisation have not fully coalesced, and the social protests in the streets have ended up in very unequal forms. Yet, perhaps in an attempt to keep afloat in the midst of a stubbornly persistent economic crisis, institutions have had to open up to initiatives inspired by those earlier palpitations. The agenda of public opinion now prioritises alternative housing, the right to return a property in lieu of payment for mortgage arrears, or the removal of mortgage agreement clauses guaranteeing minimum interest rates for banks, and groups like the Platform for People Affected by Mortgages continue to play a key role in fighting evictions. Today, all public administrations must tackle a blatantly obvious housing crisis and the collateral damage left by decades under a predatory and corrupt economic system. And all movements fighting for social justice, human rights and an end to poverty have been impacted in one way or another by the struggle for decent housing.

As reflected in our *Àgora* section, housing is a multidimensional concept intersected by diverse strands of meaning: spatial, social, political, economic, environmental and symbolic. The compounded inequalities generated by neoliberal policies that favour exclusion, exploitation and domination can be analysed and combated from any one of these perspectives. In addition, and across all these spheres, initiatives can be coordinated to mount resistance and fight to change the rules of the economic and real estate game. The onset of the current pandemic has only served to invigorate this cause. Not only has it demonstrated that access to housing with decent sanitary conditions is a matter of life or death, but it has also brought social differences into the open by aggravating the precarity of employment and living conditions for a large part of the population. For this reason, in the present uncertain and fragile context it is especially urgent to remove the structural inequalities that prevent people from exercising their basic right to decent housing and that contradict the principles of the so-called Welfare State. Campaigns to put empty dwellings to use, introduce social rents and integrated housing legislation, or regulate building land are gaining momentum in response to these neoliberal policies that collude with speculation, exclusionary privatisation and increased



unemployment. The course of this debate and the possibilities for alternative policies will largely depend on the recovery of both our public health and that of our democracy.

However, as mentioned earlier covid-19 has not only impacted the material conditions of access to houses and streets, but has also blurred the spatial parameters of citizen action. This debate and agenda has now moved out of the physical public sphere. Assemblies are held online and much of the dialectic takes the form of unsynchronised arguments curtailed by a determined number of minutes or characters. During lockdown, houses and apartments opened their front yards and balconies, and people used their time and spaces for social recognition. The noise of the traffic gave way to the sound of life in people's homes and new technologies provided access to private contexts where public matters were dealt with. In the 15-M, bodies and words took over places to give meaning to new forms of democratic participation, "We are the public" in the words of Marina Garcés. Today, that mass, in-person we is out of line and the limits of the urban setting as a meeting place have been blurred. When prevention and fear remap the territory, the challenge is to find ways of appropriating spaces for common shared purposes. Collective action must inhabit the city in the boundary between home and street; it must occupy the intersection between private and public to simply carry on living.

**àgora**

Coords. Renaud Goyer &  
Jean-Vincent Bergeron-Gaudin





**VOL. 7. N° 13**  
**AN INTRODUCTION TO**  
**«««LE DROIT**  
**AU LOGEMENT FACE AUX INÉGALITÉS**  
**SOCIALES ET URBAINES»»»**

Coord. **Renaud Goyer**  
Université du Québec à Montréal, Canada  
renaud.goyer@gmail.com

Coord. **Jean-Vincent Bergeron-Gaudin**  
Université de Montréal, Canada  
jean-vincent.bergeron-gaudin@umontreal.ca

---

**Les rapports sociaux inégalitaires et la lutte pour le droit au logement et à la ville**

Dans sa préface de 1887 à *La question du logement*, Engels (1976[1887]) rappelle qu'une des conséquences de la transformation du capitalisme constitue la pénurie de logement. La construction des usines amène la destruction des habitations existantes tout en attirant de nombreux paysans à la recherche de travail dans ces mêmes usines. Ce faisant, il évoque plusieurs exemples, tant en Angleterre, qu'en Allemagne ou en Espagne, démontrant que la crise du logement, intimement liée au capitalisme, se caractérise par une « aggravation particulière des mauvaises conditions d'habitation », « une énorme augmentation des loyers », « un entassement encore accru de locataires dans chaque maison et pour quelques-uns l'impossibilité de trouver même à se loger » (p. 26). Pour répondre à cette crise, tout ce que la bourgeoisie propose c'est l'accession à la propriété incompatible avec la nécessaire liberté de mouvement des ouvriers pour le fonctionnement du capitalisme. Pour ce dernier toutefois, la question du logement ne représentait qu'un problème découlant de celui-ci et non pas un problème en soit. Comme si l'ana-



lyse des rapports locatifs ne nous apprenait peu de choses de plus que celle des rapports de classe, la question du logement se résout par l'analyse de ceux-ci et du capitalisme. Or, et il le mentionne lui-même dans sa réponse à Proudhon, la question du logement n'est pas que l'apanage de la classe ouvrière mais elle affecte également la petite bourgeoisie. Le logement est effectivement inséparable des processus du capitalisme, mais ceux-ci prennent des formes particulières, dont l'expérience révèle des rapports sociaux inégalitaires qui permettent à l'inverse de comprendre le capitalisme et que les liens entre inégalités et logement peuvent nous éclairer sur les structures sociales contemporaines (Goyer, 2017). Comme l'affirme Keenan (2004) : « les structures sociales ne sont pas entités indépendantes et séparées qui imposent leur pouvoir sur les individus, elles continuent, plutôt, à limiter ou à supporter l'action humaine parce qu'elles sont inscrites dans leurs formes interactionnelles qui, elles, construisent les structures » (p. 541, notre traduction).

Même si, au départ, le logement est un concept simple – un bâtiment permettant à un ou plusieurs individus de se loger (Havel, 1985) – il représente un bien complexe, à multiples dimensions, qui comprend une pluralité de moyens et de finalités (Pezeu-Massabau, 1983). C'est la base sur laquelle s'ancrent les membres d'une collectivité à un territoire et à une communauté mais ce qui permet de se protéger de la communauté et de l'environnement. Pourtant, plusieurs processus fragilisent ce rapport, en particulier pour les locataires. Entre autres, les problèmes de plus en plus prégnants de salubrité des logements contribuant à l'exclusion sociale des locataires qui y font face ainsi que l'augmentation des déplacements forcés (éviction ou reprise de logement) de locataires pour permettre à des promoteurs de transformer le cadre bâti pour en tirer davantage de profits, constituent des phénomènes de menace du droit au logement. Dans les deux cas, les locataires font face à des processus de dépossession de leurs espaces du logement et du quartier et posent de sérieux défis pour l'organisation et le développement du territoire. Les inégalités qui sont imbriquées comportent ainsi de multiples dimensions pouvant interagir entre elles, qu'elles soient politiques, spatiales, économiques, voire même environnementales. Par conséquent, l'étude des inégalités de logement constitue un point d'entrée sociologique pertinent pour comprendre ce qui caractérise les expériences sociales contemporaines, notamment urbaines. Il



permet de questionner comment se mettent en œuvre les rapports sociaux inégalitaires et comment peut-on assurer la justice sociale à partir de celui-ci.

### **Le logement et les rapports sociaux inégalitaires**

Pour comprendre les inégalités de logement, il importe de se tourner vers les rapports sociaux et politiques dans l'analyse des inégalités, et non sur ses conditions. Comme le rappelle Therborn (2013) :

« Inequality is a violation of human dignity; it is a denial of the possibility for everybody's human capabilities to develop. [...] Inequality, then, is not about the size of our wallets. It is a socio-cultural order, which (for most of us) reduces our capabilities to function as human beings, our health, our self-respect, our sense of self, as well as our resources to act and participate in the world » (p. 1).

En fait, les inégalités représentent le résultat d'une appropriation de ressources, d'existence, voire de vécu. Ce faisant, trois rapports sociaux inégalitaires permettent de cerner la question sociale du logement : 1) l'appropriation monopoliste de territoires et de ressources (l'exclusion et la ségrégation); 2) l'appropriation par autrui de la capacité de produire et de reproduire (l'exploitation); 3) l'appropriation par autrui de la capacité de réfléchir et de décider (la domination et la violence symbolique) (Goyer et Borri-Anadon, 2019 ; Goyer 2017).

Dans le cas du premier rapport, l'exclusion/ségrégation repose sur l'appropriation monopoliste de territoires et de ressources à travers des rapports sociaux qui empêchent certaines personnes d'avoir le contrôle sur leur espace/temps (McAll, 2008). L'impossibilité de choisir son milieu de vie par beaucoup trop de ménages tout comme la stigmatisation de ceux vivant dans des quartiers considérés comme « difficiles », constituent des manifestations de ce type de rapport. Cette exclusion par l'espace empêche plusieurs ménages d'agir pleinement sur les lieux de leur existence, tant leur logement que leur quartier : ces rapports repoussent ou enferment, ce qui peut avoir des impacts sur le rapport au temps (notamment en termes de transport) (Marcuse, 1985). Ainsi, les ménages, en fonction de leurs revenus, n'ont pas les droits d'accès aux espaces de la ville et dans le même sens aux services, à l'emploi et à des logements de qualité (Winchester et White, 1988). Des concentrations rési-

dentielles de ménages riches et de ménages pauvres peuvent donc se créer (Musterd et Ostendorf, 1998). La concentration de population provoque, pour certains quartiers pauvres, des effets stigmatisant qui dévalorisent socialement les habitants de ces quartiers (Wilson, 2012). Cette stigmatisation n'a pas que de l'influence sur l'estime de soi, mais elle limite aussi les contacts entre les individus et la mixité sociale forgeant ainsi l'exclusion sociale de ces populations.

Par la suite, l'appropriation par autrui de la capacité de produire et de reproduire, que nous nommons l'exploitation, révèle des rapports empêchant une personne (ou un ménage) de contrôler ses activités économiques et sociales et de jouir des revenus qu'il contribue à créer. Cela constitue le procédé par lequel les inégalités de revenus se transforment en inégalités de droits et de pouvoirs (Wright, 2005). Par exemple, la gentrification et la revitalisation de certains quartiers contribuent, entre autres, à la hausse des loyers réduisant les revenus disponibles des ménages au profit des propriétaires ou à celui des promoteurs immobiliers qui investissent dans un quartier. De plus, dans le marché du logement locatif, les propriétaires ne s'approprient pas la force de production des locataires mais la possibilité de réinvestir cette dépense comme dans le cas des propriétaires. L'exploitation dans ce sens se situe dans l'écart entre le prix du loyer et du coût, pour le propriétaire, de possession du logement. Afin de tirer un avantage financier, le propriétaire doit contrôler les coûts et parfois cela signifie laisser de côté la qualité. Cette « inégale distribution des groupes dans l'espace » (Grafmeyer, 1996 : 210), qui contredit d'ailleurs les principes égalitaires organisant les sociétés démocratiques, est le résultat des rapports sociaux inégalitaires qui ne s'articulent pas seulement au niveau des revenus (ou au niveau des rapports économiques). La question de la discrimination ethnique et raciale est aussi présente dans ce type de rapport notamment par l'exclusion : « une collectivité (définie selon le genre, l'ethnicité, ou la classe sociale, par exemple), réservant à elle-même l'accès au travail ou l'utilisation de certaines ressources sur un territoire en 'excluant' les autres » (McAll, 2008 : 4). À cet égard, les immigrants et/ou les minorités visibles exclus de certaines ressources, notamment de possibilités d'emplois, mais aussi de certains logements, se voient confinés à certains quartiers dans les grandes villes européennes et d'Amérique du Nord (Desmond, 2015). Cette situation augmente la stigmatisation tant des populations



que des quartiers provoquant des problèmes d'exclusion et de développement urbain notables.

Le troisième rapport, la violence symbolique, se définit par l'appropriation par autrui de la capacité de réfléchir et de décider, ce qui signifie que c'est la capacité de faire des choix par les ménages qui est compromise. Ainsi, les inégalités ne sont pas seulement économique ou spatiale, elles se mettent en œuvre dans des relations de domination. À cet égard, pour analyser ces rapports, l'outil théorique de violence symbolique, permet justement de se tourner vers les éléments de domination qui semblent invisibles aux acteurs (Bourdieu, 1994) qui représente en fait la face cachée (ou, en termes bourdieusiens, incorporée) de l'exploitation et de l'exclusion/ségrégation. Ces deux rapports se nourrissent de la violence symbolique afin qu'ils soient considérés comme allant de soi. Celle-ci s'exprime notamment à travers les discours qui en diminuent la portée et l'expérience des problèmes de logement en imposant des discours de vérité à propose des solutions à apporter. Dans le cas spécifique du logement, Dietrich-Ragon (2011), dans *Le logement intolérable*, rappelle que le logement exprime les gagnants et les perdants dans une société et « Dans ces conditions, ne pas disposer d'un logement de qualité correspond à un statut social inférieur, dévalorisé et porteur d'humiliation » (p. 2). À cet égard, en reprenant l'expression de de Gaulejac et Taboada-Léonetti (1994), Dietrich-Ragon rappelle que le logement est l'enjeu d'une « lutte des places » avec des conséquences en termes de stigmatisation. Il existe un jugement social quant au type de logement (propriété ou location), à sa grandeur et à sa qualité, ainsi que par rapport à sa localisation géographique. Le logement peut représenter un marqueur de « disqualification sociale » (Paugam, 1994).

Ainsi, il nous apparaît que se centrer seulement sur un rapport, ou que sur les dimensions économiques du logement comme l'exploitation, ne permet pas de comprendre comment ces inégalités se mettent en œuvre. L'exploitation est une interaction, mais elle ne détermine pas toutes les autres interactions comme le prétendent les marxistes. Cette conceptualisation des inégalités permet donc de prendre en compte d'autres systèmes de domination que les analyses de classes avaient de la difficulté à éclairer. En effet, l'exploitation se met en œuvre à travers des pratiques et des interactions qui limitent les possibilités des uns et donnent de la crédibilité à d'autres. Elle ne va pas de

soi, elle se nourrit des autres rapports sociaux inégalitaires, eux-mêmes inscrits dans une multitude d'interactions et de pratiques. Le capitalisme et les inégalités ne s'imposent pas, ces dernières se mettent en œuvre, tout comme le pouvoir ne se détient pas, il s'exerce (Foucault, 1976), notamment à travers l'expérience du logement.

### **L'exploitation, l'exclusion/ségrégation et la violence symbolique par le logement : regards croisés**

C'est pour cette raison que la lutte pour le droit au logement, donc visant à contrer les inégalités de logement, ne cherche pas qu'à réduire les inégalités de revenus comme stratégie, mais à rappeler que le logement peut constituer en soi un enjeu d'inégalités. Pour le mettre en œuvre, de multiples entrées sont possibles, ce qui appellent les chercheurs à rendre compte de ces rapports sociaux inégalitaires qui empêchent sa mise en œuvre mais également des politiques sociales et urbaines qui tentent de l'assurer. Les recherches de ce numéro évoquent ces rapports sociaux inégalitaires dans leur appréhension en matière de logement.

En effet, en analysant les politiques sociales favorisant l'accession à la propriété dans différents régimes d'État-providence en Europe et en Amérique, **Raïq, Chatti et Ali** rappellent que les rapports locatifs contribuent à la stratification sociale et à la reproduction des inégalités. Ainsi, ils réfèrent à l'exploitation, au rapport d'appropriation de la capacité de produire et de reproduire. Toutefois, pour bien évaluer l'impact de l'accession à la propriété, il faut également prendre compte la manière dont ces sociétés redistribuent la richesse et le niveau d'intervention de l'État afin de démarchandiser les besoins des citoyens. Par conséquent, dans leur étude, ils nous rappellent que les solutions en matière de logement sont complexes et que la remarchandisation à travers la propriété ne signifie pas que les inégalités économiques et sociales diminuent comme par magie, surtout lorsque les prix du logement et de l'immobilier sont à la hausse ou que l'État-providence favorise déjà cette stratégie.

S'intéressant aux questions de démarchandisation du logement également, le texte de **Bendaoud** compare plutôt les politiques de logement social dans les provinces canadiennes et leurs effets sur les conditions de logement



des populations vulnérables. Traditionnellement, pour s'attaquer à l'abordabilité des logements, les politiques visant à réduire l'exploitation par une offre de logements publics, dit habitations à loyer modique (HLM), permettant d'offrir aux ménages vulnérables un domicile à bas prix géré par l'État (que ce soit les niveaux fédéral, provincial ou municipal). Si cette solution a obtenu de grands succès dans les années 1950 et 1960, l'auteur rappelle que le manque de financement et la diminution de la construction d'unité ont créé des problèmes de stigmatisation de ces espaces. C'est pour cette raison qu'à partir des années 1970, les solutions collectives, comme les habitations communautaires et les coopératives, qui offrent des espaces de vie plus conviviaux et mieux insérés dans les quartiers sont devenues plus populaires. Toutefois, comme le rappelle l'auteur, ces options sont très sélectives dans le choix des locataires et peuvent laisser des familles vulnérables en matière de logement à exclues de ces logement. Ce faisant, il rappelle que se concentrer exclusivement sur les rapports d'exploitation ne garantit pas à long terme que d'autres rapports ne se mettront pas en place comme la stigmatisation et la ségrégation spatiale.

La question du rapport au territoire de la ville à travers le logement dans un contexte de gentrification est justement au centre de l'article de **Redaelli** qui traite du potentiel émancipateur de projet de réhabilitation d'espaces urbains en valorisant leur caractère patrimonial. En effet, ici l'autrice documente les coopérations entre résidents dans le cadre d'un projet dans le centre historique de Cordoue en Espagne comme stratégie anti-gentrification dans le contexte de la bulle immobilière. Le projet permet aux résidents de lutter pour la réappropriation de l'espace urbain, évoquant ainsi la manière dont ceux-ci peuvent mettre en œuvre le droit au logement et à la ville en combattant les rapports sociaux inégalitaires. Les résidents et les voisins, en se solidarisant, peuvent agir sur leurs espaces de vie afin de les protéger face aux intérêts privés. Ce faisant, ils luttent aussi contre la violence symbolique imposant une seule vision de la ville.

C'est également ces rapports d'exclusion au niveau territorial qui intéressent **Huerta Nuñez et Bélanger** dans leur article sur Mexico et l'impact du néolibéralisme sur le droit au logement et à la ville. Les autrices mettent en lumière les enjeux de pouvoir au sein du développement urbain qui ont favo-

risé la construction de logements de luxe au détriment de logements sociaux ou abordables. Ici, les rapports de pouvoir mettent en place une violence symbolique créant une hiérarchie de légitimité au sein de la ville, la ségrégant du même coup. Cette alliance des pouvoirs publics et des intérêts privés impose une manière de concevoir la ville comme davantage accessible à des ménages fortunés, laissant les ménages pauvres exclues de certains quartiers et voire même dans certains cas déplacés de ceux-ci. Leur analyse permet à cet égard de relever l'imbrication des différents rapports sociaux inégalitaires et leurs dimensions spatiales, économiques, sociales et politiques.

Ainsi, il nous apparaît que ce numéro peut contribuer à la réflexion sur le logement et ses liens avec les inégalités, permettant de le repolitiser comme enjeu urbain majeur. Par ailleurs, les analyses présentes dans les textes rappellent que le logement peut constituer le socle d'une lutte contre les inégalités, permettant de redéfinir du même coup la question sociale contemporaine et orienter possiblement les politiques sociales dans un contexte néolibéral.

## Références

- BOURDIEU, P.** (1994). « Stratégies de reproduction et modes de domination ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 105(1), 3-12.
- DE GAULEJAC, V. et TABOADA-LÉONETTI, I.** (dir.). (1994). *La lutte des places*. Paris : Desclée de Brouwer.
- DESMOND, M.** (2015). « Unaffordable America: Poverty, Housing, and Eviction ». *Fast Focus: Institute for Research on Poverty*, (22), 1-6.
- DIETRICH-RAGON, P.** (2011). *Le logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*. Paris : Presses Universitaires de France.
- ENGELS, F.** (1976 [1887]). *La question du logement*. Paris : Éditions Sociales.
- FOUCAULT, M.** (1976). *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard.
- GOYER, R.** (2017), *Déménager ou rester là ? Rapports sociaux inégalitaires dans l'expérience des locataires*, Thèse de doctorat inédite, département de sociologie, Université de Montréal.
- GOYER, R. et C. BORRI-ANADON** (2019). « Le paradigme inclusif à travers le prisme des rapports sociaux inégalitaires », *Revue des sciences de l'éducation de McGill*, vol. 54, no. 2, pp. 194-205.
- GRAFMEYER, Y.** (1996). « La ségrégation spatiale ». Dans S. Paugam (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs* (pp. 209-217). Paris : La Découverte.



- HAVEL, J.-E.** (1985). *Habitat et logement*. Paris : Presses universitaires de France.
- KEENAN, E. K.** (2004). « From sociocultural categories to socially located relations: Using critical theory in social work practice ». *Families in Society*, 85, 539-548.
- MARCUSE, P.** (1985). « Gentrification, abandonment, and displacement : connections, clauses and policy responses in New York City », *Washington Journal of Urban and Contemporary Law*, XXVIII, 1 : 195-240.
- MCALL, C.** (2008). « Au coeur des inégalités sociales de santé: l'exclusion et l'inclusion comme rapport ». Dans É. Gagnon, Y. Pelchat et R. Édouard (dir.), *Responsabilité, justice et exclusion sociale: Quel système de santé pour quelles finalités?* (pp. 15-26). Québec : Presse de l'Université Laval.
- MUSTERD, S. and OSTENDORF, W.** (1998). « Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas ». Dans S. Musterd and W. Ostendorf (dir.), *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities* (pp. 1-14). London: Routledge.
- PAUGAM, S.** (1994). *La disqualification sociale*. Paris : Presses universitaires de France.
- PEZEU-MASSABUAU, J.** (1983). *La maison: espace social*. Paris : Presses Universitaires de France.
- THERBORN, G.** (2013). *The killing fields of inequality*. London : Polity Press.
- WILSON, W. J.** (2012). *The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago : The University of Chicago Press.
- WRIGHT, E. O.** (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.



CAT

**VOL. 7. N° 13**  
**UNA INTRODUCCIÓ A «LES RELACIONS SOCIALS**  
**DESIGUALS I LA LLUITA PEL DRET A L'HABITATGE I**  
**A LA CIUTAT»**

**Coord. Renaud Goyer**  
Université du Québec à Montréal, Canada  
renaud.goyer@gmail.com

**Coord. Jean-Vincent Bergeron-Gaudin**  
Université de Montréal, Canada  
jean-vincent.bergeron-gaudin@umontreal.ca

En el seu prefaci de 1887 a *De la qüestió de l'habitatge*, Engels (1976 [1887]) recorda que una de les conseqüències de la transformació del capitalisme és l'escassetat d'habitatges. La construcció de les fàbriques comporta la destrucció dels habitatges existents mentre atrau a molts llauradors a la recerca de treball en aquestes mateixes fàbriques. En fer-ho, cita diversos exemples, a Anglaterra, Alemanya i Espanya, que mostren que la crisi de l'habitatge, estretament vinculada al capitalisme, es caracteritza per «un empitjorament particular de les males condicions de l'habitatge», «un augment enorme dels lloguers», «un amuntegament encara major d'inquilins en cada casa i, per a alguns, la impossibilitat de trobar si més no un habitatge» (pàg. 26). Per a respondre a aquesta crisi, l'única cosa que proposa la burgesia és l'accés a la propietat de l'habitatge, la qual cosa és incompatible amb la necessària llibertat de moviment dels treballadors per al funcionament del capitalisme. No obstant això, per a aquest últim, la qüestió de l'habitatge representava només un problema derivat d'ell, no un problema en si mateix. Com si l'anàlisi de les relacions de lloguer ens ensenyara poc més que el de les relacions de classe, la qüestió de l'habitatge es resol amb l'anàlisi d'aquestes relacions i del capitalisme. Ara bé, com ell mateix esmenta en la seua resposta a Proudhon, la qüestió de l'habitatge no és només privativa de la classe obrera, sinó que també afecta igualment a la xicoteta burgesia. L'habitatge és, en efecte, inseparable dels processos del capitalisme, però aquests últims adopten formes particulars, l'experiència de les quals revela relacions socials desiguals que, al revés, permeten comprendre el capitalisme, i que els vincles entre la desigualtat i l'habitatge poden aportar informació sobre les estructures socials contemporànies (Goyer, 2017). Com sosté Keenan (2004), «les estructures socials no són entitats independents i separades que imposen el seu poder als individus, sinó que més aviat continuen limitant o donant suport a l'acció humana perquè estan incrustades en les formes d'interacció que construeixen les estructures» (pàg. 541, traducció nostra).

Encara que l'habitatge és inicialment un concepte simple —un edifici que proporciona refugi a un o més individus (Havel, 1985)— és un bé complex i multidimensional que inclou una pluralitat de mitjans i de fins (Pezeu-Masabauu, 1983). És la base sobre la qual els membres d'una comunitat estan ancorats a un territori i a eixa mateixa comunitat, però també és el que permet protegir-se de la comunitat i l'entorn. No obstant això, diversos processos soscaven aquesta relació, en particular per als inquilins. Entre altres coses, els problemes cada vegada més urgents de salubritat de l'habitatge que contribueixen a l'exclusió social dels inquilins que s'enfronten a ella, així com l'augment dels desplaçaments forçats (desallotjament o embargament de l'habitatge) dels inquilins per a permetre als promotors transformar l'entorn construït per a obtenir més beneficis, són fenòmens que amenacen el dret a l'habitatge. En tots dos casos, els inquilins s'enfronten a processos de despulsa dels seus habitatges i espais veïnals i plantegen seriosos desafiaments per a l'organització i el desenvolupament del territori. Les desigualtats que s'entrecreuen comprenen així múltiples dimensions que poden interactuar entre si, ja siguin polítiques, espacials, econòmiques o fins i tot ambientals. Per consegüent, l'estudi de les desigualtats en matèria d'habitatge constitueix un punt d'entrada sociològic pertinent per a comprendre el que caracteritza les experiències socials contemporànies, en particular les



urbanes. Permet qüestionar la forma en què es posen en pràctica les relacions socials desiguals i com es pot garantir la justícia social a partir d'ell.

### Habitatge i relacions socials no igualitàries

Per a comprendre les desigualtats en matèria d'habitatge, és important tindre en compte les relacions socials i polítiques en l'anàlisi de les desigualtats, i no les seues condicions. Com ens recorda Therborn (2013):

La desigualtat és una violació de la dignitat humana; és una negació de la possibilitat que es desenvolupen les capacitats humanes de tots. La desigualtat, per tant, no es tracta de la grandària de les nostres carteres. És un ordre sociocultural, que (per a la majoria de nosaltres) redueix les nostres capacitats per a funcionar com a éssers humans, la nostra salut, el nostre respecte per nosaltres mateixos, el nostre sentit del jo, així com els nostres recursos per a actuar i participar en el món. (2013: 1)

De fet, les desigualtats són el resultat d'una apropiació dels recursos, de l'existència, fins i tot de l'experiència. D'aquesta manera, tres relacions socials desiguals permeten identificar la qüestió social de l'habitatge: 1) l'apropiació monopolística de territoris i recursos (exclusió i segregació); 2) l'apropiació per part d'uns altres de la capacitat de produir i reproduir-se (explotació); 3) l'apropiació per part d'uns altres de la capacitat de pensar i decidir (dominació i violència simbòlica) (Goyer i Borri-Anadon, 2019; Goyer 2017).

En el cas del primer informe, l'exclusió/segregació es basa en l'apropiació monopolística de territoris i recursos mitjançant relacions socials que impedeixen a algunes persones tindre control sobre el seu espai/temps (McAll, 2008). La impossibilitat per a massa llars de triar el seu entorn de vida i l'estigmatització dels qui viuen en barris considerats «difícils» són manifestacions d'aquesta mena de relació. Aquesta exclusió per l'espai impedeix a moltes llars actuar plenament en els llocs on viuen, tant en el seu habitatge com en el seu veïnat: aquestes relacions retrocedeixen o es bloquegen, la qual cosa pot tindre repercussions en la relació amb el temps (sobretot pel que fa al transport) (Marcuse, 1985). Així, les llars, en funció dels seus ingressos, no tenen dret a accedir als espais de la ciutat i, en el mateix sentit, als serveis, l'ocupació i l'habitatge de qualitat (Winchester i White, 1988). D'aquesta manera es poden crear concentracions residencials de llars riques i pobres (Musterd i Ostendorf, 1998). En alguns barris pobres, la concentració de la població té efectes estigmatitzants que desvaloren socialment als residents d'aqueixos barris (Wilson, 2012). Aquesta estigmatització no sols influeix en l'autoestima, sinó que també limita el contacte entre els individus i la mescla social, forjant així l'exclusió social d'aquestes poblacions.

Posteriorment, l'apropiació per part d'uns altres de la capacitat de produir i reproduir, que anomenem explotació, revela relacions que impedeixen a una persona (o a una llar) controlar les seues activitats econòmiques i socials i gaudir dels ingressos que contribueix a crear. Aquest és el procés pel qual les desigualtats d'ingressos es transformen en desigualtats de drets i de poder (Wright, 2005). Per exemple, la gentrificació i la revitalització d'uns certs barris contribueixen, entre altres coses, a l'augment dels lloguers que redueixen la renda disponible de les llars en benefici dels propietaris o dels promotors immobiliaris que inverteixen en un barri. A més, en el mercat de l'habitatge de lloguer, els propietaris no s'apropien de la força productiva dels inquilins sinó de la possibilitat de reinvertir aquesta despesa com en el cas dels propietaris. L'explotació en aquest sentit és la diferència entre el preu del lloguer i el cost, per al propietari, de la possessió de l'habitatge. Per a obtenir un avantatge financer, el propietari ha de controlar els costos i a vegades això significa deixar de costat la qualitat. Aquesta «distribució desigual dels grups en l'espai» (Grafmeyer, 1996: 210), que a més contradïu els principis igualitaris que organitzen les societats democràtiques, és el resultat de relacions socials desiguals que no sols s'articulen en l'àmbit dels ingressos (o en les relacions econòmiques). La qüestió de la discriminació ètnica i racial també és present en aquesta mena de relació, en particular a través de l'exclusió: «una comunitat (definida segons el gènere, l'ètnia o la classe social, per exemple), que es reserva l'accés al treball o l'ús de determinats recursos en un territori exclouent a uns altres» (McAll, 2008: 4). Referent a això, els immigrants i/o les minories visibles que estan exclosos d'uns certs recursos, especialment les oportunitats d'ocupació, però també d'uns certs habitatges, es veuen confinats en uns certs barris de les grans ciutats europees i d'Amèrica del Nord (Desmond, 2015). Aquesta situació augmenta l'estigmatització tant de les poblacions com dels barris, la qual cosa dona lloc a problemes notables d'exclusió i desenvolupament urbà.

La tercera relació, la violència simbòlica, es defineix per l'apropiació per part d'uns altres de la capacitat de pensar i decidir, la qual cosa significa que és la capacitat de les llars per a prendre decisions la que està compromesa.



Així doncs, les desigualtats no són només econòmiques o espacials, sinó que es tradueixen en relacions de dominació. En aquest sentit, per a analitzar aquestes relacions, l'eina teòrica de la violència simbòlica permet recórrer a elements de dominació que semblen invisibles per als actors (Bourdieu, 1994), que de fet representen la cara oculta (o, en termes de Bourdieu, incorporada) de l'explotació i l'exclusió/segregació. Totes dues relacions s'alimenten de la violència simbòlica perquè es donen per descomptades. Aquesta s'expressa, en particular, a través de discursos que disminueixen l'abast i l'experiència dels problemes d'habitatge imposant al·legats de veritat sobre les solucions a trobar. En el cas específic de l'habitatge, Dietrich-Ragon (2011), en *Le logement intolérable*, assenyala que l'habitatge expressa els guanyadors i perdedors d'una societat i «en aquestes condicions, no tindre un habitatge de qualitat correspon a un estatus social inferior, desvalorat i humiliant» (pàg. 2). Referent a això, reprenent l'expressió de Gaulejac i Taboada-Léonetti (1994), Dietrich-Ragon recorda que l'habitatge és l'assumpte d'una «lluita pels llocs» amb conseqüències en termes d'estigmatització. Existeix un judici social sobre la mena d'habitatge (pròpia o llogada), la seua grandària i qualitat, així com la seua ubicació geogràfica. L'habitatge pot ser un marcador de «desqualificació social» (Paugam, 1994).

Així doncs, ens sembla que centrar-se només en una relació, o en les dimensions econòmiques de l'habitatge, com l'explotació, no permet comprendre com es posen en pràctica aquestes desigualtats. L'explotació és una interacció, però no determina totes les altres interaccions com pretenen els marxistes. Aquesta conceptualització de les desigualtats permet, doncs, tindre en compte altres sistemes de dominació que les anàlisis de classe van tindre dificultats per a esclarir. En efecte, l'explotació es duu a terme mitjançant pràctiques i interaccions que limiten les possibilitats d'uns i donen credibilitat a uns altres. No és evident: s'alimenta de les altres relacions socials desiguals, que al seu torn s'insereixen en una multitud d'interaccions i pràctiques. El capitalisme i les desigualtats no s'imposen, s'implementen, així com el poder no es té, s'exerceix (Foucault, 1976), particularment a través de l'experiència de l'allotjament.

### **Explotació, exclusió/segregació i violència simbòlica a través de l'habitatge: perspectives creuades**

Per aquesta raó, la lluita pel dret a l'habitatge i, per consegüent, la lluita contra les desigualtats en matèria d'habitatge, no pretén únicament reduir les desigualtats d'ingressos com a estratègia, sinó recordar que l'habitatge pot constituir en si mateixa una qüestió de desigualtat. Per a posar-la en pràctica, són possibles múltiples estratègies, la qual cosa exigeix que els investigadors s'adonen de les relacions socials desiguals que impedeixen la seua aplicació, però també de les polítiques socials i urbanes que intenten garantir-la. La investigació en aquest número aborda aquestes relacions socials desiguals en la seua aprehensió en matèria d'habitatge.

En efecte, en analitzar les polítiques socials que promouen l'accés a la propietat de l'habitatge en els diferents règims de l'Estat de benestar a Europa i Amèrica, Raïq, Chatti i Ali recorden que les relacions de lloguer contribueixen a l'estratificació social i a la reproducció de les desigualtats. Així, es refereixen a l'explotació, a la relació d'apropiació de la capacitat de produir i reproduir. No obstant això, per a avaluar adequadament l'impacte de l'accés a la propietat de l'habitatge, també cal tindre en compte la forma en què aquestes societats redistribueixen la riquesa i el nivell d'intervenció de l'Estat per a desmercantilitzar les necessitats dels ciutadans. Per tant, en el seu estudi, ens recorden que les solucions en matèria d'habitatge són complexes i que la recomercialització a través de la propietat no significa que les desigualtats econòmiques i socials disminuïsquen com per art de màgia, sobretot quan els preus de l'habitatge i de la propietat immobiliària estan en alça o quan l'Estat del benestar ja afavoreix aquesta estratègia.

El text de Bendaoud quan s'interessa també per les qüestions de desmercantilització de l'habitatge compara més aviat les polítiques d'habitatge social a les províncies canadenques i els seus efectes en les condicions d'allotjament de les poblacions vulnerables. Tradicionalment, per a abordar la qüestió de l'assequibilitat de l'habitatge, les polítiques es dirigeixen a reduir l'explotació mitjançant una oferta d'habitatges públics, conegudes com a habitatges a un lloguer mòdic (HLM), que proporcionen a les llars vulnerables un habitatge de baix cost administrada per l'Estat (ja siga a nivell federal, provincial o municipal). Si bé aquesta solució va tindre molt d'èxit en els dècenns de 1950 i 1960, l'autor assenyala que la falta de finançament i la reducció de la construcció d'unitats van crear problemes d'estigmatització d'aquests espais. Per aquesta raó, a partir del decenni de 1970 es van popularitzar les solucions col·lectives, com els habitatges comunitaris i les cooperatives, que ofereixen espais de vida més fàcils d'utilitzar i millor inserits en els barris. No obstant això, com assenyala l'autor, aqueixes opcions són molt selectives en l'elecció dels



inquilins i poden deixar a les famílies vulnerables en l'exclusió de l'habitatge. En fer-ho, assenyalen que centrar-se exclusivament en les relacions d'explotació no garanteix a llarg termini que no es desenvolupen altres relacions, com l'estigmatització i la segregació espacial.

La qüestió de la relació amb el territori de la ciutat a través de l'habitatge en un context de gentrificació està precisament en el centre de l'article de Redaelli, que tracta del potencial emancipador dels projectes de rehabilitació dels espais urbans mitjançant la potenciació del seu caràcter patrimonial. En efecte, ací l'autora documenta les cooperacions entre els residents en el marc d'un projecte en el centre històric de Còrdova a Espanya com una estratègia anti-gentrificació en el context de la bombolla immobiliària. El projecte permet als residents lluitar per la reapropiació de l'espai urbà, evocant així la forma en què poden posar en pràctica el dret a l'habitatge i a la ciutat lluitant contra les relacions socials desiguals. Els residents i veïns, en mostrar solidaritat, poden actuar en els seus espais vitals per a protegir-los dels interessos privats. En fer-ho, també lluiten contra la violència simbòlica que imposa una visió única de la ciutat.

Són també aquestes relacions d'exclusió a nivell territorial les que interessin a Huerta Núñez i Bélanger en el seu article sobre la Ciutat de Mèxic i l'impacte del neoliberalisme en el dret a l'habitatge i la ciutat. Les autores trauen a la llum les qüestions de poder dins del desenvolupament urbà que han afavorit la construcció d'habitatges de luxe en detriment dels habitatges socials o assequibles. Ací, les relacions de poder estableixen una violència simbòlica creant una jerarquia de legitimitat dins de la ciutat, segregant-la al mateix temps. Aquesta aliança entre els poders públics i els interessos privats imposa una manera de concebre la ciutat com a molt més accessible per a les llars riques, deixant a les llars pobres excloses d'uns certs barris i en alguns casos fins i tot desplaçats d'ells. Referent a això, la seua anàlisi revela l'entrellaçament de diferents relacions socials desiguals i les seues dimensions espacials, econòmiques, socials i polítiques.

Així doncs, ens sembla que aquesta qüestió pot contribuir a la reflexió sobre l'habitatge i els seus vincles amb les desigualtats, la qual cosa permetrà repolititzar-la com una qüestió urbana de la major importància. A més, les anàlisis dels textos ens recorden que l'habitatge pot constituir la base d'una lluita contra les desigualtats, permetent redefinir al mateix temps la qüestió social contemporània i possiblement orientar les polítiques socials en un context neoliberal.

## Referències

- BOURDIEU, P. (1994). « Stratégies de reproduction et modes de domination ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 105(1), 3-12.
- DE GAULEJAC, V. et TABOADA-LÉONETTI, I. (dir.). (1994). *La lutte des places*. Paris : Desclée de Brouwer.
- DESMOND, M. (2015). « Unaffordable America: Poverty, Housing, and Eviction ». *Fast Focus: Institute for Research on Poverty*, (22), 1-6.
- DIETRICH-RAGON, P. (2011). *Le logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*. Paris : Presses Universitaires de France.
- ENGELS, F. (1976 [1887]). *La question du logement*. Paris : Éditions Sociales.
- FOUCAULT, M. (1976). *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard.
- GOYER, R. (2017). *Déménager ou rester là ? Rapports sociaux inégalitaires dans l'expérience des locataires*, Thèse de doctorat inédite, département de sociologie, Université de Montréal.
- GOYER, R. et C. BORRI-ANADON (2019). « Le paradigme inclusif à travers le prisme des rapports sociaux inégalitaires », *Revue des sciences de l'éducation de McGill*, vol. 54, no. 2, pp. 194-205.
- GRAFMEYER, Y. (1996). « La ségrégation spatiale ». Dans S. Paugam (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs* (pp. 209-217). Paris : La Découverte.
- HAVEL, J.-E. (1985). *Habitat et logement*. Paris : Presses universitaires de France.
- KEENAN, E. K. (2004). « From sociocultural categories to socially located relations: Using critical theory in social work practice ». *Families in Society*, 85, 539-548.



- MARCUSE, P. (1985). « Gentrification, abandonment, and displacement : connections, clauses and policy responses in New York City », *Washington Journal of Urban and Contemporary Law*, XXVIII, 1 : 195-240.
- MCALL, C. (2008). « Au coeur des inégalités sociales de santé: l'exclusion et l'inclusion comme rapport ». Dans É. Gagnon, Y. Pelchat et R. Édouard (dir.), *Responsabilité, justice et exclusion sociale: Quel système de santé pour quelles finalités?* (pp. 15-26). Québec : Presse de l'Université Laval.
- MUSTERD, S. and OSTENDORF, W. (1998). « Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas ». Dans S. Musterd and W. Ostendorf (dir.), *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities* (pp. 1-14). London: Routledge.
- PAUGAM, S. (1994). *La disqualification sociale*. Paris : Presses universitaires de France.
- PEZEU-MASSABUAU, J. (1983). *La maison: espace social*. Paris : Presses Universitaires de France.
- THERBORN, G. (2013). *The killing fields of inequality*. London : Polity Press.
- WILSON, W. J. (2012). *The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago : The University of Chicago Press.
- WRIGHT, E. O. (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.



ES

**VOL. 7. N° 13**  
**UNA INTRODUCCIÓN A «LAS RELACIONES SOCIALES  
DESIGUALES Y LA LUCHA POR EL DERECHO A LA  
VIVIENDA Y A LA CIUDAD»**

**Coord. Renaud Goyer**  
Université du Québec à Montréal, Canada  
renaud.goyer@gmail.com

**Coord. Jean-Vincent Bergeron-Gaudin**  
Université de Montréal, Canada  
jean-vincent.bergeron-gaudin@umontreal.ca

En su prefacio de 1887 a *La cuestión de la vivienda*, Engels (1976 [1887]) recuerda que una de las consecuencias de la transformación del capitalismo es la escasez de viviendas. La construcción de las fábricas comporta la destrucción de las viviendas existentes mientras atrae a muchos campesinos en busca de trabajo en estas mismas fábricas. Al hacerlo, cita varios ejemplos, en Inglaterra, Alemania y España, que muestran que la crisis de la vivienda, estrechamente vinculada al capitalismo, se caracteriza por «un empeoramiento particular de las malas condiciones de la vivienda», «un aumento enorme de los alquileres», «un hacinamiento aún mayor de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad de encontrar siquiera una vivienda» (pág. 26). Para responder a esta crisis, lo único que propone la burguesía es el acceso a la propiedad de la vivienda, lo que es incompatible con la necesaria libertad de movimiento de los trabajadores para el funcionamiento del capitalismo. Sin embargo, para este último, la cuestión de la vivienda representaba sólo un problema derivado de él, no un problema en sí mismo. Como si el análisis de las relaciones de alquiler nos enseñara poco más que el de las relaciones de clase, la cuestión de la vivienda se resuelve con el análisis de estas relaciones y del capitalismo. Ahora bien, como él mismo menciona en su respuesta a Proudhon, la cuestión de la vivienda no es sólo privativa de la clase obrera, sino que también afecta igualmente a la pequeña burguesía. La vivienda es, en efecto, inseparable de los procesos del capitalismo, pero estos últimos adoptan formas particulares, cuya experiencia revela relaciones sociales desiguales que, a la inversa, permiten comprender el capitalismo, y que los vínculos entre la desigualdad y la vivienda pueden arrojar luz sobre las estructuras sociales contemporáneas (Goyer, 2017). Como sostiene Keenan (2004), «las estructuras sociales no son entidades independientes y separadas que imponen su poder a los individuos, sino que más bien siguen limitando o apoyando la acción humana porque están incrustadas en las formas de interacción que construyen las estructuras» (pág. 541, traducción nuestra).

Aunque la vivienda es inicialmente un concepto simple —un edificio que proporciona refugio a uno o más individuos (Havel, 1985)— es un bien complejo y multidimensional que incluye una pluralidad de medios y fines (Pezeu-Massabuau, 1983). Es la base sobre la que los miembros de una comunidad están anclados a un territorio y a esa misma comunidad, pero también es lo que permite protegerse de la comunidad y el entorno. Sin embargo, varios procesos socavan esta relación, en particular para los inquilinos. Entre otras cosas, los problemas cada vez más apremiantes de salubridad de la vivienda que contribuyen a la exclusión social de los inquilinos que se enfrentan a ella, así como el aumento de los desplazamientos forzados (desalojo o embargo de la vivienda) de los inquilinos para permitir a los promotores transformar el entorno construido para obtener más beneficios, son fenómenos que amenazan el derecho a la vivienda. En ambos casos, los inquilinos se enfrentan a procesos de despojo de sus viviendas y espacios vecinales y plantean serios desafíos para la organización y el desarrollo del territorio. Las desigualdades que se entrecruzan comprenden así múltiples dimensiones que pueden interactuar entre sí, ya sean políticas, espaciales, económicas o incluso ambientales. Por consiguiente, el estudio de las desigualdades en materia de vivienda constituye un punto de entrada sociológico pertinente para comprender lo que caracteriza las experiencias sociales contemporáneas, en particular las urbanas. Permite cuestionar la forma en que se ponen en práctica las relaciones sociales desiguales y cómo se puede garantizar la justicia social a partir de él.



### Vivienda y relaciones sociales no igualitarias

Para comprender las desigualdades en materia de vivienda, es importante tener en cuenta las relaciones sociales y políticas en el análisis de las desigualdades, y no sus condiciones. Como nos recuerda Therborn (2013):

La desigualdad es una violación de la dignidad humana; es una negación de la posibilidad de que se desarrollen las capacidades humanas de todos. La desigualdad, por tanto, no se trata del tamaño de nuestras carteras. Es un orden sociocultural, que (para la mayoría de nosotros) reduce nuestras capacidades para funcionar como seres humanos, nuestra salud, nuestro respeto por nosotros mismos, nuestro sentido del yo, así como nuestros recursos para actuar y participar en el mundo. (2013: 1)

De hecho, las desigualdades son el resultado de una apropiación de los recursos, de la existencia, incluso de la experiencia. De este modo, tres relaciones sociales desiguales permiten identificar la cuestión social de la vivienda: 1) la apropiación monopolística de territorios y recursos (exclusión y segregación); 2) la apropiación por parte de otros de la capacidad de producir y reproducirse (explotación); 3) la apropiación por parte de otros de la capacidad de pensar y decidir (dominación y violencia simbólica) (Goyer y Borri-Anadon, 2019; Goyer 2017).

En el caso del primer informe, la exclusión/segregación se basa en la apropiación monopolística de territorios y recursos mediante relaciones sociales que impiden a algunas personas tener control sobre su espacio/tiempo (McAll, 2008). La imposibilidad para demasiados hogares de elegir su entorno de vida y la estigmatización de los que viven en barrios considerados «difíciles» son manifestaciones de este tipo de relación. Esta exclusión por el espacio impide a muchos hogares actuar plenamente en los lugares donde viven, tanto en su vivienda como en su vecindario: estas relaciones retroceden o se bloquean, lo que puede tener repercusiones en la relación con el tiempo (sobre todo en lo que respecta al transporte) (Marcuse, 1985). Así, los hogares, en función de sus ingresos, no tienen derecho a acceder a los espacios de la ciudad y, en el mismo sentido, a los servicios, el empleo y la vivienda de calidad (Winchester y White, 1988). De esta manera se pueden crear concentraciones residenciales de hogares ricos y pobres (Musterd y Ostendorf, 1998). En algunos barrios pobres, la concentración de la población tiene efectos estigmatizantes que desvalorizan socialmente a los residentes de esos barrios (Wilson, 2012). Esta estigmatización no sólo influye en la autoestima, sino que también limita el contacto entre los individuos y la mezcla social, forjando así la exclusión social de estas poblaciones.

Posteriormente, la apropiación por parte de otros de la capacidad de producir y reproducir, que llamamos explotación, revela relaciones que impiden a una persona (o a un hogar) controlar sus actividades económicas y sociales y disfrutar de los ingresos que contribuye a crear. Este es el proceso por el cual las desigualdades de ingresos se transforman en desigualdades de derechos y de poder (Wright, 2005). Por ejemplo, la gentrificación y la revitalización de ciertos barrios contribuyen, entre otras cosas, al aumento de los alquileres que reducen la renta disponible de los hogares en beneficio de los propietarios o de los promotores inmobiliarios que invierten en un barrio. Además, en el mercado de la vivienda de alquiler, los propietarios no se apropian de la fuerza productiva de los inquilinos sino de la posibilidad de reinvertir este gasto como en el caso de los propietarios. La explotación en este sentido es la diferencia entre el precio del alquiler y el costo, para el propietario, de la posesión de la vivienda. Para obtener una ventaja financiera, el propietario debe controlar los costos y a veces esto significa dejar de lado la calidad. Esta «distribución desigual de los grupos en el espacio» (Grafmeyer, 1996: 210), que además contradice los principios igualitarios que organizan las sociedades democráticas, es el resultado de relaciones sociales desiguales que no sólo se articulan en el ámbito de los ingresos (o en las relaciones económicas). La cuestión de la discriminación étnica y racial también está presente en este tipo de relación, en particular a través de la exclusión: «una comunidad (definida según el género, la etnia o la clase social, por ejemplo), que se reserva el acceso al trabajo o el uso de determinados recursos en un territorio excluyendo a otros» (McAll, 2008: 4). A este respecto, los inmigrantes y/o las minorías visibles que están excluidos de ciertos recursos, especialmente las oportunidades de empleo, pero también de ciertas viviendas, se ven confinados en ciertos barrios de las grandes ciudades europeas y de América del Norte (Desmond, 2015). Esta situación aumenta la estigmatización tanto de las poblaciones como de los barrios, lo que da lugar a problemas notables de exclusión y desarrollo urbano.

La tercera relación, la violencia simbólica, se define por la apropiación por parte de otros de la capacidad de pensar y decidir, lo que significa que es la capacidad de los hogares para tomar decisiones la que está comprometida. Así pues, las desigualdades no son sólo económicas o espaciales, sino que se traducen en relaciones de dominación. En este sentido, para analizar estas relaciones, la herramienta teórica de la violencia simbólica permite recurrir a elementos de dominación que parecen invisibles para los actores (Bourdieu, 1994), que de hecho representan la cara oculta (o, en términos de Bourdieu, incorporada) de la explotación y la exclusión/segregación. Ambas relaciones se alimentan de la

violencia simbólica para que se den por sentadas. Ésta se expresa, en particular, a través de discursos que disminuyen el alcance y la experiencia de los problemas de vivienda imponiendo alegatos de verdad sobre las soluciones a encontrar. En el caso específico de la vivienda, Dietrich-Ragon (2011), en *Le logement intolérable*, señala que la vivienda expresa los ganadores y perdedores de una sociedad y «en estas condiciones, no tener una vivienda de calidad corresponde a un estatus social inferior, desvalorizado y humillante» (pág. 2). A este respecto, retomando la expresión de Gaulejac y Taboada-Léonetti (1994), Dietrich-Ragon recuerda que la vivienda es el asunto de una «lucha por los lugares» con consecuencias en términos de estigmatización. Existe un juicio social sobre el tipo de vivienda (propia o alquilada), su tamaño y calidad, así como su ubicación geográfica. La vivienda puede ser un marcador de «descalificación social» (Paugam, 1994).

Así pues, nos parece que centrarse sólo en una relación, o en las dimensiones económicas de la vivienda, como la explotación, no permite comprender cómo se ponen en práctica estas desigualdades. La explotación es una interacción, pero no determina todas las demás interacciones como pretenden los marxistas. Esta conceptualización de las desigualdades permite, pues, tener en cuenta otros sistemas de dominación que los análisis de clase tuvieron dificultades para esclarecer. En efecto, la explotación se lleva a cabo mediante prácticas e interacciones que limitan las posibilidades de unos y dan credibilidad a otros. No es evidente: se alimenta de las otras relaciones sociales desiguales, que a su vez se insertan en una multitud de interacciones y prácticas. El capitalismo y las desigualdades no se imponen, se implementan, así como el poder no se tiene, se ejerce (Foucault, 1976), particularmente a través de la experiencia del alojamiento.

### **Explotación, exclusión/segregación y violencia simbólica a través de la vivienda: perspectivas cruzadas**

Por esta razón, la lucha por el derecho a la vivienda y, por consiguiente, la lucha contra las desigualdades en materia de vivienda, no pretende únicamente reducir las desigualdades de ingresos como estrategia, sino recordar que la vivienda puede constituir en sí misma una cuestión de desigualdad. Para ponerla en práctica, son posibles múltiples estrategias, lo que exige que los investigadores se den cuenta de las relaciones sociales desiguales que impiden su aplicación, pero también de las políticas sociales y urbanas que intentan garantizarla. La investigación en este número aborda estas relaciones sociales desiguales en su aprehensión en materia de vivienda.

En efecto, al analizar las políticas sociales que promueven el acceso a la propiedad de la vivienda en los diferentes regímenes del Estado de bienestar en Europa y América, Raïq, Chatti y Ali recuerdan que las relaciones de alquiler contribuyen a la estratificación social y a la reproducción de las desigualdades. Así, se refieren a la explotación, a la relación de apropiación de la capacidad de producir y reproducir. Sin embargo, para evaluar adecuadamente el impacto del acceso a la propiedad de la vivienda, también hay que tener en cuenta la forma en que estas sociedades redistribuyen la riqueza y el nivel de intervención del Estado para desmercantilizar las necesidades de los ciudadanos. Por lo tanto, en su estudio, nos recuerdan que las soluciones en materia de vivienda son complejas y que la recomercialización a través de la propiedad no significa que las desigualdades económicas y sociales disminuyan como por arte de magia, sobre todo cuando los precios de la vivienda y de la propiedad inmobiliaria están en alza o cuando el Estado del bienestar ya favorece esta estrategia. El texto de Bendaoud cuando se interesa también por las cuestiones de desmercantilización de la vivienda compara más bien las políticas de vivienda social en las provincias canadienses y sus efectos en las condiciones de alojamiento de las poblaciones vulnerables. Tradicionalmente, para abordar la cuestión de la asequibilidad de la vivienda, las políticas se dirigen a reducir la explotación mediante una oferta de viviendas públicas, conocidas como viviendas a un alquiler módico (HLM), que proporcionan a los hogares vulnerables una vivienda de bajo costo administrada por el Estado (ya sea a nivel federal, provincial o municipal). Si bien esta solución tuvo mucho éxito en los decenios de 1950 y 1960, el autor señala que la falta de financiación y la reducción de la construcción de unidades crearon problemas de estigmatización de estos espacios. Por esta razón, a partir del decenio de 1970 se popularizaron las soluciones colectivas, como las viviendas comunitarias y las cooperativas, que ofrecen espacios de vida más fáciles de utilizar y mejor insertados en los barrios. Sin embargo, como señala el autor, esas opciones son muy selectivas en la elección de los inquilinos y pueden dejar a las familias vulnerables en la exclusión de la vivienda. Al hacerlo, señala que centrarse exclusivamente en las relaciones de explotación no garantiza a largo plazo que no se desarrollen otras relaciones, como la estigmatización y la segregación espacial.

La cuestión de la relación con el territorio de la ciudad a través de la vivienda en un contexto de gentrificación está precisamente en el centro del artículo de Redaelli, que trata del potencial emancipador de los proyectos de rehabilitación

de los espacios urbanos mediante la potenciación de su carácter patrimonial. En efecto, aquí la autora documenta las cooperaciones entre los residentes en el marco de un proyecto en el centro histórico de Córdoba en España como una estrategia anti-gentrificación en el contexto de la burbuja inmobiliaria. El proyecto permite a los residentes luchar por la reapropiación del espacio urbano, evocando así la forma en que pueden poner en práctica el derecho a la vivienda y a la ciudad luchando contra las relaciones sociales desiguales. Los residentes y vecinos, al mostrar solidaridad, pueden actuar en sus espacios vitales para protegerlos de los intereses privados. Al hacerlo, también luchan contra la violencia simbólica que impone una visión única de la ciudad.

Son también estas relaciones de exclusión a nivel territorial las que interesan a Huerta Núñez y Bélanger en su artículo sobre la Ciudad de México y el impacto del neoliberalismo en el derecho a la vivienda y la ciudad. Las autoras sacan a la luz las cuestiones de poder dentro del desarrollo urbano que han favorecido la construcción de viviendas de lujo en detrimento de las viviendas sociales o asequibles. Aquí, las relaciones de poder establecen una violencia simbólica creando una jerarquía de legitimidad dentro de la ciudad, segregándola al mismo tiempo. Esta alianza entre los poderes públicos y los intereses privados impone una forma de concebir la ciudad como mucho más accesible para los hogares ricos, dejando a los hogares pobres excluidos de ciertos barrios y en algunos casos incluso desplazados de ellos. A este respecto, su análisis revela el entrelazamiento de diferentes relaciones sociales desiguales y sus dimensiones espaciales, económicas, sociales y políticas.

Así pues, nos parece que esta cuestión puede contribuir a la reflexión sobre la vivienda y sus vínculos con las desigualdades, lo que permitirá repolitizarla como una cuestión urbana de la mayor importancia. Además, los análisis de los textos nos recuerdan que la vivienda puede constituir la base de una lucha contra las desigualdades, permitiendo redefinir al mismo tiempo la cuestión social contemporánea y posiblemente orientar las políticas sociales en un contexto neoliberal.

## Referencias

- BOURDIEU, P. (1994). « Stratégies de reproduction et modes de domination ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 105(1), 3-12.
- DE GAULEJAC, V. et TABOADA-LÉONETTI, I. (dir.). (1994). *La lutte des places*. Paris : Desclée de Brouwer.
- DESMOND, M. (2015). « Unaffordable America: Poverty, Housing, and Eviction ». *Fast Focus: Institute for Research on Poverty*, (22), 1-6.
- DIETRICH-RAGON, P. (2011). *Le logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*. Paris : Presses Universitaires de France.
- ENGELS, F. (1976 [1887]). *La question du logement*. Paris : Éditions Sociales.
- FOUCAULT, M. (1976). *Surveiller et punir*. Paris : Gallimard.
- GOYER, R. (2017). *Déménager ou rester là ? Rapports sociaux inégalitaires dans l'expérience des locataires*, Thèse de doctorat inédite, département de sociologie, Université de Montréal.
- GOYER, R. et C. BORRI-ANADON (2019). « Le paradigme inclusif à travers le prisme des rapports sociaux inégalitaires », *Revue des sciences de l'éducation de McGill*, vol. 54, no. 2, pp. 194-205.
- GRAFMEYER, Y. (1996). « La ségrégation spatiale ». Dans S. Paugam (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs* (pp. 209-217). Paris : La Découverte.
- HAVEL, J.-E. (1985). *Habitat et logement*. Paris : Presses universitaires de France.
- KEENAN, E. K. (2004). « From sociocultural categories to socially located relations: Using critical theory in social work practice ». *Families in Society*, 85, 539-548.
- MARCUSE, P. (1985). « Gentrification, abandonment, and displacement : connections, clauses and policy responses in New York City », *Washington Journal of Urban and Contemporary Law*, XXVIII, 1 : 195-240.
- MCALL, C. (2008). « Au coeur des inégalités sociales de santé: l'exclusion et l'inclusion comme rapport ». Dans É. Gagnon, Y. Pelchat et R. Édouard (dir.), *Responsabilité, justice et exclusion sociale: Quel système de santé pour quelles finalités?* (pp. 15-26). Québec : Presse de l'Université Laval.



- MUSTERD, S. and OSTENDORF, W. (1998). « Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas ». Dans S. Musterd and W. Ostendorf (dir.), *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities* (pp. 1–14). London: Routledge.
- PAUGAM, S. (1994). *La disqualification sociale*. Paris : Presses universitaires de France.
- PEZEU-MASSABUAU, J. (1983). *La maison: espace social*. Paris : Presses Universitaires de France.
- THERBORN, G. (2013). *The killing fields of inequality*. London : Polity Press.
- WILSON, W. J. (2012). *The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago : The University of Chicago Press.
- WRIGHT, E. O. (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.



EN

**VOL. 7. ISS.13**  
**INTRODUCTION: «UNEQUAL SOCIAL RELATIONS  
 AND THE FIGHT FOR THE RIGHT TO HOUSING AND  
 TO THE CITY»**

**Coord. Renaud Goyer**  
 Université of Québec in Montreal, Canada  
 renaud.goyer@gmail.com

**Coord. Jean-Vincent Bergeron-Gaudin**  
 University of Montreal, Canada  
 jean-vincent.bergeron-gaudin@umontreal.ca

In his 1887 preface to *The Housing Question*, Engels (1976 [1887]) notes that the housing shortage is one of the consequences of capitalist transformation. Existing housing is demolished to build factories, which in turn attract large numbers of rural workers seeking employment. Engels cites various examples, in England, Germany and Spain, that show how the housing crisis, closely bound up with capitalism, is characterised by “the peculiar intensification of the bad housing conditions”, “a colossal increase in rents”, “aggravation of overcrowding in the individual houses, and, for some, the impossibility of finding a place to live at all” (p. 26). The only suggestion from the bourgeoisie in response to this crisis was access to home ownership, which is incompatible with the freedom of movement of workers required for capitalism to function. However, as far as capitalism was concerned, the housing question was only a problem deriving from itself, not a problem per se. As if analysis of rental relations teaches us little more than an analysis of class relations, the housing question is resolved by analysing rental relations and capitalism. However, as Engels stated in his response to Proudhon, the housing question is not limited to the working class, but also affects the petty bourgeoisie. Housing is, in effect, inseparable from the processes of capitalism, but these processes adopt particular forms, the experience of which reveals unequal social relations that actually further our understanding of capitalism, and that show how the links between inequality and housing can illuminate contemporary social structures (Goyer, 2017). As Keenan (2004) argues, “Social structures are not remote entities that exert power onto human persons; rather, they continue to limit or support human actions because of the continued human interactional patterns that construct the structures” (p. 541).

Although on the face of it housing is a simple concept—a building that provides shelter to one or more individuals (Havel, 1985)—it is a complex, multidimensional asset that comprises a plurality of means and ends (Pezou-Masabau, 1983). It is the base on which members of a community are anchored to a territory and their community, but it is also what enables them to protect themselves from the community and the environment. Yet various processes undermine this relationship, particularly for tenants. Phenomena that threaten the right to housing include the increasingly urgent problems of housing sanitation that contribute to the social exclusion of tenants faced with these challenges, and the rise in forced displacement (through eviction or foreclosure) of tenants to allow developers to transform the built environment in pursuit of greater profits. In both cases, tenants face processes in which their dwellings and neighbourhood spaces are plundered, and that pose serious challenges for territorial planning and development. The intertwined inequalities therefore encompass multiple dimensions, whether political, spatial, economic or even environmental, that can interact with each other. The study of inequalities in the question of housing is thus a pertinent sociological point of access to understand what characterises contemporary social, and especially urban, experiences. It allows us to question how unequal social relations are put into practice, and how social justice can be guaranteed from such analysis.



## Housing and non-egalitarian social relations

To understand inequalities in housing, it is important to bear in mind social and political relations in the analysis of inequalities, and not their conditions. As Therborn (2013) reminds us:

“Inequality is a violation of human dignity; it is a denial of the possibility for everybody’s human capabilities to develop. [...] Inequality, then, is not just about the size of wallets. It is a socio-cultural order, which (for most of us) reduces our capabilities to function as human beings, our health, our self-respect, our sense of self, as well as our resources to act and participate in this world” (p. 1).

Indeed, inequalities result from the appropriation of resources, of existence, and even of experience. Thus, three unequal social relations allow us to identify the social question of housing: 1) the monopolistic appropriation of territories and resources (exclusion and segregation); 2) the appropriation by others of the capacity to produce and reproduce (exploitation); 3) the appropriation by others of the capacity to think and decide (domination and symbolic violence) (Goyer and Borri-Anadon, 2019; Goyer 2017).

In the case of the first relation, exclusion/segregation is based on the monopolistic appropriation of territories and resources through social relations that prevent some people from having control over their space/time (McAll, 2008). The fact that too many households have no choice over the environment in which they live, and the stigmatisation of people living in what are perceived as “difficult” neighbourhoods are manifestations of such a relation. This spatial exclusion prevents many households from acting to the full in the places where they live, both in their home and in their neighbourhood: these relations go backwards or stagnate, which can have repercussions on the relation over time (especially in terms of transport) (Marcuse, 1985). Thus, households, depending on their income, do not have the right to access the city’s spaces, and likewise, services, employment and quality housing (Winchester and White, 1988). This is how rich and poor homes can become concentrated in separate areas (Musterd and Ostendorf, 1998). In some poor neighbourhoods, this population concentration has stigmatising effects that lower the social value of their residents (Wilson, 2012). This stigmatisation not only affects self-esteem, but also limits contact between people and social mixing, thus cementing the social exclusion of these localities.

Secondly, the appropriation by others of the capacity to produce and reproduce, which we call exploitation, reveals relations that prevent one person (or one household) from controlling their economic and social activities, and enjoying the income that they help to create. This is the process by which income inequalities are transformed into inequalities of rights and power (Wright, 2005). For example, the gentrification and revitalisation of certain neighbourhoods contribute, among other things, to rising rents that reduce households’ disposable income to the advantage of the owners or real estate developers that invest in those neighbourhoods. In addition, in the rental housing market, landlords do not appropriate tenants’ productive forces, but rather their possibility of reinvesting this expenditure as in the case of homeowners. This form of exploitation is the difference between the rental price and the cost, for the owner, of owning the dwelling. To gain a financial advantage, the owner must control the costs, and this sometimes means putting quality to one side. This “unequal distribution of groups in space” (Grafmeyer, 1996 : 210, our translation), which also contradicts the egalitarian principles that democratic societies purport to uphold, is the result of unequal social relations that arise not only in terms of income (or in economic relations). The question of ethnic and racial discrimination is also present in this type of relation, particularly through exclusion: “a community (defined according to gender, ethnicity or social class, for example), that keeps for itself access to work or the use of certain resources in a territory to the exclusion of others” (McAll, 2008 : 4, our translation). In this respect, immigrants and/or visible minorities that are excluded from certain resources—especially employment opportunities but also some housing—are confined to certain neighbourhoods in the large cities of Europe and North America (Desmond, 2015). This situation increases the stigmatisation of both the neighbourhoods and the people living there, which creates considerable problems of exclusion and urban development.

The third relation, symbolic violence, is defined as the appropriation by others of the capacity to think and decide, meaning that the decision-making capacity of households is compromised. Inequalities, therefore, are not only economic or spatial, but are also transferred to relations of domination. To analyse these relations, the theoretical tool of symbolic violence gives recourse to elements of domination that are invisible to the actors (Bourdieu, 1994), that in fact represent the hidden (or in Bourdieu’s terminology, incorporated) side of exploitation and exclusion/segregation. Both relations feed on symbolic violence so they become taken for granted. This symbolic violence is expressed particularly through discourses that reduce the scope and experience of housing problems by



imposing true discourses on the solutions to be found. In the specific case of housing, Dietrich-Ragon (2011), in *Le logement intolérable*, points out that housing reflects a society's winners and losers, and "in these conditions, not having quality housing reflects an inferior, devalued and humiliating social status" (p. 2, our translation). In this regard, returning to the expression coined by Gaulejac and Taboada-Léonetti (1994), Dietrich-Ragon reminds us that housing is part of the "struggle for places" with consequences in terms of stigmatisation. Types of housing (owned or rented), its size and quality, and its geographic location are socially judged. Housing can be an indicator of "social disqualification" (Paugam, 1994).

We therefore consider that focusing on only one relation, or on economic dimensions of housing such as exploitation, does not explain how these inequalities are put into practice. Exploitation is an interaction, but it does not determine all other interactions, as Marxists claim. This conceptualisation of inequalities, therefore, can take into account other systems of domination, systems that class analyses have found difficult to clarify. In effect, exploitation takes place through practices and interactions that limit the possibilities of some and give credibility to others. It is not obvious: exploitation feeds off other unequal social relations, which in turn are embedded in numerous interactions and practices. Capitalism and inequalities are not imposed; they are implemented in the same way that power is not owned, but exercised (Foucault, 1976), particularly through the experience of housing.

### **Exploitation, exclusion/segregation and symbolic violence through housing: intersected perspectives**

For this reason, the struggle for the right to housing and, in consequence, the struggle against housing inequalities, not only aims to reduce income inequalities as a strategy, but also to show that housing can itself be a question of inequality. There are numerous possible strategies to implement housing, which means researchers must be aware of the unequal social relations that prevent its application, but also of the social and urban policies that attempt to guarantee it. The articles published in this issue approach these unequal social relations in their understanding of the housing question.

In their analysis of the social policies that promote access to home ownership in different welfare state regimes in Europe and America, Raïq, Chatti and Ali describe how rental relations contribute to social stratification and to the reproduction of inequalities. These authors refer to exploitation, to the relation of appropriation of the capacity to produce and reproduce. However, to properly evaluate the impact of access to home ownership, consideration must be given to the way in which these societies redistribute wealth, and the level of state intervention to decommodify citizens' needs. Hence, in their study the authors point out that housing solutions are complex and that recommodification through ownership does not mean that social and economic inequalities will decline as though by magic, especially when housing and real estate ownership prices are rising or when the welfare state favours an ownership strategy.

Bendaoud's paper, which also examines housing decommodification issues, compares social housing policies in the Canadian provinces and their effects on housing conditions among vulnerable population groups. Traditionally, policies tackle the question of housing accessibility by attempting to reduce exploitation through public housing, known as low rent housing (HLM), which provides vulnerable households with affordably priced housing managed by the state (at federal, provincial or municipal levels). Although this solution was highly successful in the 1950s and 1960s, the author argues that lack of funding and the construction of fewer housing units led these spaces to become stigmatised. For this reason, since the 1970s collective solutions have grown in popularity, such as community housing and cooperatives, which offer much easier-to-use living spaces that are better incorporated into neighbourhoods. Nonetheless, the author points out that these options are highly selective in choosing their tenants and they may exclude vulnerable families from housing. By doing so, he shows that an exclusive focus on exploitation relations does not guarantee that other relations, such as stigmatisation and spatial segregation, will not develop in the long term.

The question of the city's relation with its territory through housing in a context of gentrification is the main focus of the article by Redaelli. The author writes about the emancipating potential of urban rehabilitation projects that enhance and promote aspects of their heritage. Redaelli documents cooperation among residents, in the frame of a project in the historic centre of Córdoba in Spain, as an anti-gentrification strategy in the context of the real estate



boom. The project enables residents to challenge the appropriation of urban space, thus showing how they are able to put into practice the right to housing and to the city by fighting against unequal social relations. By showing their solidarity, residents and neighbours can act to defend their own living spaces against private interests, and in doing so, they also challenge the symbolic violence imposed by a single vision of the city.

These relations of exclusion at the territorial level are also the subject of Huerta Núñez and Bélanger's article about Mexico City and the impact of neoliberalism on the right to housing and to the city. The authors shed light on the questions of power in urban development that have prioritised the construction of luxury dwellings to the detriment of social or affordable housing. Here, power relations establish a symbolic violence by creating a hierarchy of legitimacy in the city, and at the same time segregating the urban space. This alliance between public powers and private interests imposes a conception that the city is much more accessible to wealthy households, while excluding poorer households from certain neighbourhoods and in some cases, displacing them altogether. In this respect, their analysis reveals the interconnections between different unequal social relations and their spatial, economic, social and political dimensions.

It therefore seems to us that this question can contribute to reflections on housing and its links with inequalities, which allows housing to be re-politicised as a crucial urban question. In addition, the analyses in these papers describe how housing can form the basis for the struggle against inequalities, at the same time allowing the contemporary social question to be redefined, and possibly guiding social policies in a neoliberal context.

## References

- Bourdieu P. (1994). « Stratégies de reproduction et modes de domination ». Actes de la recherche en sciences sociales, 105(1), 3-12.
- De Gaulejac, V. et Taboada-Léonetti, I. (dir.). (1994). La lutte des places. Paris : Desclée de Brouwer.
- Desmond, M. (2015). « Unaffordable America: Poverty, Housing, and Eviction ». Fast Focus: Institute for Research on Poverty, (22), 1-6.
- Dietrich-Ragon, P. (2011). Le logement intolérable : habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité. Paris : Presses Universitaires de France.
- Engels, F. (1976 [1887]). La question du logement. Paris : Éditions Sociales.
- Foucault, M. (1976). Surveiller et punir. Paris : Gallimard.
- Goyer, R. (2017). Déménager ou rester là ? Rapports sociaux inégalitaires dans l'expérience des locataires, Thèse de doctorat inédite, département de sociologie, Université de Montréal.
- Goyer, Renaud et Corina Borri-Anadon (2019). « Le paradigme inclusif à travers le prisme des rapports sociaux inégalitaires », Revue des sciences de l'éducation de McGill, vol. 54, no. 2, pp. 194-205.
- Grafmeyer, Y. (1996). « La ségrégation spatiale ». Dans S. Paugam (dir.), L'exclusion. L'état des savoirs (pp. 209-217). Paris : La Découverte.
- Havel, J.-E. (1985). Habitat et logement. Paris : Presses universitaires de France.
- Keenan, E. K. (2004). « From sociocultural categories to socially located relations: Using critical theory in social work practice ». Families in Society, 85, 539-548.
- Marcuse, P. (1985). « Gentrification, abandonment, and displacement : connections, clauses and policy responses in New York City », Washington Journal of Urban and Contemporary Law, XXVIII, 1 : 195-240.
- McAll, C. (2008). « Au coeur des inégalités sociales de santé: l'exclusion et l'inclusion comme rapport ». Dans É. Gagnon, Y. Pelchat et R. Édouard (dir.), Responsabilité, justice et exclusion sociale: Quel système de santé pour quelles finalités? (pp. 15-26). Québec : Presse de l'Université Laval.



Musterd, S. and Ostendorf, W. (1998). « Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas ». Dans S. Musterd and W. Ostendorf (dir.), *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities* (pp. 1–14). London: Routledge.

Paugam, S. (1994). *La disqualification sociale*. Paris : Presses universitaires de France.

Pezeu-Massabuau, J. (1983). *La maison: espace social*. Paris : Presses Universitaires de France.

Therborn, G. (2013). *The killing fields of inequality*. London : Polity Press.

Wilson, W. J. (2012). *The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago : The University of Chicago Press.

Wright, E. O. (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.





Citation / Cómo citar este artículo / Com citar aquest article:

Raïq, H., Chatti, C. B., & M. Ali, A.-S. (2020). Social inequality and homeownership from a comparative perspective: Is there a return of the welfare state?. *Kult-Ur*, 7(13), 47-66.

<https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.13.1>

## SOCIAL INEQUALITY AND HOMEOWNERSHIP FROM A COMPARATIVE PERSPECTIVE: IS THERE A RETURN OF THE WELFARE STATE?

*Desigualdad social y propiedad de vivienda desde una  
perspectiva comparativa: ¿hay un regreso del estado  
del bienestar?*

**Hicham Raïq**

Qatar University  
[hraiq@qu.edu.qa](mailto:hraiq@qu.edu.qa)

**Chedli Baya Chatti**

Qatar University  
[cchatti@qu.edu.qa](mailto:cchatti@qu.edu.qa)

**Abdel-Samad M. Ali**

Qatar University  
[abdelsamad@qu.edu.qa](mailto:abdelsamad@qu.edu.qa)

**ABSTRACT:** Esping-Andersen's typology of welfare state regimes has been one of the most influential contributions to comparative studies. The general picture of this typology has four variants: social democratic, conservative, southern European, and liberal regimes. This typology becomes controversial particularly when homeownership inequalities are considered. Our study aims to evaluate the sustainability of the welfare state regime typology with regard to reducing inequalities of homeownership. The paper uses data from the Luxembourg Income Study to analyze the changes in homeownership rates for low-income populations as compared to the entire population. We compared ten countries representing various welfare regimes from 2000 to 2013/16 to examine the variations of homeownership and social inequalities over time. The results show that the distribution of countries seems to have a negative correlation between welfare regimes (according to the Gini index) and homeownership rates. In liberal countries (except Canada) and southern European



countries, homeownership rates fell over time. In most of these countries, low-income populations experienced the highest decline in homeownership rates during the observed period.

**KEYWORDS:** Welfare state, homeownership, social inequality, housing, low-income class.

---

**RESUMEN:** La tipología de los regímenes del Estado de bienestar de Esping-Andersen ha sido una de las contribuciones más influyentes a los estudios comparativos. El cuadro general de esta tipología tiene cuatro variantes: regímenes socialdemócratas, conservadores, del sur de Europa y liberales. Esta tipología se vuelve controvertida, particularmente cuando se consideran las desigualdades en la propiedad de la vivienda. Nuestro estudio tiene como objetivo evaluar la sostenibilidad de la tipología del régimen del Estado de bienestar con respecto a la reducción de las desigualdades en la propiedad de la vivienda. El documento utiliza datos del Estudio de Ingresos de Luxemburgo para analizar los cambios en las tasas de propiedad de vivienda para poblaciones de bajos ingresos en comparación con toda la población. Comparamos diez países que representan varios regímenes de bienestar desde 2000 hasta 2013/16 para examinar las variaciones de la propiedad de vivienda y las desigualdades sociales a lo largo del tiempo. Los resultados muestran que la distribución de países parece tener una correlación negativa entre los regímenes de bienestar (según el índice de Gini) y las tasas de propiedad de vivienda. En los países liberales (excepto Canadá) y los países del sur de Europa, las tasas de propiedad de vivienda cayeron con el tiempo. En la mayoría de estos países, las poblaciones de bajos ingresos experimentaron la mayor disminución en las tasas de propiedad de vivienda durante el período observado.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de bienestar, propiedad de vivienda, desigualdad social, vivienda, clase de bajos ingresos.

---

**RESUM:** La tipologia dels règims de l'Estat de benestar d'Esping-Andersen ha sigut una de les contribucions més influents als estudis comparatius. El quadre general d'aquesta tipologia té quatre variants: règims socialdemòcrates, conservadors, del sud d'Europa i liberals. Aquesta tipologia es torna contro-

vertida, particularment quan es consideren les desigualtats en la propietat de l'habitatge. El nostre estudi té com a objectiu avaluar la sostenibilitat de la tipologia del règim de l'Estat de benestar respecte a la reducció de les desigualtats en la propietat de l'habitatge. El document utilitza dades de l'Estudi d'Ingressos de Luxemburg per a analitzar els canvis en les taxes de propietat d'habitatge per a poblacions de baixos ingressos en comparació amb tota la població. Comparem deu països que representen diversos règims de benestar des de 2000 fins a 2013/16 per a examinar les variacions de la propietat d'habitatge i les desigualtats socials al llarg del temps. Els resultats mostren que la distribució de països sembla tindre una correlació negativa entre els règims de benestar (segons l'índex de Gini) i les taxes de propietat d'habitatge. Als països liberals (excepte el Canadà) i els països del sud d'Europa, les taxes de propietat d'habitatge van caure amb el temps. En la majoria d'aquests països, les poblacions de baixos ingressos van experimentar la major disminució en les taxes de propietat d'habitatge durant el període observat.

**PARAULES CLAU:** Estat de benestar, propietat d'habitatge, desigualtat social, habitatge, classe de baixos ingressos.

## Introduction

The massive urban development in advanced capitalist countries is usually associated with social inequalities. In the fight against inequalities, the situation in these countries has become the subject of many recent debates. While some 'generous' countries are often ranked highly for their good general performances, they tend to fall down in terms of equality (Mavrozacharakis & Tzagkarakis, 2018). Over the last three decades, the literature has shown that the inequality indicators in Scandinavian countries, for example, are significantly lower than elsewhere in advanced capitalist countries (Esping-Andersen, 2009; Wilkinson & Pickett, 2011; Wulfgramm, Bieber, & Leibfried, 2017). However, many authors question the sustainability of this generous position in the context of new challenges brought by the recent economic crisis (Van den Berg, Plante, Raïq, Proulx, & Faustmann, 2017).



This crisis particularly affected the middle and low-income classes, which are now unable to generate sufficient income to access good housing services and solutions. This paper takes a closer look at the effect of welfare state regimes in combating social inequalities. How do rich democracies manage to reduce social inequalities between social classes in their access to homeownership? Is there any convergence between advanced capitalist countries (representing different welfare state regimes) in terms of homeownership? The hypothesis of a relationship between homeownership and welfare state regimes (or social inequalities) is quite complex. We know that many other factors (cultural background, financial and economic situation, demographic and geographic aspects, etc.) can deeply affect the level and the meaning of homeownership in different countries. For this reason we will explain the concept of homeownership in the context of the debates around social inequalities and welfare state regimes. We will also present a methodology to use the homeownership rate as an indicator to understand social inequalities and the differences between welfare state regimes.

### **Social inequality and homeownership**

The forces of globalization and of economic union in Europe were expected to lead to convergence between countries in their struggle against inequalities. However, the current context is putting pressure on the standardization of social policies. Indeed, workers and companies tend to leave countries with high taxes, making the position of those offering social services and generous transfers untenable. The downward pressure on taxation leads to what is called a “race to the bottom” (Bernard & Raïq, 2011; Brueckner, 2000), where all countries should adjust to the lowest common denominator of social generosity. This has become the subject of real social debate and political intervention in multidimensional aspects. In this context, and in terms of housing, citizens in many countries tend to agree that there is inequality between homeowners and renters (Mulder, 2004). Homeowners have greater control over their own housing situation. What they pay for their mortgage is accounted for as an investment and accumulation of wealth (Bernardi & Poggio, 2004). According to some studies, homeowners pay less than renters in proportion to their income, and can afford a better quality home

(Kurz & Blossfeld, 2004). There is no agreement in the literature on an exact correlation between social class and homeownership. However, longitudinal studies show that the time required for the transition to homeownership is shorter for individuals in the upper social classes (Bernardi & Poggio, 2004). The results of most studies concur in their perception that homeownership is associated with better social status. Several observers believe that governments must do better to facilitate homeownership for different social classes.

However, things are not so simple on the question of convergence, as shown by the persistent differences, even today, among the advanced capitalist countries. Governments often hold most of the power in the areas that can directly affect social inequality related to housing and homeownership. For more than four decades, some European countries have pursued policies that have led to a certain ideal of social justice, at least in terms of rhetoric and in many real measures such as income and financial support to reduce housing inequalities (Van den Berg et al., 2017). When generous governments confirm their commitment to a certain type of social policy, they become more likely to pursue the same perspective and tend to transform the political space (Huber & Stephens, 2001) and the general perception of homeownership. Countries may diverge from the notion that applying social justice and generosity to reduce housing inequalities necessarily involves increased homeownership. For example, Germany has one of the lowest homeownership rates in western Europe, but it has developed an effective subsidy program that has paved the way for a large private rental housing market (Voigtländer, 2009), thus supporting high quality social housing in this market. Private investors have closely collaborated in this strategy to limit housing inequalities. On the one hand, this generous rental housing program is more beneficial for low-income families as a targeted group; on the other hand, middle class families are more likely to make a transition to homeownership. Not all countries follow the same path as Germany. Many other (more liberal) governments adopt strategies that encourage homeownership (even for low-income groups) as a means to reduce social inequalities. These countries could have much higher homeownership rates. Countries with high homeownership rates appear to have the potential to reduce long-term poverty among retired people: as they will have already paid off their mortgages, pensioners will be in a better financial position at the end of their lives (Doling & Ronald, 2010).

This debate evidences the increasing interest in housing inequality to compare different social and economic entities. The homeownership rate itself is not enough to directly compare countries in terms of social inequality. However, to make this indicator more relevant, we will examine the variations in homeownership rates over time. If homeownership rates rise over time, this increases the evidence that social conditions have improved for new segments of the population. It is also important to find out how these variations may differ between low-income groups and the rest of the population. The paper also contributes to the debate by examining how social inequalities can vary in comparison with the variation of homeownership rates over time. By comparing these indicators over time, we will not confirm a direct relationship between social inequality and homeownership, but we can at least find out if the countries that manage to reduce social income inequality are also the ones that have seen an increase of homeownership rates.

### **Welfare state regimes and the patterns of homeownership**

Esping-Andersen's original (1990, 1999) classification of welfare state regimes identified three ideal types: the 'liberal' regime characteristic of the Anglo-Saxon countries, the 'conservative' regimes found mainly on the European continent and the 'social democratic' regimes of the Nordic countries. After reviewing this typology, he added a fourth ideal type characterizing the southern European countries (Esping-Andersen, 1990, 2009). Many recent studies show that the regimes are and remain very different, especially with respect to social inequality outcomes (Van den Berg et al., 2017).

The 'social democratic' regimes aim to make standards of living as equal as possible through taxation, transfers and universal public services, even if their economy, like other countries, generates substantial differences in household incomes. Not only are their social policies among the most generous (though several of the major continental countries now rival or exceed them in overall social spending), but they have for many years adopted a coherent set of policies intended to facilitate the combination of various resources that enable people to have a good standard of living.

The 'liberal' regimes are the least generous of the four, with a strong emphasis on reliance on market income and only residual welfare state

support for the very neediest. These regimes make little or no effort to help low-income workers or unemployed people. They favor the free play of the market and their efforts to reduce social inequality are minimal. Access to social programs is restrictive and increasingly takes the form of “workfare” (Dufour & Boismenu, 2003; Varadya & Matos, 2017).

‘Conservative’ welfare occupies an intermediate position. This regime has significant programs covering the traditional social risks such as housing, unemployment, aging and retirement, family, health, and so on (Stephens, 2016). These countries have quite generous housing assistance to support mostly lower income families with children. However, the southern European countries seem to take the same path as their neighbors but with lower social support.

Esping-Andersen’s classification focuses on institutional contexts to compare welfare state regimes. This typology does not specify the relationship between homeownership and characteristics of the welfare state. In their comparative study, Kurz and Blossfeld (2004) revisited the typology more specifically with respect to homeownership. For these authors, in liberal regimes homeownership is clearly the favored form of housing. The private rental market is perceived as a transition for most people. At the same time, public housing for low-income groups is socially stigmatized. The main problem in liberal countries is the lack of income support and the job insecurity facing many people, which is the reason why many low-income families are challenged by the hurdle of the high initial cost of homeownership (Kemeny, 2001). In contrast, in social democratic regimes, where no stigma attaches to public housing, the public rental sector attracts a wide range of social classes (Kurz & Blossfeld, 2004), and at the same time, homeownership is more accessible to all social classes because land prices and house prices tend to be highly regulated (Barlow & Duncan, 1994). The conservative regime falls midway between the liberal and social democrat regimes: family policies (family income support) allow homeownership even for low-income households. This regime also develops social programs even in the rental market in order to ensure a certain stability, which does not necessarily occur through homeownership (Kurz & Blossfeld, 2004). In southern European regimes, public support to facilitate homeownership is low, and

in many cases, people depend on family support to obtain the initial funds required to buy a house. Also, this regime is characterized by intergenerational solidarity, which means that young people stay longer in their parents' house (Arundel & Ronald, 2015).

Given the differences in policy approaches among countries, one would expect housing inequality outcomes to vary considerably according to the characteristics of their welfare regimes. A priori, we would expect overall homeownership rates to vary according to the general variation of social inequality measured by the variation in the Gini index over time. In addition, we would expect that lower income households in 'liberal' jurisdictions would be considerably disadvantaged by the economic crisis, which affects the homeownership rate. The lower income households would fare better in the other jurisdictions (particularly social democratic and conservative regimes).

## Methods

We use data from the Luxembourg Income Study (LIS), the current gold standard for international income comparisons, offering more than 200 demographic and income variables from over 40 countries ([www.lisproject.org](http://www.lisproject.org)). We will compare countries twice, in 2007 and in 2013, years that coincide closely with the period of economic depression (the financial crash in 2007/8) in many countries, which affected the real estate market and access to homeownership. The data provides one variable that mainly distinguishes between owned and not owned living quarters. We recoded this variable to obtain the exact rate of owners (homeowners still repaying their mortgage and outright owners).

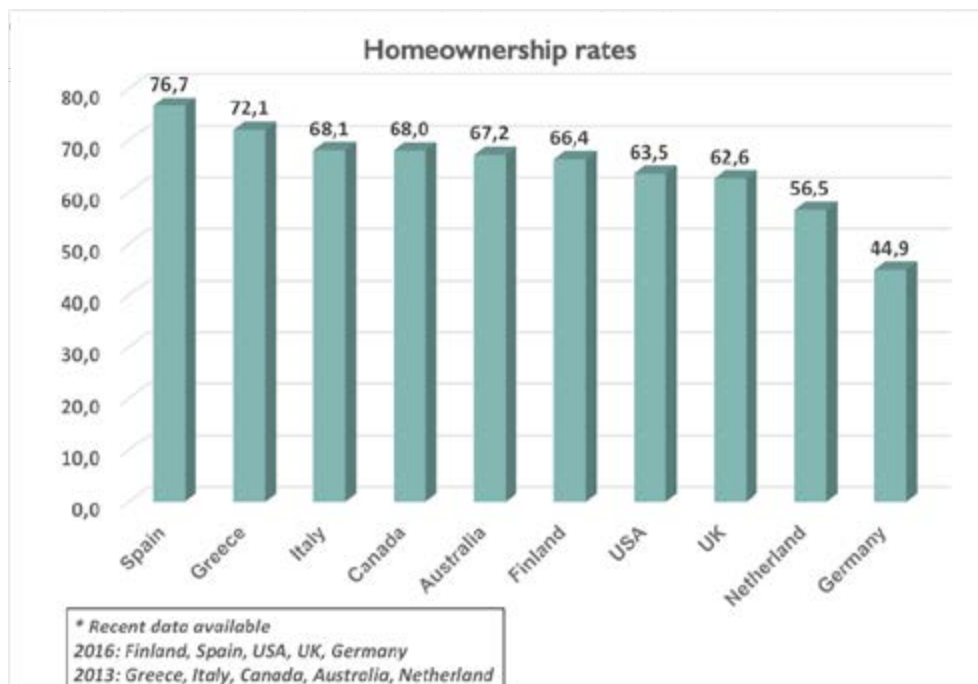
We used the Gini index to characterize overall social inequality and its evolution during this period. The Gini coefficient indicates the gap between an observed income distribution and a perfectly egalitarian income distribution. A Gini value of zero (0.0) corresponds to an egalitarian society, while a value of one (1.0) corresponds to a monopolization of the entire income by a single individual. As shown in many studies (Bernard & Raïq, 2011), the value of the Gini coefficient is between (0.2) and (0.4) in western societies. We analyze whether the changes in social inequality affect access to homeownership.

In our study, we examine the distribution of the countries' homeownership rate for low-income groups. Many authors (Misra & Buding, 2007; Smeeding, 2006) define low-income populations as "households living below the 50% of the median income". When we explored this definition according to our data, we found that some countries have a very low rate of low-income households, which implies we would not have enough household cases to make significant comparisons for those countries. For our study, we therefore defined low-income household using the lower quartile of income distribution. As recommended, we used the LIS equivalence scale to standardize for family size by dividing disposable income by the square root of family size. All results are weighted using the standardized norms of LIS.

In the comparative literature on welfare states (Esping-Andersen, 2009, 2017; Van den Berg et al., 2017), Anglo-Saxon countries are invariably treated as one homogeneous system, usually classified together as a 'liberal' or 'market-oriented' welfare state. For this study, we selected four liberal countries: United States, Canada, United Kingdom and Australia. We also selected two continental European countries that have sufficient similarities to represent the 'conservative' welfare regime: the Netherlands and Germany (Saint-Arnaud & Bernard, 2003). For the southern European countries we selected Italy, Spain, and Greece. We compare all those regimes to Finland, which represents the Nordic social democratic countries (Saint-Arnaud & Bernard, 2003). Unfortunately, the data is not available for some significant years in the other Nordic countries.

## Results

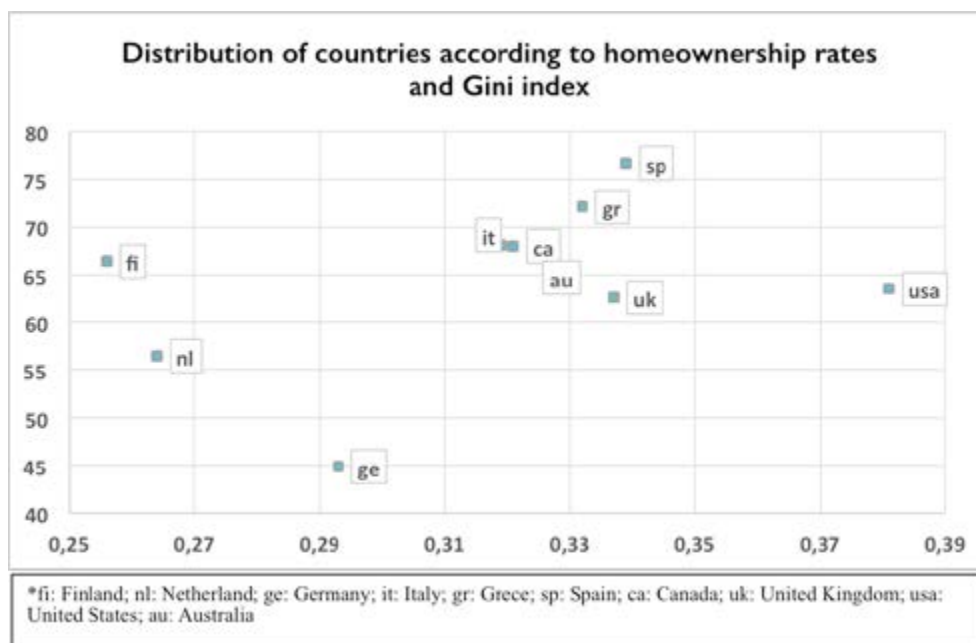
Figure 1 shows the homeownership rates measured by the proportion of households living in their own house for the most recent years for which data are available. The southern European countries present the highest homeownership rates. Spain is at the top of the list with 76.7% of owners, followed by Greece and Italy with rates around 70%. Two liberal countries (Canada and Australia) and Finland, representing a social democratic welfare regime, lie in the middle of the distribution with ownership rates between 65% and 68%. A further two liberal countries (United States and UK) followed, with home-



**Figure 1. Homeownership rates.**

**Source:** Data collected from the LIS mega data using the SAS program.

As expected, there are signs of homogeneity among certain countries, such as southern European societies that have the highest rates. As a social democratic country, Finland is somewhere in the middle and the conservative countries are together at the bottom. However, the position of ‘liberal’ countries appears less clear, but even so, all liberal countries tend to have a medium rate compared to other countries. Our results seem to suggest some overlap between the homeownership rates and the conception of welfare regimes. However, at this stage, we cannot associate the highest homeownership rates with a specific effect of welfare regime on social inequality. Even with low social inequality (measured by Gini index), some countries have a lower rate of homeownership, as displayed in Figure 2.



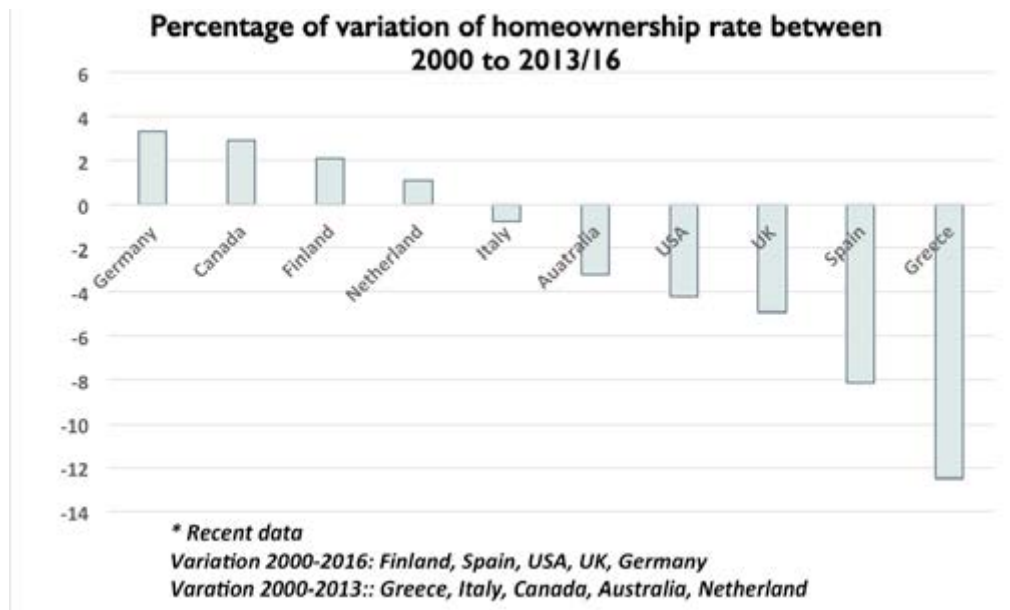
**Figure 2. Distribution of countries according to homeownership rates and Gini index.**

**Source:** Data collected from the LIS mega data using the SAS program.

We can identify some ideal types from the figure. The first (Finland and the Netherlands) presents low social inequality and a medium homeownership rate. The second type contains the southern European countries and the liberal countries (excluding the United States). In this group, the Gini index is high and homeownership is medium to high. Germany and the United States are both outliers but with some differences. On the one hand, Germany has a low Gini index (which means low social inequality) but a very low homeownership rate. On the other hand, the United States has a very high social inequality index and a medium homeownership rate. The distribution of countries seems to show a negative correlation between welfare regimes and homeownership rates.

Regarding the variation in the homeownership rate, conservative and social democratic regimes performed better than other countries, as can be seen from Figure 3. Between 2000 and 2013/16, the homeownership rate increased in Germany, the Netherlands, and Finland. This suggests that many new families had the chance to become owners in those countries. In the other regimes (liberal and southern European countries), the homeownership

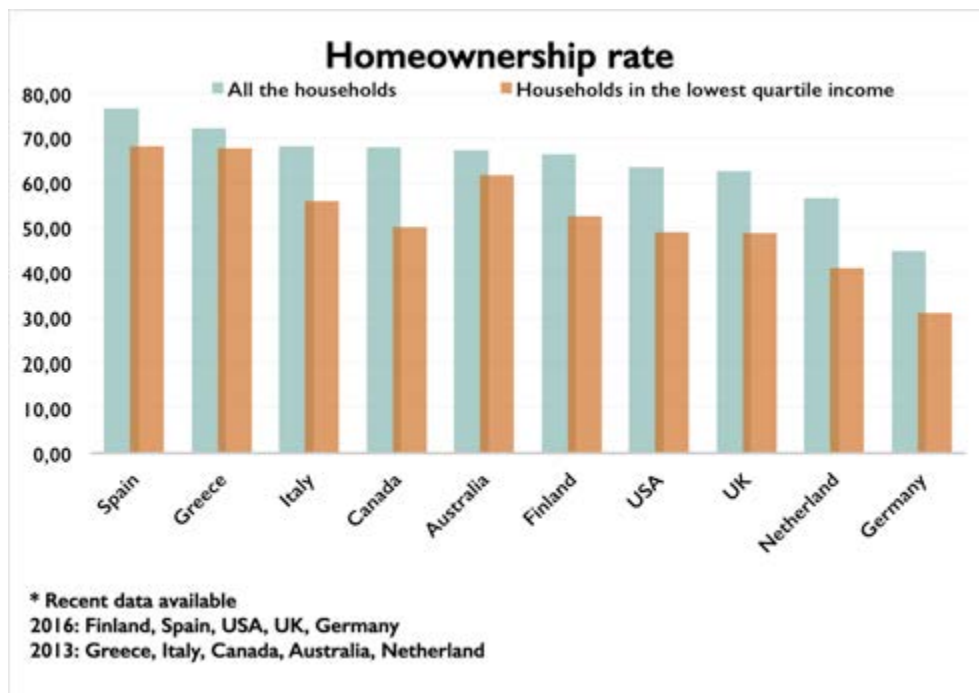
rate fell (a decline of more than 12% in Greece). In those countries, households seem to be severely affected by the economic crisis. However, note that Canada in particular performed relatively well in increasing the homeownership rate during the period analyzed.



**Figure 3. Percentage of variation of homeownership rate between 2000 to 2013/16.**

**Source:** Data collected from the LIS mega data using the SAS program.

Turning to the homeownership rate for households in the lowest income quartile (Figure 4), the trend seems to be quite similar to that of the entire population. The rate is higher in the southern European countries and lower in the continental European countries. Finland and the liberal countries present medium rates. For all the selected countries, low-income households are less likely to be owners than the rest of the population. However, the gap between the total population and the lowest quartile is very high in Canada, the United States and the Netherlands. The southern European countries present the lowest gap, together with Australia.

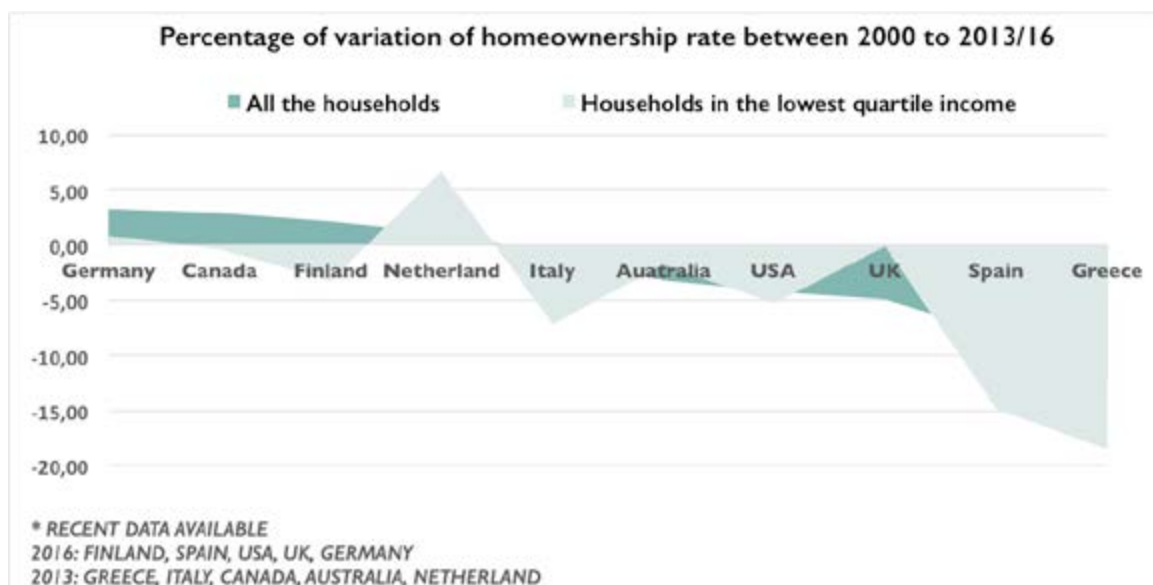


**Figure 4. Homeownership rate. Source: Data collected from the LIS mega data using the SAS program.**

The remaining question is to find out if the households in the lowest quartile income experienced the same trend between 2000 (before the economic crisis) and 2013/16 as compared to the entire population. As we can see in Figure 5, the line 0 indicates 'no variation' (in terms of access to homeownership between 2000 and 2013/16). Above the line indicates an increase in the homeownership rate. Below the line indicates a decrease in the homeownership rate during the same period.

The Netherlands shows the best performance because the lowest quartile of income corresponds to the highest increase (the orange area) in terms of homeownership rates. In this country, more low-income households became homeowners during the observed period. Even for the entire population, the homeownership rate increased in the Netherlands but still less than for lower income households. In Germany also, both categories (low-income households and the entire population) show a positive increase but the households in the lower quartile income are slightly disadvantaged (lower increase of homeownership rate), compared to the entire population. Canada and Finland share some similarities, with an increase in homeownership rate for the entire

population (in blue above the line 0) and a small decrease for the low-income households (in orange below the line 0). In the other countries, both low-income households and the entire population present a decrease in the homeownership rate. In Italy and the United States, the households in the lowest income quartile were more disadvantaged. The situation was very intense for Greece and Spain where the homeownership rate fell by more than 15% in the lower quartile.



**Figure 5. Percentage of variation of homeownership rate between 2000 to 2013/16.**

**Source:** Data collected from the LIS mega data using the SAS program.

## Discussion

Can we confirm the original typology of Esping-Andersen from our analysis of social inequality through homeownership rates? The homeownership rate is a result of the complex interplay of government policies, economic situation, innovations in mortgage markets, and demographic and cultural factors that are largely beyond government control. A higher homeownership rate does not mean specific welfare regimes perform better in reducing social inequality. Our results show that southern European countries share some sim-

ilarities, as all of them present medium to high homeownership rates. The conception of the family and housing behavior or intergenerational housing in those countries generate higher ownership rates, since most young people stay longer in their parents' home (Arundel & Ronald, 2015; Varadya & Matos, 2017). In southern European countries, significant numbers of public housing units were sold to sitting tenants, which explains the higher homeownership rate (Dewilde & De Decker, 2015).

*Theory and Society*

*Housing, Theory and Society*

121-161

33

2

121

2015

1403-6096;1651-2278

10.1080/14036096.2015.1109545

However, for this regime, there is no active support to reduce social inequality.

The medium homeownership rate in Finland (an example of the generous social democratic regime) and for the conservative regime (represented by Germany and the Netherlands) does not necessarily imply a lack of government support. These households have many other alternative ways of accessing decent housing without owning their own property. In these countries, families can benefit from allowances that help (directly or through income tax) to reduce the cost of rental in the real estate market even during the period of retrenchment policies (Ruonavaara, 2012). Liberal countries have medium (or even high) homeownership rates but also higher social inequality as measured by the Gini index. We find various policies behind this similar outcome in liberal countries, but their main priority is to reduce public intervention. The existing housing policies are poorly implemented (Silverman, 2011). According to Kurz and Blossfeld (2004), in liberal countries, where a "privatist" ideology prevails, homeownership rates should be higher and public spending on housing lower than they are in conservative and social democratic countries, where a "collectivist" ideology is dominant. These authors hold that there is a negative correlation between social expenditure (including social housing support) and homeownership rates. They explain that the curve of the homeownership rate is due to the lifetime costs of home ownership. When homes are owned (as opposed to rented), the lifetime costs of housing are typically skewed: initially costs are high and they fall

slowly overtime, becoming very low in old age (Kurz & Blossfeld, 2004). This is probably the reason why our results show that in liberal and southern European countries (known for their high social inequality due to low social expenditure and low housing support), people are more likely to own their homes (in comparison with a conservative regime). When social inequality is high, homeownership will compensate for smaller pensions in old age.

To understand the effectiveness of welfare state regimes in maintaining their homeownership levels during the last two decades, we examined changes in the homeownership rates between 2000 and 2013/16. Our results show clearly that most of the liberal countries and southern European countries have seen a decline in the homeownership rate for both lower income households and the entire population. One of the main explanations suggested is the lack of support for precarious groups affected by the economic crisis (Fitzpatrick & Watts, 2018). Of course, many other factors (cultural background, financial and economic situation, real estate market, innovation in mortgage, demographic and geographic aspects, etc.) can play an important role in the variations. However, welfare state regimes can be seen as a context in which different pillars come together to maintain a certain level of equality. When a country loses more than 15% of its homeowners in less than 20 years, this indicates a problem of social inequality since a large part of the population is no longer able to invest through homeownership. The situation in southern European countries has also been considerably affected by the economic crisis. Unemployment rates in this region are the highest among the countries compared in this study, according to OECD data. In Greece, the unemployment rate increased from 11% in the early 2000s to 24% in 2016. In Spain, the unemployment rate was 26% in 2013 (compared to 14% in 2000). In Italy, where the situation was less severe, the unemployment rate reached 12% in 2013. In all the other selected countries in this study, despite small fluctuations, the unemployment rate never exceeded 9% (between 4.1% in Germany and 8.8% in Finland in 2016)

Conservatives and social democratic regimes maintained a low level in the Gini index. In these countries, housing policies, as well as other social policies, have aimed to establish a system that provides a lower rental market which enables the target groups to have sustainable housing (Kurz

& Blossfeld, 2004). At the same time, there are more opportunities for every social class to transition to homeownership. We can see through these countries how successful housing policy can provide long-term solutions for households that have limited financial resources. Canada, as a liberal country, shows better results than the other Anglo-Saxon jurisdictions. This is what is known as Canada's exceptionalism (Van den Beg et al., 2017): Canada's experience seems to be different, as there are disparities between its provinces. In jurisdictions where social inequality is lower (such as Quebec), the homeownership rate tends to be lower than the national average, but this rate will be more likely to remain stable or increase (Van den Berg et al., 2017). However, Canada's universal health care coverage, the generous support for families with children, and employment and income support all played an important role in protecting households and promoting a massive growth of mortgage securitization (Walks, 2014,). Canada saw an increase in its homeownership rate for the entire population and almost no change for the low-income households.

Examining the housing issue means focusing on one of the major social issues of modern societies and urban development. The fact that both individuals and communities are implicated raises interest in the debate (Dawkins, 2017; Hoffman, 2012). Housing inequality is one of the social inequalities that reflect both social stratification and the dissimilarity of opportunity in many areas (MacLennan & Miao, 2017)2017. Even if our results have confirmed the similarities within certain welfare regimes, there is evidence for differences in terms of how countries are capable of reducing social inequalities through homeownership. Within the same regimes and facing the same pressure of globalization, countries still have their own margin to maneuver in dealing with housing inequalities and how to help their low-income populations. Germany, the Netherlands and even Canada can do better than the Finnish "gold medalist" in increasing their homeownership rates, although in Canada (as a liberal regime), the Gini index is much higher. The homeownership race may not necessarily be the big challenge. Sometimes it is better to be a tenant with a good standard of living than a homeowner in a country with high social inequalities. More advanced qualitative studies are needed to explore countries' strategies and rational choices between the rental market and homeownership.

## References

- ARUNDEL, R., & RONALD, R. (2015). Parental co-residence, shared living and emerging adulthood in Europe: semi-dependent housing across welfare regime and housing system contexts. *Journal of Youth Studies*. doi:10.1080/13676261.2015.1112884
- BARLOW, J., & DUNCAN, S. (1994). *Success and failure in housing provision. European systems compared*. Oxford: Pergamon Press.
- BERNARD, P., & RAÏQ, H. (2011). *Le Québec est-il une société égalitaire*: Institut du nouveau monde (Boréal).
- BERNARDI, F., & POGGIO, T. (2004). Home Ownership and Social Inequality in Italy. In K. Kurz & H.-P. Blossfeld (Eds.), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*: Stanford University Press.
- BRUECKNER, J. K. (2000). Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence. *Southern Economic Journal*, 66(3).
- DAWKINS, C. J. (2017). Autonomy and Housing Policy. *Housing, Theory and Society*, 34(4), 420–438.
- DEWILDE, C., & DE DECKER, P. (2015). Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33(2), 121-161. doi:10.1080/14036096.2015.1109545
- DOLING, J., & RONALD, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2), 165-173. doi:10.1007/s10901-009-9177-6
- DUFOUR, P., & BOISMENU, G. (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Presse de l'université de Montréal.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2017). *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*.
- FITZPATRICK, S., & WATTS, B. (2018). *Final findings: Social Housing (fixed-term tenancies). Welfare Conditionality: Sanctions, Support and Behaviour*. York: University of York.
- HOFFMAN, A. V. (2012). History lessons for today's housing policy: the politics of low-income housing. *Housing Policy Debate*, 22(3), 321–376.

- HUBER, E., & STEPHENS, J. D. (2001). *Developments and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*: The University of Chicago Press.
- KEMENY, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 53-70.
- KURZ, K., & BLOSSFELD, H.-P. (2004). *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*: Stanford University Press.
- MACLENNAN, D., & MIAO, J. (2017). Capital, Housing And Inequality In The 21st Century. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 127-145.
- MAVROZACHARAKIS, E., & TZAGKARAKIS, S. I. (2018). Modern Welfare State and Social Democracy: Interdependence and Policy Importance. *Open Access Library Journal*, 5(e4406).
- MISRA, J., & BUDING, M. (2007). Reconciliation policies and the effects of motherhood on employment, earning and poverty. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 9(2), 135-155.
- MULDER, C. H. (2004). Home Ownership and Social Inequality in the Netherlands In K. Kurz & H.-P. Blossfeld (Eds.), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*: Stanford University Press.
- RUONAVAARA, H. (2012). Home ownership and Nordic housing policies in 'retrenchment'. In R. Ronald & M. Elsinga (Eds.), *Beyond Home Ownership Housing, Welfare and Society*.
- SAINT-ARNAUD, S., & BERNARD, P. (2003). Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries. *Current Sociology*, 51(5), 499-527.
- SILVERMAN, R. M. (2011). The Four Horsemen of the Fair Housing Apocalypse: A Critique of Fair Housing Policy in the USA. *Critical Sociology*, 38(1), 123-140.
- SMEEDING, T. M. (2006). Poor People in Rich Nations: The United States in Comparative Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1).
- STEPHENS, M. (2016). Using Esping-Andersen and Kemeny's Welfare and Housing Regimes in Comparative Housing Research. *Critical Housing Analysis*, 3(1), 19-29.
- VAN DEN BERG, A., PLANTE, C., RAÏQ, H., PROULX, C., & FAUSTMANN, S. (2017). *Combating Poverty: Quebec's Pursuit of a Distinctive Welfare State*: University of Toronto Press.
- VARADYA, D. P., & MATOS, F. (2017). Comparing public housing revitalization in a liberal and a Mediterranean society (US vs. Portugal). *Cities*, 64(April), 37-46.



- VOIGTLÄNDER, M. (2009). Why is the German Homeownership Rate so Low? *Housing Studies*, 24(3), 355-372. doi:10.1080/02673030902875011
- WALKS, A. (2014,). Canada's Housing Bubble Story: Mortgage Securitization, the State, and the Global Financial Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 256-284.
- WILKINSON, R., & PICKETT, K. (2011). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Bloomsbury Publishing; Reprint edition.
- WULFGRAMM, M., BIEBER, T., & LEIBFRIED, S. (2017). *Welfare State Transformation and Inequality in OECD Countries*. Palgrave Macmillan, London.



## POLITIQUES DE LOGEMENT DANS LES PROVINCES CANADIENNES : FORCES ET FAIBLESSES

*Housing policies in Canada's provinces: strengths and weaknesses*

**Maroine Bendaoud**

Université du Québec à Montréal

[maroineb@hotmail.com](mailto:maroineb@hotmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-0382-9896>

**RÉSUMÉ :** Depuis les décennies d'après-guerre, les provinces canadiennes interviennent dans le secteur du logement pour soutenir les ménages dans le besoin. Cependant, très peu d'études indépendantes ont tenté de faire une évaluation globale des programmes mis en œuvre depuis. Ce texte offre une telle analyse, en observant les programmes de logement public (HLM), logement communautaire détenu par les groupes du tiers secteur et les programmes axés sur le marché locatif privé (allocation-logement et supplément au loyer). Nous nous attardons essentiellement à l'efficacité des programmes au regard de la satisfaction des besoins de logement des ménages vulnérables.

**MOTS-CLÉS:** Politiques du logement, Canada, logement, programmes de logement, logement public, logement communautaire.

**RESUMEN:** Desde las décadas de la posguerra, las provincias canadienses intervienen en el sector de la vivienda para apoyar a los hogares que lo necesitan. No obstante, son pocos los estudios independientes que han intentado evaluar globalmente los programas desplegados desde entonces. Este texto ofrece un análisis en este sentido mediante la observación de los programas de vivienda pública (HML), vivienda comunitaria de los grupos del tercer sector y los programas basados en el mercado privado del alquiler (asignaciones de vivienda y suplementos al alquiler). Nos centramos especialmente en la eficacia de los programas según la satisfacción de las necesidades habitacionales de los hogares vulnerables.

**PALABRAS CLAVE:** políticas de vivienda, Canadá, vivienda, programas de alquiler, alquiler público, vivienda comunitaria.



**RESUM:** Des de les dècades de la postguerra, les províncies canadenques intervenen al sector de l'habitatge per a donar suport a les famílies amb aquesta necessitat. Tanmateix, pocs estudis independents han intentat fer una avaluació global dels programes aplicats d'aleshores ençà. Aquest text ofereix aquesta anàlisi i analitza els programes d'habitatge públic (HLM), habitatge comunitari dels grups del tercer sector i els programes basats al mercat de lloguer privat (assignació d'habitatge i suplements al lloguer). Ens centrem especialment a l'eficàcia dels programes en funció de la satisfacció de les necessitats d'habitatge de les famílies vulnerables.

**PARAULES CLAU:** polítiques d'habitatge, el Canadà, habitatge, programes de lloguer, lloguer públic, habitatge comunitari.

—

**ABSTRACT:** Since the post-war decades, Canadian provinces have intervened in the housing sector to support households in need. However, very few independent studies have attempted to make a general evaluation of the programs implemented since then. This text offers such an analysis, looking at public housing programs (PVP), community housing owned by third sector groups and programs focused on the private rental market (housing subsidy and rental supplement). Our primary focus is on the effectiveness of programs to meet the housing needs of vulnerable family units.

**KEY WORDS:** housing policies, Canada, housing, housing programs, public housing, community housing.

Patrick Lagacé : Est-ce que c'est juste moi ou le principe du droit au logement, on s'en fout complètement collectivement ?

François Saillant : Malheureusement, c'est le cas présentement. On ne peut pas dire que c'est une grande préoccupation. Évidemment, il arrive certains événements qui font réagir. Par exemple, un cas d'insalubrité ces jours-ci sur le Plateau Mont-Royal qui fait jaser. Des fois il y a des pénuries de logements qui font jaser. Mais de manière générale, je ne peux pas dire que c'est une grande préoccupation. Et le fait que ce ne soit pas une grande préoccupation de la population, pas une grande préoccupation des médias et bien ça ne devient pas non plus une grande préoccupation pour les politiciens. On n'en a pas entendu parler beaucoup durant la campagne électorale.<sup>1</sup>

La citation placée en épigraphe de François Saillant, porte-parole du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) pendant une trentaine d'années, dresse le portrait général. Évoqué dans la presse ou par les groupes de pression, le droit au logement soulève bien des questions et c'est pourquoi il fait l'objet de ce numéro thématique. Bien que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* définissent l'accès au logement comme un droit pour tous les êtres humains, le cadre juridique dans les provinces canadiennes est établi par les législations internes<sup>2</sup>. Ainsi, dans un contexte où le marché privé ne réussit pas à satisfaire ce besoin humain fondamental pour tous et toutes, la réalisation du droit au logement est largement laissée entre les mains des dirigeants politiques, maîtres de l'allocation des ressources. Autrement dit, la réalisation de ce droit dépend de la volonté politique et des budgets consentis à l'aide au logement, mais pas des tribunaux. Par contre,

1. Extrait de l'émission télévisée *Deux hommes en or*, diffusée sur les ondes de Télé-Québec le 19 octobre 2018. En ligne, <http://deuxhommesenor.telequebec.tv/emissions/141/mario-pelchat-emilie-perreault-mehdi-bousaidan-francois-saillant/41443/francois-saillant>
2. Par exemple, le *Code civil* du Québec pour les relations locataires-locateurs incluant les évictions, reprises, etc. et la *Charte des droits et libertés de la personne* pour contrer la discrimination.

comme la citation en épigraphe l'indique, le logement abordable n'est pas une priorité gouvernementale ne recevant qu'autour de 1% du budget des provinces, sauf en de rares exceptions. En comparaison, plus de la moitié des budgets provinciaux sont consacrés à la santé et l'éducation<sup>3</sup>, des enjeux qui touchent les classes moyennes et supérieures.

Cela dit, les provinces ont tout de même mis en œuvre diverses politiques favorisant l'accès à un logement abordable, adéquat et sécuritaire. Ce texte propose d'en faire une évaluation sommaire. Bien que peu nombreuses et remontant à plusieurs années, il existe des publications qui couvrent les interventions provinciales de logement (ex. Dansereau 2005 ; Ekos Research Associates 1997 ; Fallis et al. 1995), ainsi que d'autres abordant surtout l'approche fédérale (ex. Suttor 2016, Hulchanski et Shapcott 2004 ; Sewell 1994). Une publication récente compare la production de logements sociaux au Québec et en Colombie-Britannique, en traitant des formes de subvention, ententes avec différents partenaires dont les groupes du tiers secteur, etc. (Pomeroy et al. 2019). Toutefois, le présent texte se démarque en proposant un examen critique des forces et des faiblesses des instruments de politique de logement dans les plus grandes provinces : Québec, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique. D'abord, le logement public, connu sous l'appellation d'habitation à loyer modique (HLM). Ensuite, les logements associés au tiers secteur, à savoir les logements possédés par les organismes sans but lucratif (OSBL) ou coopératives d'habitation. Enfin, les instruments axés sur le marché locatif privé à savoir les allocations-logement et les suppléments au loyer. Chacune des sections termine par une synthèse des forces et faiblesses de chaque instrument, dans une optique de réponse aux besoins des ménages vulnérables selon le principe fondateur du droit au logement (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme 2010).

---

3. Statistique Canada, Tableau 10-10-0024-01 (anciennement CANSIM 385-0040).

**Tableau 1. Logements ou ménages subventionnés par les provinces du Québec (QC), de l'Ontario (ON), l'Alberta (AB) et la Colombie-Britannique (CB)<sup>4</sup>**

|      | <i>Secteur public</i> |           |           |                    | <i>Tiers secteur</i> |           |           |                    | <i>Secteur privé</i> |           |           |           |
|------|-----------------------|-----------|-----------|--------------------|----------------------|-----------|-----------|--------------------|----------------------|-----------|-----------|-----------|
|      | <i>QC</i>             | <i>ON</i> | <i>AB</i> | <i>CB</i>          | <i>QC</i>            | <i>ON</i> | <i>AB</i> | <i>CB</i>          | <i>QC</i>            | <i>ON</i> | <i>AB</i> | <i>CB</i> |
| 1975 | 14466                 | 85368     | 11193     | 6845               | 0                    | 2145      | 0         | 5026               | 0                    | 3136      | 0         | 0         |
| 1995 | 64551                 | 99770     | 36958     | 8032               | 14879                | 111368    | 1386      | 17023              | 62881                | 16700     | 2673      | 13338     |
| 2015 | 71317                 | 103670    | 42930     | 11112 <sup>5</sup> | 38800                | 116788    | 11578     | 57335 <sup>6</sup> | 103304               |           | 11035     | 32732     |

## Logement public

Les logements publics communément appelés HLM sont détenus et gérés par les pouvoirs publics, au niveau provincial ou municipal, bien qu'ils aient été largement financés par le gouvernement fédéral à travers la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Dans les décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, certains complexes d'habitation étaient de grande taille en matière de volume, nombre d'unités, etc. (SCHL 2011, 142-6). Alors qu'au début une certaine mixité existait, les projets HLM construits ont rapidement été divisés en deux groupes : familles et aînés. La contribution des locataires est fixée à 25 ou 30% de leur revenu, avant impôt, assurant l'abordabilité des loyers. Comme la demande de logements publics a pratiquement toujours dépassé l'offre, faute de financement suffisant, les organisations gouvernementales maintiennent une liste d'attente avec un système pour classer les demandeurs. Lorsqu'un logement se libère, le demandeur

4. Les unités sont comptées de manière cumulative, incluant tous les logements ou ménages soutenus par les gouvernements provinciaux avec ou sans l'aide du gouvernement fédéral via la SCHL. Les unités du secteur privé comprennent uniquement les programmes d'allocation-logement et de suppléments de loyer, mais il n'existait pas de données agrégées pour l'Ontario en 2015. Les propriétaires (près de 7000) participants au programme québécois Allocation-logement ont été retirés. Outre les rapports annuels des agences provinciales, la plupart des données pour l'année 2015 ont été fournies par des fonctionnaires provinciaux, sauf pour l'Ontario où il s'agit de données estimées selon les chiffres du ministère du Logement et tels que reproduits dans ONPHA et CHF (2013, 26).
5. Concernant l'augmentation d'unités du secteur public entre 1995 et 2015 en Colombie-Britannique, ces unités appartiennent au gouvernement mais sont généralement gérées par des OSBL.
6. Ce nombre comprend environ 15000 unités de logement à but non lucratif financées uniquement par le gouvernement fédéral et transférées au gouvernement de la Colombie-Britannique en 2006.

le plus nécessaire au haut de la liste se voit offert l'unité qui convient à son ménage. Les ménages décident s'ils acceptent ou non, mais leur nombre de rejets est limité de même que leur choix de complexes HLM dans une zone territoriale désignée. De plus, très peu de logements sont vacants dans la mesure où les résidents qui vivent en HLM y demeurent plus longtemps à comparer aux logements du secteur privé. Malheureusement, un ménage qui s'inscrit sur une liste d'attente peut y rester de nombreuses années avant de se voir proposer un logement (Sewell 1994 ; Bendaoud 2019a).

L'Ontario est la province où la croissance de logements publics a été la plus rapide. Du milieu des années 1960 au milieu des années 1970, l'Ontario était le leader au pays (Rose 1980, 96). Par contre, cette croissance fut ralentie par l'opposition des municipalités et leurs citoyens contre les projets HLM pour familles. La production s'est poursuivie jusque dans les années 1980, à un rythme plus lent, et se concentrait essentiellement sur les projets HLM pour aînés (OHC 1984, 40). Dans les années 1960, le système de classement donnait la priorité aux familles visées par l'élimination des taudis. Dans les années 1970 et 1980, le revenu puis progressivement d'autres facteurs sociaux et liés à la santé ont été considérés (OHC 1984, 34). Des groupes particuliers se sont vu accorder la priorité dans les critères de sélection : personnes handicapées (1978), personnes souffrant de troubles mentaux ou de développement (1981), troubles psychiatriques (1986), parents mineurs (1986), femmes victimes de violence (1986), résidents permanents (1988), demandeurs d'asile (1991). De sorte que les logements publics ont de plus en plus desservi des citoyens très vulnérables, contribuant à la précarisation du profil des locataires (Smith 1995).

Sous la gouverne du premier ministre conservateur Mike Harris, la responsabilité du logement abordable, incluant celle du logement public, a été décentralisée à l'échelon municipal au tournant des années 2000. Depuis, les municipalités ontariennes ont augmenté leur stock de logements « publics » sauf que cela s'est fait d'une autre manière, soit à travers les OSBL municipaux discutés plus bas (ONPHA et CHF 2013, 26). Et bien qu'ils soient plus abordables que les loyers médians, ces nouveaux logements ne sont pas offerts à un loyer proportionné au revenu du ménage (ex. à 30% du revenu). Ce qui retient l'attention est surtout les projets de revitalisation à Toronto,



notamment celui de Regent Park qui est le plus ancien et le plus large complexe HLM au Canada, avec plus de 2000 unités. Le projet, qui n'est pas entièrement complété, vise à corriger plusieurs faiblesses identifiées dans les propriétés de la Toronto Community Housing Corporation (TCHC) en général :

[M]any of TCHC's 110,000 tenants are dissatisfied with the state of repair and cleanliness of their buildings. Many do not feel safe in their homes because of social disorder and criminal activity in their neighbourhoods. Vulnerable residents lack ready access to services to deal with mental health, addiction, hoarding and aging. At the same time, TCHC struggles with an ever growing backlog of capital repairs, inadequate operating funding, and the need to manage tenant issues for which the company is not adequately resourced. (Ville de Toronto 2016, 4)

La trajectoire du logement public au Québec et en Alberta est assez similaire à celle décrite en Ontario, du moins jusqu'aux années 1990 et avant la décentralisation. Au Québec, le premier projet d'habitation Jeanne-Mance construit à la fin des années 1950, situé au centre-ville de Montréal, compte près de 800 logements, mais demeure moins imposant que celui de Regent Park. Les tours d'habitation qui étaient la tendance dans les premiers projets HLM de la Société d'habitation du Québec dans les années 1960 sont progressivement abandonnées « au profit de bâtisses de deux ou trois étages, aux dimensions plus humaines » (SHQ 1992, 18). Comme en Ontario, le Québec a également connu une précarisation du profil des locataires de HLM (Baillegeau et Morin 2008). L'arrêt du financement fédéral pour les nouvelles unités de logement social en 1994, incluant de logement public, a marqué un hiatus important dans la production de logements publics au Québec et en Alberta. Cela dit, lorsque des subventions fédérales pour réaliser de nouveaux logements abordables sont redevenues disponibles au début des années 2000, le Québec et surtout l'Alberta ont connu une croissance du stock de logements de propriété publique (Bendaoud 2018). Tel que mentionné pour le cas ontarien, les nouveaux logements ne sont pas proportionnés au revenu des locataires en Alberta et ne le sont que dans une certaine proportion au Québec où une partie des ménages (moins de 50%) bénéficie d'un supplément au loyer.

Pour finir sur le cas de la Colombie-Britannique, l'histoire du logement public est assez brève. Elle termine en 1975 à la perte du pouvoir par le parti néodémocrate. Cela dit, le retour du même parti progressiste de 1991 à 2001 n'a pas non plus ramené le logement public au centre de l'élaboration de la politique de logement, résolument tournée vers d'autres instruments (Bendaoud 2018). De plus, dans les dernières années, le titre de propriété d'une partie des HLM provinciaux a été transféré à des OSBL choisis pour leur forte expérience de gestion.

La formule du logement public HLM permet-elle de satisfaire les besoins de logement des ménages vulnérables ? Disons que ses forces sont surtout d'offrir de logements de différentes tailles (incluant pour les familles nombreuses) aux plus démunis de la société, à un coût toujours abordable puisqu'il est calculé selon un pourcentage du revenu du ménage. Les HLM ont aussi permis de créer de nouveaux logements à une époque où des taudis étaient encore assez présents dans certains marchés privés. Cependant, la formule a aussi plusieurs faiblesses. Vu les restrictions budgétaires et l'objectif de maximisation du nombre d'appartements au moment de la construction, en plus d'un grave manque de fonds pour l'entretien et les rénovations, la qualité des bâtiments a souvent été déplorée. Si l'on ajoute à cela la précarisation progressive de la clientèle, force est de constater que les HLM n'ont pas toujours créé des milieux de vie enviables (voir Bendaoud 2019a). À dire vrai, ils ont souvent été considérés comme des logements de dernier recours (Sousa 2013). Ces critiques sont surtout dirigées vers les plus vieux projets HLM, qui contiennent beaucoup d'unités et logent les familles (non les aînés). Par contre, il faut souligner les efforts d'organismes publics gestionnaires des HLM, souvent aidés par les ordres de gouvernement, qui visent à améliorer la qualité de vie dans les projets HLM et ce d'une multitude de façons.

### **OSBL et coopératives d'habitation**

L'ensemble de logements d'un OSBL est possédé et géré par l'OSBL lui-même, en tant que personne morale, comptant certains employés ou bénévoles. Les OSBL sont souvent fondés par des groupes de la société civile, par exemple les groupes communautaires, culturels ou confessionnels, sociétés de bienfaisance, etc. Les coopératives appartiennent collectivement à leurs



membres/occupants qui s'impliquent beaucoup dans leur gestion, sans toutefois pouvoir en tirer un gain pécuniaire en cas de vente des actifs. Caractérisés par de petits ensembles de logements et un esprit de « communauté », les OSBL et coopératives d'habitation ont connu un essor important dans les années 1970 comme nous le verrons plus bas (SCHL 2011, 143-7 ; Bouchard et al. 2010, 93-5 ; Sousa 2013). Bien qu'ils ne fonctionnent pas de la même manière en ce qui concerne le calcul du loyer et la sélection des locataires, la plupart des OSBL et coopératives d'habitation font aussi face à un manque de logements disponibles dans leurs bâtiments, ce qui génère également des listes d'attente. Les locataires actuels y demeurent aussi plus longtemps, vu le prix des loyers en dessous de ceux sur le marché privé. Les OSBL et les coopératives d'habitation sont souvent groupés sous le terme de « tiers secteur ».

La Colombie-Britannique se démarque par la montée précoce des OSBL d'habitation, avant même l'arrivée des programmes fédéraux des années 1970. En effet, des milliers d'unités ont été développées pour les aînés grâce à une loi provinciale datant de la fin des années 1950 (*Elderly Citizens' Housing Aid Act*). Les OSBL logeaient les aînés autonomes pour la plupart, mais certains avaient des besoins plus particuliers. Le ministère responsable encourageait les groupes à but non lucratif tels que les clubs philanthropiques, églises de différents acabits et groupes ethniques (par exemple d'Europe de l'Est) à construire différents types de logements pour personnes âgées. Dans les années 1970, ce sont surtout les coopératives qui construisaient des logements destinés aux familles. En matière de profil socio-économique, les complexes HLM avaient la réputation de concentrer les ménages pauvres. Les projets d'habitation développés par les OSBL et les coopératives contenaient quant à eux un mélange d'unités non subventionnées, où les locataires payaient un loyer relativement bas (*low end of market*), et d'unités louées par des locataires payant un loyer proportionné à leur revenu. Les projets d'habitation du tiers secteur étaient plus petits que les complexes HLM et conçus pour s'insérer dans le quartier ou la trame urbaine (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975a).

De manière générale, la montée du tiers secteur en habitation dans les années 1970 est associée à la mixité sociale (Dennis et Fish 1972 ; Fallis et al. 1995). C'était le cas en Colombie-Britannique, particulièrement pour les

coopératives. Celles-ci pouvaient loger des ménages au revenu moyen considérant qu'il n'y avait pas de restriction sur le revenu. En fait, la contrainte était placée sur la moyenne des revenus des membres de la coopérative, cette moyenne devant être en dessous de la limite fixée par la SCHL (Colombie-Britannique, Department of Housing 1975b, 10-11). Par contre, les choses ont changé dans le milieu des années 1980 comme l'indique cette publication qui réorienta la politique de logement britanno-colombienne :

Despite these large expenditures, households other than the most needy are being assisted. The existing program [anciennement l'article 56.1 de la *Loi nationale sur l'habitation*, axé sur le tiers secteur] guidelines require only that 15% of households in each development be most in need; the remainder can be moderate or middle income. Consequently, only about 1.5 - 2.0% of all households most in need nationally are being housed each year through the current social housing program. A survey of all co-operatives in Vancouver indicated that 40% - 45% of residents could afford non-subsidized rental housing, and that only about half of the residents in housing co-operatives surveyed were high priorities for assistance. Many households receiving social housing benefits do not require them and more people in need could be assisted with the dollars available. (BC Housing 1986, 1-2).

L'année 1986 marqua une réflexion de la part des élites politico-administratives et même des acteurs de la société civile (Cosh et al. 1986) dans l'attribution des logements sociaux (nouveaux et certains déjà construits) en Colombie-Britannique, afin d'en resserrer les critères et cibler les ménages plus nécessiteux. Cette réorientation a perduré une trentaine d'années, soit au moins jusqu'au plan lancé par le gouvernement néodémocrate de John Horgan en 2018 pour surmonter le problème de la cherté des logis dans l'ensemble de la province (Colombie-Britannique 2018). Pour en revenir aux groupes du tiers secteur, il est clair que les OSBL d'habitation sont le principal véhicule pour la réalisation de logements abordables de la province, depuis le milieu des années 1970. Outre le fait que les logements produits par les OSBL sont moins coûteux par unité que ne le sont les logements publics, l'expertise de ces organisations en ce qui a trait à la gestion des propriétés et l'offre de services spécialisés et adaptés aux clientèles qu'ils desservent est aussi un facteur clé dans l'adoption du modèle sans but lucratif (Bendaoud 2018). Cela dit, même le plan ambitieux du gouvernement néodémocrate, si

audacieux et lourd d'engagements soit-il, ne parviendra pas à répondre à tous les ménages dans le besoin, ces derniers étant simplement trop nombreux.

Au Québec, les groupes du tiers secteur sont moins dominants dans le paysage du logement social qu'en Colombie-Britannique (tableau 1, plus haut), vu la place des autres acteurs, mais ils ont également connu une forte ascension depuis la fin des années 1970. Le Québec compte aussi certains gros joueurs, détenteurs de centaines d'unités de logement, qui ont développé des expertises particulières auprès de diverses clientèles. Cela dit, une des spécificités du Québec est probablement la montée des groupes de ressources techniques, les GRT, qui sont devenus le moteur de presque tous les projets d'habitation du tiers secteur depuis le tournant des années 1980. Ils étaient la cheville ouvrière du démarrage des projets et sont devenus aujourd'hui des entreprises prospères d'économie sociale<sup>7</sup>. Tout cela étant dit, la clientèle logée par les groupes du tiers secteur est aussi discutée depuis fort longtemps. Au milieu des années 1980, comme cela se produisait simultanément en Colombie-Britannique, la latitude des programmes était remise en question : « Actuellement, on exerce peu de contrôle sur les clientèles. Pourtant l'importance de la subvention [fédérale et provinciale] justifierait l'idée d'une vérification plus systématique de la clientèle bénéficiaire de ces programmes » (Québec 1984, 69). La principale recommandation de la vaste étude sur les programmes québécois de logement soutenait que ceux-ci doivent : « rechercher l'équité horizontale (à revenu égal aide égale pour tous) et l'équité verticale (aide inversement proportionnelle au niveau de revenu) à l'égard des bénéficiaires dans les interventions de nature financière » (Québec 1984, 95-6).

Depuis 1997, le principal programme de réalisation de logements abordables québécois, AccèsLogis, prédétermine le pourcentage minimal de ménages à faible revenu qui doit être logé dans chaque nouveau projet. Cela dit, cela n'enraye pas un problème persistant dans la sélection des locataires : le biais en faveur des « bons locataires ». En effet, vu la rareté des logements abordables et les listes d'attente, certaines coopératives et certains OSBL peuvent se permettre d'être très sélectifs dans le choix des candidats,

---

7. À Montréal, le GRT Bâtir son quartier est un des plus connus.

particulièrement si les logements sont situés dans quartiers prisés. Cela se produit dans les nouvelles constructions (Desage 2017), mais aussi dans les plus anciennes où, au fil du temps, des administrateurs ont abandonné la mission sociale de l'organisme et ont décidé de ne plus loger ou offrir une aide substantielle aux ménages vulnérables (voir CQCH 2007 et Bendaoud 2019b, 5, 8). Leur argument se résume à ceci : le soutien aux plus démunis est la responsabilité du gouvernement, pas la leur. Une étude empirique récente réalisée à Montréal notait d'ailleurs que « l'écart entre le revenu des ménages habitant en coopérative et celui des copropriétaires de logements abordables est parfois mince » (Germain et al. 2017, 3)

L'Ontario a aussi connu une poussée du développement de logements possédés par les groupes du tiers secteur dès les années 1970. Cela s'est fait en grande partie en réaction aux HLM publics. Tel que mentionné plus haut, la province a radicalement réorienté sa politique de logement à partir de cette période. Fait intéressant, alors que les autres provinces concentraient leur budget en habitation sur les plus démunis à partir du milieu des années 1980, selon l'entente convenue avec Ottawa mais largement endossée par les provinces, l'Ontario a fait cavalier seul sur le maintien de la mixité. En fait, la province a utilisé les fonds fédéraux, puis ajouté les siens, pour les unités destinées aux plus démunis. Cependant, au sein des mêmes projets d'habitation, la province finançait unilatéralement des appartements pour les ménages à revenu modéré afin de conserver la mixité et l'acceptabilité par les communautés locales (Wilson 1989, 22). Depuis la décentralisation municipale au début des années 2000 et la reprise plutôt timide du développement de nouveaux logements abordables, le portrait ressemble à celui du Québec où une certaine mixité existe mais où les personnes vulnérables (itinérants, aînés en perte d'autonomie, femmes victimes de violence, etc.) reçoivent une attention prioritaire dans le financement. Les OSBL sont également le principal véhicule de développement de nouveaux logements abordables, mais notons que les OSBL municipaux sont aussi des joueurs importants. Ces OSBL ont été créés à partir des années 1970 et certains sont apparus plus tard (par exemple la SHDM à Montréal). À l'origine ils étaient bien distincts des organismes gérant les HLM. Sauf que depuis la décentralisation municipale en Ontario, ces organisations ont commencé à porter les deux casquettes gérant leurs propres unités ainsi que celles héritées des anciens programmes

de logement public. En Ontario, ces OSBL ont aussi développé une part importante des nouveaux logements grâce aux opportunités de financement rendues disponibles par les ordres supérieurs de gouvernement (ONPHA et CHF 2013, 26).

Enfin, l'Alberta est la province des quatre où les groupes du tiers secteur ont historiquement eu une place beaucoup plus faible. Toutefois, depuis le retour des nouveaux investissements provinciaux dans le logement au début des années 2000, toujours sous la gouverne de Ralph Klein qui avait fermé le robinet pendant son premier et deuxième mandats, les groupes du tiers secteur ont développé un peu plus de nouveaux logements abordables que le secteur privé et public. Cela n'était toutefois pas le fruit d'une politique habilement orchestrée ou même d'une décision réfléchie, mais plutôt le résultat des processus d'appels d'offres lancés aux organismes désireux de fournir des logements à travers le même type d'opportunités de financement discutées plus haut (Bendaoud 2018).

Quel bilan dresser des groupes du tiers secteur en ce qui a trait à leurs réponses aux besoins des démunis ? Comme pour le logement public, disons que le logement communautaire a aussi ses forces et ses faiblesses. Parmi ses forces nous pouvons très certainement compter le développement de milieux de vie plus désirables (en matière de site et de clientèle) pour les résidents, si on les compare aux logements publics et ce qu'ils sont devenus. Le délai de construction est toutefois similaire : dans les deux cas il faut compter au moins deux à trois ans. Certains OSBL ont perfectionné leur approche dans la gestion de propriété et l'offre de services adaptés aux besoins et situations particulières de leurs clientèles : femmes victimes de violence, aînés en perte d'autonomie, personnes avec des problèmes de santé, ex-itinérants, etc. Des OSBL et surtout des coopératives adoptent également des pratiques très démocratiques à travers la gestion collective (Bouchard et al. 2010). Par contre, ce dernier élément est aussi à la source de la principale faiblesse : le biais de sélection envers les « bons locataires » faisant en sorte que nombreux ménages en situation précaire, ayant un faible capital social et niveau d'éducation, sont exclus. Notons aussi que les résidents des coopératives ou OSBL qui payent un loyer moins cher que le coût du marché – sans toutefois bénéficier d'un loyer proportionné dû à leur pauvreté – ont moins d'incitation à déménager que les personnes sur le marché privé et même celles en HLM. Si

le ménage locataire d'un HLM voit sa situation financière s'améliorer (hausse salariale, intégration d'un(e) conjoint(e) au ménage, etc.), le loyer proportionné à 25 ou 30% du revenu atteindra un point où le ménage quittera de lui-même pour trouver mieux sur le marché privé. Il laissera ainsi sa place à un ménage défavorisé sur la liste d'attente. À l'opposé, si l'on prend des coopératives issues d'anciens programmes qui logeaient essentiellement des familles salariées et où les loyers sont plus bas que les prix du marché pour l'ensemble des résidents, le loyer ne sera pas majoré si le ménage accroît son revenu. Ce ménage a donc tout intérêt à préserver sa place dans la coopérative (voir par ex. Tison 2019).

### **Instruments axés sur le marché privé**

Les instruments axés sur le marché locatif privé utilisent les logements déjà bâtis. Ils ont été conçus chronologiquement après ceux visant la construction de logements sociaux. Le programme de supplément au loyer dans sa version locative privée, développée par la SCHL au niveau fédéral, permet aux pouvoirs publics de convenir d'un accord avec des propriétaires privés pour louer leurs logements à des ménages pauvres qui paieront un loyer proportionné à leur revenu. Ce programme étant géré par les organismes gestionnaires des HLM et les bénéficiaires sélectionnés à partir des mêmes listes d'attente, ceux-ci payent le même coût qu'en HLM à savoir 25 à 30% de leur revenu avant impôt (SCHL 2011, 146). Les allocations-logement sont des initiatives provinciales apparues à partir de la fin des années 1970. Ils prennent la forme de transferts en espèces (sans suivre une formule proportionnelle au revenu) généralement fournis à tous les ménages admissibles, c'est-à-dire sans liste d'attente. Le ménage peut choisir son logement sur le marché privé et si la personne déménage, la subvention déménage avec elle. C'est ce qui confère à l'instrument son caractère « portatif », attaché à la personne et non à l'unité. Cela dit, les allocations-logement peuvent également être utilisées pour des appartements détenus par des OSBL, dans les unités où le loyer est fixé au prix du marché. Notons également que l'allocation peut être appliquée pour le logement où le ménage réside avant que la subvention démarre, lui permettant ainsi de demeurer où il est. Les transferts sont confidentiels au sens où les propriétaires privés ou à but non lucratif ne savent généralement pas quels

locataires bénéficient de cette aide financière, réduisant ainsi le risque d'augmentation de loyer (Steele 2007). Précisons que les aides peuvent atteindre plusieurs centaines de dollars par mois dans toutes les provinces de l'étude à l'exception du Québec où le maximum est de 80\$. Le tableau 1 présenté plus haut intègre les données pour les deux formules, supplément au loyer privé et allocations-logement, mais ce sont ces dernières qui seront davantage discutées vu leur nombre de bénéficiaires supérieur. Dans les deux cas, encore une fois, le manque de financement des programmes ne permet pas de fournir un logement abordable et accessible à tous et toutes.

Le professeur émérite en travail social Andrew Armitage était sous-ministre adjoint au ministère du Logement de Colombie-Britannique lorsqu'il a présidé l'Interprovincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales. Il résume dans cet extrait-ci les avantages du programme Shelter Aid For Elderly Renters (SAFER) lancé en 1977 et qui couvrait 75% du *affordability gap*, c'est-à-dire l'écart entre la somme équivalente à 30% du revenu du ménage et le coût actuel du loyer.

First, SAFER covers all low income elderly renters, hence it is universal for those in need. Second, it allows senior citizens who are able to stay in present accommodation to do so if they choose.<sup>8</sup> Third, since it works in conjunction with private sector accommodation and has a controlling mechanism built into the formula, it required far less subsidy on a per unit basis. Fourth, SAFER greatly reduces the inequity between the treatment afforded [to] those living in the public/non-profit sector versus those living in the private market (Interprovincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales 1978, 17).

Trente ans plus tard, le gouvernement de Colombie-Britannique a créé une nouvelle allocation-logement dédiée aux familles détenant un emploi, le Rental Assistance Program (RAP). D'autres formules similaires ont aussi été créées pour toucher les populations itinérantes ou à risque de le devenir (voir BC Housing 2015, 16). Ce qui ne veut pas dire qu'aucune critique ne leur ait faite. Seth Klein, alors directeur du Canadian Centre for Policy Alter-

---

8. Il ajoutait : « [I]t is not always desirable to force a senior citizen to move to a different neighborhood. It had been discovered that many senior citizens were moving into public/non-profit housing projects as a matter of last resort, and really would have preferred to stay in their existing accommodation if they could have afforded to do so » (Interprovincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales 1978, 17).

natives disait du RAP, l'allocation pour familles salariées, « Such programs may indeed be valuable to some families, but they do nothing to create new low-income housing stock [...] And the low take-up rate for the RAP indicates that most low-income families have not been adequately encouraged to access the program » (Klein 2013). Dans une publication précédente, Klein et Lorraine Copas du Social Planning and Research Council of BC écrivaient : « Given the importance that stable and affordable housing plays in promoting family well-being, it ought to be possible to proactively offer these grants to all families with incomes that fall below a given income level, data the government can access from income tax returns » (Klein et Copas 2010, 8). Autrement dit, des critiques se faisaient entendre sur le fait que le programme ne crée pas de nouveaux logements et qu'il y a un manque d'information ou d'incitation des familles admissibles jumelé à l'inertie du gouvernement à cet égard.

Le Québec a aussi emboîté le pas en créant Logirente en 1980. Cette allocation-logement pour aînés était quasi-identique à SAFER en Colombie-Britannique (clientèle, mécanisme et générosité de l'aide), étant toutefois un peu plus englobante en acceptant que les aînés propriétaires avec des revenus modestes y participent. Les arguments justifiant la mise en place du programme faisaient écho à ceux présentés plus haut : « Le programme permet aux personnes âgées de rester dans leur logement ou de s'en procurer un qui leur convient en allégeant leur charge financière » (Québec 1984, 69-70). Le gouvernement soulignait aussi que « L'allocation-logement est moins coûteuse que les déficits d'exploitation des HLM neufs. Avec une même somme, on peut donc rejoindre davantage de ménages dans le besoin. L'allocation logement est aussi un programme de gestion simple et peu coûteuse, ne nécessitant pas le maintien d'importants effectifs administratifs » (Québec 1984, 98).

En 1997, le gouvernement québécois a développé un nouveau programme qui fusionnait Logirente à un autre programme administré par le ministère responsable de l'aide sociale et ciblant les familles. La fusion des deux a donné le programme toujours en vigueur Allocation-logement, couvrant à la fois les aînés et les familles, en emploi ou recevant l'aide de dernier recours. L'objectif était d'harmoniser les deux programmes pour des raisons d'équité

(Trudel 1996, 4). Par contre, cela a aussi eu un impact sur la générosité du programme. Comme SAFER en Colombie-Britannique, Logirente couvrait 75% de l'écart entre 30% du revenu du ménage et le coût de son loyer. Le programme de l'ancien ministère de la Sécurité du revenu couvrait quant à lui 50%. Or le programme unifié Allocation-logement a coupé la poire en deux à 66,66%. Sauf que le montant de l'aide n'a pas été indexé ce qui explique que l'aide moyenne était de 55\$ par mois en 1998 (SHQ 1999, 21) comparativement à 61\$ aujourd'hui, le montant maximal étant fixé à 80\$ depuis de nombreuses années (SHQ 2018). Autrement dit, l'aide versée n'a jamais vraiment augmenté depuis une bonne vingtaine d'années, ce qui est très problématique. Néanmoins, l'âge des aînés a progressivement été abaissé pour atteindre 50 ans aujourd'hui et ainsi élargir la portée du programme. Dans tous les cas, les groupes de défense des mal-logés comme le FRAPRU (2016) ne manqueront pas de critiquer avec véhémence la faible générosité du programme. Cela était moins vrai dans le cas de Logirente entre 1980 et 1997, mais les choses ont évolué pour le pire dans ce cas-ci.

En Alberta, c'est après la crise du logement au milieu des années 2000 que le groupe de travail, chargé par le premier ministre de trouver des solutions, a suggéré la création d'une allocation-logement. Les membres du groupe de travail en sont venus à la conclusion que « The more timely and efficient solution to get people into affordable housing is to increase the current allocation to rent supplements [...] A portion of the RSP [rent supplement program] allocation would be used for a pilot project to test the feasibility of attaching subsidies to qualified individuals, rather than to units » (AAHTF 2007, 17). Ce projet pilote est devenu le Direct to Tenant Rent Supplement, un programme permanent d'allocation-logement qui rejoint aujourd'hui plus de ménages que le supplément au loyer privé. Contrairement aux deux autres provinces discutées, le programme est administré par les organismes publics gestionnaires des HLM qui ont un nombre limité d'allocations-logement à attribuer, créant des listes d'attente et minant ainsi l'équité (horizontale) du programme.

Enfin, dans le cas de l'Ontario, la province est la première à avoir utilisé le supplément au loyer privé au début des années 1970. Avant la décentralisation de la responsabilité du logement abordable au tournant

des années 2000, aucune allocation-logement n'avait été mise en œuvre bien que des conversations sérieuses aient eu lieu à cet égard. Des données exactes pour toutes les municipalités de la province ne sont pas accessibles, mais les informations disponibles suggèrent que la grande majorité des villes ont fait l'utilisation d'une forme d'allocation-logement depuis le milieu des années 2000 (Suttor 2016, 165 ; Bendaoud, à paraître).

Avec du recul, quel bilan tirer quant à l'efficacité des instruments axés sur le marché privé pour répondre aux besoins des personnes défavorisées ? Le supplément au loyer privé a l'avantage d'offrir des milieux de vie préférables en comparaison aux HLM, mais à un coût aussi abordable pour le ménage (Leloup et Morin 2012). Si l'on prend le cas des allocations-logement, au final le principe est le même que l'assistance sociale ou tout autre transfert en espèces. Il s'agit de donner immédiatement aux ménages pauvres la capacité de se payer et de choisir eux-mêmes un logement<sup>9</sup>, bien qu'ils ne peuvent pas utiliser cette allocation-logement pour un loyer déjà subventionné (ex. HLM ou coopérative). Puis, les fonds publics investis servent uniquement à soutenir les démunis, pour le temps qu'ils le sont. Dès que le ménage quitte la pauvreté, il cesse immédiatement de recevoir l'allocation-logement et ne profitera donc plus d'un loyer subventionné. En contrepartie, les allocations-logement ont évidemment plusieurs faiblesses : la faible générosité du programme québécois n'abaisse pas suffisamment la contribution du locataire au loyer, elles ne créent pas de nouveaux logements ce qui est peu utile en période de pénurie, n'affectent pas les caractéristiques de l'habitat pour les gens avec des besoins particuliers, la majorité des bénéficiaires potentiels n'appliquent en partie à cause d'un manque d'information, un tel programme peut être démantelé facilement (Bendaoud 2019a, 325). Ce à quoi nous pouvons ajouter que ces programmes n'offrent pas de sécurité d'occupation et que les familles nombreuses ou à problèmes multiples peuvent se retrouver

---

9. Des observateurs se demandent parfois si les allocations-logement seront captées par les propriétaires privés qui en profiteront pour imposer des augmentations de loyer abusives. D'abord, la subvention est confidentielle. Ensuite, en cas d'augmentation de loyer, le ménage aura à en payer une partie de sa poche alors il a tout à gagner à être vigilant. Enfin, le recours à l'arbitrage auprès d'instances comme la Régie du logement est envisageable, comme c'est le cas pour n'importe quelle hausse abusive. Tous ces éléments ont déjà été réfléchis il y a des dizaines d'années (voir Québec 1984, 98).

dans une situation où il leur est quasi-impossible d'accéder à un logement convenable dans le marché privé, malgré cette allocation.

## Conclusion

Dans les quatre provinces à l'étude, différentes solutions aux problèmes de logement des personnes vulnérables ont été mises en œuvre depuis l'après-guerre. Ayant chacune leurs forces et leurs faiblesses, une évaluation de celles-ci s'imposait tant sur le plan théorique que pratique, pour alimenter le débat intellectuel et éclairer la prise de décision. Dans le cas des logements publics HLM, ils ont permis d'offrir des habitations toujours abordables pour les ménages. Par contre, le sous-financement au moment de la construction et en matière de rénovation, en plus de la précarisation progressive du profil des locataires souvent déjà très pauvres, ont fait que la formule HLM a essuyé plusieurs critiques. Les habitations du tiers secteur appartenant aux OSBL et aux coopératives d'habitation offraient des milieux de vie plus enviables que les projets HLM, car ils favorisaient davantage la mixité et les plus petits développements. En contrepartie, la principale critique qui leur ait fait est d'être trop sélectifs dans leur choix de locataires faisant en sorte que les plus vulnérables ne parviennent pas à y habiter. Dans le cas des instruments axés sur le marché privé, le supplément au loyer abaisse le coût du loyer au niveau d'un HLM, mais en offrant des environnements physiques souvent préférés par les locataires. L'allocation-logement permet aux personnes démunies de recevoir l'aide rapidement et normalement sans liste d'attente, puis de choisir où elles veulent résider, incluant leur appartement actuel. Étant donné que la subvention n'engage pas de coûts de construction comme les autres formules, le même budget permet d'aider beaucoup plus de ménages. En revanche, ce ne sont pas toutes les personnes admissibles qui en font la demande (cela est aussi vrai pour les HLM et les logements du tiers secteur), la faible générosité du programme québécois ne permet pas de rendre le loyer réellement abordable et enfin un ménage vulnérable peut quand même éprouver beaucoup de difficulté à trouver un logement malgré la subvention.



## Bibliographie

- ALBERTA AFFORDABLE HOUSING TASK FORCE (AAHTF). 2007. *Housing First An Investment with Return in Prosperity*. Edmonton : Municipal Affairs and Housing.
- BAILLERGEAU, É. et P. M. 2008. « HLM et lien social ». Dans Paul Morin et Évelyne Baillergeau, dir., *L'habitation comme vecteur de lien social*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 121-130.
- BENDAOU, M. 2019a. « The privatization of housing assistance: Are housing allowances eroding government accountability? ». *Canadian Public Administration* 62 (2) : 312-332.
- . 2019b. La fin des conventions d'exploitation liant le gouvernement fédéral aux OSBL : difficultés, solutions et impacts. Montréal : Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH).
- . 2018. « Public Versus Non-profit Housing in Canadian Provinces: Learning, History and Cost-Benefit Analysis ». Dans Claire Dunlop, Claudio Radaelli et Philipp Trein, dir., *Learning in Public Policy: Analysis, Modes and Outcomes*. Londres : Palgrave Macmillan, 167-89.
- BOUCHARD, M. J., W. FROHN et R. MORIN. 2010. « Le logement communautaire au Québec : apports et limites d'une innovation sociale ». *Lien social et Politiques* (63) : 93-103.
- BRITISH COLUMBIA HOUSING MANAGEMENT COMMISSION (BC Housing). 2015. *Program Guide*. Burnaby : BC Housing.
- . 1986. *A Social Housing Report For British Columbia*. Burnaby : BC Housing.
- COLOMBIE-BRITANNIQUE. 2018. *Homes for B.C. A 30-point Plan for Housing Affordability in British Columbia*. Victoria : Gouvernement de Colombie-Britannique.
- COLOMBIE-BRITANNIQUE, Department of Housing. 1975a. *Policy Review*. Victoria : Department of Housing.
- . 1975b. *Housing For People. Programs of the British Columbia Department of Housing*. Victoria : Department of Housing.
- CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (CQCH). 2007. *Fin des accords d'exploitation : défis et opportunités pour les coopératives d'habitation québécoises*. Préparé par Allan Gaudreault. Québec : CQCH.

- COSH, J. C., S. M. TRATCH et J. CUTT.** 1986. Commission of Inquiry. *An Inquiry into Social Housing for British Columbia : Common Ground in Meeting Core Need*. Victoria : Lieutenant Governor.
- DANSEREAU, F.,** dir. 2005. Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval-SHQ.
- DENNIS, M. et S. A. FISH.** 1972. Le logement des bas salariés: Sommaire et recommandations. Ottawa : SCHL.
- DESAGE, F.** 2017. « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) » *Espaces et sociétés* 3 : 15-32.
- EKOS RESEARCH ASSOCIATES.** 1997. *Cost-Effective Housing in British Columbia: A Comparison of Non-Profit and Market Housing*. Submitted to BCHMC [BC Housing]. Ottawa : Ekos Research Associates Inc.
- FALLIS, G., M. POULTON, L.B. SMITH, M.Y. SEELIG, J. H. SEELIG et J. SEWELL,** dir. 1995. *Home Remedies : Rethinking Canadian Housing Policy*. The Social Policy Challenge 6. Toronto : C.D. Howe Institute.
- FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (FRAPRU).** 2016. « Le nombre de ménages recevant de l'allocation-logement chute continuellement depuis l'an 2000. » En ligne, [www.frapru.qc.ca/le-nombre-de-menages-recevant-de-lallocation-logement-chute-continuellement-depuis-lan-2000](http://www.frapru.qc.ca/le-nombre-de-menages-recevant-de-lallocation-logement-chute-continuellement-depuis-lan-2000)
- GERMAIN, ANNICK, XAVIER LELOUP, DAMARIS ROSE et JUAN TORRES.** 2017. La qualité de vie dans les projets résidentiels denses. Balises concernant la cohabitation en contexte de mixité. INRS Urbanisation, culture et société.
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME.** 2010. *Fiche d'information no 21 : Le droit à un logement convenable*. Genève : Office des Nations Unies.
- HULCHANSKI, J. DAVID ET MICHAEL SHAPCOTT,** dir. 2004. *Finding Room. Policy Options for a Canadian Rental Housing Strategy*. Toronto : Center for Urban and Community Studies/University of Toronto Press.
- KLEIN, S..** 2013. « Social Housing Reality Check: Government's own numbers reveal modest investment in new social housing ». *The Tyee*. March 29. <https://thetyee.ca/Opinion/2013/03/29/BC-Real-Social-Housing-Numbers/>



- KLEIN, S. et L. COPAS. 2010. *Unpacking the Housing Numbers: How much new social housing is BC building?* Vancouver : CCPA et Sparc BC.
- INTER-PROVINCIAL TASK FORCE ON SHELTER ALLOWANCES AND RENT SCALES FOR SENIOR CITIZENS. 1978. *Report of the Inter-provincial Task Force on Shelter Allowances and Rent Scales for Senior Citizens*. Toronto : Ministry of Housing.
- LELOUP, X. et P. MORIN. 2012. *Les modes d'allocation du logement social ont-ils un effet sur le bien-être et la santé des familles? Une comparaison des programmes d'habitation à loyer modique (HLM) et de supplément au loyer (PSL) à Montréal. Rapport remis à la Société canadienne d'hypothèques et de logement*. Ottawa : SCHL.
- ONTARIO NON-PROFIT HOUSING ASSOCIATION (ONPHA) et Co-operative Housing Federation (CHF) of Canada - Ontario Region. 2013. *Where's Home 2013*. Toronto: ONPHA et CHF.
- ONTARIO HOUSING CORPORATION (OHC). 1984. *Ontario Housing Corporation 1964-1984*. Toronto: OHC.
- POMEROY, S., N. GAZZARD et A. GAUDREAU. 2019. *Promising practices in affordable housing: Evolution and innovation in BC and Quebec*. Canadian Housing Policy Roundtable.
- QUÉBEC. 1984. *Se loger au Québec : une analyse de la réalité un appel à l'imagination*. Québec : Gouvernement du Québec.
- ROSE, A. 1980. *Canadian Housing Policies 1935-1980*. Toronto : Butterfield and Co.
- SEWELL, J. 1994. *Houses and Homes: Housing for Canadians*. Toronto : James Lorimer & Co.
- SMITH, N. 1995. « Challenges of Public Housing in the 1990s: The Case of Ontario, Canada ». *Housing Policy Debate* 6 (4) : 905-931.
- SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL). 2011. *L'observateur du logement au Canada 2011*. Neuvième édition d'une série annuelle. Ottawa : SCHL.
- SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ). 2018. *Rapport annuel 2017-2018*. Québec : SHQ.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Rapport annuel 1998*. Québec : SHQ.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Une histoire en trois mouvements*. Québec : SHQ.
- SOSA, J. 2013. *Building a Co-operative Community in Public Housing: The Case of the Atkinson Housing Co-operative*. Toronto : University of Toronto Press.



- STEELE, M. 2007. « Canadian housing allowances ». Dans Peter A. Kemp, dir., *Housing Allowances in Comparative Perspective*. Bristol : Policy Press, 61-85.
- SUTTOR, G. 2016. *Still Renovating: A History of Canadian Social Housing Policy*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- TISON, M. 2019. « Quarante années (heureuses) en coop ». *La Presse*, 14 avril. En ligne, <https://www.lapresse.ca/affaires/2019-04-14/vivre-en-cooperative-s-investir-plutot-qu-investir>
- TRUDEL, R. 1996. « Vers une réforme de l'aide gouvernementale en habitation ». Mémoire au Conseil des Ministres. 11 juillet.
- VILLE DE TORONTO. 2016. Transformative Change for TCHC. A Report from the Mayor's Task Force on Toronto Community Housing. Toronto: Ville de Toronto.





Cómo citar este artículo / Com citar aquest article / Citation:

Redaelli, G. (2020). De la especulación a la cultura de la rehabilitación. La estrategia PAX-Patios de la Axerquía como medida antigentrificación en entornos patrimoniales. *Kult-Ur*, 7(13), 91-116.

<https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.13.3>

## DE LA ESPECULACIÓN A LA CULTURA DE LA REHABILITACIÓN. PAX-PATIOS DE LA AXERQUÍA COMO ESTRATEGIA ANTIGENTRIFICACIÓN EN ENTORNOS PATRIMONIALES

*From speculation to the culture of rehabilitation.*

*PAX-Patios of Axerquía as an antigentrification strategy in heritage contexts*

**Gaia Redaelli**

Arquitecta PhD

Politecnico di Milano, Italia — Universidad de Sevilla, España  
[gaiared@hotmail.com](mailto:gaiared@hotmail.com) — <http://orcid.org/0000-0002-0666-3660>

**RESUMEN:** Frente a las dinámicas de fuerte tensión especulativa durante la burbuja inmobiliaria, dirigida fundamentalmente a la ciudad en expansión, es decir, a la ocupación de territorio y espacio público, hoy el ajedrez de los fondos de inversión parece dirigirse cada vez más al interior de la ciudad. Este artículo pretende abrir algunas pautas acerca de la relación actual entre Gentrificación y Derecho a la Ciudad, como deseo de una colectividad hacia el futuro de nuestro entorno urbano. En concreto, se analizarán algunas experiencias acerca de la rehabilitación urbana e innovación social en ciudades mediterráneas y, más en profundidad, la relación entre economía social y rehabilitación urbana de áreas de alto valor patrimonial. Con mayor detalle, se analizará la experiencia de reactivación urbana a través de procesos cooperativos en curso en el caso de PAX-Patios de la Axerquía, una estrategia de rehabilitación y reuso de casas de vecinos en el casco histórico de Córdoba como medida de cohesión social en una zona de alto valor patrimonial —reconocida por la Unesco en su componente material e inmaterial—, en riesgo de gentrificación.

**PALABRAS CLAVE:** Rehabilitación urbana; innovación social; cooperativismo; gentrificación; derecho a la ciudad.



**ABSTRACT:** Faced with the dynamics of strong speculative tension during the real estate bubble, aimed primarily at the expanding city, that is, the occupation of territory and public space, today the chess of investment funds seems to be increasingly directed towards the interior of the city. This article aims to open some guidelines about the current relationship between Gentrification and the Right to the City, as a desire for a collective towards the future of our urban environment. Specifically, some experiences about urban rehabilitation and social innovation in Mediterranean cities and, more in depth, the relationship between social economy and urban rehabilitation of areas of high heritage value will be analyzed. In more detail, the experience of urban revival will be analyzed through ongoing cooperative processes in the case of PAX-Patios de la Axerquía, a strategy of rehabilitation and reuse of neighboring houses in the historic center of Córdoba as a measure of social cohesion in an area of high heritage value -recognized by Unesco in its material and immaterial component-, at risk of gentrification.

**KEYWORDS:** Urban rehabilitation, Social innovation, Cooperativism, Gentrification, Right to the City.

## I. Gentrificación y Derecho a la ciudad

El concepto de *gentrification* nace en Inglaterra en los años 60 de mano de la experta en sociología urbana Ruth Glass. Estudia el fenómeno de expulsión forzosa de un sector social de un área urbana concreta y su sustitución por un colectivo de mayor capacidad adquisitiva. A menudo relacionada con el incremento de los flujos turísticos, la gentrificación es consecuencia también de las dinámicas del mercado residencial, de fondos interesados en nuevos contenidos y de proyectos de regeneración urbana de la administración. Así, «la sustitución forzosa de la población en las áreas urbanas —ya sea a través de políticas públicas, ya sea a través de los mecanismos del mercado del suelo y la vivienda, ya sea a través de la combinación de ambos— resulta a menudo en un incremento de las desigualdades sociales y de la segregación urbana» (Indovina, Nel·lo; 2017).

Si bien el concepto de gentrificación, cada vez más presente en ámbitos no sólo académicos, necesita de una lectura atenta y promenorizada —para evitar análisis y políticas equivocadas—, es indudable que la actual dicotomía entre economía global y cultura local produce contradicciones y fenómenos especulativos allá donde la crisis ha sido más incisiva y, a la par, hay mayor patrimonio y potencial turístico, como sucede en las ciudades del Mediterráneo. Si durante la burbuja inmobiliaria el ajedrez de la especulación se jugaba sobre el modelo en expansión, ocupando territorio y espacio público, hoy la «nueva cuestión urbana» —y en especial «le disuguaglianze sociali e il loro dar luogo a forme evidenti di ingiustizia spaziale» (Secchi, 2013, p. 6)— se juega sobre todo en las zonas de mayor interés patrimonial, como los cascos históricos, es decir, en las propias casas de los habitantes.

La gentrificación —en su formato, hoy, más evidente de turistificación— no sólo significa una sustitución de clase social en barrios concretos, sino también un cambio de uso prioritariamente residencial —que garantiza ciudades mixtas y complejas, tanto en términos residenciales como comerciales y de espacio público— al turístico, que prevé un uso de la ciudad de forma temporal. La consecuencia es doble. Por un lado, puede conllevar a la pérdida del «valor material del patrimonio», allá donde el formato de vivienda de uso turístico modifica de forma sustancial los edificios según parámetros generales y uniformados, por lo que la vivienda que buscamos en Lisboa a través de cualquier portal de la llamada «*sharing economy*» es muy parecida a la que podemos encontrar en París. Por otro lado, el monocultivo turístico incide en el «valor inmaterial del patrimonio», es decir, social y colectivo de nuestro entorno: el cambio de uso de las plantas bajas, por ejemplo, hacia comercios dirigidos a esos usuarios, termina expulsando al pequeño comercio que sirve a los residentes que, a su vez, son expulsados de sus casas.

No se trata sólo de considerar la capacidad de espacio público y equipamientos de soportar crecientes flujos turísticos, sino de entender que el mercado inmobiliario de zonas centrales y de interés —de forma aparentemente invisible en un primer momento— comporta una real pérdida de capacidad de acceso —en propiedad o en alquiler— por buena parte de la población en un círculo irreversible. La variación incontrolada del mercado inmobiliario según lógicas especulativas de fondos de inversión globales —



de forma transitoria ligadas a la industria turística— produce cambios irreversibles en la relación entre ciudad y su ciudadanía: la «generalización de la gentrificación» debe entenderse como una «estrategia urbana global» (Smith, 2002).

Así, tras las reivindicaciones en defensa del «derecho a la vivienda» que han caracterizado en los últimos años el debate ciudadano, la gentrificación y el riesgo de pérdida de identidad y la homologación urbana y social se configuran entre los principales escollos para garantizar el «derecho a la ciudad», o un «deseo», puesto que como dice Harvey (2012):

El Derecho a la Ciudad es mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar las ciudades de acuerdo a nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso urbanizador. (Harvey, 2012: 20)

En una Europa en crisis, con una industria del turismo y fondos especulativos interesados en nuevos contenidos, las ciudades del Mediterráneo tienen que dar respuesta a la presión que la economía global ejerce en lugares de alto interés histórico y cultural. Se hace imprescindible la apertura de un debate hacia renovados paradigmas sobre el patrimonio urbano, su potencialidad económica y su papel social. Es necesario establecer mecanismos de gobernanza entre ciudad y ciudadanía que garanticen la rehabilitación y reactivación de un patrimonio arquitectónico que alumbra un patrimonio inmaterial: la convivencia de sus habitantes.

## 2. Europa y patrimonio

El difícil equilibrio entre economía global y dimensión local se evidencia, hoy, en varias ciudades, desde Lisboa a Berlín, desde Amsterdam a Nápoles, Atenas, París entre otras. En especial, en el ámbito mediterráneo, el valor patrimonial y la presencia de la industria turística como motor de una economía ajena a las lógicas locales generan incongruencias de forma más evidente en algunos casos. Venecia y Barcelona, dentro de sus amplias dife-

rencias, resultan de interés por el grado de avance en cuanto a incidencia del turismo en su tejido urbano y social que la primera vive y ante el que la urbe catalana experimenta un intento de reacción desde lo público.



**Imagen 1. Turistas observan Venecia desde un crucero en la Laguna. Foto: Gaia Redaelli.**

La transformación de Venecia en un parque temático, principalmente debido al monocultivo turístico, es hoy el ejemplo excelente del riesgo que corren los cascos históricos europeos de alto valor patrimonial por la turistificación. La ciudad, con su delicada estructura y sus calles estrechas, evidencia una desmesurada afluencia de turismo de masas —en formato de ingresos diarios desde la península y por la llegada de cruceros en la Laguna— y una pérdida constante de residentes, un monocultivo que incide fuertemente en el mercado inmobiliario de una ciudad sin capacidad de expansión, además de en el uso de sus espacios públicos y comercios.



Así, Venecia ha vivido un doble proceso de gentrificación: el primero, en los años setenta y ochenta, ha llevado a la sustitución de la población de personas mayores por una población de estudiantes, ligada al carácter universitario de la ciudad. En las últimas dos décadas, en cambio, Venecia va perdiendo población residente —también la estudiantil que, en todo caso, hace un uso «cotidiano» de la ciudad y sus servicios—, hacia una población flotante de carácter turístico cuyas necesidades se alejan mucho de la vida cotidiana. Se puede decir que, en Venecia, los apartamentos podrían dejar de tener cocina, ya que ningún turista la necesita para las dos noches que permanecerá en las islas venecianas, mientras, por el contrario, el comercio y el uso del espacio público van modulándose para dar respuestas a esos colectivos. Así, tal como se transforma físicamente, en su valor patrimonial material, también se va perdiendo la forma de convivencia, es decir el patrimonio inmaterial. La condición especial de la ciudad lagunar— y su significado emblemático a nivel europeo—, bien se resume en las reflexiones de Settis, que enlaza su condición histórica y su realidad actual de lo local a lo global, hacia esa cultura europea que busca una identidad:

Il futuro della città storica è un grande tema che si gioca non solo a Venezia e non solo in Italia, ma di cui Venezia può essere assunta a simbolo supremo. A ogni giorno che passa è sempre più urgente chiedersi come ciascuna città possa fondere il proprio capitale simbolico con il capitale civico dei cittadini, traducendolo in un consapevole diritto alla città e mettendolo a frutto. Come possa identificare forma fisica della città e la sua ragione etica, come possa fare del diritto alla città, alla funzione sociale della proprietà, al lavoro dei cittadini, la propria ragion d'essere e il proprio progetto. Se mai questo accadesse a Venezia, potrà accadere dappertutto. (Settis, 2015)

Consciente de que, «se Venezia muore», la siguiente podría ser ella, Barcelona, más que otras ciudades europeas, ha puesto el foco sobre este debate, desde que las anteriores elecciones municipales dieron paso a un gobierno que pone en primer plano el Derecho a la Vivienda, pero también el Derecho a la Ciudad. Al convertir el turismo en un motor económico principal, Barcelona no sólo ha ido perdiendo la primacía como ciudad de la cultura urbana que adquirió a principios de los noventa, sino que parece haberse hecho esclava de su propia imagen, mecanismos de gentrificación incluidos. El

Ayuntamiento trata de paliar esos efectos y disminuir la desigualdad social a partir del reconocimiento de su plasmación sobre el territorio con el *Pla de Barris* —que interviene en zonas de la ciudad prioritarias por su vulnerabilidad— pero, a la vez, se propone impulsar medidas y políticas públicas que eviten la expulsión de la población de ámbitos más céntricos por un turismo descontrolado y por fondos buitres. Barcelona ha abierto, en 2017, un *Espacio de Corresponsabilitat sobre Gentrificació*, una mesa de coordinación transversal, con presencia de diferentes áreas municipales —Urbanismo, Vivienda, Bienestar Social, Turismo, Hacienda, Comercio, entre otras— que estudia las dinámicas de la urbe para generar acciones que palien la gentrificación. De forma complementaria, y en aras a abrir una red de colaboración internacional en estos temas, se ha redactado un estudio sobre políticas y medidas anti-gentrificación en ciudades europeas, relevando las Buenas Prácticas impulsadas por administraciones públicas, universidades y movimientos sociales conformadas en un «Atlas de la A-Gentrificación».<sup>1</sup>

Ejemplo de desarrollo urbano y de espacio público en su etapa olímpica —con el denominado «modelo Barcelona»—, la ciudad, aún con diferencias sustanciales con Venecia, padece hoy un importante revés, ya que:

En este momento los procesos de sustitución de la población son suscitados no tanto a través de actuaciones para la residencia permanente en el mercado residencial, sino sobre todo a través del impacto de la actividad turística. La evolución, ya madura, del mercado inmobiliario de Venecia y la rápida transformación de algunos barrios de Barcelona en los últimos años (Barceloneta, el Born) son excelentes ejemplos de la capacidad disruptiva del turismo sobre el mercado residencial (Indovina, Nel-lo; 2017).

Venecia y Barcelona significan un caso comprometido y un intento desde lo público de prevención para que el fenómeno no se extienda. Sin embargo,

- 
1. Se reenvía al trabajo por la autora realizado entre julio 2017 y enero de 2018 de análisis de *Best Practices* en ciudades europeas que han emprendido políticas y acciones anti gentrificación de cara a su posible aplicación en Barcelona. Se han analizado Lisboa, Venezia, Milano, Berlín, Madrid, Valencia, Marsella, Cádiz, Atenas, París, Viena, Nápoles y Londres a través de entrevistas a personas de la administración municipal, del mundo académico y de los movimientos sociales. Publicado en G. Redaelli. (2018).

resulta especialmente interesante analizar si es posible contener esos procesos en acciones compartidas entre *ciudad* y *ciudadanía*, ya que la crisis ha afectado a ambos. Es decir, si es posible, desde el valor patrimonial observado bajo enfoques nuevos y en su componente social, el fomento de acciones de rehabilitación urbana e innovación social para usos contemporáneos en el respeto de su valor patrimonial.



Imagen 2. Pisos en venta en Barcelona. Foto: Vito Redaelli.

### 3. Rehabilitación urbana e innovación social

En 2005, el Consejo de Europa aprobó en la ciudad portuguesa de Faro el «Convenio marco sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad» que significa un importante cambio de la noción de patrimonio. Entre las definiciones incluidas en su artículo dos, la Convención renueva la de *patrimonio cultural* e introduce la de *comunidad patrimonial*: «por patrimonio cultural se entiende un conjunto de recursos heredados del pasado que las personas identifican, con independencia de a quién pertenezcan, como reflejo

y expresión de valores, creencias, conocimientos y tradiciones propios y en constante evolución» y «una comunidad patrimonial está compuesta por personas que valoran aspectos específicos de un patrimonio cultural que desean conservar y transmitir a futuras generaciones, en el marco de la actuación de los poderes públicos».<sup>2</sup>

Si la precedente «Convención para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico en Europa», suscrita en Granada en 1985, incidía en la necesidad de inventariar, conservar y difundir la arquitectura histórica como «expresión insustituible de la riqueza y diversidad del patrimonio cultural de Europa, un testimonio inestimable de nuestro pasado y un bien común para todos los europeos», Faro señala nuevos retos. Nace de la observación de algunas acciones promovidas por la ciudadanía —en un formato *bottom-up*— y se propone poner en sintonía instituciones y sociedad civil alrededor de una renovada noción de patrimonio: de elemento puramente conservativo del pasado, y, por tanto, de carácter contemplativo o mercantil/turístico, se transforma en algo vivo, memoria, pero, al mismo tiempo, futuro de una colectividad que es la verdadera activadora de un *habitat* sostenible. En definitiva, la Convención de Faro reconoce la dimensión social del patrimonio, un recurso estratégico para Europa hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

A partir del reconocimiento del «patrimonio inmaterial» (Paris, 2003) y de cara a entender la estricta relación entre «patrimonio» y «ciudad», o según lo que nos ocupa, «derecho a la ciudad», es relevante recordar que la propia noción de patrimonio aprobada en 2011 por la UNESCO trasciende el edificio en su singularidad —así como su valor mercantil— y alcanza la dimensión urbana, social y económica:

La noción de «paisaje urbano histórico» responde al objetivo de preservar la calidad del medio en el que viven las personas, mejorando la utili-

---

2. *Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad*, Convención de Faro (STCE n°199) Faro, 27/10/2005, en vigor desde 01/06/2011, firmado por España el 12/12/2018. Para el concepto de Patrimonio Inmaterial se remite a Unesco, *Convención para la salvaguardia del Patrimonio cultural Inmaterial*, 2003 y *Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones*, 2011.



zación productiva y sostenible de los espacios urbanos, sin perder de vista su carácter dinámico, y promoviendo la diversidad social y funcional. En ella confluyen los objetivos de la conservación del patrimonio urbano y los del desarrollo social y económico. Es un planteamiento basado en una relación equilibrada y sostenible entre el medio urbano y el medio natural, entre las necesidades de las generaciones presentes y venideras y la herencia del pasado.

En la búsqueda de la compatibilidad entre lo global y lo local, algunos ejemplos en ciudades mediterráneas intentan romper los esquemas preestablecidos para abrir nuevos mecanismos que, aún experimentales, eviten el dudoso solapamiento entre *turismo* y *cultura*. Analizamos dos casos de estudio que —en condiciones geográficas diferentes— buscan efectos comparables en cuanto a rehabilitación urbana e innovación social. El primero, en la ciudad de Marsella, promueve acciones relacionadas con la economía social y el turismo local en un entorno periférico. El segundo actúa de forma *bottom-up* para evitar la pérdida de identidad de un casco histórico de alto valor patrimonial en Córdoba. El análisis de estos casos —y en especial el caso de Córdoba, en cuanto experiencia en curso y directa por parte de un grupo de investigadores, entre ellos, quien escribe como investigación aplicada al territorio—, plantea cuestiones relevantes a la hora de intervenir en entornos urbanos sensibles a través de operaciones de regeneración urbana e innovación social. Ambas iniciativas, de hecho, son parte de la Faro Convention Network del Consejo de Europa, en cuanto implementación en el territorio y formato *bottom-up* de los principios de la Convención de Faro.

### *3.1 Marsella: barrios vulnerables y patrimonio*

Marsella fue, en 2013, Capital Europea de la Cultura, ocasión que comportó relevantes cambios de renovación urbana del casco histórico y nuevos contenedores culturales. La operación privilegió la renovación de la zona del puerto antiguo con intervenciones en el espacio público y con la rehabilitación de edificios históricos significativos para su transformación en centros culturales, así como la rehabilitación de los almacenes del puerto destinados a centro comercial. Estas operaciones urbanas han sido, posiblemente, la pla-

taforma para fenómenos de gentrificación incipiente. Un fuerte desequilibrio entre centro y periferia, y un desarrollo que toma como ejemplo a la Barcelona olímpica —con la que comparte, sin duda, algunas características— están transformando la ciudad con una lenta, pero inexorable, expulsión del vecindario de las zonas centrales. El aumento del turismo cultural y, prioritariamente, urbano está promoviendo la rehabilitación de edificios alrededor del puerto antiguo para su incorporación al sistema de alojamiento turístico.

En 1995 se inició en Marsella un camino experimental para la valoración del patrimonio integrado, a través de una colaboración entre el Consejo de Europa, la administración municipal y la universidad. Esta mesa —coordinada por el Ayuntamiento— funcionó con intensidad durante quince años, convirtiéndose en una figura de referencia en el servicio público que se relaciona con el patrimonio cultural. Tras el intenso trabajo realizado y gracias a la solicitud de la comunidad local, la mesa promovió y consiguió algunas pautas clave: la adhesión del alcalde de Marsella a los principios del Convenio de Faro; la constitución de una comisión que reúne a políticos, instituciones y ciudadanos; la continuidad a estas acciones a través del compromiso de una colaboración entre investigadores y residentes.

En enero de 2011, se constituyó la cooperativa de habitantes *Hotel du Norte* con el objetivo de aprovechar el patrimonio del *arrondissement* de *Marsella Vitrolles* para mejorar la vida de los que viven y trabajan en los barrios vulnerables del norte de la ciudad. Desde entonces la cooperativa de habitantes promueve la hospitalidad y el redescubrimiento del patrimonio en los distritos al Norte de Marsella, considerados peligrosos e impracticables para turistas y ciudadanía. La cooperativa, conformada por 70 personas y entidades, ofrece alojamiento a turistas en viviendas o habitaciones (i), paseos urbanos patrimoniales alternativos fuera del casco histórico (ii), visita a artesanos locales (iii) y venta de productos locales y libros (iv). Ha elegido como horizonte el euro-mediterráneo, cultivando y promoviendo una red de contactos con otros movimientos ciudadanos que comparten sus objetivos. El principio fundamental reside en la traducción de la industria turística, basada sobre lógicas globales, en una economía local que sepa generar beneficios a sectores sociales y urbanos de bajos ingresos y ponga las bases para un turismo más sostenible.

Generar un cambio de paradigma sobre qué es patrimonio y sobre su componente social se ha ido fortaleciendo en el caso de *Hotel du Nord* —no sin dificultades derivadas de la competencia de una falsa *sharing economy* como la de Airb&b. Tras casi una década de andadura, la experiencia de Marsella se abre a una visión más amplia. La cooperativa sigue desarrollando y construyendo nuevas alianzas, potenciando su impacto social y económico en el territorio y, ahora, en colaboración con el Estado francés, se ha transformado en una start up de cooperativas similares en el territorio nacional bajo el nombre *Oisieux de passage*. La plataforma generada busca así poner en red y dar visibilidad a acciones ciudadanas y emprendimientos turísticos más sostenibles e integradores del patrimonio cultural y de la ciudadanía a partir de las experiencias de comunidades patrimoniales según lo indicado por Faro.<sup>3</sup>



**Imagen 3. Turistas debajo de la marquesina de Norman Foster, símbolo de las intervenciones en el Puerto Viejo de Marsella. Foto: Gaia Redaelli.**

3. Para más información sobre estas iniciativas, se invita a la consulta de las páginas web <http://hoteldunord.coop/> y <https://lesoiseauxdepassage.coop/>

### 3.2. Córdoba: cascos históricos y patrimonio

La dimensión urbana patrimonial se hace especialmente presente en ciudades cuyo casco histórico está declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Córdoba ha obtenido recientemente el cuarto reconocimiento de la UNESCO: tras la declaración de Patrimonio de la Humanidad en 1984 de la Mezquita, se añade en 1994 la declaración de una gran parte del centro histórico. Posteriormente, en 2012, la UNESCO reconoce la Fiesta de los Patios de Córdoba como patrimonio inmaterial y, finalmente, en 2018, la ciudad califal de Madinat al-Zahra viene inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial. Con el creciente turismo, ligado a lógicas globales, y con una escasa actividad industrial, Córdoba se dirige hacia caminos de monocultivo turístico que inciden en su tejido urbano, gentrificándose de forma gradual en un proceso que, como en otros casos, puede acelerarse repentinamente si las condiciones de regulación pública y fondos buitre lo facilitan. Para evitar lo que ha sucedido en otras ciudades, como Venecia, Barcelona o Lisboa, por mencionar algunas, Córdoba se encuentra en una encrucijada: considerar su valor patrimonial en clave mercantil y, por lo tanto, explotarlo para producir riqueza inmediata, pero dejando consecuencias importantes en el mediano y largo plazo, o introducir los mecanismos de cogestión entre *ciudad* y *ciudadanía* sugeridos por Faro para hacer que los cambios necesarios en la contemporaneidad sean compatibles con el valor social del «patrimonio como bien común».<sup>4</sup>

Para repensar su historia en clave actual —abriéndose a ese cambio de paradigma que, además de responder a dinámicas de economía global desde lo local, atribuya al patrimonio un papel de activador de la ciudad *por* y *para* la ciudadanía—, es imprescindible buscar fórmulas novedosas que permitan prevenir fenómenos especulativos en el interior de la ciudad actualizando el valor colectivo del patrimonio y su potencial económico, siempre y cuando se reconozca su dimensión social. Desde 2018, PAX —acrónimo de Patios de

---

4. Véase contenido y mesas redondas del Simposio internacional «Patrimonio como Bien común. La Cultura del espacio público» celebrado en Córdoba los días 12, 13 y 14 de diciembre de 2018. Organizado por Delegación de Cultura de la Diputación de Córdoba. Dirección: Gaia Redaelli. En: <https://patrimoniocomobiencomun.home.blog/>. También se remite, acerca de las consecuencias de un exceso de explotación turística de los patios, al Foro de IESA-CSIC y la Cadena SER (2018): ¿Qué hacemos con los patios?, Córdoba, marzo de 2018 y al I Congreso internacional Patios de Córdoba, Universidad de Córdoba, 14-16 de noviembre de 2018.

la Axerquía— es una estrategia de reactivación urbana a través de procesos cooperativos, que persigue que la mejora sostenible del centro histórico no suponga la alienación social de zonas patrimoniales por el incremento de la presión turística.<sup>5</sup> La rehabilitación del barrio de la Axerquía, amenazado por la gentrificación, busca la recuperación del valor medioambiental y social de la urbe mediterránea y la actualización de su historia en clave contemporánea a través de la innovación social *con* la ciudadanía. La presencia de tipologías tradicionales —como las casas-patio o las casas de vecinos—, en muchos casos vacías o infrautilizadas como resultado de la burbuja, sugiere mecanismos de gobernanza que garanticen la rehabilitación y reactivación de este patrimonio arquitectónico y su valor inmaterial. El fomento de acciones que propicien la adquisición de casas-patio en desuso para la sucesiva rehabilitación por cooperativas habitacionales en cesión de su uso permite la salvaguarda de un patrimonio universal y su valor ambiental, promover empleo local y facilitar un tejido social, asociativo y solidario en el centro de la ciudad para un uso colectivo de los patios, tal y como fue reconocido por la UNESCO.



**Imagen 4. Calle del barrio de la Axerquía en Córdoba. Foto: Carlos Anaya.**

5. La estrategia en cuanto implementación de gobernanza innovadora se conforma en 2018 como «Asociación PAX – Patios de la Axerquía», co-fundada por Gaia Redaelli (Presidenta), Jacinta Ortiz (Secretaria) y Carlos Anaya (Tesorero). El proyecto fue inicialmente elaborado y luego presentado a Urban Innovative Action (2016) por los autores: Gaia Redaelli (Studio Redaelli Speranza architetti associati: Gaia Redaelli, Vito Redaelli, Anna Speranza), dirección. Jacinta Ortiz, coordinación. Carlos Anaya, Eva Morales, Felipe García, Manuel Rodríguez, equipo técnico. Partners: Ayuntamiento de Córdoba (Jefe de fila), Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, FAECTA. Para información sobre la Asociación y sus acciones, consultar [www.patiosaxerquia.eu](http://www.patiosaxerquia.eu)

#### 4. PAX — Patios de la Axerquía, estrategia de reactivación urbana con procesos cooperativos

Un grupo multidisciplinar de facilitadores, del ámbito de la arquitectura y la antropología, funda en abril de 2018 la Asociación PAX-Patios de la Axerquía como una herramienta para impulsar el proceso de innovación cultural y social e involucrar a asociaciones locales y ciudadanía, entidades públicas y privadas, mundo de la investigación en la práctica experimental acerca del casco histórico en un entorno urbano de alto valor y en riesgo de gentrificación. El re-uso de la ciudad existente, en su valor patrimonial material e inmaterial ligado a las casas de vecinos en un casco objeto de transformación por un creciente turismo, ha sido el impulso para generar una estrategia en cuanto a *cultura urbana*, a través de la actualización de los patios con procesos de innovación social y cooperativos para su uso residencial.



**Imagen 5. Miembros del colectivo PAX durante una instalación para la xv Bienal Internacional de Arquitectura de Venecia.**

De acuerdo al doble carácter del patio de Córdoba, y a los principios de la Convención de Faro, la Asociación desarrolla dos ejes de acciones para reforzar la cultura de la rehabilitación en la ciudadanía:

- *Patrimonio inmaterial.* Acciones acerca de los patios:
  - Estas actividades se centran en fomentar el empoderamiento de la comunidad en la reactivación de su patrimonio como valor inmaterial, potenciando el concepto de comunidad pa-

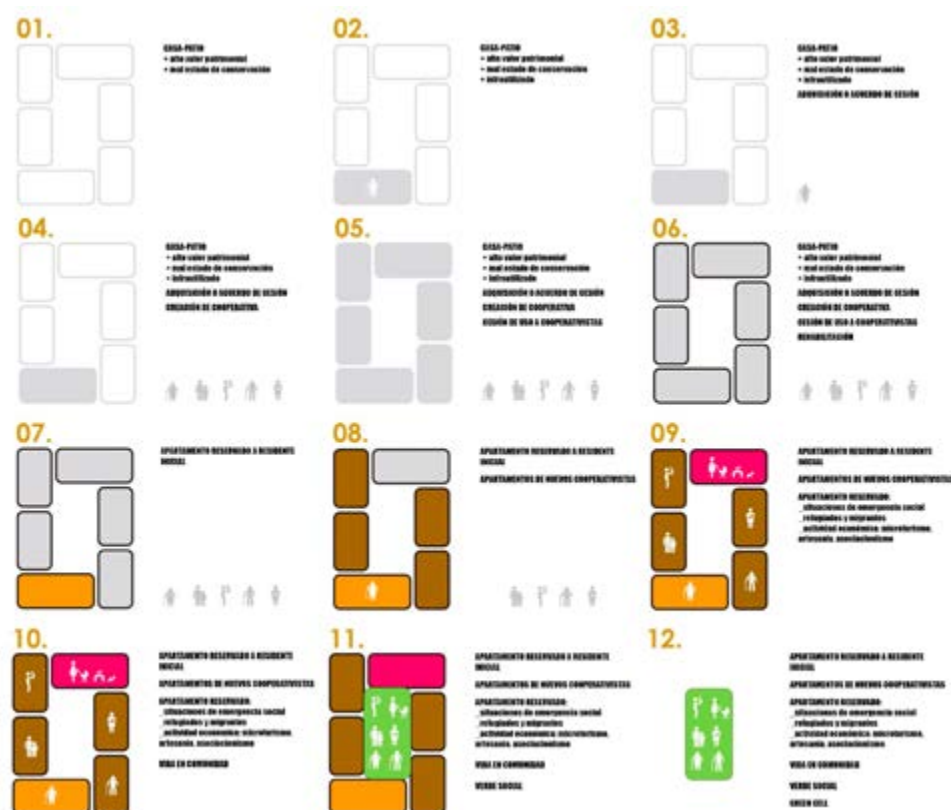


trimonial, que reconozca los valores sociales y la convivencia alrededor del patio y en la ciudad mediterránea.

- *Patrimonio material.* Acciones sobre los patios:
  - Estas acciones van dirigidas a promover la rehabilitación de las casas de vecinos en desuso a través de procesos cooperativos, que permitan contener su transformación en edificios turísticos y mantener su uso residencial, además de facilitar los mecanismos productivos relacionados con la rehabilitación.

La finalidad y unicidad de PAX —frente a otras experiencias de cooperativismo como alternativa a la propiedad y al alquiler— es que interviene en un entorno patrimonial de alto valor —actualizando la convivencia que caracteriza el patio y la ciudad mediterránea— y se propone ahora constituirse en una *start-up*, que une las cooperativas de vivienda, de rehabilitación y de servicios para generar una micro-economía local en un proceso piloto de la economía social como agente de rehabilitación urbana. Para eso, colabora en formatos diferentes con instituciones del ámbito de la administración, de la economía social, de la universidad y, sobre todo, con las personas y ciudadanía que se suman al proyecto que abarca distintas dimensiones. Por un lado, la dimensión ambiental (i), densificando la ciudad y poniendo en valor la red de elementos «verdes» de los patios —como green-cell a sistema de una verdadera ecología urbana mediterránea— que evita el efecto de isla de calor y disminuye el consumo energético; la dimensión económica (ii), a través de la inclusión de la economía social, incorporando a los colectivos ciudadanos como protagonistas en el diseño e implementación del proyecto, y promoviendo nuevas empresas sociales como base para una microeconomía y empleo local; la dimensión sociocultural (iii), en cuanto que la creación de cooperativas supone la apertura a nuevas formas de habitar, donde la recuperación de los espacios comunitarios es central y garantiza la pervivencia y autenticidad de los valores culturales del patrimonio; por último, la dimensión tecnológica (iv), en cuanto que el proceso promueve las herramientas para rehabilitar desde criterios de uso de materiales tradicionales y de eficiencia

energética y reducción de la demanda en el respeto del patrimonio desde su componente constructiva.



**Imagen 6. Esquema de funcionamiento de cesión de uso de una casa patio.**

**Fuente: PAX.**

Los objetivos de la estrategia son múltiples y sinérgicos:

1. Promover un cambio de modelo hacia la cultura de la rehabilitación patrimonial de la ciudad existente que frene el consumo especulativo de territorio en el entorno urbano, apostando por la regeneración urbana y ambiental del centro histórico y su reactivación social.
2. Mantener el carácter residencial del casco, a través de la adquisición de edificios en desuso para su rehabilitación, contribuyendo a la densificación de la ciudad, a mantener la población local y a poner en valor un patrimonio —casas patio y casas de vecinos—, que repre-

sentan la estructura urbana del barrio y son una forma de relacionarse entre vecinos.

3. Promover la creación de formas habitacionales de cooperativas de vecinos y vecinas a través de la cesión de uso de edificios para su rehabilitación y fomentar la incorporación de la economía social en la regeneración urbana del centro evitando su gentrificación.
4. Fomentar la generación de empleo local, y especialmente el empleo femenino, a través de la inclusión de empresas y cooperativas ligadas a la rehabilitación con especial atención a la población local como forma de generar empleo en el barrio.
5. Potenciar la red de espacio público como «patio colectivo» y reconocer el valor ambiental que significa en Córdoba la red de casas-patio, así como su papel en el control y reducción del consumo energético con medidas pasivas y del cambio climático.
6. Insertar a Córdoba en el debate europeo sobre la reactivación urbana sostenible de tejidos históricos, así como la inclusión de la economía social en el ámbito de la política de vivienda y de regeneración urbana para su transferencia a otras realidades mediterráneas.



**Imagen 7. Visita de miembros del Consejo de Europa a PAX, en el marco de la Faro Convention Network.**

## 5. Primeros alcances de la estrategia PAX

Como parte de la Faro Convention Network del Consejo de Europa, PAX busca una corresponsabilidad y cogestión que permita introducir dinámicas globales protegiendo y poniendo en valor las culturas locales al facilitar esa comunidad patrimonial, como «deseo» de ciudad a partir de sus valores patrimoniales de convivencia. Por lo tanto, se trata de una experiencia de abajo hacia arriba, trabajando en una relación con diferentes partes interesadas, como las Asociaciones de Vecinos y los grupos de ciudadanos interesados en crear una Cooperativa PAX, pero también participa como facilitador de proceso de cogestión con instituciones públicas y privadas para los aspectos multidisciplinarios y multinivel de la estrategia: en el campo del patrimonio material, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y la Universidad de Sevilla; en el de lo inmaterial, la Universidad de Córdoba y el Instituto de Estudios Sociológicos Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas; el Ayuntamiento de Córdoba; FAECTA.<sup>6</sup>

- 
6. En aras a generar acciones multinivel, PAX colabora con varias entidades. El Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, reconoce PAX como buena práctica en «Redactivate» y colabora para actualizar el Atlas Digital del Patrimonio Inmaterial y preparar cursos para el uso de técnicas tradicionales, como la Cal en la rehabilitación; además, se han presentado conjuntamente varios proyectos de investigación. La Universidad de Córdoba, con el grupo de investigación Etnocórdoba, está trabajando en los patios desde un punto de vista antropológico y está colaborando con PAX en los aspectos sociales en relación con la comunidad local. En colaboración con PAX, investigadores de la Universidad de Sevilla, entre julio y agosto de 2017 y sucesivamente entre julio y septiembre de 2019, han monitorizado en la Axerquía las condiciones bioclimáticas en tres casas-patio, cuya presencia llega a reducir la temperatura entre 6 y 12 grados sin sistemas activos de refrigeración. El Instituto de Estudios Sociológicos Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas está creando un mapa de tendencias demográficas y viviendas de uso turístico en Córdoba utilizando datos anuales sobre los residentes. Por último, el Ayuntamiento de Córdoba está redactando una estrategia de gestión del casco histórico, tal y como requiere la UNESCO, en la que PAX aportará experiencias desde la sociedad civil para preservar los valores patrimoniales frente a los especulativos.



**Imagen 8. Imagen histórica de la casa en calle Montero, primera cooperativa PAX.**

Tras su constitución como Asociación, PAX ha realizado varias acciones de carácter cultural, tejiendo relaciones sobre todo con entidades locales y ciudadanía, también a través de la constitución, en 2018, del «Foro por el Derecho a la Ciudad de Córdoba» como lugar para compartir una idea común de futuro de la ciudad y la elaboración, entre otros, de un Acuerdo ciudadano.<sup>7</sup>

En junio de 2018 se ha creado la primera cooperativa que, bajo el nombre de PAX Astronautas, está conformada por seis hogares de personas de entre 35 y 45 años con descendientes de entre cuatro y siete años. El valor educativo que conlleva compartir el patio ha sido el principal motor, por lo que este grupo local se ha acercado al proyecto y, en enero de 2019, ha adquirido con financiación de Fiare Banca Ética, la casa de vecinos del siglo XVIII en la calle Montero, 12, en pleno barrio de la Axerquía. Este primer patio,

---

7. El «Foro del Derecho a la Ciudad de Córdoba», desde 2018, es una iniciativa transversal y multinivel de colaboración entre diferentes organizaciones, como la Asociación PAX, las asociaciones vecinales, la Universidad de Córdoba y otras asociaciones e iniciativas socioculturales, así como la ciudadanía de Córdoba. El objetivo principal es promover un consenso sobre el futuro de la ciudad de manera sostenible, plasmado en un primer documento participado en formato de «Acuerdo ciudadano».



rescatado por la cooperativa PAX de un futuro cierto como hotel —gracias también a las dos propietarias que han preferido vender a la cooperativa antes que a un inversor externo por entender que las jóvenes parejas iban a recrear aquel modelo de convivencia que habían experimentado en su infancia—, será especialmente significativo, ya que se trata de un edificio catalogado de alto valor patrimonial, ganador en varias ocasiones del premio de la fiesta de los patios, y por la atención al valor ecológico del mismo, gracias a sistemas de rehabilitación tradicional, como la cal, junto a sistemas de calefacción/refrigeración de energía verde, a través de aerotermia. Además, PAX va recopilando mapas del edificio, documentos, planos históricos, así como narrativas de las personas que han vivido y que son voces de una memoria viva de la casa, en la que han llegado a vivir 18 familias en situación de hacinamiento. Con esta primera obra, iniciada en febrero de 2020, PAX también fomenta el empleo local, a través de la contratación de la rehabilitación a una pequeña empresa de Córdoba y fomentando, por tanto, un tejido productivo ligado a la rehabilitación, en muchos casos, poco visible y desestructurado, como fuente de empleo sostenible en Córdoba.

Gracias a encuentros locales con la ciudadanía, otros grupos de personas van conformándose como posibles cooperativas, entre ellas, mujeres mayores en procesos de envejecimiento activo (bajo el nombre de PAX Patias) o entidades de carácter sociocultural que buscan aunar en el patio funciones habitacionales con actividades productivas, en especial de la economía social, entendiendo el papel de reactivación urbana más allá del puro residencial. Fundamental resulta la relación con las asociaciones vecinales del casco histórico con el fin de realizar, conjuntamente, un mapa de los bienes disponibles, así como aunar esfuerzos y cohesión social, sobre todo entre las personas mayores que viven en el centro y que, en muchos casos, se ven obligadas a dejar sus viviendas por no tener los recursos para su rehabilitación.

En 2019, la World Monument Fund —principal organización no-profit en New York que promueve a nivel mundial acciones de puesta en valor del patrimonio— incluyó, a instancias de la Asociación PAX -Patios de la Axerquía, a esta zona de Córdoba entre los 25 bienes patrimoniales en el mundo a preservar por su peligro de homologación y gentrificación. Tras dar el primer paso y generar la primera rehabilitación de una casa tan significativa, PAX

afronta un nuevo reto: transformarse en los próximos años en una *start-up* de regeneración urbana e innovación social, como cooperativa de segundo nivel *bottom up* en entornos de alto valor patrimonial y que una a entidades públicas y privadas en un camino compartido para el futuro de una zona tan delicada entre lo global y lo local.



**Imagen 9. Imagen actual de la casa en calle Montero, primera cooperativa PAX, antes de la rehabilitación.**



**Imagen 10. Plantas, sección y alzado de la casa en calle Montero, primera cooperativa PAX - Fuente: Gaia Redaelli, Jacinta Ortiz, Carlos Anaya, arquitectos.**

## 6. Conclusiones

La política de vivienda ha sido tradicionalmente, en España, una acción sectorial, ajena en muchos casos a un modelo urbano (que se evidencia en las viviendas vacías y en el consumo de suelo) y, posiblemente, ajena también a un modelo social (cuyos efectos son el número de desahucios) en la que administración y el sector han apostado por el crecimiento urbano. Parece el momento de un cambio de modelo productivo «de la especulación a la cultura de la rehabilitación» que permita también una gobernanza innovadora, multinivel y transversal, unas políticas urbanas y de vivienda basadas en la sostenibilidad ambiental y la cohesión social. Puesto que la crisis ha afectado

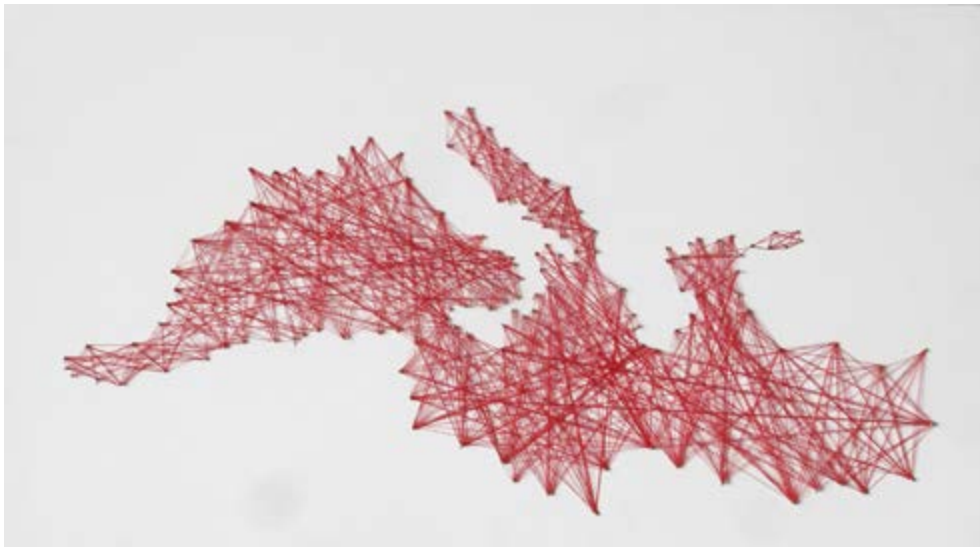


de forma estructural a buena parte de la administración y, sobre todo, de la sociedad, es definitivamente oportuna no sólo una acción intersectorial de lo público, sino una alianza entre administración y economía social, entre *ciudad y ciudadanía*.

Si por parte de la administración pública es vital apostar por un parque público de vivienda en zonas centrales, que mantengan el mix social necesario, la economía social también debe entender su papel de activador de la ciudad consolidada, para reactivar áreas en riesgo de gentrificación.

De acuerdo a la afirmación según la cual «la ciudad se convierte, hoy, en el principal laboratorio en el que se buscan, se diseñan, se experimentan y se ponen a prueba soluciones locales a problemas globales» (Bauman, 2008, p. 29), PAX trabaja como gobernanza innovadora y experimental en este sentido y en diferentes escalas, al entender que se trata de una estrategia en curso en un laboratorio urbano a nivel local, que es Córdoba, pero que es transmisible a otras dimensiones y contextos similares para responder a la gentrificación como «estrategia urbana global». Si el solapamiento entre patrimonio material e inmaterial, en el caso del patio, parece especialmente apropiado, la estrategia busca seguir su implementación en la ciudad andaluza, pero también su transferencia a otros barrios o ciudades que, aun sin tener el patio como estructura urbana y social, se encuentran en condición similar y en incipiente gentrificación. Así, su adaptación a otros cascos históricos de ciudades mediterráneas es un reto inmediato de la estrategia, también a entornos no necesariamente céntricos, pero que necesitan densificarse por efecto de la despoblación, sobre todo donde la presencia de edificios de propiedad pública puede ayudar a la cesión de uso a entidades de la economía social, manteniendo la propiedad municipal y reduciendo la inversión por parte de los grupos ciudadanos.

A través de acciones de gobernanza innovadora en rehabilitación urbana e innovación social, la estrategia PAX busca actualizar el carácter urbano, ambiental, social y económico del patrimonio urbano como paso para entenderlo como un valor innegable de nuestro pasado y, a la vez, como una herramienta imprescindible para el futuro en una Europa inteligente, sostenible e inclusiva. Una Europa de las ciudades y de la ciudadanía.



**Imagen 11. Maqueta del Mediterráneo realizada con ocasión de la presentación de PAX en la XV Biennial Internacional de Arquitectura de Venecia. Fuente: PAX.**

## Referencias

- ANAYA, C. (2020). Innovación social y Regeneración urbana. La experiencia PAX Patios de la Axerquía en la consolidación de una comunidad patrimonial, en *Valor social*, Fundación Finanzas Éticas, Barcelona, 2020 en <https://valorsocial.info/innovacion-social-y-regeneracion-urbana-la-experiencia-pax-patios-de-la-axerquia-en-la-consolidacion-de-una-comunidad-patrimonial/>
- ANNUNZIATA, S. (2017). Anti-gentrificación nelle città (sud) europee. *Quaderni* n. 13, Urbanistica, mayo-agosto 2017.
- BAUMAN, Z. (2008). Múltiples culturas, una sola humanidad. Barcelona: CCCB.
- BATTISTELLA, A. (2017). La sostenibile leggerezza del limite. *Techne - Journal of Technology for Architecture and Environment*, 14. Firenze: University Press, 65-70
- FRANZOIA, E. (2016). Cordova riscopre il patio mediterraneo. *Abitare* 558. 65-70
- CONSEJO DE EUROPA (2020). *The Faro Convention: the way forward with heritage*, Council of Europe, disponible en <https://rm.coe.int/the-faro-convention-the-way-forward-with-heritage-brochure/16809e3627>
- HARVEY, D. (2012). *La ciudad rebelde. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* [The Rebellious City: From the Right to the City to the Urban Revolution]. Madrid: Akal.



- INDOVINA, F. & NEL·LO, O. (2017). Gentrification: disaster, necessity, opportunity? Notes for a critical use of the concept, en Albet, A. Benach, N.: *Gentrification as a Global Strategy: Neil Smith and Beyond*. London & New York: Routledge.
- LEES, L.; SLATER, T. & WYLY, E. (2010). *The Gentrification Reader*. New York: Routledge
- LEES, L.; BANG SHIN, H., LÓPEZ MORALES, E. (2016). *Planetary Gentrification*. Cambridge: Polity
- LEFEBVRE, H. (1975). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID (Ed) (2015). *El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficante de sueños
- REDAELLI, G. (2018). Atlas de la A-Gentrificación. Políticas y medidas para la sostenibilidad social en las transformaciones urbanas en ciudades europeas. *Papers* 60. Barcelona: Institut de Estudi Metropolitans i Regionals de Barcelona, pp. 58-71.
- (2019). PAX—Patios de la Axerquía Urban Regeneration and Social Innovation in a Heritage Context. *Built Heritage* Volumen 3 n. 1/2019. Shanghai: Tongji University, pp. 91-104.
- (2020). Gobernanza cooperativa entre Ciudad y Ciudadanía, en *Valor social*, Fundación Finanzas Éticas, Barcelona 2020 en <https://valorsocial.info/gobernanza-cooperativa-entre-ciudad-y-ciudadania/>
- ROJAS-FERNÁNDEZ J.; GALÁN-MARÍN C.; ROA-FERNÁNDEZ J. AND RIVERA-GÓMEZ C. (2017). Correlations between GIS-Based Urban Building Densification Analysis and Climate Guidelines for Mediterranean Courtyards. *Sustainability*, 9. DOI: 10.3390/su9122255.
- SECCHI, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma; Bari: Laterza.
- SETTIS, S. (2014). *Se Venezia muore*. Torino: Einaudi.
- SMITH, N. (2002) New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode* 34 (3), pp. 434-457.
- SYNNES, K.; ARTOPOULOS, G.; SMANIOTTO COSTA, C.; MENEZES, M. & REDAELLI, G. (2019). CyberParks Songs and Stories - Enriching Public Spaces with Localized Culture Heritage Material such as Digitized Songs and Stories. En Smaniotto Costa, C. & Suklje-Erjavec, I., *CyberParks - the interface between People, Places and Technology*, (224-236). CyberParks Project. Springer: Heidelberg.



Cómo citar este artículo / Com citar aquest article / Citation:

Huerta Núñez, A., & Bélanger, H. (2020). Las desigualdades sociales y urbanas en la ciudad de México: ¿dónde queda el derecho a la vivienda?. *Kult-Ur*, 7(13), 117-136. <https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.13.4>

## LAS DESIGUALDADES SOCIALES Y URBANAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ¿DÓNDE QUEDA EL DERECHO A LA VIVIENDA?

*Social and urban inequalities in Mexico City: what right to housing?*

**Adriana Huerta Núñez**

Université du Québec à Montréal

[huerta\\_nunez.adriana@courrier.uqam.ca](mailto:huerta_nunez.adriana@courrier.uqam.ca)

<https://orcid.org/0000-0001-5793-6967>

**Hélène Bélanger**

Université du Québec à Montréal

[belanger.helene@uqam.ca](mailto:belanger.helene@uqam.ca)

<https://orcid.org/0000-0002-6749-9673>

**RESUMEN:** Este artículo explora las características de los procesos de gentrificación y de exclusión socio-espacial que surgen con los proyectos de revitalización urbana, los mismos que son puestos en marcha bajo un modelo de ciudad neoliberal. Para estudiar el contexto de la Ciudad de México, realizamos una investigación documental que incluyó el análisis de instrumentos jurídicos, políticas públicas y demás programas gubernamentales que, desde el año 2000, han implicado un desarrollo urbano caracterizado por la insuficiente construcción de vivienda social y el auge de inversiones inmobiliarias de lujo. Este análisis demuestra que la asociación de poderes públicos y de intereses privados ha generado condiciones de marcada desigualdad, lo que nos lleva a cuestionar el *derecho a la ciudad* y a la vivienda para las poblaciones de bajos recursos o marginalizadas, que son desplazadas simbólicamente o *de facto*.

**PALABRAS CLAVE:** Revitalización urbana, gentrificación, derecho a la ciudad, derecho a la vivienda, Ciudad de México.

**ABSTRACT:** This article explores the characteristics of gentrification and socio-spatial exclusion processes emerged with urban revitalization projects; those ones are launched under the neoliberal city model. In order to study



Mexico City's context, we did a documentary research including the analysis of several legal instruments, public policies among other government programs dating from 2000. These have entailed an urban development characterized by an insufficient construction of social housing and a luxury real estate boom. This analysis shows that the association between public authorities and private interests has produced conditions of marked inequality. This poses the question upon the *right to the city* and the right to housing for marginalized or low-income populations, that are symbolically or *de facto* displaced.

**KEYWORDS:** Urban revitalization, gentrification, right to the city, right to housing, Mexico City.

## I. Introducción

La revitalización de barrios de la ciudad neoliberal es el punto de partida de esta reflexión, que parte de los procesos de gentrificación y de exclusión socio-espacial que han sido iniciados o alimentados por los poderes públicos, como en el caso de la Ciudad de México. Si bien, el mejoramiento del medio físico y de las condiciones de vida es el objetivo central de los proyectos y programas de revitalización, éste no constituye su único propósito, puesto que, a la reducción o reversión de la degradación del entorno construido, se le añade la captación de nuevas inversiones privadas.

Los desarrollos inmobiliarios residenciales, los nuevos comercios y otros servicios permiten la atracción de visitantes, turistas, trabajadores y nuevos residentes con mayor poder adquisitivo, excluyendo simbólicamente o *de facto*, a las poblaciones pobres o marginalizadas. A la par, la reglamentación en materia de desarrollo urbano y los programas de vivienda social resultan poco funcionales, ya que se desvían de su misión, que es el garantizar una vivienda adecuada y accesible.

El objetivo del presente artículo es el de explorar las características de este desplazamiento simbólico en el contexto de la revitalización urbana, como parte de políticas públicas y de programas de vivienda que buscan la densificación poblacional. Tales medidas gubernamentales han permitido paralela-



mente el desarrollo inmobiliario y la expansión de actividades económicas en función de una población con alto poder adquisitivo.

Estas desigualdades llevan a cuestionar el derecho a la ciudad y a la vivienda para las poblaciones de bajos recursos o marginalizadas, derechos fundamentales que se encuentran presentes tanto en instrumentos jurídicos internacionales como nacionales. Es posible constatar esta misma lógica detrás de la revitalización de los espacios públicos, que han significado la atracción de nuevos usuarios y la exclusión simbólica de poblaciones marginalizadas.

Además de realizar un análisis desde el ángulo teórico, profundizando en la revitalización de los espacios públicos y en las características generales de los procesos de gentrificación en América Latina, este trabajo también propone abordar los efectos del neoliberalismo en el espacio urbano de la Ciudad de México, partiendo de los diversos instrumentos jurídicos, políticas públicas y demás programas gubernamentales que han marcado un desarrollo urbano caracterizado por la insuficiente construcción de vivienda social y el auge del sector inmobiliario. Para tal efecto, se tomará como punto de partida el año 2000, la llegada al gobierno de la ciudad de Andrés Manuel López Obrador (2000-2005) que marcó una pauta en la densificación de las áreas centrales de la ciudad y en la construcción de infraestructura.

## **2. La ciudad neoliberal y la revitalización: ¿para qué y para quiénes?**

En las últimas décadas, las inversiones público-privadas se han orientado a la creación de un modelo de ciudad neoliberal en la que predominan los proyectos y programas de revitalización de espacios. Tales proyectos están pensados y justificados en términos de beneficios económicos y de atracción de inversiones privadas, pues integran desarrollos inmobiliarios residenciales, nuevos comercios, entre otros servicios que permiten atraer visitantes, turistas, trabajadores y nuevos residentes, limitando de esta manera el *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1968) para otro tipo de residentes en condiciones menos afortunadas (Bélanger, 2018).

Bajo esta lógica neoliberal se constituyen nuevas configuraciones de los espacios públicos que inciden, a su vez, en las formas de apropiación, como la conformación de espacios privados de uso público y de espacios públicos de uso privado. En principio, con la proliferación de centros comerciales, algunos trabajos (Lulle & Paquette, 2007; Duhau & Giglia, 2010) señalan que ciertas actividades cotidianas vinculadas al uso de espacios públicos como plazas, parques y demás sitios han cedido terreno frente a espacios bajo control privado.

En segunda instancia, Portal (2016) explica que los cambios en la apropiación colectiva de los espacios públicos se explican por sus propias condiciones simbólicas y materiales, que también se determinan por las relaciones de poder y las prácticas culturales y de clase que ahí tienen lugar. Desde esta perspectiva, Duhau & Giglia (2010) señalan una segmentación y estratificación social en los usos del espacio público: «existen lugares específicos para públicos específicos, según su nivel de recursos y su ubicación en la metrópoli» (p. 404), de manera que, para los estratos altos y medios, los sitios públicos que permiten el acceso a cualquier persona resultan poco atractivos.

De tal forma que, en la ciudad neoliberal, se observa una tendencia a la revitalización del espacio urbano orientado al consumo en beneficio de estratos medios y altos. Mientras que otros ámbitos que conciernen el bienestar de amplios sectores de la población, como la construcción de vivienda social, han sido puestos en manos del sector privado (Olivera Martínez, 2014).

«La planificación territorial [...] es también favorecer ciertos modos de vida y de excluir otros prolongadamente» (Pattaroni et al., 2009; p. 8, traducción libre). Aun cuando los programas y políticas de ordenación o las acciones de revitalización persiguen objetivos inclusivos que responden a las necesidades de las poblaciones locales, la nueva atraktividad de los espacios favorece determinados modos de vida y ciertas poblaciones, además puede dificultar la convivencia entre los grupos e incluso detonar tensiones y conflictos.



## 2.1 Revitalización y gentrificación

Es a inicios de los años 1960, cuando la socióloga Ruth Glass concibió el término *gentrificación* luego de su observación del «regreso de los *gentries*»<sup>1</sup> a los barrios centrales de Londres (Glass, 1989). Esta dinámica no es exclusiva de Londres, trabajos posteriores han identificado el mismo fenómeno en otras ciudades de Europa, pero también en América y en otras latitudes. No obstante, se observan diferencias en cuanto al origen del fenómeno (los factores detonantes), sus alcances, su rapidez y sus impactos en el medio físico y social de los entornos afectados.

Para algunos investigadores, la gentrificación es el resultado de un proceso, en principio marginal, en el que se acumulan las decisiones individuales de hogares poseedores de un capital cultural mas importante que el de la población local (los cuales no necesariamente son poseedores de un mayor capital financiero, en las primeras fases) (Rose, 1984; Ley, 1996). Mientras que, para otros investigadores, la gentrificación sería el resultado, en primer lugar, del «regreso del capital» a los barrios centrales en declive, a través de proyectos de redesarrollo (Smith, 1996). En algunos casos este (re)desarrollo (Smith, 1996) se haría a menor escala, en los terrenos vacíos, lo que Rose (2010) denomina *gentrificación instantánea* (Davidson y Lees, 2010).

Después de 50 años de investigaciones, la gentrificación parece haber sido convertida en un concepto comodín y omnipotente que designa toda dinámica de transformación de barrios y el ascenso del estatus socio-económico de éstos, sin importar cuáles sean sus orígenes, actores o procesos. Lo que «hace de la gentrificación, gentrificación» (Redfern, 2003) parece todavía difícil de definir (Chabrol *et al.*, 2016; Bidou-Zachariassen, 2003). En la búsqueda de su ADN, Chabrol *et al.* (2016) subrayan que la gentrificación es plural, cada proceso es influenciado por factores locales y globales, además de otros procesos paralelos como el empobrecimiento, la inmigración y la revitalización. En suma, para ellos la gentrificación es «una relación de desigualdad social en la apropiación del espacio» (Chabrol *et al.* 2016: p. 70, traducción libre).

---

1. El uso de *gentry(ie)* hace referencia a una clase alta, a la nobleza o una alta burguesía, sin embargo, existen debates terminológicos con respecto al uso y traducción al castellano de esta palabra.

A pesar de todo, la permeabilidad del concepto de gentrificación alimenta la crítica sobre su validez para designar la transformación de los entornos de vida (Chabrol *et al.*, 2016; Lees, Slater y Wyly, 2008; Smith, 2002) y más aún en América Latina, donde los trabajos son más recientes, principalmente entre los investigadores mexicanos. Si algunos han «adoptado mecánicamente» el concepto, otros lo han adaptado al contexto; donde algunos investigadores no ven más que la importación de un concepto, estos últimos lo han simplemente rechazado, percibiendo únicamente la importación de un concepto anglosajón para explicar un contexto geográfico, político, económico, social y cultural diferente (Casgrain y Janoschka, 2013; Janoschka, Sequera y Salinas, 2014; Hiernaux y González, 2014; Delgadillo, 2016).

Entre las diversas especificidades de la gentrificación que están determinadas por el contexto geográfico, se encuentran: el carácter simbólico que implica la recuperación de los sitios por la clase media, principalmente en los centros históricos (Jones et Varley, 1999; Bélanger, 2008); la importancia de la privatización de los espacios públicos como forma de control y de apropiación (Janoschka, *et al.*, 2014); y la puesta en práctica de políticas higienistas que buscan la erradicación de prácticas y usuarios tradicionales (Díaz y Cuberos, 2018).

En suma, se privilegian los ejes estratégicos de desarrollo urbano para el turismo, patrimonio, espacio público, que junto con los usos mixtos y corporativos son los que justifican la renovación urbana en áreas previamente abandonadas por inversiones públicas y privadas, lo cual combina directamente los intereses inmobiliarios y empresariales al asociarse con los públicos para atraer consumidores, residentes y turistas, desplazando a sectores populares. (Olivera Martínez, 2015: 104)

Desde este ángulo, aunque las operaciones de revitalización pretendan ser inclusivas para toda la población en general, lo cierto es que el diseño y la programación de actividades de los espacios intervenidos, llevados a cabo de acuerdo con normas modernas «internacionales», atraen a ciertas categorías de usuarios. Por ende, los espacios son saneados para atender a los estándares de nuevos usuarios, sin que se excluya de manera explícita a aquellos que resultan «menos deseables» (Bélanger, 2018).



En este sentido, la gentrificación que es iniciada o acelerada por los proyectos de revitalización resulta de interés en nuestro trabajo, puesto que *las prioridades de inversión de los actores públicos y privados, desde nuestra perspectiva, contribuyen a la desigualdad de las relaciones sociales de la apropiación del espacio.*

### 3. CDMX: ciudad global, ciudad neoliberal

La Ciudad de México ha pasado por un proceso de reforma política desde 1997, año en que se llevó a cabo la primera elección ciudadana para jefe de gobierno por vía electoral. A partir de ese momento, la ciudad ha tenido gobiernos que suelen ser considerados de izquierda, y en cuyo discurso se ha puesto un énfasis en la política social. Igualmente, se ha buscado consolidar la imagen de la ciudad a nivel internacional a través de diversos mecanismos, que van desde la creación de una marca (CDMX), hasta la activa promoción de la política social en foros y organismos internacionales.

Tanto el derecho a la ciudad y a la vivienda han estado presentes en tales iniciativas, lo que se constata con la firma de compromisos internacionales como la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad en 2007. Sin embargo, como lo menciona Delgadillo (2012), estas acciones no se ven concretadas en la planificación urbana, pues siguen realizándose megaproyectos sin consultar a la población. Así, se exacerban las desigualdades al priorizarse los intereses particulares del capital privado.

Uno de los efectos de esta planeación urbana son las desigualdades socio-espaciales percibidas en la Ciudad de México. Éstas son producto de las reestructuraciones económicas que han buscado su inserción global, con el asenso del sector de servicios como principal área de especialización económica de la ciudad (Parnreiter, 2002). Por lo cual, la tercerización de la economía de la Ciudad de México ha tenido diversas consecuencias sociales, tales como la disparidad en el ingreso —el empobrecimiento— y el crecimiento del sector informal, como efecto directo del deterioro de las condiciones laborales (*ibíd*). Aunado a ello, la implementación de políticas neoliberales ha propiciado la fragmentación, segregación y privatización. De tal manera que,



actualmente, la ciudad presenta múltiples contradicciones evidentes en un espacio urbano polarizado socialmente, como se muestra con las marcadas disparidades en los índices de pobreza en las alcaldías que componen la urbe.<sup>2</sup>

Tal disparidad en la distribución de la riqueza incide en las configuraciones espaciales de la Ciudad de México, como se observa con la privatización de espacios residenciales, los llamados barrios cerrados, que desde la década de 1980 comenzaron a ser vistos como una opción residencial para sectores acomodados de la población en busca de homogeneidad social, limpieza y seguridad (Aguayo Ayala, 2016; Janoschka y Borsdorf, 2006).

Desde otro ángulo, algunas autoras (Aguayo Ayala, 2016; Olivera Martínez, 2014; Pérez Negrete, 2016) señalan la relevancia adquirida por los sectores financiero e inmobiliario dentro de la planificación urbana de la Ciudad de México, que de igual manera ha significado la orientación de un modelo de ciudad en favor de sus propios intereses. En este orden de ideas, las autoras apuntan hacia un incremento de la inversión inmobiliaria para la realización de megaproyectos de infraestructura en determinadas áreas de la ciudad; tales inversiones buscan la atracción de capitales al favorecer los usos corporativos y residenciales, que van destinados a las élites.

En este caso se encuentran las acciones encaminadas a la rehabilitación del centro histórico de la Ciudad de México; las edificaciones renovadas tienen usos culturales, corporativos o comerciales, con una oferta enfocada principalmente a las clases altas y medias (Olivera Martínez, 2014). Para Víctor Delgadillo (2017), esta recuperación, entre otras cosas, ha tenido un sesgo empresarial, pues ha beneficiado al principal empresario del país, Carlos Slim; al mismo tiempo, ha traído consigo «efectos excluyentes y privatizadores del patrimonio urbano, que por definición es colectivo. Además de las tendencias de erosionar la dimensión pública del espacio público» (p. 199).

- 
2. La Ciudad de México se encuentra organizada territorial y administrativamente por 16 alcaldías, anteriormente llamadas delegaciones.

De acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2015, el menor porcentaje de personas en situación de pobreza en esta ciudad se ubicaba en las alcaldías Benito Juárez y Miguel Hidalgo, con 5% y 7% respectivamente. Mientras que las alcaldías con el mayor porcentaje fueron Milpa Alta y Xochimilco, con 49,2% y 40,5% correspondientemente. V. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx)



Estos proyectos también están asociados con el desarrollo de nuevas centralidades, a través de alianzas entre los sectores público y privado. Si bien, las inversiones inmobiliarias han favorecido la construcción de edificios de oficinas principalmente en las alcaldías centrales de la ciudad (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez), esta *geografía corporativa* (Parnreiter, 2011) también integra el desarrollo de otras áreas del poniente de la capital, como son la transformación de la zona de Santa Fe, anteriormente un basurero, y de lo que se conoce como Nuevo Polanco, una zona industrial que se encontraba en cierto abandono.

#### **4. La lógica neoliberal de los instrumentos de planeación urbana de la Ciudad de México**

La lógica neoliberal que conlleva la reducción de la intervención del Estado y el aumento de la participación del sector privado en diversas áreas ha marcado la estructura urbana de la Ciudad de México desde la década de 1980, y con ello las condiciones de vida de sus habitantes. Así, el papel del Estado se ha visto orientado hacia la creación de leyes, programas y políticas públicas en materia de vivienda y de desarrollo urbano, que han causado los marcados niveles de desigualdad socio-espacial que persisten actualmente en la ciudad (tabla 1). En este contexto, el Estado se dispuso como controlador de la propiedad del suelo para fines privados, dando así un impulso a las inversiones inmobiliarias, tanto de capitales locales como externos, lo que se tradujo en un auge del mercado inmobiliario, en programas de renovación urbana y en procesos de gentrificación (Olivera Martínez, 2014).

En lo que concierne a la política de vivienda, diversos trabajos (Coulomb, 2010; Schteingart, 2016) apuntan al papel del Estado como un «facilitador» que pasó de ser el controlador de la producción y comercialización, a ser únicamente el encargado de fomentar la oferta mediante el otorgamiento de créditos para adquisición de vivienda social. Bajo este esquema, la producción de vivienda se confiere al sector inmobiliario, quien a su vez determina las características y la ubicación de las viviendas, principalmente en función de los costos de la tierra y del margen de ganancia generado por la venta de estas (Salinas Arreortua & Soto Delgado, 2018).



De tal manera que, por un lado, se privilegia la construcción de desarrollos inmobiliarios destinados a poblaciones con un mayor poder adquisitivo, en detrimento de la vivienda social; mientras que, por otro lado, las porciones de tierra, alejadas del centro de la ciudad y en ocasiones desprovistas de servicios básicos, se convierten en opciones de vivienda para las poblaciones de bajos recursos.

Aunada a esta política habitacional segregativa (Schteingart, 2016) puesta en marcha principalmente por el gobierno federal,<sup>3</sup> se observan los efectos poco incluyentes de las políticas locales que desde el año 2000 han buscado la densificación de la ciudad central y la contención de la expansión urbana. Entre estas medidas se encuentran el Bando 2 y la posterior Norma de ordenación 26, dos instrumentos jurídicos actualmente suspendidos que han resultado detonantes del auge del sector inmobiliario en la ciudad, ya que han permitido la construcción de viviendas para un reducido sector de la población, y el aumento de la plusvalía en ciertas áreas de la ciudad.

El Bando 2, fue un edicto emitido en el 2000 por el jefe de gobierno en turno Andrés Manuel López Obrador, que tuvo como principal objetivo la densificación de las cuatro alcaldías centrales de la Ciudad de México (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo) y la contención de la expansión urbana hacia la periferia de la ciudad. Además de revertir el despoblamiento de las áreas centrales y de revitalizar zonas patrimoniales, el Bando 2 responde a una estrategia de ciudad que busca hacer frente a la desaceleración económica, a los problemas ambientales derivados del crecimiento de la ciudad y a la generación de viviendas para familias de bajos recursos (Azuara, González y Tamayo, 2007).

Además de incentivar la inversión del capital privado en las áreas centrales, con el Bando 2 se dispusieron medidas que facilitaron la construcción de vivienda, principalmente de tipo social a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI). Sin embargo, algunos trabajos sobre los efectos del Bando 2 (Delgadillo, 2014, 2016; Salinas Arreortua, 2016) muestran que la producción habitacional de tales características no surtió efecto, pues

---

3. Dentro de estos instrumentos están los Planes Nacionales de Desarrollo 2007- 2012 y 2013-2018; los Programas Nacionales de Vivienda 2008-2012 y 2014-2018, y la Ley General de Asentamientos Humanos.



los desarrolladores inmobiliarios construyeron viviendas para la población de ingresos medios y altos, y por ende los precios del suelo aumentaron en dichas alcaldías.

Este mismo efecto contrario se observa con la implementación de la Norma de ordenación 26 para incentivar la vivienda de interés social y popular. Planteada como una sustitución del Bando 2, esta norma ofrecía facilidades a los desarrolladores inmobiliarios para la construcción de viviendas sociales, permitiendo al mismo tiempo la construcción de un mayor número de niveles —y con ello de viviendas— aumentando el margen de ganancia. No obstante, más allá de solucionar los problemas de escasez de conjuntos habitacionales de tipo social, esta norma es considerada un mecanismo que justifica los intereses de los desarrolladores inmobiliarios y que mercantiliza la vivienda en función de un sector reducido de la población (Salinas Arreortua & Soto Delgado, 2019), pues los precios reales de venta de éstas fueron superiores a los establecidos por tal norma.

También en el ámbito local, la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México es otro de los ordenamientos que ha favorecido la acción del sector privado y el auge del sector inmobiliario en la capital de la República mexicana. En esta ley se prevén instrumentos y figuras que plantean esquemas de financiamiento público-privado que no son del todo claros, además de que conllevan la alteración de los usos de suelo y el aumento de la densidad. Entre estos se encuentran los Sistemas de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, los Polígonos de Actuación, los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC) y las Áreas de Gestión Estratégica (AGE).

Dichos instrumentos han favorecido la inversión inmobiliaria para la realización de proyectos de infraestructura urbana en diferentes zonas de la ciudad, reuniendo usos corporativos, comerciales y residenciales destinados a la población de ingreso medio y alto. Algunos ejemplos de este tipo de proyectos son la transformación de lotes industriales en el norte de Polanco, y recientemente la creación del Parque La Mexicana, en un predio ubicado en Santa Fe, una zona de alta plusvalía y donde existe una gran presión inmobiliaria, en el que originalmente se pretendía construir vivienda de tipo social.

Otro de los elementos que configuran una ciudad excluyente son las intervenciones a los espacios públicos orquestadas por el gobierno de la capital, a

través de la Autoridad del Espacio Público (AEP). Entre las acciones y los programas desarrollados por la AEP, hasta su desaparición en 2018, están la construcción de bajo puentes, el mejoramiento de banquetas, la rehabilitación de parques, entre otros proyectos que en su mayoría, se concentraron en espacios públicos de colonias centrales de la capital que cuentan con alta plusvalía; zonas en donde los programas gubernamentales con fines de recuperación y mejoramiento de espacios públicos tienen un impacto mediático (Quiroz Rothe y Gómez, 2016). Además, algunos de los proyectos desarrollados por la AEP siguen una lógica meramente comercial, como en el caso de la instalación de infraestructura de uso comercial en los bajo puentes de la ciudad.

Tales disposiciones jurídicas y programas públicos muestran una perspectiva contrastante de las acciones en materia de vivienda y de la política social del gobierno de la Ciudad de México, considerado de izquierda. Si bien es cierto que hay una tendencia a privilegiar el desarrollo inmobiliario y la configuración del espacio urbano en beneficio de un sector reducido de la población, también se observan limitados esfuerzos gubernamentales que buscan mitigar la desigualdad. Entre ellos están las acciones para el acceso a la vivienda orientado a los sectores de la población de bajos recursos, principalmente a través de los programas del INVI. También se encuentra el mejoramiento de las condiciones del entorno habitacional de la población de bajos recursos a través del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB).

Algunos trabajos (Delgadillo, 2016; Puebla, 2007; Schteingart, 2016) reconocen los aciertos de la política habitacional puesta en marcha a nivel local, que permitió el acceso a la vivienda para las personas con poca capacidad económica; sin embargo, estas investigaciones también muestran las limitaciones de tal política, pues además de estar financieramente sujeta a la voluntad del gobierno en turno, no ha logrado garantizar que la población de escasos recursos permanezca en las zonas centrales de la ciudad ante las presiones del sector inmobiliario.

Mientras que el PCMB, también se muestra como un esfuerzo del gobierno local para mitigar las condiciones de desigualdad. Este programa fue creado en 2007 con la finalidad de impulsar «la construcción y rescate de espacios públicos en barrios, pueblos y colonias populares de la capital» (Gobierno de la Ciudad de México, 2012). Además, el PCMB tuvo un enfoque diferente

al de la AEP sobre el tratamiento de los espacios públicos, ya que pretendió «fomentar la integración social y reducir las desigualdades por medio de la redistribución de recursos a las comunidades y el mejoramiento de los entornos físicos» (*ibid*) en los sectores más desfavorecidos de la ciudad, que usualmente se ubican en la periferia. No obstante, como algunos trabajos lo señalan (Ziccardi, 2011; Delgadillo, 2016), la falta de institucionalización del PCMB permitió que fuera usado para fines clientelares o en función de los intereses políticos de los gobernantes en turno.

**Tabla I.**

***Instrumentos y políticas de planeación urbana en la Ciudad de México***

| Ordenamientos, programas o acciones gubernamentales  | Periodo de vigencia                              | Objetivos principales                                                                                             | Principales efectos en la urbanización neoliberal                                                                                                                |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bando 2                                              | 2000-2005                                        | Densificar la ciudad central y la contener la expansión urbana.                                                   | Construcción de viviendas para un reducido sector de la población, y el aumento de la plusvalía en ciertas áreas de la ciudad.                                   |
| Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI). | 2000- aún vigente                                | Incentivar la construcción de vivienda de interés social, y el acceso a la misma para sectores de bajos recursos. | Efectos limitados debido a temas presupuestales. Su acción está financieramente sujeta a la voluntad del gobierno en turno.                                      |
| Programas Generales de Desarrollo Urbano de la CDMX  | 2000-2006<br>2007-2012<br>2013-2018<br>2016-2030 | Determinar la política y acciones de desarrollo urbano de la ciudad.                                              | Justifican las intervenciones gubernamentales para revertir el deterioro y la obsolescencia económica en áreas centrales de la ciudad (Salinas Arreortua, 2013). |
| Norma de ordenación 26                               | 2005-2013                                        | Incentivar la vivienda de interés social y popular.                                                               | Construcción de viviendas para un sector pequeño de la población.                                                                                                |



|                                                     |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoridad del Espacio Público                       | 2008-2018         | «Coordina[r] y ejecuta[r] proyectos e iniciativas para crear entornos urbanos más atractivos, vibrantes, diversos e incluyentes, a través de procesos innovadores que aprovechen el conocimiento, inspiración y potencial de sus comunidades». (AEP, s/f).                                                     | Transformación de espacios públicos en colonias centrales de la ciudad, aumento de plusvalía en la zona, y desplazamiento de usuarios y prácticas tradicionales.                       |
| Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) | 2007-2018         | «[...] la construcción y rescate de espacios públicos en barrios, pueblos y colonias populares de la capital». (Gobierno de la Ciudad de México, 2012).                                                                                                                                                        | La falta de institucionalización del PCMB un uso para fines clientelares o en función de los intereses políticos de los gobernantes en turno (Ziccardi, 2012; Delgadillo, 2016).       |
| Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México     | 2010-aún vigente  | Ordenar el desarrollo urbano de la CDMX. Establece figuras que preveen la participación del capital privado, como los Sistemas de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano, las Áreas de Gestión Estratégica (AGE), los Polígonos de Actuación y los Sistemas de Actuación por Cooperación (SAC). | -Participación de capital privado en proyectos de infraestructura urbana.<br>-Cambios de uso de suelo.<br>-Favorecen la inversión inmobiliaria en proyectos de infraestructura urbana. |
| Programas delegacionales de desarrollo urbano       | Diversos periodos | Establecer la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de alcaldías (delegaciones).                                                                                                                                                                                                      | Tienen los mismos efectos que los programas generales, pero con un énfasis particular en las condiciones de cada alcaldía,                                                             |

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Conclusión y discusión: ¿cuáles derechos? ¿para qué tipo de habitantes?

En la ciudad neoliberal, tanto el derecho a la ciudad como el derecho a la vivienda se encuentran condicionados por las reglas del libre mercado, por los intereses económicos del sector financiero y por la disminución de



la inversión estatal que cede terreno al capital privado. Desde la perspectiva de Lefebvre, tales condiciones limitan el pleno goce del derecho a la ciudad para los habitantes en situación precaria, ya que «para que los residentes vivan activamente la ciudad, y para que vivan bien —llevando una vida plena y digna— la ciudad, su hábitat debe de proveerles aquello que necesitan» (Purcell, 2009, p. 40; traducción libre).

Como se advierte en el caso de la Ciudad de México, el discurso político de los gobiernos de izquierda ha puesto énfasis en temas sociales, incluso desde 2007 se han comprometido a garantizar el derecho a la ciudad. Sin embargo, las acciones en el espacio urbano, tanto en la manera de producir y brindar acceso a la vivienda como en el tratamiento de los espacios a través de revitalizaciones, muestran una orientación contraria, ya que han favorecido principalmente los intereses de un sector privado, creando una ciudad cada vez más excluyente.

La realización de megaproyectos de infraestructura, la creación de barrios cerrados, la rehabilitación de sitios para fines turísticos, y todas aquellas acciones orientadas a insertar a la Ciudad de México en dinámicas globales, exacerban las desigualdades. De esta manera se limita el derecho de apropiación de los espacios urbanos mediante una privatización real o simbólica, y se permite el desarrollo inmobiliario residencial de carácter lucrativo, en detrimento de la vivienda de carácter social.

Aunque existen esfuerzos gubernamentales a nivel local que buscan brindar acceso a la vivienda a una población de bajos recursos, y que tratan de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de zonas periféricas y marginalizadas de la ciudad, los resultados resultan limitados, sobre todo si se toma en consideración las disposiciones en materia de planeación y desarrollo urbano surgidas en un contexto de reestructuración económica.



## Referencias

- AGUAYO AYALA, A. (2016). El nuevo proyecto de ciudad: Del Centro Histórico a Santa Fe. Segregación, espacio público y conflicto urbano. En P. Ramírez Kuri (Ed.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. Universidad Nacional Autónoma de México. 303-328
- AEP (s/f). Acerca de. Recuperado de : <https://aep.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>
- BÉLANGER, H. (2008). Vivir en un centro histórico en Latinoamérica. Percepciones de los hogares de profesionales en la ciudad de Puebla. *Estudios demográficos y urbanos*, 23(2): 415-440.
- BÉLANGER, H. (2018). Revitalisation des quartiers, appropriation des espaces publics et gentrification : quel « droit à la ville » pour les résidents ? Dans Y. Emerich et L. Saint-Pierre Harvey (dir.), *Accès à la terre et enjeux sociaux : précarité, territorialité, identité = Access to land and social issues : precarity, territoriality, identity* (chap. 5, p. 119-134). Montréal : Les Éditions Thémis.
- AZUARA, I., GONZÁLEZ, S., & TAMAYO FLORES-ALATORRE, S. (2007). Las Políticas habitacionales en el Distrito Federal: Una evaluación multidimensional. En S. Tamayo Flores-Alatorre (Ed.), *Los desafíos del Bando 2: Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal, 2000-2006* (pp. 21-27). Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, INVI-DF, UACM y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos.
- BIDOU, C. (2003). *Retours en ville : des processus de «gentrification» urbaine aux politiques de «revitalisation» des centres*. Paris : Descartes.
- CASGRAIN, A. & JANOSCHKA, M. (2013). Gentrificación y resistencia en las ciudades latinoamericanas el ejemplo de Santiago de Chile. *Gentrification and resistance in latin american cities. The example of Santiago de Chile.*, 10(22), 19-44. DOI: 10.29092/uacm.v10i22.265
- CHABROL, M.; COLLET, A. & GIROUD M. (2016). *Gentrifications*. Paris: Amsterdam.
- COULOMB, R. (2012). Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda. En G. Garza & M. Schteingart (Eds.), *Los grandes problemas de México. Tomo 2. Desarrollo urbano y regional*. El Colegio de México, 551-584.
- DAVIDSON, M., & LEES, L. (2010, 2010/09/01). New-build gentrification: its histories, trajectories, and critical geographies. *Population, Space and Place*, 16(5), 395-411. <https://doi.org/10.1002/psp.584>



- DELGADILLO, V.** (2012). El derecho a la ciudad en la ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? *Andamios*, 9, 117-139.
- DELGADILLO, V.** (2014). La política del espacio público y del patrimonio urbano en la Ciudad de México: Discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control, Barcelona.
- DELGADILLO, V.** (2016). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: Utopía, derechos sociales y política pública. En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 73-90). Universidad Nacional Autónoma de México.
- DELGADILLO, V.** (2017). Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México. Un instrumento de gestión neoliberal. En Eftychia Bournazou (Ed.), *Gentrificación. Miradas desde la academia y la ciudadanía* (pp. 195-217). Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Arquitectura.
- DÍAZ PARRA, I., & CUBEROS GALLARDO, F. J.** (2018). Políticas de higienización y gentrificación. Aportaciones desde el urbanismo latinoamericano. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales.*, 13(1), 289-316. <https://doi.org/10.14198/OBETS2018.13.1.11>
- DUHAU, E., & GIGLIA, Á.** (2010). El espacio público en la Ciudad de México. De las teorías a las prácticas. En G. Garza & M. Schteingart (Eds.), *Los grandes problemas de México.: Vol. II. Desarrollo urbano y regional*. El Colegio de México, 390-447.
- GLASS, R.** (1989). *Clichés of urban doom and other essays*. Oxford [England] ; New York, NY, USA: B. Blackwell.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.** (2012). *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007-2012*. Gobierno de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Social.
- HIERNAUX, D., & GONZÁLEZ, C. I.** (2014). Turismo y gentrificación: Pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, 55-70.
- JANOSCHKA, M., & BORSORF, A.** (2006). Condominios fechados and barrios privados: the rise of private residential neighbourhoods in Latin America. En G. Glasze, C. Webster & K. Frantz (Ed.), *Private Cities. Global and Local Perspectives* (pp. 92-108). London and New York: Routledge.



- JANOSCHKA, M., SEQUERA, J., & SALINAS ARREORTUA, L. A. (2014). Gentrification in Spain and Latin America—A Critical Dialogue. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1234-1265. <https://doi.org/doi: 10.1111/1468-2427.12030>
- JONES, G. A. & VARLEY, A. (1999). «The Reconquest of the Historic Centre: Urban Conservation and Gentrification in Puebla, Mexico». *Environment and Planning A* 31 (9):1547-1566. doi: 10.1068/a311547.
- LEES, L.; SLATER, T. & WYLY, E. K. (2007). *Gentrification*. New York : Routledge/Taylor and Francis Group.
- LEFEBVRE, H. (1968). *Le droit à la ville* . Paris: Anthropos.
- LEY, D. (1996). *The new middle class and the remaking of the central city*. Toronto : Oxford University Press.
- LULLE, T., & PAQUETTE, C. (2007). Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 337-361. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v22i2.1282>.
- OLIVERA MARTÍNEZ, P. (2014). Neoliberalismo en la Ciudad de México. Polarización y gentrificación. En R. Hidalgo & M. Janoschka (Eds.), *La Ciudad Neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 151-177). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PARNREITER, C. (2002). Ciudad de México: El camino hacia una ciudad global. *EURE*, 28, 89-119.
- PARNREITER, C. (2011). Formación de la ciudad global, economía inmobiliaria y transnacionalización de espacios urbanos: El caso de Ciudad de México. *EURE*, 37(11), 5-24. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200001>
- PATTARONI, L., KAUFMANN, V. & RABINOVICH, A. (2009). *Habitat en devenir. Enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse*. Lausanne: PPUR.
- PÉREZ NEGRETE, M. (2016). Ciudad de México: El camino recorrido en la conformación de una ciudad global. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 331-351. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30013-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30013-7)
- PORTAL, A. M. (2016). El espacio público: ¿de quién y para quiénes? En P. Ramírez Kuri (Ed.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada* (pp. 365-388). Universidad Nacional Autónoma de México.

- PUEBLA, C. (2007). Los programas de vivienda. En S. Tamayo Flores-Alatorre (Ed.), *Los desafíos del Bando 2: Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal, 2000-2006* (pp. 115-163). Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, INVI-DF, UACM y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos.
- PURCELL, M. (2009). Le droit à la ville et les mouvements urbains contemporains. *Rue Descartes*. 63(1), 40-50. DOI:10.3917/rdes.063.0040.
- QUIROZ ROTHE, H., & GÓMEZ, S. (2016). ¿Alternativo o excluyente? Percepción y tendencias en el uso del espacio público en un fragmento globalizado de la ciudad de México. En P. Ramírez Kuri (Ed.), *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada* (pp. 233-268). Universidad Nacional Autónoma de México.
- REDFERN, P. A. (2003). What Makes Gentrification 'Gentrification'? *Urban Studies*, 40(12), 2351-2366. DOI: 10.1080/0042098032000136101.
- ROSE, D. (1994). Rethinking Gentrification: Beyond the Uneven Development of Marxist Urban Theory. *Environment and Planning D: Society and Space*, 2(1), 47-74. DOI: 10.1068/d020047.
- ROSE, D. (2010). Local state policy and 'new-build gentrification' in Montréal: the role of the 'population factor' in a fragmented governance context. *Population, Space and Place*, 16(5), 413-428. DOI: 10.1002/psp.592.
- SALINAS ARREORTUA, L. A., & SOTO DELGADO, L. (2019). Política de Vivienda en México: Entre la expansión y el retorno al centro. *Investigaciones Geográficas*. (99). <https://doi.org/10.14350/rig.59751>
- SALINAS ARREORTUA, L. A. (2013). Reciclamiento urbano: Como una premisa en la planeación del desarrollo urbano de la ciudad de México. *Geographos*, 4(55), 564-580. DOI: 10.14198/GEOGRA2013.4.55.
- SCHTEINGART, M. (2016). Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana . En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 41-48). Universidad Nacional Autónoma de México.
- SMITH, N. (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London; New York: Routledge.
- SMITH, N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, 34(3), 427-450. DOI: 10.1111/1467-8330.00249.



**ZICCARDI, A.** (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. *Gestión y política pública*, 21(spe), 187-226. Recuperado en 20 de mayo de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792012000300006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300006&lng=es&tlng=es).

**extramurs**





Citation / Cómo citar este artículo / Com citar aquest article:

Fraga de Araújo Pereira, R. G., Flores Urushima, A., & Alexandre Yamashiki, Y. (2020). Cities and geodiversity: coexistence of humans and abiotic nature in urban territories. *Kult-Ur*, 7(13), 139-162. <https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.13.5>

## **CITIES AND GEODIVERSITY: HUMAN COEXISTENCE WITH ABIOTIC NATURE IN URBAN TERRITORIES**

*Ciudades y geodiversidad:*

*coexistencia humana con naturaleza abiótica en territorios urbanos*

**Ricardo Galeno Fraga de Araújo Pereira**  
Universidade Federal da Bahia - UFBA, Brasil  
[fraga.pereira@ufba.br](mailto:fraga.pereira@ufba.br)  
<https://orcid.org/0000-0003-3913-3735>

**Andrea Flores Urushima**  
Kyoto University, Japan — [andurush@cseas.kyoto-u.ac.jp](mailto:andurush@cseas.kyoto-u.ac.jp)  
<https://orcid.org/0000-0002-9597-7046>

**Yosuke Alexandre Yamashiki**  
Kyoto University, Japan  
[yamashiki.yosuke.3u@kyoto-u.ac.jp](mailto:yamashiki.yosuke.3u@kyoto-u.ac.jp)

**ABSTRACT:** Urbanization is an irreversible global process. Natural elements and systems present in city territories or at non-city sites attend to the demands for natural assets from urbanization processes. Renewed attention to the impacts of the urban organization of societies is essential to promote the harmonious survival of urbanization with natural processes. Although the presence of humans on the planet represents just a small fraction of the Earth's history, human agglomeration in cities has caused impacts on a global scale. Cities demand services and products from natural areas that are sometimes located in faraway rural areas, affecting geological environments such as beaches, rivers and aquifers, and other processes such as hydrological cycles or atmospheric circulation. The anthropogenic impact on urban catchment areas may induce unexpected environmental degradation in urban areas that affects the hydrological cycle. Although relative newcomers in terms of the Earth's lifetime, cities are a privileged human habitat, with intrinsic maintenance mechanisms that form the basis of the modern organization of the world's societies and economies. The present article adopts a geological per-



spective and a land ethic paradigm to discuss alternatives for a harmonious existence between cities and abiotic nature.

**KEYWORDS:** Cities, Geodiversity, Geoconservation.

**RESUMEN:** La urbanización es un proceso global irreversible. Los elementos y sistemas naturales presentes en los territorios de la ciudad o en lugares no urbanos atienden las demandas de activos naturales de los procesos de urbanización. La atención renovada a los impactos de la organización urbana de las sociedades es esencial para promover la supervivencia armoniosa de la urbanización con procesos naturales. Aunque la presencia de humanos en el planeta representa solo una pequeña fracción de la historia de la Tierra, la aglomeración humana en las ciudades ha causado impactos a escala mundial. Las ciudades demandan servicios y productos de áreas naturales en ocasiones ubicadas en áreas rurales lejanas, que afectan los entornos geológicos como playas, ríos y acuíferos, y otros procesos como los ciclos hidrológicos o la circulación atmosférica. El impacto antropogénico en las áreas de captación urbanas puede inducir una degradación ambiental inesperada en las áreas urbanas que afecta el ciclo hidrológico. Aunque relativamente nuevas por lo que respecta al tiempo de vida de la Tierra, las ciudades son un hábitat humano privilegiado, con mecanismos de mantenimiento intrínsecos que forman la base de la organización moderna de las sociedades y economías del mundo. El presente artículo adopta una perspectiva geológica y un paradigma de ética de la tierra para discutir alternativas para una existencia armoniosa entre las ciudades y la naturaleza abiótica.

**PALABRAS CLAVE:** ciudades, geodiversidad, geoconservación.

**RESUM:** La urbanització és un procés global irreversible. Els elements i sistemes naturals presents en els territoris de la ciutat o en llocs no urbans atenen les demandes d'actius naturals dels processos d'urbanització. L'atenció renovada als impactes de l'organització urbana de les societats és essencial per a promoure la supervivència harmoniosa de la urbanització amb processos naturals. Encara que la presència d'humans en el planeta representa només una xicoteta fracció de la història de la Terra, l'aglomeració humana a les ciutats



ha causat impactes a escala mundial. Les ciutats demanen serveis i productes d'àrees naturals a vegades situades en àrees rurals llunyanes, que afecten els entorns geològics com a platges, rius i aqüífers, i altres processos com els cicles hidrològics o la circulació atmosfèrica. L'impacte antropogènic en les àrees de captació urbanes pot induir una degradació ambiental inesperada en les àrees urbanes que afecta el cicle hidrològic. Encara que relativament noves pel que respecta al temps de vida de la Terra, les ciutats són un hàbitat humà privilegiat, amb mecanismes de manteniment intrínsecs que formen la base de l'organització moderna de les societats i economies del món. El present article adopta una perspectiva geològica i un paradigma d'ètica de la terra per a discutir alternatives per a una existència harmoniosa entre les ciutats i la naturalesa abiòtica.

**PARAULES CLAU:** ciutats, geodiversitat, geoconservació.

## 1. Introduction

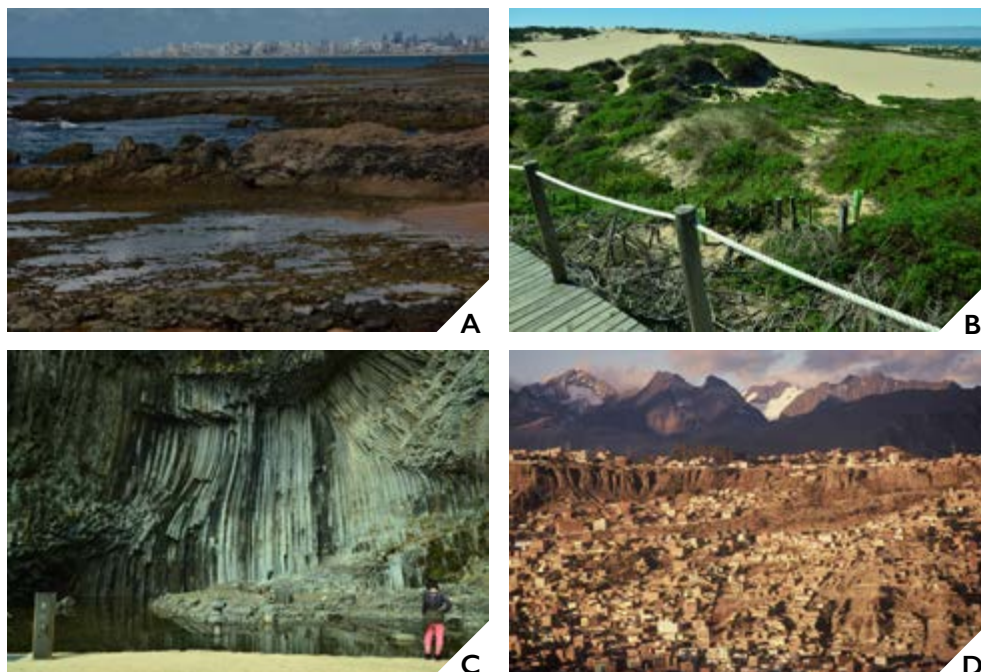
The geological features of a territory heavily influence the socio-spatial patterns that will subsequently develop in an area. However fundamental site-specific geological features are to where cities develop, they are often overlooked in the discussion about the emergence and maintenance of cities. The physical features of nature have often been the object of study in geography, and links between geographers and city researchers are abundant. In contrast, a focus on the geological aspects of cities is important for reframing the understanding of what cities are and how they will change in the future in two relevant ways. First, geology, in general, and the more specific discussion around geoheritage and geodiversity – in contrast to biodiversity – highlights the structural relevance of abiotic nature to the development of cities and to urban histories. Second, a geological approach to the urban environment debate nurtures an integrated approach to the environmental history of cities. This in turn provides evidence on the linkage between abiotic nature and urban problems, which can then support urban renewal processes that may change the way people live in cities and their culture.

Urban ecologists have demonstrated that cities are functioning ecosystems (Colin and Max 2015) embedded in the material and ecological history of particular regions. The memory and culture of places are closely connected to a natural environment that supported the establishment of human habitats (see Cevasco and Hearn, 2015, for further detail). Since the advent of the industrial city, the global dominance of urban society (Lefebvre, 1970) has spurred an ecological thinking that aims to protect nature against human, and ultimately, urban dominance. While biodiversity conservation discourses gained attention in cities, for example with the creation of parks, there has been little discussion of the geodiversity aspects of cities, their influence on how local ways of living are shaped, and their relevance for the future maintenance of cities. This article aims to evidence the relevance of geodiversity, geoheritage and geoconservation in cities, and the need to rethink policies oriented towards their maintenance. This new approach to the discussion of urban environments is useful to expand understanding on the ways cities function, their physical structures and the definition of natural heritage in cities.

## **2. Cities and geodiversity assets: the value and services of abiotic nature**

The natural materials of the Earth's crust (e.g., minerals, rocks, Fig. 1A; soil and sediments, Fig. 1B) are the elements of its geodiversity. Dynamic processes occurring in the planet's interior can sometimes affect the substrate (e.g., convection currents, magmatism, Fig. 1C, and metamorphism) or its surface (e.g., weathering, erosion, hydrological cycle and glaciers, Fig. 1D) resulting in hazardous processes for human settlements, which are also comprised of geodiversity assets. The Earth's materials are a result of events that have continuously occurred within a geological timeframe spanning 4.5 billion years. Some materials resulted from processes within the Earth's dynamic system that occurred in the past and are no longer active, but have deeply influenced socio-spatial patterns of human settlements. These elements and processes shape the rich and structural geodiversity of human settlements.

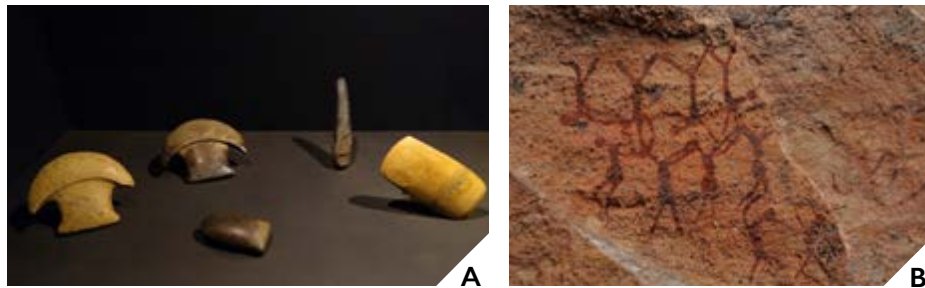
Gray (2018) states that the term ‘geodiversity’ was first introduced and defined in 1993, after the Convention on Biological Diversity was opened for signature in 1992. According to this author, geodiversity is “the natural range (diversity) of geological (rocks, minerals, fossils), geomorphological (landform, topography, physical processes), soil and hydrological features. It includes their assemblages, structures, systems and contributions to landscapes”.



**Figure 1: Elements of geodiversity: A. Rock outcrops at the Praia de Itapuã beach in Salvador, Bahia (Brazil, March, 2017). B. Sediments at the Guincho Cresmina sand dunes in Cascais (Portugal, March, 2018). C. Columnar basalts, formed by the crystallization of volcanic lava flows at the Genbudo Cave Park, Toyooka (Japan, March, 2018). D. Andes mountains with glaciers at La Paz (Bolivia, September, 1998). Photos by Ricardo G. Fraga de A. Pereira.**

Many cities around the world developed in close association with landforms that served to provide protection, supported the fulfillment of sacred rituals and beliefs, or supplied water for human needs from rivers. The functional value of the geodiversity has attended to the needs of human settlements since prehistoric times, when rocks were used to make tools (Fig. 2A) and human groups used cave landforms as

shelters and as a platform to leave messages (Fig. 2B). Modern societies have investigated and interpreted these to better understand human presence on the planet.



**Figure 2: Evidence of use made of geodiversity by Brazilian indigenous populations: A. Stone tools exhibited in the FUMDHAM Museum, São Raimundo Nonato, Piauí (Brazil); B. Paintings on walls of rock shelters in the Boqueirão da Pedra Furada, Serra da Capivara National Park, Piauí (Brazil). Photos by Ricardo G. Fraga de A. Pereira, December, 2017.**

Moreover, abiotic nature provides significant ‘ecosystem services’ from elements of geodiversity that are frequently ignored in cities. Ecosystem services are contributions that ecosystems make to human well-being; the Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) around human needs was framed by Haines-Young and Potschin (2013). The CICES can be easily applied to classify the services provided by the elements of geodiversity in cities, although they are often neglected in contemporary urban societies. Assuming this concept, Gray (2018) refers to the ‘abiotic ecosystem services’ or ‘geosystem services’ and establishes the services of geodiversity elements as follows:

- **Regulating services:** include many terrestrial cycles such as carbon, nitrogen, phosphorus and sulphur cycles, as well as rock and hydrological cycles (Fig. 3A). Also included here are geomorphological processes, which help us to understand the environmental regulating role of natural hazards and mitigate their impact on society.
- **Supporting services:** include soil-forming processes, habitat provision (Fig. 3B), the land as a platform for human activities, for human burial and disposal of waste, for storage of resources including water, oil and gas, and for potential carbon capture and storage.



- Provisioning services: involve freshwater, mineral and renewable energy sources, a wide range of construction materials, as well as industrial and metallic minerals including gold and silver (Fig. 3C), geological resources that underlie the existence of modern society.
- Cultural services: include the mental and physical benefits of being in natural environments, geotourism and leisure pursuits (Fig. 3D), as well as the artistic, symbolic and spiritual association with geological environments.
- Knowledge services: include the potential to reconstruct past environments and the evolution of life using geological evidence, environmental monitoring, education (Fig. 3E) and geoforensics based on the verification of diverse characteristics of soils and sediments to link suspects to crime scenes.

As shown above, the regulating, supporting and provisioning services are measurable objective services that directly affect cities' inhabitants. In contrast, the cultural and knowledge services are subjective or intangible, difficult to measure, and not necessarily recognized at present. In the twenty-first century, most of the world's population lives in cities and depends on the objective geosystem services. However, the subjective services are constantly disregarded, and natural heritage can be often regarded as an obstacle to cities' development, and as something that must be controlled with high-cost engineering solutions. The economic value of land frequently overrides the cultural, educational or even leisure values of geodiversity elements.

However, in order to predict natural hazards such as floods or droughts, planners and policy makers must take into consideration the geodiversity knowledge services present in a city's substrate, observing the broad geological perspective of time. Identifying and promoting geoconservation is an important way to pass on this knowledge to future generations and to preserve the memory of an urban space.



**Figure 3: A. Hydrological cycles involve the circulation of water underground, on the surface and in the atmosphere. Urban surface coverings obstruct water infiltration, preventing aquifers from recharging and causing floods, such as the ones that affect the main avenues in São Paulo, Brazil's largest city. These roads were built on floodplains after rivers had been diverted (October, 2004). B. The geodiversity role of land as a platform for human activities, including habitat provision. In Rio de Janeiro, the hilly relief provided protection for the ancient Brazilian capital (December, 2015). C. The silver mines at Cerro Rico in Potosi (Bolivia), were formed as a result of volcanic activity and have been exploited since the sixteenth century (July, 1998). D. Canoeing on the Elbe in Hamburg (Germany). In developed countries, the geodiversity secures good water quality in urban rivers to promote citizens' well-being (June, 2009). E. The rocks around the Barra lighthouse in Salvador (Bahia/Brazil) hold the history of the origin of the city's geological substrate. Some of these rock structures provide information about the continental break up between South America and Africa (March, 2016). Photos by Ricardo G. Fraga de A. Pereira.**

Besides geodiversity knowledge services, its cultural services have also relevance and direct implications for city dwellers' health and quality of life. The conservation of geodiversity through cultural services helps reinforce local identities, civility and citizenship. In many cities around the world, sacred places associated with geodiversity elements can be either a reason for pilgrimage or for acts of intolerance (Fig. 4). In both cases, these sites need

management and specific policies for their use, conservation and protection that can prevent their suppression or damage.



**Figure 4: Pedra de Xangô (A) is a sacred site for Afro-Brazilian religions in Salvador, Bahia (Brazil). Practitioners of these religions leave offerings there for Xangô (B), the god of justice. Acts of religious intolerance are frequently observed at the site, in the form of graffiti and other degradation (C). Photos by Ricardo G. Fraga de A. Pereira, November, 2017.**

Gordon *et al.* (2012) encourage the geoscience community to “demonstrate convincingly the economic, social, cultural and environmental values and benefits of geodiversity” in order to provide easily accessible knowledge for conservation practitioners and policy makers. The authors then urge conservation agencies to use this knowledge “to develop more integrated approaches to geodiversity, biodiversity and landscape conservation management”.

In the last century, despite the global recognition of the cultural, educational or scientific values of geodiversity elements for human societies around the world (Larwood *et al.*, 2013), in some countries, such as Brazil, they still play a minor role in the nature conservancy debate. International agreements and national level environmental policies could drive local initiatives at the municipal level, and can be used for the conservation of geodiversity elements



in urban areas. However, these are rarely taken into consideration by local stakeholders in land management or in urban infrastructure construction. On the global scale, the focus on engineering solutions takes precedence over restoration, conservation and promotion of natural diversity, including geodiversity assets. As a result, water quality in urban beaches, rivers or aquifers has deteriorated in many major cities across the world, which limits the use of these natural resources. The suppression of abiotic diversity, viewed mostly as resources for urban development or often replaced by anthropogenic structures, leads certain aspects of local environmental history to be neglected; this history could provide explanations or solutions for present or future hazards such as floods, landslides or droughts.

Traditionally, most nature conservation efforts across the world focus on living organisms. However, since the late twentieth century new approaches focusing on abiotic elements have started to gain attention on a global scale (Pereira, 2010). Taking into account that geodiversity comprises the natural raw materials used in daily life, together with the space where human activities take place, these abiotic elements can be said to possess a variety of values, far beyond their economic value, including cultural, functional, aesthetic, scientific, ecological and even intrinsic values. Sharples (2002) notes that the direct values of geological, landform and soil systems to humans are the most frequently cited reasons to justify the conservation of some geodiversity elements, although they also play important roles in the maintenance of natural environments.

### 3. Geoconservation in urban areas

Several cities across the world emerged as a result of the supporting, provisioning and/or cultural services of geodiversity within specific physical spaces of the globe. River plains, natural reservoirs of water, singularly shaped mountains or hills that are regional reference points, among others, at times triggered the formation of settlements. These later became well-known cities whose origins are deeply connected to a specific local environmental history. Clarifying the specificity of the environmental history and of the substrate features of each urban space would allow us to envisage better solutions for their occupation; provide support in dealing with processes that could



combine to form a hazard scenario; and allow for the use and conservation of urban environmental assets that support the promotion of a better quality of life for cities' inhabitants.

According to Flores Urushima (2016), the global impact of urbanization is now recognized as an irreversible process. The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA, 2012) shows that in 2008, for the first time in history, 50 percent of the world's population lives in cities, a figure that is predicted to reach 72 percent in 2030. From this perspective, cities' environmental policies must take into account the multiple services and benefits of geodiversity elements for our society. These policies should also include the use of geodiversity for leisure or as an environmental memory of the urban space as a legacy for future generations. This in turn can contribute to local quality of life and deliver public value to the natural geological substrates. Thus, geodiversity elements represent essential assets for day-to-day societal needs, and restrictions on their use affect our quality of life in different ways.

Geoconservation focuses on the identification, protection, and management of valuable elements of geodiversity. According to Brilha's (2016) definition, when these elements are of scientific value, they are known as geological heritage, which he defines as "(i) in situ occurrences of geodiversity elements with high scientific value—geosites and (ii) ex situ geodiversity elements that, in spite of being displaced from their natural location of occurrence, maintain a high scientific value (for instance, minerals, fossils, and rocks available for research in museum collections)—geoheritage elements". On the other hand, if these elements do not have a particular scientific value but are still important resources for education, tourism, or the cultural identity of communities, they are considered to possess other values, such as educational, touristic and/or cultural values, and are known as (iii) geodiversity sites if they are in situ occurrences, or (iv) geodiversity elements, if they are ex situ occurrences. The conservation of these assets allows society to use them in activities such as, teaching/learning, tourism, and leisure.

Geoconservation practices include compiling geodiversity inventories. These inventories are necessary to identify sites of high scientific interest or superlative value, which are then assessed, interpreted, managed or protected.

Until the mid-twentieth century most conservation policies around the world had no direct focus on the conservation of geodiversity, even though many national environmental policies include instruments to protect abiotic nature aimed at preventing hazards (Fig. 5) related to floods, landslides, earthquakes or volcanism, very often focusing on conservation of mountainous regions. However, these instruments lack systematic approaches, and may not be considered as geoconservation with its own paradigms and with a focus on the conservation of geological heritage.



**Figure 5: In Japan, due to natural hazards land use policies were historically designed to prevent damage from phenomena such as earthquakes and landslides on a regional scale. As a result, densely occupied cities developed along rivers or coastal plains, as opposed to the more mountainous forested countryside depicted in this photograph in the surroundings of Kyoto. Photo by Ricardo G. Fraga de A. Pereira, Mar/2018.**

Given this reality, as geoconservation manages the valuable elements of geodiversity and is not necessarily based on governmental policies, it is rarely practiced in urban areas. But the sensitivity and uniqueness of geodiversity elements can also serve to promote the creation of areas with specific land management policies oriented towards protecting geodiversity elements and adding value to abiotic elements to improve quality of life in urban areas. As an example, Figure 6 shows situations where the conservation, or, in some



cases, the restoration of geodiversity elements created an opportunity to improve human well-being in urban territory.

Portal and Kerguillec (2018) point out that since the first cities were built, abiotic nature and human built environments have constituted essential components of urban landscapes. According to these authors, “recognition of geodiversity and of its heritage aspects has resulted in new perceptions of abiotic forms and landscapes. While protected natural areas are often the preferred sites for the study of these new forms of heritage, the urban environment appears to be less subject to scientific study, protection, and geoheritage enhancement”.

These authors draw attention to the Global Geoparks Network, a worldwide geoconservation strategy with support from UNESCO. The network currently has about 147 labeled areas, although only two of them are found in urban areas: the Hong Kong geopark, created in 2011 (on the outskirts of a city of more than 6 million inhabitants) on hilly terrain which obstructs further urban expansion; and the English Riviera geopark, recognized in 2007 for its geological, historic, and cultural heritage, which includes mostly small touristic towns.

According to Ilić *et al.* (2016), urbanization is one of the most serious threats to geodiversity. Consequently, the management of georesources in urban areas can hardly exclude geodiversity from spatial development plans and strategies. These authors used various scales to assess geodiversity in the city of Belgrade, finding that the areas with a low geodiversity index have great significance for the development of the city. In contrast, the areas with the richest geodiversity, which are less densely populated, have the best potential for geoconservation.



**Figure 6:** A. The River Douro in Oporto (Portugal) is a symbol of one of the oldest demarcated wine regions in the world. Nowadays citizens used the river for fishing, swimming or canoeing. Recently, during the 20th century, it was seriously contaminated by sewage (September, 2007). B. The River Kamo in Kyoto (Japan). The conservation of the river banks through specific land use policies opened up a leisure area for citizens (March, 2018). C. Although the River Seine in Paris (France) is contaminated by heavy metals, nutrients, sediment, and bacteria, boat tours are one of the city's tourist highlights (March, 2018). D. The River Thames in London (England) was declared to be dead at the end of the 1950s. After many government efforts and a general increase in environmental awareness, the water quality was restored during the 1970s and the river is now an iconic reference of the city's daily life (November, 2009). Photos by Ricardo G. Fraga de A. Pereira.

#### 4. Nature conservation policies in Brazil and their application for urban geodiversity elements

At the national level there are two main nature protection policies in Brazil that can be applied in the conservation of geodiversity elements, namely the National System of Conservation Units (SNUC, Federal Law 9985 of July, 2000) and the Forest Code (Federal Law 12651 of May, 2012). The first one establishes the criteria and standards for the creation, implementation and management of protected areas in the country, while the second governs the pro-

tection of native vegetation and defines the creation of the Areas of Permanent Preservation (APP), which are related to water bodies and some specific relief areas.

The SNUC defines two main groups of protected areas: a) integral protection areas, where human presence and interference are avoided, and the preservation of nature is the main aim (Fig. 7); and b) sustainable use areas, where the main focus is on conservation of the natural elements, through management and sustainable human use. The first group encompasses five categories of protected areas, with more restricted paradigms for land use, while the second group encompasses seven categories, where land management is more flexible and many kinds of land use are allowed. Pereira *et al.* (2008) discuss the application of this policy to geological heritage conservation in Brazil.



**Figure 7: The forested and protected mountains in the Tijuca National Park and the buildings of the Botafogo neighborhood of Rio de Janeiro (Brazil). Tijuca is the most visited park in Brazil and is an emblematic SNUC protection area, surrounded by urban occupation in the country's second largest city. In the seventeenth and eighteenth centuries, the Tijuca Massif was, for the most part, devastated by timber extraction and occupied by monoculture plantations, generating serious environmental problems. In consequence, the forest was created in the nineteenth century and the national park was established in 1961. Nowadays it is recognized worldwide as a successful urban protected area. Photo by Ricardo G. Fraga de A. Pereira (Dec/2015).**



The creation of a protected area in itself cannot ensure the conservation of its geodiversity elements. As established in the SNUC, it must also have a management plan and an advisory board. The advisory board is headed by a member of the institution responsible for the area administration, who invites other institutions and stakeholders onto its board. The management plan defines the zoning of the area and the use of its assets. Periodically the advisory board members meet to debate and assess whether the zone plan is being respected, and decide on any necessary actions to regulate non-compliance. Pereira (2010) estimates from data available until 2005 that 13% of the Brazilian territory was under protection of a SNUC category, and should be managed by a governmental body. The author also drew attention to the fact that, unfortunately, most of these protected areas do not meet all the requirements for their full implementation, as some lack a management plan or an advisory board, and in some cases, both.

The Forest Code defines buffers at the marginal areas of springs, drainages and water reservoirs, hills with slopes above 45°, highlands, floodplains, vegetation on sand dunes and a few other relief areas defined as Areas of Permanent Protection. It aims to protect the land, regardless of whether or not it is covered with vegetation, as these areas have the environmental function of preserving water resources, the landscape, biodiversity, geological stability and soils, and ensuring the well-being of the human population.

The consequence of these policies for environmental management in cities is that if an area has any relevant regulating, provisioning, cultural or knowledge services, governmental action must be taken to create a protected area under one of the SNUC categories. On the other hand, specific portions of the land, which present characteristics described in the second chapter of the Forest Code, are automatically protected by this policy and some use is restricted. Both policies would cover the protection of geodiversity assets in Brazilian cities if they were appropriately applied and respected by all the stakeholders.

According to Brazil's Federal policies, geodiversity elements that are located within the borders of a city's protected areas, created after considering the SNUC's conservation units, must be protected by the institutions responsible for managing each of these units. Most of them are delegated to



the state's environmental bodies or city halls. Beside this policy statement, these elements hold relevant knowledge services and sometimes important cultural services for the city's inhabitants. But policy makers often neglect these services due to the demand for urban growth, and consider only the supporting service of geodiversity elements when validating their decisions and city planning actions.

One way to promote the conservation of geodiversity in Brazilian cities would be through APP compliance, as established in the Forest Code, and the reinforcement of already existing SNUC protected areas, by promoting the identification and valorization of the abiotic elements inside these areas. Considering that APPs can easily be found in many parts of the Earth's surface, such as water body margins or hilly areas, in cases where SNUC's protected areas do not exist a relevant option would be to create one, based on the cultural, knowledge or even regulating services of geodiversity.

## **5. Facing future climate change scenarios and the need for worldwide conservation of abiotic nature**

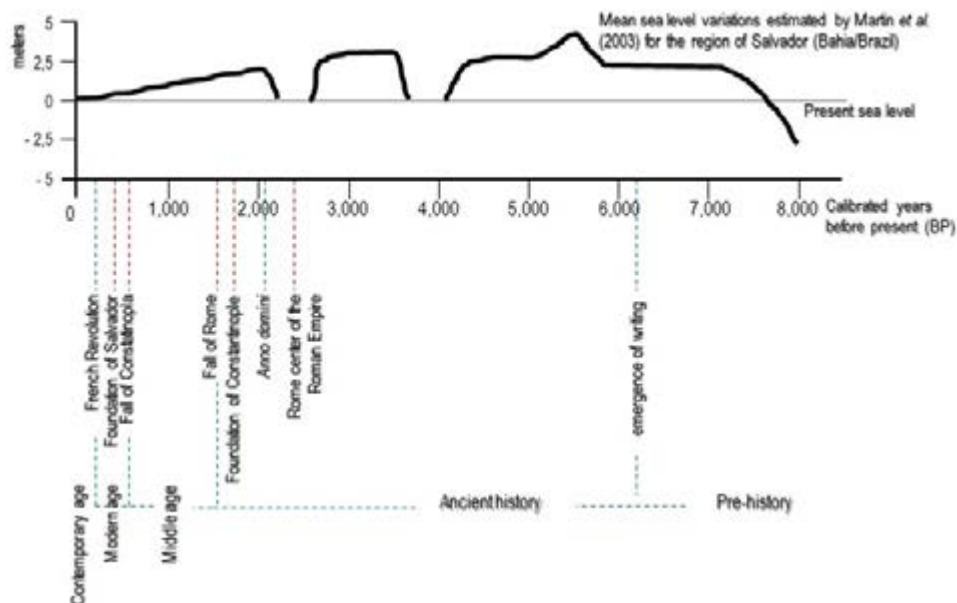
One unquestionable fact is that throughout the 4.5 billion years of the Earth's existence, it has undergone numerous transformations, which makes it a dynamic system. Such transformations include substantial temperature variations, changes to the shape and size of the continents and fluctuating sea levels. During the Cenozoic era—the last 66 million years of the Earth's history—concentrations of greenhouse gases, especially CO<sub>2</sub> in the atmosphere, its climate and sea levels have undergone many natural changes.

The genus homo, the origin of our species, only appeared in the last 2.5 million years of the planet's history, and archaeological evidence shows that only in the last 12,000 years did homo sapiens manage to occupy the entire planet. The Anthropocene still lacks a formal definition as a geological unit within the Geological Time Scale. Officially we are still in the Meghalayan Age of the Holocene Epoch. A proposal to formalize the Anthropocene is being developed by the Anthropocene Working Group (AWG) of the International Commission on Stratigraphy (<http://quaternary.stratigraphy.org/work->

ing-groups/anthropocene/). And despite such a short existence and interaction of homo sapiens with geodiversity, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, a body of experts and government representatives) accepts anthropogenic responsibility for the recent changes of the Earth's climate (IPCC, 2014). The scientific community has still to reach a consensus on whether the causes of climate change are mainly anthropogenic. However, our way of living and dealing with natural resources undoubtedly contributes to the increasing amounts of CO<sub>2</sub> and other greenhouse gases that are emitted to the atmosphere, where they change the balance of the natural carbon cycle. A current crucial debate concerns the extent to which humans are affecting climate changes in the Cenozoic era, and how our societies will be affected in the future by climate change and the fluctuations in mean sea levels.

As an example of the natural changes of the planet during the Cenozoic era, Fig. 8 shows the variations in the relative sea level on the coast of the city of Salvador (Bahia, Brazil) during the last 8,000 years (data from Martin *et al.*, 1987), comparing these variations with historical subdivisions and events that occurred in other cities around the world. This figure shows that by the time of the foundation of Constantinople (now Istanbul, Turkey), the sea level at the site where Salvador was established had fallen by about 2.5 meters.

Based on geological evidence, Martin *et al.* (1987) demonstrate that the relative sea level variations of the Salvador shoreline reached a magnitude of 5 meters higher than the present day on a historical scale, in less than 8,000 years. This variation led to flooding of the city's coastal plain a long time ago. Since most of the world's population lives on shorelines, changes of such a magnitude can create hazardous scenarios that destroy most of cities' coastal infrastructure. Whether or not climate and sea level changes are due to human activity, they must be taken into account in the future planning and management of cities.



**Figure 8: Relative sea level changes at the coast of Salvador (Bahia/Brazil), using data provided by Martin *et al.* (1987), compared to historical subdivisions and events in ancient cities.**

City planners must assume that city infrastructure is a legacy for generations to come and for biodiversity. Geodiversity elements that provide raw material for our societies also provide ecosystem services and provide habitats for other living organisms, ensuring the biodiversity of the planet. City rivers are not only drainage systems; they are also part of the sedimentary cycle, and ensure the flux of particles, such as sand and mud, that prevents coastal erosion.

Geoconservation supports the preservation of Earth element knowledge services, and may allow future generations to understand the planet's evolution in detail, recognize the risks of building infrastructure in certain territories, and also identify areas where occupation should be avoided. In many cases unoccupied areas can be designated as protected areas under specific local or national codes and used for leisure activities, which would also improve the quality of life for city dwellers or a space for promoting biodiversity in urban areas.

The planning of cities today and in the future should incorporate a wider time analysis on a geological scale of time and space, where geodiversity



elements and geoheritage can be finite or renewable. Policies are needed that consider engineering projects to promote minimal interference in relief areas, reuse raw materials, minimize waste, and prevent the destruction of natural areas around the metropolises due to waste disposal. Local policies should prevent the occupation of river and coastal plains, and also river tunneling, in order to maximize water provision and the hydrological cycle, promote natural diversity in urban spaces, and thereby mitigate risks from drought, floods or the long-term effects of sea level changes.

In general, natural diversity must be evaluated as an asset rather than an obstacle to human occupation. This needs to be a new worldwide paradigm for the coexistence of humans and abiotic nature in urban territories in climate change scenarios. It is especially relevant in cases where the anthropogenic impact on the urban catchment zone may provoke serious unexpected issues in urban environments when facing extreme hydrological events. Until recently, industrial, urban, and mineral waste was discarded in remote areas away from human habitation. But recent cases in Brazil—such as the water crisis in the city of São Paulo and the pollution of its water reservoirs by untreated wastewater in rivers basins or the collapse of mining dams in the state of Minas Gerais—show that these are not the solution for the future of cities. Both cases illustrate how a potentially catastrophic scenario can cause serious damage to strategic sectors affecting human survival. Looking to the future, we must acknowledge that unexpected hydrological phenomena will be the real consequence of new extreme and chronic events (flood, dam breaks, overflow, river sedimentation, etc.) related to climate change and to human action in natural cycles.

Leopold (1970) argued that: “all ethics so far evolved rest upon a single premise: that the individual is a member of a community of interdependent parts”. His concept of the land ethic is that it “enlarges the boundaries of the community to include soils, waters, plants, and animals, or collectively: the land”. In short, Leopold advocated “a land ethic [that] changes the role of *Homo sapiens* from conqueror of the land-community into plain member and citizens of it. It implies respect for his fellow-members, and also respect for the community as such.



In an urban area, geodiversity elements are part of this land community, and should not be considered simply as raw materials or a landscape where humans build cities and infrastructure. Stakeholders must understand the geological processes and their role in the natural environment where urban interventions take place.

When thinking about the future, citizens and city planners must reframe their decisions within an ethical land use basis, and take on board other ethical paradigms that go far beyond the sustainable (and anthropocentric) point of view. This will ultimately lead to new cities full of natural diversity, and quality of life for all members of their communities. Although regarded as utopian, Leopold reminds us that the land use ethic is still mainly governed by the economic self interest that emerged a century ago. A paradigm shift in city management and local urban land use policies is vital to our survival in the Earth's dynamic system, with its rapidly changing physical and chemical conditions. If we remain entrenched in old paradigms, human existence on the planet will go down as just a brief event in Earth's long history.

Considering that since the earliest first cities were built, abiotic nature has constituted an essential component of urban landscapes, geological inventories and geodiversity assessments should be included in cities' master plans. The widespread recognition of geodiversity values must underpin new legal codes that ensure the management and protection of sites, guided by their regulating, provisioning, and cultural services, taking full account of climate change scenarios and the geological timescale in the Earth's processes. Although this may be an emerging reality in some cities in developed countries, it is far from the reality in the most populated cities of the world, particularly in developing or less developed countries.



## 6. References

- BRILHA, J.** (2016). Inventory and quantitative assessment of geosites and geodiversity sites: A review. *Geoheritage*, 8(2), 119-134. doi:10.1007/s12371-014-0139-3
- CEVASCO, R., MORENO, D., & HEARN, R.** (2015). Biodiversification as an historical process: An appeal for the application of historical ecology to bio-cultural diversity research. *Biodiversity and Conservation*, 24(13), 3167-3183. doi:10.1007/s10531-015-0943-3
- FLORES URUSHIMA, A.** (2015). Territorial prospective visions for Japan's high growth: The role of local urban development. *Nature and Culture*, 10(1), 12-35.
- GORDON, J. E., BARRON, H. F., HANSOM, J. D., & THOMAS, M. F.** (2012). Engaging with geodiversity—why it matters. *Proceedings of the Geologists' Association*, 123(1), 1-6. doi:10.1016/j.pgeola.2011.08.002
- GRAY, M.** (2017). Geodiversity: The backbone of geoheritage and geoconservation. In: Reynard, E. & Brilha, J.: *Geoheritage – Assessment, Protection and Management*. Elsevier doi:10.1016/B978-0-12-809531-7.00001-0
- HAINES-YOUNG, R. & POTSCHEIN, M.** (2013) CICES v4.3 – Revised report prepared following consultation on CICES Version 4, August – December 2012. EEA Framework Contract No EEA/IEA/09/003.
- ILIĆ, M. M., STOJKOVIĆ, S., RUNDIĆ, L., ČALIĆ, J., & SANDIĆ, D.** (2016). Application of the geodiversity index for the assessment of geodiversity in urban areas: An example of the Belgrade city area, Serbia. *Geologia Croatica*, 69(3), 325-336. doi:10.4154/gc.2016.27
- IPCC** (2014) *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.). IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.
- LARWOOD, J. G., BADMAN, T., & MCKEEVER, P. J.** (2013). The progress and future of geoconservation at a global level. *Proceedings of the Geologists Association*, 124(4), 720-730. doi:10.1016/j.pgeola.2013.04.001
- LEFÈBVRE, H.** (1970). *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard
- LEOPOLD, A.** (1970) *A Sand County Almanac, With Essays on Conservation from Round River*. Ballantine Books. New York - USA.



- MARTIN, L.; SUGUIO, K.; FLEXOR, J-M; DOMINGUEZ, J.M.L. AND BITTENCOURT, A.C.S.P. (1987) Quaternary evolution of the central part of the Brazilian coast. The role of relative sea-level variation and of a shoreline drift. In: Quaternary Coastal Geology of West Africa and South America, UNESCO Report in Marine Science, 43, 97-145.
- PEREIRA, R. F., BRILHA, J. & MARTINEZ, J. E. (2008) Proposta de enquadramento da geoconservação na legislação ambiental brasileira. Memórias e Notícias- Revista Cient. do Dept. de Ciências da Terra e do Museu Mineralógico e Geológico da Universidade de Coimbra. No.- 3 (Nova Série). Coimbra-PT, p- 491- 499. Available at: [http://sigep.cprm.gov.br/destaques/Pereira\\_Brilha\\_Martinez\\_GDCL\\_2008.pdf](http://sigep.cprm.gov.br/destaques/Pereira_Brilha_Martinez_GDCL_2008.pdf), downloaded at June 24<sup>th</sup>, 2019.
- PEREIRA, R. F. (2010) Geoconservação e desenvolvimento sustentável na Chapada Diamantina (Bahia – Brasil). Tese de doutoramento, Escola de Ciências da Universidade do Minho (Braga/Potugal). 295 p. Available at: <http://hdl.handle.net/1822/10879>, downloaded at June 24<sup>th</sup>, 2019.
- PORTAL, C., & KERGUILLEC, R. (2018). The shape of a city: Geomorphological landscapes, abiotic urban environment, and geoheritage in the western world: The example of parks and gardens. *Geoheritage*, 10(1), 67-78. doi:10.1007/s12371-017-0220-9
- SHARPLES, C. (2002) Concepts and Principles of Geoconservation. Published electronically on the Tasmanian Parks & Wildlife Service website (Version 3). Available at: <http://dpipwe.tas.gov.au/Documents/geo-conservation.pdf>, downloaded at June 24<sup>th</sup>, 2019.
- SIVAKUMAR, B. (2011). Water crisis: From conflict to cooperation-an overview. *Hydrological Sciences Journal*, 56(4), 531-552. doi:10.1080/02626667.2011.580747
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS UNDESA (2012) World Urbanization Prospects: The 2011 Revision. New York: United Nations.





## A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO NAS AUTARQUIAS

*The question of participation in autarchies*

**José Fidalgo Gonçalves**

ISEC Lisboa — [jose.fidalgo@iseclisboa.pt](mailto:jose.fidalgo@iseclisboa.pt)  
<https://orcid.org/0000-0003-3776-4592>

**Paulo Louro**

ISEC Lisboa — [paulo.louro@iseclisboa.pt](mailto:paulo.louro@iseclisboa.pt)  
<https://orcid.org/0000-0003-1221-1668>

**Madalena Corte Real**

ISEC Lisboa — [madalena.cortereal@iseclisboa.pt](mailto:madalena.cortereal@iseclisboa.pt)  
<https://orcid.org/0000-0001-7630-6362>

**RESUMO:** Face ao crescente reconhecimento da importância de mecanismos de participação na governação pública, o presente texto pretende apresentar uma reflexão sobre as atuais práticas existentes no contexto do poder local em Portugal. Neste sentido, é feita uma contextualização problemática, tendo por base uma reflexão em torno da crescente complexificação da sociedade, as atuais recomendações ao nível europeu e global e a definição dos conceitos de governança, de política e de ação pública. Segue-se um ponto dedicado à questão do envolvimento de stakeholders face a diferentes eixos de ação. Será ainda apresentada uma tipologia exploratória e uma análise dos mecanismos formais e informais, que são atualmente utilizados pelas autarquias de forma direta e digital. A reflexão final aponta para o facto de, não obstante se verificar uma evolução das formas de participação, ainda existirem muitos constrangimentos, nomeadamente a necessidade de melhorar o conteúdo e a forma de comunicação, a transparência, de atender às especificidades locais e de reconhecer que mais governança significa maior legitimidade e poder na deliberação.

**PALAVRAS-CHAVE:** participação, governança, autarquias, *stakeholders*; tipologia de formas de participação



**ABSTRACT:** Given the growing recognition of the importance of participation mechanisms in public governance, this paper presents a reflection on current practices in the context of local government in Portugal. A problematic contextualisation is undertaken, based on a reflection on the growing complexity of society, current recommendations at European and global levels, and the definition of the concepts of governance, policy and public action. This is followed by an examination of the issue of stakeholder involvement in various lines of action. An exploratory typology and analysis of the direct and digital mechanisms currently used by formal and informal autarchies are also proposed. The final reflection highlights the fact that, although forms of participation are evolving, there are still many constraints, namely the lack of transparency, and the need to improve the content and form of communication, to take into account specific local characteristics, and to recognise that more governance means more legitimacy and power in deliberation.

**KEYWORDS:** participation, governance, municipalities, stakeholders; typology of forms of participation.

**RESUMEN:** Dado el creciente reconocimiento de la importancia de los mecanismos de participación en la gobernanza pública, este texto tiene por objeto presentar una reflexión sobre las prácticas actuales en el contexto del gobierno local en Portugal. En este sentido, se realiza una contextualización problemática, basada en una reflexión en torno a la creciente complejidad de la sociedad, las recomendaciones actuales a nivel europeo y mundial, y la definición de los conceptos de gobernanza, política y acción pública. A continuación, se dedica un punto a la cuestión de la participación de *stakeholders* frente a las diferentes líneas de actuación. También se presentará una tipología exploratoria y un análisis de los mecanismos que utilizan actualmente las autarquías formales e informales, de manera directa y digital. La reflexión final apunta al hecho de que, si bien hay una evolución en cuanto a las formas de participación, todavía existen muchas limitaciones, a saber, la necesidad de mejorar el contenido y la forma de la comunicación, la transparencia, de tener en cuenta las especificidades locales y de reconocer que más gobernanza significa más legitimidad y poder en la deliberación.

**PALABRAS CLAVE:** participación, gobernanza, municipios, *stakeholders*; tipología de las formas de participación



**RESUM:** Vist el creixent reconeixement de la importància dels mecanismes de participació en la governança pública, aquest text té per objecte presentar una reflexió sobre les pràctiques actuals en el context del govern local a Portugal. En aquest sentit, es realitza una contextualització problemàtica, basada en una reflexió entorn de la creixent complexitat de la societat, les recomanacions actuals a nivell europeu i mundial, i la definició dels conceptes de governança, política i acció pública. A continuació, es dedica un punt a la qüestió de la participació de *stakeholders* enfront de les diferents línies d'actuació. També es presentarà una tipologia exploratòria i una anàlisi dels mecanismes que utilitzen actualment les autarquies formals i informals, de manera directa i digital. La reflexió final apunta al fet que, si bé hi ha una evolució quant a les formes de participació, encara existeixen moltes limitacions, a saber, la necessitat de millorar el contingut i la forma de la comunicació, la transparència, de tindre en compte les especificitats locals i de reconèixer que més governança significa més legitimitat i poder en la deliberació.

**PARAULES CLAU:** participació, governança, municipis, *stakeholders*; tipologia de les formes de participació

## 1. Introdução

O presente artigo enquadra-se no âmbito de uma pesquisa exploratória, em curso, intitulada “Análise de Instrumentos de Gestão do Território”, onde se pretende identificar os mecanismos de participação utilizados pelas autarquias.

Em termos de governação pública em Portugal, o país é gerido pelo poder central e pelas autarquias locais, nomeadamente os municípios (cujos órgãos são a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal) e as freguesias (cujos órgãos são a Junta de Freguesia e a Assembleia de Freguesia) eleitos por sufrágio direto e universal. Não obstante o facto de o ordenamento ser uma competência nacional, a presença no quadro da União Europeia, em particular, tem tido repercussões no sentido de um planeamento mais participado e colaborativo (Ferrão, 2010).



De acordo com o Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, é obrigatório realizar uma consulta pública para os instrumentos de gestão territorial. Considerou o legislador que o grande propósito da consulta pública é fazer a ponte entre a administração local (autarquias) e a sociedade, ou seja, é a forma de o cidadão poder obter informações, emitir opiniões e apresentar críticas a respeito de um determinado assunto.

A Consulta Pública serve para ampliar as discussões e fazer com que nas decisões tomadas a respeito da formulação e definição de futuras políticas públicas haja uma participação mais ativa da sociedade civil, a qual se concretiza, por norma, através de um link criado (aplicação informática) para cada auscultação. Nas autarquias, para além deste mecanismo de participação, existem outros, complementares, sempre com o propósito de envolver os *stakeholders* na procura de formação de consensos.

É neste contexto de análise de modelos participativos, aqui designados por mecanismos de participação, que se desenvolve o presente artigo. Numa primeira parte, visa-se enquadrar a problemática no contexto de crescente complexidade territorial e a consequente necessidade de implementar novos processos de ação pública. O segundo ponto será dedicado ao envolvimento de *stakeholders* tendo em conta a razão para participar, a identificação dos participantes e as formas de participação. A terceira parte consubstancia-se em torno dos mecanismos de participação atualmente existentes. Em jeito de conclusão, serão apresentadas as reflexões finais.

## 2. Problemática

Num contexto em que a sociedade é incomensuravelmente mais complexa, técnica e socialmente, do que as sociedades anteriores (Hall, 2002) a crescente imprevisibilidade e incerteza, influenciadas por diferentes fatores externos, colocam desafios sem precedentes às políticas urbanas. Neste contexto, a “...tradição tecnocrática do ordenamento do território ou do planeamento urbanístico, baseada na concentração de poderes, na confiança, na capacidade de previsão e na visão homogeneizada da sociedade-alvo, dá necessariamente lugar a processos de cooperação, de compatibilização, de auscultação e mediação, de assunção de incerteza e consequente aceitação



da adaptabilidade, ou seja, de graus variáveis de regulação adequados aos níveis de conhecimento e consenso.” (Portas, Domingues & Cabral 2003: 18). Assim, no âmbito do processo de ação coletiva com vista à emancipação democrática, temos o esgotamento da visão moderna, racional e burocrática de governo e de administração de raiz weberiana, a crescente desregulação da vida coletiva associada ao modelo neoliberal e a negociação na procura de compromissos (Ferrão, 2015).

Em particular no contexto europeu, tem-se vindo a verificar uma crescente preocupação de uma política de ordenamento do território mais estratégica e mais proativa, em que a cultura de planeamento deverá assentar no processo de decisão que envolva especialistas do setor, dirigentes políticos, atores económicos, organizações não governamentais e cidadãos em geral (Ferrão, 2015). O relatório da Comissão Europeia responsável pela Política Regional (2011) ‘Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward’, sugere a adoção de uma visão mais holística, através da promoção da inteligência coletiva, focada na reflexão sobre problemas da sociedade, como forma de ajudar a superar as perspetivas setoriais do espaço urbano, através de três processos inter-relacionados que combinam o lugar e as pessoas: (1) partilhar experiências de sucesso local como, por exemplo, a inovação social, métodos de aprendizagem e o diálogo intercultural; (2) identificar uma escala apropriada para os diferentes tipos de intervenção urbana; (3) promover vínculos estáveis e coerentes de cooperação, através de negociação entre agentes e organizações dos diferentes níveis espaciais de intervenção, ao nível de freguesia e de bairro.

Também a Nova Agenda Urbana da Conferência das Nações Unidas (HABITAT III, 2016) refere especificamente que as “cidades e aglomerados humanos” devem incentivar a participação, promover a colaboração cívica e gerar um sentimento de pertença e propriedade entre todos os seus habitantes.

A construção de um processo democrático participativo assenta na efetiva participação popular na tomada de decisão acerca das políticas públicas num compromisso social entre sociedade civil e Estado. Passa por envolver diferentes atores promovendo a criação de diferentes espaços públicos com vista à melhoria da qualidade de vida de um território tendo em conta as especificidades culturais e locais (Addor, 2018).



Neste contexto, surge o conceito de governança que Healey (2003) define como os processos pelos quais as sociedades e os grupos sociais gerem os seus assuntos coletivos numa tentativa, segundo Kearns e Paddison (2000), de gerir e regular a diferença e ser criativo nas arenas urbanas num contexto de mudanças consideráveis. A governança territorial baseia-se, assim, na negociação e compromisso entre atores com valores e interesses distintos em processos de codecisão vinculativos, publicamente escrutináveis e sujeitos a avaliação visando formas sustentáveis de desenvolvimento territorial (Ferrão, 2015).

Duran (1996: 108) considera que Política Pública é o produto de um processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível de recursos através de esquemas interpretativos e escolhas de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da ação. Para Commaile (2004) a abordagem da ação pública tem de ter em conta as ações das entidades públicas, mas também de uma pluralidade de atores públicos e/ou privados que agem conjuntamente, através de interdependências para produzir formas de regulação das atividades coletivas. As políticas parecem, pois, como refere Muller (2000), ser indissociáveis da representação dos problemas, das suas consequências e das soluções concebidas para a sua resolução.

De acordo com Salomon (2002) estamos a passar por uma revolução na “tecnologia” da Ação Pública, “em que se alteraram não só os campos da ação pública, mas também as formas, em particular os Instrumentos” (p.1). No momento atual, os governos lutam invariavelmente com dificuldades nos processos de implementação uma vez que se apoiam num modelo de difusão centro-periferia que se baseia numa teoria do Estado estável, o que é contradito por autores como Schon (1973) que refere a existência permanente de mudanças e de instabilidade.

A multiplicação dos níveis de ação, caracterizada pela forte interdependência dos atores, numerosos e de interesses diversos, naquilo que Commaile (2004) designa por regulação multipolar, vem substituir a anterior regulação centralizada. Esta regulação multipolar corresponderá a uma forma, proces-sualização da ação pública em que deixamos de poder falar de uma aplicação das regras produzidas pelo Estado, mas em que teremos de ter em conta as



discussões e as negociações entre os atores situados em diferentes níveis, ao longo de um dado processo.

Neste contexto, a influência crescente dos níveis intermédios, nomeadamente das autarquias, de novas escalas territoriais (locais, regionais, intermunicipais, urbanas) condicionam e influenciam, cada vez mais, os processos de decisão políticos e a implementação de medidas políticas, pelo que consideramos fundamental conhecer e descrever as formas de participação que ocorrem no governo dos territórios.

A participação, ou a falta dela, é um dos grandes desafios que se coloca às comunidades. Gonçalves (2013), a propósito de um estudo, dirigido às autarquias (Freguesia e Município) da Região de Lisboa e Vale do Tejo, realizado entre 2009 e 2011, refere que a média anual de presença de cidadãos em sessões formais é de 17 cidadãos. Mais recentemente Gonçalves (2019), com base numa análise sobre práticas participativas, realizado em 2017, através da Católica-CESOP, dirigido a cidadãos e a autarquias das regiões de Lisboa, Vale do Tejo e Oeste, conclui que “três quartos dos cidadãos dizem estar pouco ou nada informados sobre a atividade da autarquia” e que “as pessoas participam pouco e muitas não querem participar mais”.

Embora exista um sentimento comum para a procura de novos modos de governação, uma pretensão muito discutida e ensaiada em diversos pontos do mundo, estes resultados demonstram que o direito de participação e o dever de cidadania têm sido arredados do consciente de cada um. Se, por um lado, a participação mais comum, por parte dos cidadãos, é centrada no indivíduo e nos seus próprios problemas e não em questões que afetem a comunidade, por outro lado, as autarquias não podem ficar, apenas, remetidas a uma comunicação unívoca (Gonçalves, 2013).

Em Portugal, segundo Ribeiro (2005), considera-se que a participação é uma oportunidade para criar o acesso do cidadão às estruturas político-administrativas e ao próprio espaço político, ou seja, que incentiva a partilha do poder e proporciona, através desta dinâmica de envolvimento, práticas democráticas na comunidade.

Sabemos da importância que vem ganhando a questão da transparência na avaliação da decisão política. Veja-se, por exemplo, o caso do Observa-



tório da Transparência<sup>1</sup> que se apresenta como um mecanismo promotor da participação pela via do conhecimento. Com este tipo de mecanismos de recolha de dados e de divulgação pública de resultados, a participação será mais valorizada, pois o cidadão fica munido da informação necessária para avaliar, criticar e responsabilizar os decisores, mas também, para perceber o esforço que lhe está a ser pedido.

São muitos e diversos os desafios que se têm vindo a colocar às instituições públicas, em particular às autarquias, nomeadamente a definição de novos modelos de interatividade com o cidadão que permitam aprofundar e compreender uma relação, por vezes complexa, e para organizar uma sistematização regulada de procedimentos que permitam validar atos administrativos praticados pelos órgãos autárquicos (Mozzicafreddo, 2007). É neste sentido que, de seguida, procuramos fundamentar a importância do envolvimento (participação) de *stakeholders*.

### 3. Envolvimento de stakeholders

O conceito de envolvimento de *stakeholders* enfatiza a importância de ser inclusivo e a perspetiva de o fazer de forma continuada. Envolver os *stakeholders* não é (apenas) um fim em si mesmo, mas um processo que visa encontrar soluções mais participativas na produção do território.

Originalmente, o termo *stakeholders* foi criado no contexto de gestão de negócios na década de 80, ficando consagrado por Freeman (1984), ao definir o conceito como um grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado a/pela implementação dos objetivos de uma empresa. O âmbito alargou-se muito para além do contexto empresarial, considerando que *stakeholder* é qualquer pessoa, grupo ou organização, com interesses numa determinada questão (ou organização, estratégia, projeto, ideia), seja porque pode afetá-la (por ter influência, conhecimento ou experiência na matéria), seja porque é (ou pode vir a ser) afetada por ela, tanto positiva como negativamente. Realça-se, assim, a noção de que há um interesse comum que cabe aos *stakeholders* assegurar.

---

1. [https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id\\_lin\\_gua=1&pag=7857](https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lin_gua=1&pag=7857). Acedido em 2020-02-14



Esta é a razão pela qual se torna fundamental identificar e mapear os *stakeholders*, através de uma segmentação por áreas de interesse, sem esquecer que todos afetam ou são afetados por qualquer decisão que venha a ser assumida pela comunidade. A partir da segmentação, torna-se necessário que a autarquia defina o modelo de participação. Neste sentido, Freeman (1984) recomenda que se elabore um plano tendo em linha de conta três eixos de ação: (1) Porquê participar (motivação e objetivos); (2) Quem participa (identificar e mapear); (3) Como participar (forma de participar).

Porquê participar (motivação e objetivos): é importante apresentar de forma sintética e clara aos *stakeholders* informações relativas:

À principal forma/meio para alcançar o objetivo;

Ao que se espera alcançar com o processo de participação;

À demonstração do impacto positivo esperado com este objetivo e processo.

Em nosso entender, promover o desenvolvimento da confiança entre *stakeholders*, para além de criar a oportunidade de fazer parte do processo de tomada de decisão sobre uma questão onde é parte interessada, traduz-se na corresponsabilização de todos, num processo que a todos diz respeito.

Quem participa (identificar e mapear): começar por definir critérios de seleção que assegurem a representação de todos os grupos de interesse, a diversidade de pontos de vista e, sobretudo, daqueles que podem afetar o andamento do projeto, positiva ou negativamente. E, de seguida, elaborar um mapa organizado, de acordo com o seu contributo direto ou indireto para a questão em apreço.

Como participar (forma de participar): existem diferentes níveis de participação dos *stakeholders* e para cada nível existem metodologias adequadas. De entre as várias formas de participar apresentamos quatro possíveis, de acordo com o objetivo proposto:

Consulta: a organização faz perguntas, os *stakeholders* respondem (inquéritos, *focus group*, workshops, entrevistas, ...)

Envolvimento: aprendizagem mútua, ações da organização e dos *stakeholders* são independentes (painéis de conselheiros, processos de cons-



trução de consensos, encontros diversos; workshops com dinâmica participativa, ...)

Colaboração: aprendizagem e ações comuns (parcerias, iniciativas conjuntas entre diversos *stakeholders*, ...)

Governança: os *stakeholders* tomam decisões e desempenham um papel na governança (integrar a posição dos *stakeholders* na definição de estratégias e na decisão de gestão)

Neste raciocínio depreende-se que o envolvimento das pessoas numa discussão sobre problemas da sociedade, onde a resposta/solução está nos próprios intervenientes, será conduzido numa perspetiva de acautelar os interesses dos cidadãos de hoje e os do futuro. Através de mecanismos de participação mais apelativos para as pessoas e para as organizações da comunidade, cuja abordagem seja direcionada para problemas de interesse comum a todos ou à grande maioria dos atores-interventores, estes terão tendência para acompanhar o processo ao longo do percurso. A importância que lhe é atribuída está diretamente relacionada com a qualidade do bem, da atividade ou do serviço que é fornecido ou consumido e com os custos económicos, sociais e ambientais que lhes estão associados (Gonçalves, 2019).

Neste contexto, entendemos necessário fazer uma reflexão sobre os mecanismos de participação existentes nas autarquias. Por isso, desenvolvemos, de seguida, uma tipologia experimental sobre os mecanismos de participação utilizados na administração local. Partimos do pressuposto que mecanismos de participação são instrumentos de recolha de contributos capazes de gerar interatividade entre a autarquia e *stakeholders*, no sentido de elaborar estratégias orientadas para a prossecução de objetivos comuns.

#### 4. Mecanismos de participação

A questão da interatividade entre e com os cidadãos e as organizações da sociedade civil tem merecido a atenção de vários investigadores nacionais e internacionais (p. ex., Arnstein, 1967, Connor, 1988, Fung, 2006, Brodie et al., 2009, Bilhim 2004, Abreu, 2002, Ribeiro 2005) e das instituições mundiais e europeias (p. ex., ONU, UE). O uso de mecanismos de participação formais e informais, como fóruns de deliberação para a construção de con-



sensos, está também expresso na Declaração do Milénio das Nações Unidas e do Consenso de Monterrey (2002), em que se destaca a importância da governança para o desenvolvimento sustentável.

Torna-se relevante lembrar que a democracia é, no seu fundamento, o vínculo entre cidadãos e a efetiva relação de comunicação e participação na gestão do bem comum. Surgem assim, promovidas por diversas instituições nacionais e internacionais, novas propostas para o envolvimento e a cooperação das pessoas, como são exemplo a Agenda 21 Local (A21Local), as práticas de auscultação descentralizada e de orçamento participativo nas autarquias. A questão está na sua real implementação pelas autarquias.

Para além dos mecanismos de participação que fazem parte das obrigações e do funcionamento legal das autarquias e que estão formalizadas em legislação, existem outros não instituídos como prática formalmente explícita (Quadro 1), mas necessários para promover um maior envolvimento de todos na resposta aos desafios do século XXI. Essa constatação remete, portanto, à necessidade de pensar novas formas de participação na administração autárquica que sejam mais motivadoras para as pessoas e as organizações.

A proposta de tipologia exploratória de mecanismos de participação, a seguir apresentada, está assente no pressuposto acima e insere-se numa perspetiva estratégica de comunicação, orientada para diferentes segmentos da sociedade e para a promoção do envolvimento das pessoas e das organizações na vida política de uma comunidade local.

De forma a perceber os resultados da implementação dos mecanismos de participação, enquanto estruturas de apoio à decisão e de promoção da interatividade entre a autarquia e as pessoas, exploram-se os exemplos que se seguem (Quadro 1), mostrando, em *itálico*, (1) os mecanismos já existentes e que são prática obrigatória e inscrita nas funções da administração local; em *itálico* e *sublinhado* (2) os que são prática regular e dependem da iniciativa das autarquias. Para melhor os distinguir, optou-se por agrupá-los numa matriz. Assim, em coluna, estão os mecanismos de participação direta e de participação virtual e, em linha e em primeiro lugar, os mecanismos formais e obrigatórios, isto é, os formalmente instituídos nas funções da administração local. Em segundo lugar, constam os que foram designados mecanismos contingentes, os quais não são explicitamente referidos nas funções da admi-



nistração local, mas que constituem prática mais ou menos corrente. Assim, entende-se como mecanismos ‘formais’ os que constam da legislação em vigor, e por mecanismos ‘informais’ os desenvolvidos sem obrigação legal.

**Quadro 1- Tipologia exploratória de mecanismos de participação**

| Mecanismos                | Participação direta                                    | Participação virtual                                                              |
|---------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Formais                   | Assembleias deliberativas                              | Consulta pública de propostas de regulamentos e planos<br>Petições<br>Reclamações |
|                           | Reuniões públicas de executivos                        |                                                                                   |
|                           | Consulta pública de propostas de regulamentos e planos |                                                                                   |
|                           | Referendo                                              |                                                                                   |
|                           | Petições                                               |                                                                                   |
|                           | Reclamações                                            |                                                                                   |
| Informais<br>Contingentes | Movimento associativo                                  | Orçamento participativo<br>A Minha Rua                                            |
|                           | Orçamento participativo                                |                                                                                   |
|                           | A21Local (fóruns de discussão)                         |                                                                                   |
|                           | Auscultação descentralizada                            |                                                                                   |

**Fonte: elaboração própria**

Entende-se aqui por participação direta as iniciativas que envolvem a presença física das pessoas, em encontros promovidos pela autarquia local, e por participação virtual todas as manifestações e contributos endereçados para e pelos cidadãos às autarquias locais, por meio da rede digital (Internet). Da matriz apresentada, resultam cinco categorias:

Na intersecção da linha dos mecanismos formais e da coluna de ‘participação direta’, identificam-se os mecanismos de participação já existentes e consignados na administração autárquica portuguesa, que, de acordo com a lei, são as assembleias deliberativas e as reuniões de executivos. Incluíram-se também as consultas públicas de propostas de regulamentos e planos (p. ex., PDM – Planos Diretores Municipais, Carta Educativa e Plano de Emergência e Proteção Civil), Referendo, Petições e as Reclamações, mesmo sendo elas, em muitos casos, inócuas em termos de criação de espaços de participação e de reorganização dos procedimentos e processos de execução;



Na intersecção da linha dos mecanismos ‘formais’ com a coluna da ‘participação virtual’, reconhecem-se os mecanismos de Consulta pública de propostas de regulamentos e planos, Petições e Reclamações, enquanto fóruns de Participação;

Na intersecção da linha dos mecanismos ‘informais’ contingentes com a coluna da ‘participação indireta’, identificam-se os seguintes mecanismos: movimento associativo, orçamento participativo, A21 Local e Auscultação descentralizada;

Na intersecção da linha dos mecanismos ‘informais’ contingentes com a coluna da ‘participação virtual’, reconhecem-se os mesmos mecanismos existentes na coluna da esquerda que também funcionam pela via online, como são o caso da Consulta pública de propostas de regulamentos e planos, Petições, Reclamações, Orçamento Participativo e, também, A Minha Rua, enquanto fórum de Participação exclusivamente (virtual) pela via online.

#### *4.1 Mecanismos ‘formais de participação direta’*

**Assembleias deliberativas:** em Portugal, nas autarquias locais, as Assembleias Deliberativas são constituídas por eleitos locais, na proporção do resultado das eleições diretas para o respetivo órgão local. Têm composição e atribuições consagradas pelo Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (regime Jurídico das Autarquias Locais) e constituem espaços de participação onde as pessoas podem colocar questões e propostas aos eleitos locais. Realizam-se quatro sessões anuais obrigatórias, porém, esse número poderá aumentar, por deliberação da Assembleia, dando lugar a sessões extraordinárias. Por ser um órgão predominantemente político é também um espaço de participação de escrutínio popular. No entanto, o que se constata é que, em termos de participação popular, ela é praticamente inexistente, o que mostra bem as limitações e a ineficiência desses mecanismos como espaços de participação. Uma parte da justificação reside na própria estrutura de funcionamento das assembleias, cuja agenda obriga a espaço próprio para intervenção do público onde podem apresentar as suas questões, sendo vedada a sua participação durante a ‘discussão política’. São, portanto, espaços de participação



muito pouco *user friendly* que, ao contrário de atrair as pessoas para participar, as afastam, excluindo-as dos processos decisórios.

**Reuniões públicas de executivos:** são espaços de reunião pública dos eleitos para esse órgão local e são, da mesma forma que os anteriores, abertos à participação da população. Reúnem-se, em sessão pública, obrigatoriamente, uma vez por mês, onde também se constata a fraca afluência de público.

**Consulta pública de propostas de regulamentos e planos:** decorrente de obrigação legal, as autarquias, após discussão de documentos nas assembleias deliberativas sob proposta da Câmara Municipal (p. ex., PDM, CE, PMEPC), divulgam-nos publicamente, afixando os resultados em painéis informativos - nos chamados 'lugares de costume' - e/ou em Plataforma Digital, para recolha de contributos. Esses contributos, quando existem, são novamente analisados e regressam às assembleias respetivas para serem, de novo, discutidos e aprovados. Tais processos agregam uma maior participação de pessoas: o número varia, caso a caso, na proporção da polémica de afetação dos interesses dos residentes (famílias e/ou organizações locais). Pela experiência dos autores, por norma, o número de participações é reduzido, mas seria desejável que se realizasse um estudo que permita perceber qual o número médio de participação de indivíduos neste modelo de auscultação.

**Referendo:** como se pode ler no site oficial da Comissão Nacional de Eleições (CNE<sup>2</sup>) "Referendo é um instrumento de democracia direta, pelo qual cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se, por sufrágio direto e secreto, sobre questões que órgãos do poder político pretendam resolver mediante ato normativo, sobre questões concretas da competência de órgãos das autarquias locais ou da competência das respetivas assembleias legislativas regionais ou do governo regional. A Constituição consagra três tipos de referendo, o de âmbito nacional, o de âmbito local e o de âmbito regional." Até hoje, segundo a mesma fonte (CNE), em Portugal realizaram-se três de âmbito nacional e cinco promovidos pelas autarquias locais. Considerando que a Constituição Portuguesa determina que "o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores

---

2. <http://www.cne.pt/content/referendo>. Acedido em 2020-01-26.



inscritos no recenseamento”, à exceção de dois referendos de iniciativa das autarquias locais, todos os restantes foram considerados inválidos.

**Petições:** é um instrumento de participação política dos cidadãos que consiste no direito de apresentar exposições escritas para defesa de direitos, da Constituição, da lei ou do interesse geral. Conforme previsto na Constituição e na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, passa pela apresentação de um pedido ou de uma proposta, a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública, no sentido de que tome, adote ou proponha determinadas medidas. No Artigo 8.º é referido que o exercício do direito de petição obriga a entidade destinatária a receber e examinar as petições, representações, reclamações ou queixas, bem como a comunicar as decisões que forem tomadas. Com o referido na Lei, o exercício do direito de petição não está sujeito a qualquer forma ou a processo específico (Art. 9.º) pelo que a plataforma online vem facilitar a realização e a mobilização para os diferentes temas.

**Reclamações:** são todas as ‘queixas’, contributos, sugestões e propostas de melhoria endereçados pelas pessoas às autarquias. A percentagem de participação varia conforme a credibilidade e a capacidade de resposta da administração local. A maioria das questões são direcionadas para problemas que afetam a rua ou o bairro de cada cidadão reclamante (p. ex., roturas de abastecimento, buraco na rua, etc.). Nesses casos, as organizações autárquicas, por norma, estão preparadas para responder de imediato, mas não o estão para a análise de causas, isto é, para avaliar a causa do problema e encontrar uma solução duradoura ou, ainda, reorganizar procedimentos de forma a evitar que o mesmo problema suceda novamente. Em suma, as autarquias entendem a reclamação como uma crítica negativa e não como um contributo para a melhoria e correção do serviço, como seria desejável. Apesar de não constituir exatamente um espaço de participação, resolveu-se incluir esta prática como forma de participação, pelo facto de estar instituída na legislação.

#### *4.2 Mecanismos ‘informais contingentes de participação direta’*

**Movimento associativo:** é resultante da união de esforços da sociedade civil na defesa de interesses comuns e envolve todo o tipo de associações locais, que nascem com objetivos diversos, nomeadamente em áreas como a



cultura, o desporto, a solidariedade social, humanitária, ambiental, economia, política, etc. Por norma, a autarquia reúne-se no início de cada mandato autárquico para recolher contributos e acordar o regulamento de funcionamento, incidindo a sua preocupação sobre critérios de distribuição de apoios pecuniários da autarquia para as diversas coletividades. Essa distribuição é definida em função da tipologia de atividade (p. ex., cultural, desportiva, recreativa, ou outra), do número de associados e de praticantes envolvidos. Anualmente, reúne-se em cerimónia pública para assinar os protocolos de distribuição de subsídios de apoio ao funcionamento, obras e manutenção dos equipamentos das coletividades. Apesar de ser um exemplo de envolvimento das estruturas da sociedade civil na atividade das comunidades locais, o que se percebe é que, na maioria dos casos, essa colaboração ocorre entre a autarquia e as associações, mas é reduzida entre as próprias coletividades, revelando falta de articulação e de empenho na prossecução de interesses comuns. É, portanto, necessário promover uma maior articulação, gerando mais sinergias e envolvimento nos objetivos comuns da comunidade.

**Orçamento participativo (OP):** é um mecanismo de participação que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos locais, por meio de processos de participação da população. Segundo dados do Atlas dos Orçamentos Participativos (Dias et al, 2019) existem mais de 11000 processos de Orçamento Participativo em curso no mundo, distribuídos pelas componentes setoriais, temáticas, territoriais e redes internacionais, sendo a maior percentagem a da componente territorial. As experiências registadas e ativas de orçamento participativo, segundo aquela fonte, acontecem sobretudo na Europa (39%), na América do Sul (26%) e na Ásia (23%). No Brasil, mais de 400 governos locais implementaram o sistema de orçamento participativo. Essa ferramenta tem comprovado ser essencial para estabelecer compromissos entre os governos locais e a população, constituindo-se como um ativo de mobilização para o envolvimento e a participação dos cidadãos (Santos, 2012). Em Portugal, considera-se que esse mecanismo é uma oportunidade para criar acessos dos cidadãos às suas estruturas político-administrativas e ao próprio espaço político, ou seja, incentiva a partilha do poder e proporciona, por meio dessa dinâmica de envolvimento, práticas democráticas na comunidade (Ribeiro, 2005). De acordo com Dias et al. (op. cit) 124 autarquias portuguesas apresentam práticas de orçamento participativo. Pode concluir-se que os OP, na sua diversidade, parecem ser excelentes pontos de partida para uma democracia participativa e de proximidade.



**Agenda 21 Local** (fóruns de discussão): é um processo participativo orientado para o desenvolvimento sustentável, que inclui um conjunto de procedimentos para levantamento das perceções sobre as medidas a corrigir/melhorar, contribuindo, assim, para a elaboração de planos estratégicos que proporcionem o bem-estar social e ambiental da comunidade, ou seja, para a qualidade de vida das pessoas. Estes fóruns de discussão, foram de grande utilidade em alguns municípios para a elaboração de diversos instrumentos de gestão, nomeadamente o Plano Diretor Municipal (PDM) e Carta Educativa (CE). Não foi possível efetuar a atualização do número de processos ativos. Presumimos que a grande maioria dos municípios deixaram de implementar este mecanismo de participação.

**Auscultação descentralizada:** refere-se a todo o tipo de auscultação da população fora da sede da autarquia, no mesmo sentido que Mário Soares e, mais recentemente, Marcelo Rebelo de Sousa, enquanto Presidentes da República, designaram de “Presidência Aberta” ou Jorge Sampaio, na mesma função, designou de “Presidências temáticas” ou por “Semanas Temáticas”. Esta é uma prática muito frequente nas autarquias (municípios e freguesias) como, por exemplo, em Loures<sup>3</sup> em que o “Mais perto de si” tem por objetivo “ouvir a população e encontrar soluções”, ou, sessões de sensibilização e de esclarecimento no âmbito das consultas públicas, nomeadamente a propósito do Plano Estratégico, do Plano Diretor Municipal ou da Carta Educativa, que acontecem na maioria dos municípios portugueses. Sendo geralmente considerada uma prática interessante não é ainda possível aferir o nível de envolvimento da cidadania uma vez que não existem registos, ou não são publicados, sobre os participantes. Esta situação não nos permite ter uma ideia do nível do grau de participação, bem como, a quantidade de contributos recolhidos e integrados nos planos estratégicos e/ou de ação das autarquias.

#### *4.3 Mecanismos ‘informais contingentes de participação virtual’*

**A Minha Rua** é um mecanismo virtual de interatividade e de comunicação, entre o cidadão e autarquia. Por meio desta aplicação todos os cidadãos podem participar ativamente na gestão da sua rua/bairro, informando problemas e propondo resoluções e melhorias diretamente à autarquia. “A Minha

---

3. Jornal Municipal de Loures, a 21 de julho de 2018.



Rua” permite aos cidadãos reportar as mais variadas situações relativas a espaços públicos, desde a iluminação, jardins, passando por veículos abandonados ou a recolha de eletrodomésticos danificados. Com fotografia ou apenas em texto, todos os relatos são encaminhados para a autarquia selecionada, que lhe dará conhecimento sobre o processo e eventual resolução do problema<sup>4</sup>”. O cidadão pode acompanhar, passo a passo, a evolução da situação/tratamento dado ao processo (fase 1- em análise; fase 2- em resolução e/ou; fase 3- resolvido). Face ao potencial que este mecanismo virtual apresenta, em termos de envolvimento, seria interessante conhecer os resultados, de forma pública, sobre o total de participantes e reclamações.

Existindo limitações para a categorização de uma tipologia de mecanismos de participação que sirva de orientação para a formulação de políticas públicas adequadas, sobretudo pela dificuldade de identificar, com rigor, fontes fidedignas que permitam aferir que práticas de participação estão a ser desenvolvidas nas diversas autarquias, o que nos propomos será desenvolver novos estudos que demonstrem: (1) quais são, atualmente, as práticas participativas desenvolvidas pelas autarquias; (2) os seus custos associados (de participação e não participação); (3) os seus resultados em termos de participação efetiva na gestão da ‘coisa pública’ e (4) definição de formas de instituir novos mecanismos de participação que sejam verdadeiramente inclusivos e que respondam eficazmente aos desafios da sustentabilidade.

## 5. Reflexões finais

Os mecanismos de participação formais, legalmente previstos, nomeadamente ao nível da elaboração de instrumentos de gestão territorial, refletem uma crescente preocupação, pelo menos teórica, de um maior envolvimento dos cidadãos. Fora das medidas legalmente impostas, as autarquias encontram-se em diferentes patamares quanto ao envolvimento da sociedade civil.

---

4. <https://servicos.portais.ama.pt/Portal/AMR/situationReport.aspx>. Acesso a 07 dez.2019.



Na prática, os mecanismos existentes apresentam ainda lacunas em termos de comunicação, começando, antes de mais, com a pouca informação que é disponibilizada nos próprios sites das câmaras. A questão da linguagem, muito técnica, é igualmente um entrave para a maioria da população, parecendo pertinente continuar a investigar quais os canais e códigos que sejam elementos facilitadores de um maior envolvimento dos cidadãos.

Para alguns representantes do governo local, estimular a participação ainda é sinónimo de abdicar do poder ao invés de encarar a codecisão como um processo de maior legitimação de ações concretas, complementar à representatividade garantida aos eleitos através de eleições livres, plurais e democráticas. Reforçar a comunicação das deliberações tomadas em função dos resultados da participação popular, de forma a capacitar as pessoas e fazê-las sentir que a sua opinião conta, é um desafio das autarquias, em simultâneo com a transparência dos processos de decisão.

O objetivo da disseminação de mecanismos de participação, só pode ser o de contribuir para a criação de estratégias orientadas para a prossecução de objetivos comuns. Estratégias que tendam a promover impactos diretos na qualidade de vida dos cidadãos. Assim, para as autarquias, a auscultação dos cidadãos e organizações da sociedade civil, constitui-se como um fator indispensável, para perceber as suas necessidades e anseios, mas, também, para regular as dinâmicas comportamentais e territoriais. Estas dinâmicas poderão ajudar a formular políticas públicas, com o envolvimento e a participação de todos os *stakeholders* (indivíduos e entidades coletivas), não só na definição de medidas de resposta como, também será desejável, na sua implementação e monitorização.

A crescente preocupação, que temos vindo a verificar, dos governos locais na promoção de mecanismos de participação parece não ter, ainda, produzido resultados suficientemente positivos para que possamos considerar que o objetivo de promover a participação, entendida enquanto diálogo de proximidade efetiva e de capacitação da comunidade local com vista ao seu envolvimento na decisão do desenvolvimento territorial, tenha sido alcançado.

A identificação, a que nos propomos dar continuidade, dos mecanismos que promovem maior participação e que se mostram mais eficazes na perceção de ligação ao território podem, neste contexto, trazer informação que



permita aos executivos municipais tomar decisões que levem a uma maior proximidade das necessidades e expectativas de cidadãos e entidades coletivas.

Sabemos da morosidade destes processos, da necessidade de experimentar caminhos e afinar metodologias que melhor se adequem a cada território, em função das suas características, mas, sabendo que a promoção da participação é um dos elementos fundamentais para contrariar a crescente falta de confiança nas instituições e nas elites políticas. Importante será que os governos locais, enquanto primeiros representantes das populações e do sistema democrático, possam reforçar os meios, os canais e as experiências de promoção da participação. Pela nossa parte, procuraremos acompanhar este processo investigando as experiências que vão sendo produzidas e o resultado das mesmas.

## Bibliografia

- ABREU, P.** (2002). *New Information Technologies in Public Participation: A Challenge to Old Decision-making Institutional Frameworks*. Ph.D. Thesis, MIT, Dept. Urban Studies & Planning. Cambridge: USA.
- ADDOR, F.** (2018). Reflexões sobre democracia participativa na América Latina. *Revista de Administração Pública*. 52(6), 1108-1124. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170131>
- ARNSTEIN, R.** (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4): 216-224. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- BILHIM, J.** (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BRODIE, E., COWLING, E., NISSEN, N., ELLIS PAINE, E., JOCHUM, V., & WARBURTON, D.** (2009). *Understanding participation: a literature review*. London: NCVO.
- COMMAILE, J.** (2004). Sociologie de l'action publique. In L. Boussaget, S. Jaquot, & P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des Politiques Publiques* (pp. 413-421). Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- CONNOR, D.** (1988). A New Ladder of Citizen Participation. *National Civic Review*, 77(3), 249-57. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>

- CONSENSO DE MONTERREY, México** (2002): [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.198\\_11.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf). Acedido em 03.12.2019.
- DIAS, N., ENRÍQUEZ, S., & JÚLIO, S.** (Eds.). (2019). *The Participatory Budgeting World Atlas*. Portugal: Epopeia and Oficina.
- DURAN, P.** (1996). L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction. *Revue Française de Science Politique*, 46(1), 108- 118.
- FERRÃO, J.** (2015). Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos?”. In A. Ferreira, J. Rua & R. C. de Mattos (Eds.), *Desafios da metropolização do espaço* (pp. 209-224). Rio de Janeiro: Consequência.
- FERRÃO, J.** (2010). Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, 17, 129-139.
- FREEMAN, E.** (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FUNG, A.** (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x
- GONÇALVES, J.** (2013). *Autarquia Inclusiva e Participada*. Santarém: O Mirante.
- GONÇALVES, J.** (2019). *Territórios Sustentáveis - Organizações Sustentáveis*. Lisboa: UCP.
- HALL, P.** (2002). *Urban and Regional Planning*. (4ª ed). Londres: Routledge.
- HEALEY, P.** (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2): 101-123. doi:10.1177/14730952030022002.
- KEARNS, A. & PADDISON, R.** (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37(5-6): 845-850. doi: 10.1080/00420980050011118.
- LOPES, E. & ESTEVES, J.** (2011). *Cidades e Desenvolvimento: Um domínio de potencial estratégico para a economia portuguesa*. GET – Gabinete de Estudos da CGD. SAER.
- MOZZICAFREDDO, J., GOMES, J. S.** (2007). *Interesse público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editora.
- MULLER, P.** (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50(2). 189- 207.
- PORTAS, N., DOMINGUES Á., & CABRAL J.** (2003). *Políticas urbanas: ten-*



dências, estratégias e oportunidades. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

**RELATÓRIO DA COMISSÃO EUROPEIA ENCARREGUE DA POLÍTICA REGIONAL.** (2011). Cities of tomorrow Challenges, visions, ways forward. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf). Acedido em 16.12.2019

**RIBEIRO, A.** (2005). Governância municipal: estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas câmaras municipais portuguesas. Dissertação de mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3243>. Acedido em 12.12.2019.

**SALOMON, L.** (2002). The New Governance and the Tools of Public Action. In L. Salomon (Eds.), The Tools of Government (pp. 1-47). Oxford: Oxford University Press.

**SANTOS, S.** (2012). Participação em planeamento territorial e o caso do orçamento participativo. Leituras a partir de um concelho interior algarvio. CIES e-Working Paper n.º 128/2012

**SCHON, D.** (1973). Behind the Stable State. USA: Norton Library

**UN-HABITAT.** (2016). Nova Agenda Urbana (versão portuguesa) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>, acedido em 27.12.2019.

#### *Legislação:*

**CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CPA).** Decreto-Lei n.º 4/2015, Diário da República, 1.ª série - N.º 4 -7 de janeiro de 2015

**DECRETO-LEI N.º 75/2013**, de 12 de setembro (regime Jurídico das Autarquias Locais).

**EXERCÍCIO DO DIREITO DE PETIÇÃO.** Lei n.º 43/1990, Diário da República, 1ª Série – N.º 184 de 10 de agosto

**REGIME JURÍDICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL (RJIGT)** de 2015 - DR, Lei n.º 80/2015, de 14 de maio



## LA FUNCIÓN CONMEMORATIVA DE LOS MURALES URBANOS DENTRO DE CIUDAD JUÁREZ

*The commemorative function of urban murals in Ciudad Juárez*

**Sergio Raúl Recio Saucedo**

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

[rrulasrecio@hotmail.com](mailto:rrulasrecio@hotmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-3959-1392>

**RESUMEN:** El presente artículo tiene como objetivo analizar los diferentes grafitis, estencils y murales de tipo memorial que se han realizado dentro de los espacios de Ciudad Juárez. Esta idea surgió por creer que la violencia sistemática y de género que se ha desarrollado en la localidad ha generado un tipo de obras procedentes del arte callejero que se centran en rescatar de manera gráfica la memoria de las víctimas. Seck, Mala, Disko, Ciencia y Julián Ríos son algunos de los grafiteros y de los muralistas urbanos que han participado en la elaboración de piezas que buscan recuperar la historia de las personas.

**PALABRAS CLAVE:** Memoria, muralismo urbano, memoriales, violencia.

**RESUM:** El present article té com a objectiu analitzar els diferents grafitis, estergits i murals de tipus memorial que s'han realitzat dins dels espais de Ciudad Juárez. Aquesta idea va sorgir de la creença que la violència sistemàtica i de gènere que s'ha desenvolupat a la localitat ha generat un tipus d'obres procedents de l'art de carrer que s'enfoquen a rescatar de manera gràfica la memòria de les víctimes. Seck, Mala, Disko, Ciencia i Julián Ríos són alguns dels grafiters i dels muralistes urbans que han participat en l'elaboració de peces que busquen recuperar la història de les persones.

**PARAULES CLAU:** Memòria, muralisme urbà, memoriales, violència.



**ABSTRACT:** This article analyzes the graffiti, stencils and memorial-type murals that have been created in the spaces of Ciudad Juárez. This idea arose from the belief that the systematic and gender-based violence in the city has generated a type of street art work that aims to recover the memory of the victims through graphic representations. Seck, Mala, Disko, Ciencia and Julián Ríos are some of the graffiti and urban mural artists who have participated in creating pieces that seek to recover individual stories.

**KEYWORDS:** Memory, urban muralism, memorials, violence.

La presencia de murales urbanos dentro de Ciudad Juárez evidencia una actividad artística y callejera que se desarrolla tanto institucionalmente como al margen de las dinámicas gubernamentales. De ahí que los murales muestren una diversidad temática que va desde cuestiones comerciales, artísticas, estéticas, hasta asuntos sociales, comunitarios y contestatarios. Ello, convierte al muralismo en una manifestación que refleja los procesos socio-culturales del contexto fronterizo, así como las problemáticas que afectan la vida en sociedad y los elementos identitarios que definen a la urbe. El tema de la violencia ha sido retomado por los muralistas para exponer de diferentes formas las consecuencias de los acontecimientos negativos. Por ejemplo, se observa la representación de rostros que han sido víctimas de la delincuencia y de la impunidad.

En este sentido, en el presente artículo se analizan las diferentes propuestas de grafitis, de estencils y de murales de tipo memorial que han sido realizados para el rescate y la exposición de la historia personal de los individuos afectados. Esto, surge por creer que la violencia que afecta las dinámicas sociales y urbanas de Ciudad Juárez ha producido un interés en los grafiteros, los artistas y los muralistas sobre la recuperación de la identidad de las personas asesinadas o desaparecidas. El interés, ha generado la creación de murales en distintos puntos de la localidad que muestran rostros de los habitantes que principalmente fueron violentados.

Bajo este contexto, el artículo se estructura en tres apartados, los cuales permiten dar coherencia y secuencia al argumento temático. 1. La memoria



como recuperación de la historia. Aquí se explica el concepto de memoria vinculado al muralismo urbano. 2. Los murales de carácter memorial. En el apartado, se define qué es un mural de tipo memorial y qué elementos lo componen. 3. Los memoriales de Ciudad Juárez, una práctica para recordar. En el subtema, se analiza las piezas de murales que han sido elaboradas en Juárez para recuperar la identidad de diversos individuos afectados por la violencia.

### **La memoria como recuperación de la historia**

Algunos de los diversos murales que se observan en los espacios públicos de Ciudad Juárez se encuentran estructurados a partir del concepto de memoria, ya que permiten la experimentación visual de diferentes elementos figurativos y textuales que otorgan un panorama visual acerca de los decesos que han tenido lugar dentro de la sociedad fronteriza. Con ellos, se busca el mantenimiento de la personalidad de los fallecidos en la memoria colectiva de la frontera debido a la elaboración de propuestas que exponen la trayectoria de las personas. Por lo tanto, la memoria ha sido abordada dentro de la actividad del arte callejero como «el recurso único para hacer referencia al pasado y para ubicarse en un momento específico de la temporalidad. Es en últimas el vínculo original de la conciencia con el pasado» (Rojas, 2015).

Entonces, la aplicación práctica de la memoria en el muralismo se asocia con hacer referencia a «la realidad anterior, ya que la anterioridad constituye la manera temporal, por excelencia de la “cosa recordada”, de lo “recordado” en cuanto tal» (Ricoeur, 2004). Esto, supone que los muralistas urbanos han empleado la memoria para conectar de manera gráfica a una persona que murió con un punto específico en el tiempo debido a que han contextualizado a diferentes individuos dentro de un periodo específico de la historia socio-cultural de Ciudad Juárez.

Lo anterior implica que la memoria se construye por diferentes elementos conceptuales vinculados, en primer lugar, con la presencia de lo ausente, lo cual significa traer al presente a una figura que forma parte de la historia cultural de un grupo de la sociedad. Es decir, el colectivo social hace vigente la personalidad de un individuo que falleció al recordarlo, ya que perpetúa la imagen del sujeto. Por ejemplo, la sociedad traslada a la actualidad a un héroe patrio los días que se conmemora las acciones de los sujetos debido a que



conectan a un personaje con un suceso de la historia de una nación como la representación de Miguel Hidalgo y Costilla con la independencia de México.

En segundo lugar, se asocia con la función de veracidad de la memoria, la cual sirve para verificar la verdad de los actos traídos al presente mediante un proceso de duplicación de sucesos o de personajes. De ahí que Ricoeur (2004) explique que la duplicación se efectúa tanto desde la veracidad como desde el engaño a través de la escritura, de los discursos, de los testimonios y de los relatos. Además, se refiere a la reproducción fidedigna o lo más cercano a las acciones que se pretenden reconstruir de manera verbal y escrita al interior de un grupo social. Por lo tanto, lo recordado se presenta como un acto que legitima, enaltece o tergiversa el pasado de los habitantes.

En tercer lugar, la memoria se relaciona con las ideas de afección o de cosa al ser los elementos que sobresalen durante el acto de recordar. Por lo que Ricoeur (2004) explica que la acción de acordarse de algo implica dos vertientes: una, el suceso en sí; dos, las sensaciones que produce ese acontecimiento. Es decir, el «propio carácter objetual de la memoria: uno se acuerda de algo. En este sentido, sería preciso distinguir en el lenguaje entre la memoria como objetivo y el recuerdo como cosa pretendida» (Ricoeur, 2004). Por lo tanto, aquí se debate sobre lo que la memoria individual o colectiva recuerda del pasado y materializa en el tiempo presente; por ejemplo, la independencia de México como hecho social o los sentimientos patrióticos que despierta el mismo.

Las tres características de la memoria hacen posible que se entienda como el resultado de una construcción social y «espacio temporal erigida en la vida cotidiana, en el seno de diversos ámbitos de interacción subjetiva y en diferentes espacios, los cuales, a su vez, son producto de la relacionalidad social, al tiempo que inciden en los propios lazos sociales» (Kuri, 2017) de los habitantes. Por lo tanto, la memoria es tanto individual como colectiva debido a que cada individuo posee su propio marco de referencia que se nutre del contacto con las personas, los acontecimientos, la historia y los personajes. Sin embargo, se recuerda de una manera específica un suceso o una identidad, el que a la vez es recordado colectivamente.



## Los murales de carácter memorial

La memoria es un tópico que adquiere relevancia tanto en la vida cotidiana como en las ciencias en general debido a que es asociado con cuestiones neurológicas, sociales y emocionales que la convierten en la capacidad de almacenamiento, de recordatorio y de recuperación de identidades. Ello lleva a entender a la memoria como un recurso sociocultural para el abordaje del tiempo, de eventos o de personajes pasados con la finalidad de hacerlos trascender en el tiempo. De ahí que las dinámicas del muralismo urbano hayan integrado conceptualmente la memoria para el desarrollo de piezas en los espacios. Sin embargo, ¿bajo qué sentido discursivo deben ser comprendidas las propuestas muralísticas que retoman la memoria para formar parte del paisaje urbano de la ciudad? Una respuesta se encuentra en el carácter social de los murales que fue heredado por el movimiento Muralista de México de las décadas de 1920 y 1930.

El movimiento Muralista de México surgió a finales del año de 1921 debido a las iniciativas del entonces de Secretario de Educación Pública, José Vasconcelos quien fomentó la pintura mural para la representación de la historia de la nación y las tradiciones culturales del país. Es decir, Vasconcelos buscó con el muralismo «educar el gusto, transmitir ideas de patriotismo y de orgullo por lo netamente mexicano, fomentar la igualdad social, llegar al fondo del alma del espectador para transformarlo» (Garrido, 2009). Ello supuso que la práctica del muralismo se haya basado en la reconstrucción de la memoria colectiva de México puesto que rescató en las composiciones temáticas alusivas a la población, las luchas sociales y las ideologías de los movimientos revolucionarios. Por lo que el muralismo trabajó «frente al riesgo de que se pierdan memorias populares, reactivando procesos de reconstrucción de identidades grupales basadas en la recuperación del pasado histórico nacional y sus tradiciones» (Garrido, 2009).

En este sentido, la herencia del Muralismo Mexicano posibilita que se entienda a los murales urbanos de carácter memorial como aquellos que surgen tanto institucionalmente como al margen del ámbito gubernamental para exponer y recuperar la historia individual o colectiva de acontecimientos o de personajes cotidianos y nacionales de una comunidad o un país. Además, invitan a reflexionar sobre el pasado produciendo diferentes interpretaciones,



sensaciones y aprendizajes en las personas, ya que se identifican con los sucesos. Asimismo, los murales se presentan como entidades educativas e informativas convirtiéndolos, primero, en herramientas para continuar con discursos ideologizantes. Segundo, los transforman en «una poderosa forma de romper lógicas homogeneizantes, porque permite ver las diferencias y resaltar los relatos de grupos minoritarios o excluidos como mujeres, víctimas, minorías étnicas, homosexuales y demás, que afrontan la exclusión» (Villa y Avendaño, 2017).

Los murales de carácter memorial se distinguen, en primer lugar, por ser propuestas gráficas que se estructuran semánticamente para traer al presente eventos o personajes de algún punto de la historia de las personas y de las naciones. Es decir, se representan identidades o acontecimientos que surgen de la vida cotidiana y de la historia oficial que proponen los Estados. Por lo tanto, se pinta a víctimas de la violencia, individuos desaparecidos, sujetos afectados por enfermedades y grupos minoritarios, quienes son poseedores de una biografía que los definió como ciudadanos, padres o hijos al interior de una sociedad. Asimismo, abordan a héroes patrios y personalidades que trascendieron en los procesos históricos de un país.

En segundo lugar, se caracterizan por ser entidades veritativas que exponen dentro de los murales la realidad social de personajes o de acontecimientos pertenecientes a un grupo con la finalidad de recordar los rasgos identitarios de la personalidad de los individuos. Son pues, propuestas gráficas que pretenden convertirse en historias verídicas que se contraponen a los relatos oficiales compartidos por las posturas gubernamentales. Por lo tanto, con los murales se aspira a reivindicar las memorias individuales o familiares que son construidas «desde abajo y sus luchas políticas que buscan representar los “huecos de lo indecible”» (Villa y Avendaño, 2017). Asimismo, son propuestas que buscan legitimar los discursos del Estado para enaltecer figuras públicas de los países.

En tercer lugar, los murales de tipo memorial se caracterizan, por un lado, por estructurarse mediante la idea de las afecciones al priorizar la representación de historias que producen sensaciones y emociones sobre los individuos recordados. Se trata de la reparación de la identidad de los sujetos pintados, ya que «se hacen portadoras de relatos subalternos, caminos de



expresión de lo que no puede ser nombrado» (Villa y Avendaño, 2017). En las piezas muralísticas se identifica el desarrollo de relatos que conectan la vida de las víctimas con el entorno social en el que vivían, lo cual los convierte en personas cotidianas. Por otro lado, se distinguen por basarse en el desarrollo de relatos para producir un sentimiento patriótico por la nación porque crean narrativas generadoras de orgullo nacional.

Las características que poseen los murales de carácter memorial posibilitan la creación de discursos alternativos respecto a las versiones oficiales de acontecimientos que se desarrollaron en una sociedad, puesto que plantean la reformulación figurativa de la memoria colectiva de una comunidad mediante la mostración de elementos significativos que distinguieron a los afectados. Por lo tanto, en las composiciones se presentan las particularidades simbólicas de los sucesos que convierten a los murales en palimpsestos que se superponen a la realidad urbana de las ciudades puesto que exhiben manifestaciones gráficas acerca de los hechos cotidianos de las ciudades.

Entonces, la manera en la que los murales de carácter memorial subvierten los discursos oficiales del Estado se asocia con el desarrollo figurativo de procesos de yuxtaposición urbana al mostrar los hechos sociales de represión que incidieron de manera negativa en las dinámicas de la sociedad. Con esto se crea simbólicamente concatenaciones temporales e ideológicas que transmiten de manera generacional las afectaciones y los pensamientos que han sido borrados. Además, los murales son construidos como estrategias que buscan la reparación social de las comunidades perjudicadas por actos negativos, es decir, son recordatorios de las problemáticas sociales.

El caso del feminicidio de Dana Lizeth Lozano Chávez en abril del 2019 dentro de Ciudad Juárez ejemplifica la yuxtaposición discursiva en el lugar del asesinato, puesto que las pintas mostraron el nombre, la identidad y la importancia de la joven para la familia y para la comunidad universitaria. Ello tuvo la finalidad de señalar que Dana era estudiante de literatura en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la vulnerabilidad social en la que se encuentran las mujeres en la urbe fronteriza debido a la falta de estrategias por parte del gobierno que terminen con la violencia en la localidad. Por ejemplo, Mala —grafitera y *street artist*— pintó el nombre de Dana señalando que pintaba por las que ya no estaban, que habían sido asesinadas.



## Los murales de tipo memorial de Ciudad Juárez

Los murales con contenido memorial que se abordan en el artículo son los que se encuentran al margen de las instituciones debido a que el contexto sociocultural y urbano de Ciudad Juárez se ha caracterizado por el desarrollo de dinámicas violentas que han afectado de diversas maneras a la sociedad fronteriza. Las consecuencias de la violencia se materializan en la desaparición forzada y en el asesinato de mujeres y de hombres, los cuales se convirtieron en datos estadísticos y daños colaterales para los gobernantes y políticos. Sin embargo, diversos grafiteros, artistas y muralistas retoman en su quehacer gráfico la vida de las personas violentadas para recordarlos y no olvidarlos.

Las propuestas de grafitis, de estencils y de murales de carácter memorial se han realizado bajo un contexto que se ha caracterizado, primero, por la problemática de los feminicidios, los cuales empezaron a contabilizarse oficialmente en el año 1993. Este problema ha afectado directamente al colectivo femenino de la frontera debido a que se han desarrollado actos violentos dirigidos específicamente a las mujeres por su condición de mujer. Por ejemplo, han sufrido violaciones, asesinatos, desapariciones, además, han sido parte de la trata de blancas, violencia doméstica, laboral, etc. Estos hechos, generaron que se registren en los últimos 25 años más de «mil 779 mujeres víctimas de homicidio doloso en Ciudad Juárez y el Valle de Juárez» (Martínez, 2018).

Segundo, se ha distinguido por la violencia extrema que se ha desarrollado en Juárez con mayor intensidad desde el año 2007, lo cual es resultado de la disputa entre cárteles por el territorio para el trasiego de droga a los Estados Unidos, así como por el consumo y distribución local de estupefacientes. Ello se ha reflejado en el asesinato principalmente de hombres en los espacios públicos al ser violentados por ajustes de cuentas. De ahí que Ciudad Juárez cuente con «más de 12 mil asesinatos dolosos registrados en una década en esta frontera [que] la convierten en la urbe con la mayor cantidad acumulada de víctimas de este delito en el país» (Rodríguez, 2019).

Tercero, se ha caracterizado por el desarrollo de la problemática de las desapariciones forzadas que afectan a la ciudadanía al privarles de la libertad mediante arrestos, secuestros o detenciones provenientes del crimen orga-



nizado y del Estado. Las cifras registradas desde el año 2008 en Ciudad Juárez contabilizan más de «cuatro mil 393 masculinos desaparecidos, de los cuales tres mil 954 han sido localizados, algunos de ellos muertos» (Villalpando, 2017). Las desapariciones es un problema social que genera inseguridad en la urbe fronteriza al no brindar espacios y dinámicas de seguridad que protejan a los habitantes.

La posición oficial sobre las víctimas de la violencia de género, la problemática del crimen organizado y las desapariciones forzadas se materializan, en primer lugar, con las declaraciones del ex gobernador del estado de Chihuahua, Francisco Barrio Terrazas quien culpó a las mujeres argumentando que «“son responsables por vestir minifaldas”, “por salir a altas horas de la noche”, acusándolas de vivir una doble vida y declarando que el número de masacradas “es normal”» (Robles, 2010). Estas afirmaciones se han repetido con distintos representantes de la ciudad, lo que se ha visto reflejado en la realización de estrategias dirigidas a la figura femenina donde se les invita a no salir de noche, pero se olvidan del desarrollo de campañas orientadas a los delincuentes.

Ante la problemática de los feminicidios han surgido propuestas gráficas para hacer visibles las desapariciones y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Por ejemplo, se encuentra Humberto Macías —Mac— quien en el año 2010 comenzó a pintar rostros de las chicas asesinadas. Mac ha pintado los rostros de Rosa Virginia, Esmeralda Castillo, Adriana Sarmiento, Cinthia Jocabed, Bertha Alicia Vida, Eleman Guadian, Griselda María López, Nadia Vera, Idali Guache, Maricela Escobedo, Griselda Ventura, Mónica Alanis, Ericka Pérez, Silvia Elena Rivera, entre otros. La intención de la elaboración de los murales se vincula con advertir a la sociedad de que continúan los feminicidios en el interior de la localidad, así como recordar la vida de las distintas mujeres que fueron violentadas sexualmente en la urbe fronteriza.

En segundo lugar, la postura oficial se materializa en declaraciones donde resalta la presencia del fiscal general de Chihuahua, *César Augusto Peniche*, ya que ha señalado que «la mayoría de las víctimas de ejecuciones en Juárez durante las últimas semanas son narcomenudistas, pues ante la ruptura de la banda Los Aztecas, generó el asesinato de quienes venden droga» (Fierro, 2018). Ello supone transfigurar a las personas asesinadas en narcotraficantes



puesto que se desarrolla un proceso donde se generaliza la identidad de las víctimas a vendedores de droga, lo cual expone un escenario en el que se reduce a los ciudadanos como sujetos involucrados en el crimen organizado. Esto genera un discurso oficialista donde se castiga y culpa a los ciudadanos de los actos violentos a los que fueron sometidos por grupos delictivos. Además, transfiguran a las víctimas en delincuentes y restan importancia a la vulnerabilidad social que impera en la sociedad.

La generalización de las identidades de las víctimas del narcotráfico llevó a que diferentes grafiteros o muralistas se involucraran en la realización de memoriales con la finalidad de ayudar a los familiares a homenajear la vida de las personas violentadas. Por ejemplo, Fausto Mota —Ciencia— es *writter* legal, lo cual le ha implicado que busque espacios para la realización de *pintas* tipográficas. Ello ha generado que tenga contacto con las personas de las colonias, quienes le han contado historias de la pérdida de los familiares y le han solicitado que pinte en las bardas el rostro del difunto. Asimismo, algunos integrantes del *crew* SWK han representado la identidad de los *taggers* que han sido asesinados desde la segunda mitad de la década de 1990 como una estrategia para señalar la importancia de la vida de los grafiteros para la agrupación.

Por lo tanto, en las calles de Ciudad Juárez se observa un esfuerzo simbólico de los grafiteros, los artistas y los muralistas por mostrar a la ciudadanía las contradicciones de los datos estadísticos que convierten a los difuntos en problemáticas sociales puesto que son considerados números que reflejan la cantidad de homicidios en la localidad. Asimismo, buscan reivindicar la vida de las víctimas al otorgarles un espacio gráfico en la memoria colectiva de una comunidad, el cual se materializa en la representación de composiciones asociadas con los rostros de mujeres, niños, adolescentes, adultos y personas de la tercera edad que fueron asesinadas.



**Figura 1. Mural en memoria de Joselyn Calderón Reyes. Año 2015. Zona centro de Ciudad Juárez. Elaborado por Disko. Fotografía: Raúl Recio.**

El involucramiento de grafiteros, artistas y muralistas en la creación de memoriales se concretiza con la participación de Mala, Disko, Fraseta, Ciencia, Mac, Julián Ríos, Omar Ojeda, Seck y colectivo Somos. Ellos, han elaborado esporádica y activamente *pintas* sobre personas desaparecidas y asesinadas en diferentes puntos de Ciudad Juárez mediante la utilización de las manifestaciones del grafiti, del estencil y del muralismo. Las piezas gráficas fueron elaboradas con recursos tanto de los productores como con apoyo de la ciudadanía. Por lo que se han desarrollado proyectos como los murales del feminicidio, murales de rostros de mujeres desaparecidas y «Memoria de mí Juárez, vida y muerte».

Los proyectos y las *pintas* de memoriales se encuentran distribuidos por diferentes puntos geográficos de la urbe fronteriza, por ejemplo, en la colonia Salvárcar, Anapra, en las Avenidas Henequén, Vicente Guerrero, Eje Vial, Pérez Serna, Valentín Fuentes, Insurgentes, así como en la zona Pronaf y en el Viaducto Díaz Ordaz. La localización de las composiciones responde, por un lado, a cuestiones simbólicas referentes a la desaparición y al hallazgo de



los cuerpos. Por otro lado, se debe a los lugares por donde vivían las personas que fallecieron o fueron asesinadas, por lo que son pintados cerca de las casas en las que residían.

Las piezas gráficas se han erigido, por un lado, para mostrar rostros de amigos, de familiares y de conocidos de los grafiteros o de los artistas con la finalidad recordar la vida personal de los individuos. Aquí, se pintan las caras de sujetos que fallecieron con muchos años de anterioridad o recientemente. Por otro lado, fueron creados como respuestas a las situaciones de violencia de género y violencia sistémica que prevalece en Ciudad Juárez. Es decir, en las composiciones se representa los semblantes de sujetos que fueron víctimas de los feminicidios y del narcotráfico con la finalidad de integrarlos gráficamente al paisaje urbano de la localidad y así mantenerlos de manera simbólica en las dinámicas de la sociedad juarense. Ello se refleja en las propuestas que se elaboraron dentro del proyecto: «Memoria de mí Juárez, vida y muerte», el que se explica a continuación con mayor detenimiento.

El proyecto «Memoria de mí Juárez, vida y muerte» fue propuesto por José Luis Alvarado —Seck— en el año 1998 a raíz de una invitación para pintar el rostro de Arturo García dentro del Panteón de Zaragoza. Ello generó que Seck continuara representando de manera gráfica distintos rostros de individuos que fallecieron en el interior de Ciudad Juárez. De ahí que para octubre de 2019 Seck haya elaborado un total de 38 propuestas, las cuales se encuentran distribuidas por diferentes puntos el territorio de la localidad, aunque la mayor concentración de pintas se localiza dentro de la colonia Salvárcar debido a que es la zona en la que radica y en la que convive el muralista.

El objetivo del proyecto se asocia «más que nada con honrar a las personas fallecidas y dejar un simbolismo de lo que fueron. También para recordar, seguir la costumbre de no dejar de recordar a nuestros seres queridos» (J. L. Alvarado, comunicación personal, 26 de septiembre de 2019). De la intencionalidad discursiva se destacan dos aspectos: el primero, la idea de honrar, ya que los murales muestran públicamente una idea de respeto y de admiración hacia la personalidad, la trayectoria de vida, las acciones y los comportamientos que tuvieron distintos individuos dentro de las colonias de Ciudad Juárez. El segundo, se vincula con la noción de rememorar la figura de un



sujeto ausente para que no se olvide su pasado dentro de una comunidad. Es decir, se busca introducir la identidad del difunto en la memoria colectiva para la trascendencia de las personas que murieron de causas naturales o violentamente.

Seck ha realizado los memoriales bajo una idea que no supone un proceso de selección de las historias y de las personas a representar en las propuestas. Más bien, fueron elaborados en virtud de la propia disposición de los habitantes de la colonia para solicitar la rememoración de la vida de sus familiares. Esta acción, es entendida como un acto simbólico de súplica social que busca redimir la vida de los difuntos mediante el desprendimiento de las acusaciones negativas emitidas por el Estado para centrarse en la exhibición de ideas relacionadas con el accionar de las víctimas. Con ello, se desarrolla un proceso de liberación de culpas puesto que los murales posibilitan que se revelen los rasgos de las verdaderas identidades de los sujetos violentados.

Seck representa en los memoriales a personas que hacen referencia a diferentes individuos que murieron por la violencia extrema, la violencia de género o por enfermedades crónicas degenerativas. Los decesos humanos en Ciudad Juárez han configurado un escenario cotidiano de defunción puesto que desde el año 2007, el ex presidente Felipe Calderón comenzó la guerra del narcotráfico, lo que generó que en la localidad se empezaran a registrar de 3 a 10 homicidios diarios. Ello ha implicado una ausencia repentina de sujetos en la urbe, la cual se busca reponer con murales que contengan de manera gráfica la vida de los difuntos para la trascendencia de los occisos en el tiempo, lo que permite el mantenimiento de los vínculos afectivos entre los muertos y los vivos.

La presencia de los individuos ausentes ha sido posible gracias a la estructura morfológica que poseen las propuestas de los murales, ya que Seck busca crear composiciones donde se exponga tanto la identidad como la historia de las personas fallecidas. Por lo tanto, los memoriales se estructuran, en primer lugar, priorizando el elemento figurativo, debido a que le otorga mayor peso visual a la representación de los rostros para hacer énfasis en la identidad de los sujetos. Ello, lo realiza a través de diferentes técnicas como el estencil, la pintura acrílica o la pintura en aerosol. En segundo lugar, busca complementar la imagen principal con elementos narrativos que hagan alusión a la

vida de los sujetos, como símbolos, signos, frases, etc. En tercer lugar, a las pintas se les agrega el nombre, la fecha de nacimiento y de fallecimiento para señalar datos identitarios que los humanicen y los vinculen con la comunidad.



**Figura 2. Mural en memoria de Reychel. Colonia Salvárcar, Ciudad Juárez. Elaborado por José Luis Alvarado —Seck—. Fotografía: Raúl Recio.**

La funcionalidad social de los murales de carácter memorial se asocia con la necesidad de reivindicar la imagen positiva de las personas que fueron violentadas puesto que las piezas reclaman con vehemencia la adquisición de justicia, la cual consiguen de manera simbólica reconstruyendo la vida de las víctimas. Aquí, los murales se transfiguran en entidades que resarcen los perjuicios que dañaron mortalmente a múltiples sujetos en la sociedad, puesto que defienden los principios ideológicos que configuraron la identidad de los afectados y neutraliza los ataques de las instituciones. Además, se erigen como discursos sanadores que proporcionan cierto sosiego a los familiares al permitirles la exposición pública de los acontecimientos.

Asimismo, los memoriales adquieren una función de veracidad al presentar signos de contrariedad entre los contenidos que representan y los acontecimientos a los que hacen referencia. Aquí, las narrativas se contraponen a los macro-discursos y a las versiones oficiales del Estado sobre los asesinatos

de las personas, ya que se alejan de ideas que culpan y responsabilizan a las víctimas para centrarse, por un lado, en el desprendimiento de las diferentes nociones negativas que condenan a los fallecidos y que los transfiguran en delincuentes. Por otro lado, se enfocan en evidenciar las cualidades positivas de los afectados, lo que los convierte en hijos, padres, estudiantes, trabajadores o emprendedores.

La función de veracidad posibilita que los murales se materialicen en espacios biográficos que describen tanto física como moralmente distintos aspectos de los afectados, lo cual ayuda a la creación de diversas relecturas de los muertos. Además, se convierten en enunciados gráficos que expresan de manera visual los sentimientos y las ideas de los familiares respecto a las acciones de los individuos ausentes. Ello posibilita que se cree una dinámica de aproximación visual entre los sujetos vulnerados con los vecinos de las colonias porque las pintas muestran las causas reales de los decesos produciendo empatía por los difuntos y los familiares dentro de las comunidades.



**Figura 3. Mural que conmemora a Pepe, víctima de la violencia. Colonia Salvárcar. Ciudad Juárez. Elaborado por José Luis Alvarado —Seck—. Fotografía: Raúl Recio.**

En los memoriales se observa la característica de las afecciones, ya que Seck humaniza a las víctimas de la violencia mediante la asignación de diversos valores relacionados con las conductas que tenían los individuos durante su vida. Ello tiene como objetivo la integración de un conjunto de elementos biográficos en la memoria colectiva, para ayudar en la permanencia de la identidad de los afectados dentro de las comunidades. Esto supone una aceptación por parte de los colonos sobre la presencia simbólica de una figura que se encuentra ausente, pero que está presente gráficamente en la infraestructura de las colonias. La admisión significa el desarrollo de un cierto apego de los vecinos a los nombres, a las historias y a las identidades de los difuntos que han sido representados en las paredes de las casas de los familiares. Entonces, se deduce que se está ante un proceso de compenetración entre los habitantes, ya que asumen una realidad ajena como suya.



**Figura 4.** Mural en memoria de Payón. Año 2010. Colonia Salvárcar. Ciudad Juárez. Elaborado por José Luis Alvarado —Seck—. Fotografía: Raúl Recio.

Por lo tanto, los murales de carácter memorial son entendidos como pintas reflexivas que buscan exponer los rostros de los individuos para reconocer la vida que llevaron antes de su fallecimiento o de su asesinato. Además, la mostración de la personalidad posibilita la contextualización de los difuntos al interior del escenario en el que actuaban y convivían porque los vincula a una colonia, trabajo y familia. Por lo que las propuestas gráficas terminan sirviendo para la impugnación de los datos estadísticos del gobierno, los cuales reducen a los difuntos a meros expedientes delictivos, ya que les otorgan un número de defunción. Sin embargo, con las propuestas muralísticas los afectados vuelven a recuperar una identidad que es reconstruida por los recuerdos y los sentimientos de los familiares, puesto que son los que tuvieron un contacto directo con los muertos, lo que los convierte en los encargados de enaltecer sus acciones.



**Figura 5. Mural de carácter memorial. Año 2012. Colonia Salvárcar. Ciudad Juárez. Elaborado por José Luis Alvarado —Seck—. Fotografía: Raúl Recio.**



Asimismo, los memoriales que realiza Seck buscan la recuperación de los símbolos y los signos característicos de la identidad de los fallecidos para combatir los procesos sociales de anulación que sobreponen a los difuntos narrativas violentas que despojan de una historia personal para transfigurarlos en individuos que pertenecieron al crimen organizado. Sin embargo, el carácter público de los murales posibilita el desarrollo de dinámicas cooperativas para el mantenimiento de la presencia simbólica de los muertos dentro de las colonias. Aquí, los difuntos son reconstruidos de manera gráfica como ejemplos sociales que permearon la vida en el interior de familias y de comunidades.

## Conclusiones

El proyecto «Memoria de mí Juárez, vida y muerte» elaborado por José Luis Alvarado rescata la vida, la historia y la identidad de diversas personas que fallecieron o fueron asesinadas en Ciudad Juárez por diferentes motivos. La recuperación gráfica de los difuntos se logra mediante la representación de los rostros dentro de las propuestas de murales urbanos para exponerlos públicamente. Esta exhibición, se hace desde un ámbito cotidiano y familiar, ya que son quienes solicitan la creación de pintas que sirven para conmemorar la historia de los seres queridos.

Los murales de carácter memorial son muestras públicas de la necesidad que posee la sociedad por recuperar la vida de los difuntos dentro de un contexto social como el de Ciudad Juárez, que se ha caracterizado por la permanencia de dinámicas violentas y la inseguridad que afectan a la ciudadanía. Las consecuencias se observan en el asesinato de mujeres y hombres en la localidad, los cuales terminan representando un dato duro para las instituciones gubernamentales. Sin embargo, para los familiares son hermanos, hijos, padres que mantenían una vida respetable, la que es necesario retomar para expresarla en las pintas gráficas.

Por lo tanto, los memoriales que elabora Seck son propuestas que continúan con la tradición de venerar a los muertos en México de forma pública debido a la realización de los murales en espacios abiertos y de acceso a la



sociedad. Esto acerca los difuntos a los habitantes de las comunidades en las que se colocan los rostros. Entonces, se genera un proceso de vinculación social porque se reconoce la identidad y la historia de los afectados, pero en ocasiones son relatos que se repiten por diferentes puntos de Ciudad Juárez y con los que se identifican los ciudadanos.

## Bibliografía

- FIERRO, S. P. (2018). «Narcomenudistas, principales víctimas de ejecuciones en Juárez: Fiscal». *Puente libre*, 11 Junio del 2018. [http://puente-libre.mx/noticia/134370-narcomenudistas\\_mayoria\\_de\\_las\\_victimitas\\_en\\_ejecuciones\\_en\\_juarez\\_peniche\\_chihuahua\\_cesar\\_peniche\\_fiscal\\_violencia\\_ciudad\\_juarez\\_banda\\_los\\_aztecas/2](http://puente-libre.mx/noticia/134370-narcomenudistas_mayoria_de_las_victimitas_en_ejecuciones_en_juarez_peniche_chihuahua_cesar_peniche_fiscal_violencia_ciudad_juarez_banda_los_aztecas/2)
- GARRIDO, E. (2009) «La pintura mural mexicana, su filosofía e intención didáctica» *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, n° 6, 2009: 53-72. <https://www.redalyc.org/pdf/4418/441846107004.pdf>
- KURI, P. E. (2017). «La construcción social de la memoria en el espacio: Una aproximación sociológica.» *Península* XII, n° 1 (enero-junio 2017): 9-30. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/peninsula/article/view/58261/51706>
- MARTÍNEZ, P. H. (2018). «En 25 años van 1,779 feminicidios en Ciudad Juárez». *El Herald de México*, 15 de Febrero de 2018. <https://heraldodemexico.com.mx/estados/en-25-anos-van-1775-feminicidios-en-ciudad-juarez/>
- RICOEUR, P. (2004). *La memoria, la historia, el olvido*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ROBLES, H. (2010). «Ciudad Juárez: donde ser mujer es vivir en peligro de muerte». *Papeles*. N° 109, pp. 95-104. [https://www.fuhem.es/papeles\\_articulo/ciudad-juarez-donde-ser-mujer-es-vivir-en-peligro-de-muerte/](https://www.fuhem.es/papeles_articulo/ciudad-juarez-donde-ser-mujer-es-vivir-en-peligro-de-muerte/)
- RODRÍGUEZ, N. S. (2019). «Acumula Juárez mayor cifra de homicidios en el país.» *El Diario*, 8 de Mayo de 2019. <https://diario.mx/juarez/acumula-juarez-mayor-cifra-de-homicidios-en-el-pais-20190507-1512439>



- ROJAS, O. M. (2015). *La construcción de memoria histórica como acto estético y medio de reconocimiento de las víctimas de la masacre de EL Salado*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10292/1020776896-2015.pdf?sequence=4>
- VILLA, J. D. Y RAMÍREZ, M. A. (2017). «Arte y memoria: expresiones de resistencia y transformaciones subjetivas frente a la violencia política». *Revista Colombiana de Ciencias Sociales* 8, n° 2 (julio-diciembre 2017): 502-535. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6048088>
- VILLALPANDO, R. (2017). «Más de 400 desaparecidos en Ciudad Juárez desde 2008». *La Jornada*, 18 de Noviembre de 2017. <https://www.jornadabc.mx/ciudad-juarez/18-11-2017/mas-de-400-desaparecidos-en-ciudad-juarez-desde-2008>



## BEYOND SMARTCITIES: HOW TO CREATE AN ATTRACTIVE CITY FOR TALENTED CITIZENS

*Más allá de las smartcities:  
cómo crear una ciudad atractiva para ciudadanos talentosos*

**José Antonio Ondiviela García**

Universidad Francisco Vitoria - Madrid, España

[joseondiviela@outlook.com](mailto:joseondiviela@outlook.com)

<http://orcid.org/0000-0001-6732-8754>

**ABSTRACT:** In the recent context of general economic stability and peace, cities have become the world's key centers for human development. Without a clear leader in the 4th Industrial Revolution, cities are fiercely competing to attract talent. Investing in technology and innovation (SmartCities) is an essential and mandatory condition to draw that talent in, yet it is not sufficient alone. Choosing a city to live in is a complex decision, akin to making a major purchase, getting married, or signing a contract. So, the question arises: what makes a city attractive to talent?

In this article, it is postulated that, as with every human decision, there is a compromise between two parties: the emotional component, which we call *city magnetism*, and the rational component, which we call *city profitability*.

We study the world's top 140 most attractive cities according to international studies in a custom model made up of more than 100 indicators. The objective is twofold: to help talented citizens evaluate cities in order to find which ones will best help them reach their potential; and to help politicians and city officials create the conditions that make their city as attractive as possible. This is not simply a question of technology or investment; identity, urban planning and social sustainability are determining factors too.

**KEYWORDS:** City Attractiveness; SmartCities; magnetism; profitability; citizenship contract; talent.



**RESUMEN:** En el contexto actual de estabilidad económica y paz, las ciudades lideran el mundo como centros clave del desarrollo humano. Sin un claro líder en la 4ª revolución industrial, las ciudades compiten ferozmente por el talento. Invertir en tecnología e innovación (SmartCities) es fundamental y condición necesaria para este propósito, pero no suficiente. La decisión de optar por una ciudad es humana, y por tanto compleja. Es como una decisión de compra, como un matrimonio, como un contrato. ¿Qué hace a una ciudad atractiva para el talento?

En este artículo se postula que, como toda decisión humana que implica un compromiso entre dos partes, tiene un componente emocional que llamaremos *City Magnetism*; y un componente racional que llamaremos *City Profitability*.

Estudiaremos las 140 ciudades más atrayentes según estudios internacionales en un modelo compuesto por más de 100 indicadores. El objetivo es doble: ayudar a los ciudadanos talentosos a valorar las ciudades para encontrar las que mejor les ayuden a desarrollar su potencial; y ayudar a los alcaldes y los poderes públicos municipales a generar las condiciones que hagan su ciudad lo más atractiva posible. No es sólo cuestión de tecnología o de inversión: la identidad, el urbanismo y la sostenibilidad social son determinantes.

**PALABRAS CLAVE:** City Attractiveness; SmartCities; magnetismo; rentabilidad; contrato ciudadano, talento.

---

**RESUM:** En el context actual d'estabilitat econòmica i pau, les ciutats lideren el món com a centres clau del desenvolupament humà. Sense un clar líder en la 4a revolució industrial, les ciutats competeixen feroçment pel talent. Invertir en tecnologia i innovació (*SmartCities*) és fonamental i condició necessària per a aquest propòsit, però no suficient. La decisió d'optar per una ciutat és humana, i per tant complexa. És com una decisió de compra, com un matrimoni, com un contracte. Què fa a una ciutat atractiva per al talent?

En aquest article es postula que, com tota decisió humana que implica un compromís entre dues parts, té un component emocional que anomenarem *City Magnetism*; i un component racional que anomenarem *City Profitability*.

Estudiarem les 140 ciutats més atraients segons estudis internacionals en un model compost per més de 100 indicadors. L'objectiu és doble: ajudar els ciu-

tadans talentosos a valorar les ciutats per a trobar les que millor els ajuden a desenvolupar el seu potencial; i ajudar els alcaldes i els poders públics municipals a generar les condicions que facen la seua ciutat el més atractiva possible. No és només qüestió de tecnologia o d'inversió: la identitat, l'urbanisme i la sostenibilitat social són determinants.

**PARAULES CLAU:** *City Attractiveness*; *SmartCities*; magnetisme; rendibilitat; contracte ciutadà, talent.

## 1. Introduction. City Attractiveness

Cities are the epicenter of human activity, the central nervous system of economic growth, social interaction and innovation. In a context of global stability (in terms of both economy and peace), cities are a hotbed for creativity and human development. We are living, indisputably, at the best moment in the history of mankind. Technology allows us to increasingly dominate our environment and enjoy a longer and more comfortable life, yet we must not idolize it.

The main challenge for modern cities is how to become *attractive* enough to both retain brilliant brains and draw in talented citizens and investors. This is fundamental for cities that want to play a role in the 4th Industrial Revolution, rather than simply languish in an aging social structure until they eventually disappear.

Western cities need additional human capital. Eastern and emerging countries are working to build up their own human capital (their young populations) and retain it as the cornerstone of their prosperity.

The main aim of this research is to understand what is being done and what is needed to make a city attractive for these talented citizens. There are many partial studies about employment, safety, happiness, treatment of expatriates, economy, cost of living, and so on, but none has attempted to give talented citizens an integrated vision of this new world of cities.



### ***1.1 The Recipe for a City's Prosperity. Always Talent***

“While [the city-state] comes into existence for the sake of life, it exists for the good life” (Aristotle, 596 BC). Aristotle’s ‘good life’ is not about enjoying a life full of leisure and pleasure. Rather, he refers to the good life that is enjoyed by the ‘good citizen’, someone who makes the most of living in the polis by using their skills and rationality to lead a ‘good life’ and contribute to the polis. The polis, in turn, offers the necessary conditions to develop and exercise this good life.

All the most prosperous cities have undergone a profound social transformation due to past industrial revolutions. In all of them, a surge of new disruptive technology affecting the way we work, manufacture, trade, and develop human activity has attracted talented citizens. In addition, this new technology brings with it the creation of highly qualified and well-paid jobs, which then raises any city’s attractiveness to new heights. With rampant new technology in place and talented people developing it, we only have to provide them with a place to connect: a city.

One of the main factors in making this happen is the exercise of tolerance, opening the door to anyone who demonstrates talent and a willingness to contribute to the city’s development while respecting local laws and customs. Thus, we can say that the recipe for prosperity of most advanced cities has been determined by the rule of the 3 T’s: technology, talent and tolerance (Florida, 2007), with technology being the lynchpin of each industrial revolution and its main enabler.

The 4th Industrial Revolution is all about artificial intelligence and robotics. Simplifying it into an equation, artificial intelligence is made up of massive data (from the Internet of things and social networks) + computing power (from large cloud datacenters) + algorithms (coded by talent in order to analyze, predict, visualize, obtain insight and real-time reactions, etc.). As yet, no city is leading this revolution, but none wants to be left behind, so competition for talented citizens is even more crucial.



## ***1.2 Components of City Attractiveness***

Like any human decision involving a compromise between two parties, the motivation to settle in a city due to its attractiveness responds to two main drivers: the emotional and the rational. (Tybout, Calder, 2010). The emotional component we call city magnetism ('I like it, I feel comfortable, it enriches me, it inspires me'); and the rational component, city profitability ('it's a good deal, it has good city services, high well-being, affordable cost of living, the conditions match my circumstances, preferences and lifestyle').

In the rational sphere there are no emotions, only purely functional and economic facts. But humans are emotional beings, so the emotional component is very relevant, and often holds sway.

## **2. City Magnetism**

"I hope I go to Heaven, and when I do, I'm going to do what every San Franciscan does when he gets there. He looks around and says: It ain't bad, but it ain't San Francisco." (Caen, 1957)

This section explores the emotional component, the magnetism that attracts us to a specific city. Each city's unique appeal cannot easily be explained by someone who has never lived there, because it is about the emotions it conjures up, a kind of love affair with the city associated with the elements that define it and its essence; because, essentially, a city is the sum of collective past and present experiences (Marias, Ridruejo, Chueca, 1983) that make up its past identity and present dynamism. This emotional component is closely related to our tastes, preferences and feelings, and has to align perfectly with the city's aesthetic and ethical facets.

If we humanize the concept of cities, as a live ecosystem, clearly this emotional component would be the city's soul, while the rational part would be its physical features, its body. Cities are not just places and spaces where you can live; they are living entities with emotional components. They have a 'soul' (Alcalde, 2017), which can be felt, breathed, and appreciated in all cities, and makes them 'special'. It is part of their DNA, a series of emotional, intangible, and qualitative elements that make them stand out and distinguish



them from the rest. It has to do with the environment and, above all, with the people who live there and their lifestyle. This personification of the city is made patent in many famous literary works (Vanderbeke, 2007) such as Paris, a main character in Victor Hugo's *Notre Dame de Paris* (1831), Dublin in Joyce's *Dubliners* (1914) and *Ulysses* (1922), New York in Tardi and Legrand's novel *Roach Killer* (1984), London in Ackroyd's book *London: The Biography* (2000), and many more.

The opposite of a magnetic city is the 'generic' city (Koolhaas, 1997). The generic city is an empty city, without history, superficial, sedated, as though drugged and numb; a city where the street has died because it is not walked on and life happens vertically or in shacks, where the edges are marks of disruption (vertical–horizontal) leaving no opportunity for meeting up or creative density; a city of fractal repetition where everything that is not strictly useful or functional has no place; a city whose center features formally directed architecture and where wealth is concentrated, leaving a diffuse broad stain of low-income areas around it, accentuating inequality.

## 2.1 Components of City Magnetism

City magnetism can be assessed through certain preconditions and three main components that are driven by the permanent creation of living history.

Preconditions: language, landscape, religion. The predominant spoken language or the ability to be understood and talk to local residents is a major primary enabler/blocker. Landscape (seashore, mountains, or both) is also a strong personal preference. Finally our personal spiritual or religious dimension and beliefs need to align with or at least tolerate local religious cultures.

Historical methodology can offer us an accurate analysis of any hypothesis about a city because in itself, the city is a repository of history (Rossi, 1978). This will help us understand its foundations as a physical structure, as a synthesis of values, as a collective imagination, as if we could see past, present and future intertwined in the city. Cities are living history. They are in constant historical evolution, a reflection of the passage of time. The city must respect and balance the preservation and retention of its historical heritage with modern development (Pinto, 2009). A city without history is like a



person with no memory. People leave traces of their lives, experiences, efforts and work—in short, their history—in the city. These vestiges take the form of neighborhoods, monuments, constructions, spaces, parks, libraries, institutions, universities and so on. All this constitutes the city's collective legacy and enables its residents to understand where they come from and to prepare for the future.

City magnetism, therefore, is the result of human action, and covers three moments in time—past, present and future—in an ascending line during progress and prosperity, and a descending line during destruction and decline, following the human cycles in a perfect and infinite helix. We could say that “nothing human is alien” to the city (Terence, 163 BC).

‘Magnet cities’ (Haynes, 2014) are characterized by having strong leaders, a great ability to raise funds (fundraisers) and attract young wealth creators (talent), and undergoing constant physical renewal, thereby generating a new definable city identity.

- **City identity (past):** The past marks, defines and writes the city's identity in stone. It is like its DNA, the accumulation of collective contributions from its former inhabitants, all adding to that DNA, evolving, constantly recombining itself. It can evolve, albeit slowly. It can be transformed, but through a long, complex process.

A city's identity is thus defined by its culture, customs, gastronomy, and type of society and government and other aspects that make up its essence and that have been defined throughout its history. Fixed determinants such as geographic location, climate and environment, green spaces, density or the risk of natural disasters also come into play. Additionally, a city has to nurture its reputation, its external or projected image, its brand, through its media impact, often by organizing cultural or sporting events.

The permanent construction or destruction of a city by its citizens throughout history turns it into a historical archive (Chueca Goitia, 1968a), like a diary written each day since its foundation, with many chapters: happy and sad, glorious and painful, brilliantly splendid and decadent. Cities, more than simply linked to history or to the events



that have happened there, are history in themselves, as part of their essence. The city is a changing physical structure and it is a spirit (soul), making it a historical being (Chueca Goitia, 1968b). By establishing itself as a historical being, a two-way relationship is developed with history: history is made in the city, and this forces the city to become history. Universal history is urban history (Spengler, 2013). A city's reputation is built on long-established perceptions, but it can easily be ruined in a short time (The Reputation Institute, 2017).

City branding is based on three fundamental pillars: uniqueness, authenticity, and image (Riza, Donatli, Fasliet, 2012). The uniqueness of a city is determined by its culture, its geographic location and its history, and by what makes it special, its hallmarks. For new cities, creating a city brand takes at least 50 years because it has to build up its authenticity, a voice that speaks its truth and makes it a city we can trust, with clear civic and ethical standards. It can become an open, respectful and inclusive city, but without relativisms that may blur its identity; one which welcomes and integrates outsiders, without modifying its authenticity. And finally, a city needs its own image in the outside world, an advertising claim that is highly imageable (apparent, readable, visible) and that can evoke a strong mental picture in the external observer (Lynch, 1960). To approximate a model of measurable variables for a city's projected image, we turn to the seven specialist areas that UNESCO attributes to a creative city: crafts and folk art, design, film, gastronomy, literature, music and media arts (UNESCO Creative Cities, 2019). Here, we consider culture as the identity (past) expressed in the city (monuments, museums, events, etc.), not as a service or benefit.

**City Dynamism (present):** *"What is the City but the people?"* (Shakespeare, 1609) This aspect describes a city's psychology and ethics, how people make a living, and the kind of relationships among its inhabitants. The present represents city dynamism. If identity lays the foundations of magnetism, dynamism marks the actions. A city attracts me because of its identity. When I arrive it delights me, welcomes me, motivates me, encourages me, moves me, helps me, or it does just



the opposite, through its dynamism or lack thereof. The identity of a city is like a travel agent's brochure; dynamism is what I can do at the destination.

City dynamism is marked by creativity, competitiveness in business and in human activities, by how well it attracts investors, promotes entrepreneurship and generates employment, and also, through its human relationships, participation, accessibility for all, inclusion and integration. Dynamism can be seen in the happiness of its citizens, which grows in cities with ethical values, marked by parameters of equality and tolerance.

In the era of accelerated adoption of new technologies, speed is attractive and immobilism is dull. The main difference between our current model of society and previous ones is the speed of change. A city is a work of art in permanent production (Chueca Goitia, 1968c). It aims to balance construction and destruction, respecting history, traditions and identity, but at the same time adding dynamism: constant growth at a rate that allows its identity to be consolidated without wrecking it.

We divide city dynamism into four indicators. First, competitiveness: the elements that measure action, relationships, city creativity and motion, and that turn it into a social and economic hotbed creating complex interrelations of human development. Second, we measure how a city treats those who come to live there, how easy or difficult it is to integrate socially in the city. Third, we measure the city's ethical principles and social equity, inclusiveness and justice; and fourth, we evaluate equality.

- **City Strategy (future):** How can the future become a driver for a city's attractiveness? What do we expect from a city with a future? We expect it to have a solid plan (a SmartCity plan), which includes strategies to cope with city challenges.

What makes that plan work? The rule of city prosperity, the 3 T's (technology, talent, tolerance). We need investment in innovation as a fundamental and permanent driver and, of course, talent (human capital), too.



Based on the above, we conclude that a model for city magnetism can be approached by studying the following main areas:

- Identity (past)
- Dynamism (present)
- Strategy (future)

Our research uses 67 indicators, selected from international bodies, previously published key studies and analyses, and our own work. Each of the 140 cities selected is also analyzed with data taken from city websites and their published SmartCity plans.

### 3. City Profitability

The world is a marketplace of cities where citizens, guided by their preferences at a given moment, decide to ‘buy’ a city and move there to live. They will therefore give more weight to employability when they leave university, or to social services when they reach retirement age. Their priorities will also vary according to their family dependents (children, older relatives, etc.).

City profitability is associated with the concept of ‘is moving there a good deal?’ This non-emotional part is more closely related to the pure merits of a city (economic and performance indicators).

City profitability has two components: a city performance component (functions, services, variable tangible and valuable elements that a city provides its citizens) and an economic component (citizens’ ability to acquire things or the net purchasing power that a citizen will have in that city compared to others). It is, in short, a deal. City profitability (yield) is therefore made up of the combination of services the city offers and the cost of living in that city. We call this implicit, virtual agreement between the individual and their chosen city the *citizenship contract*.

#### 3.1 Citizenship Contract

Since the time of the first cities, a series of norms of coexistence, an ethic, have been established. This is known as the social contract, in which individuals give up part of their individual freedom to the power of the city/state



in exchange for protection, opportunities and well-being. Hobbes and Locke studied and debated this concept extensively in the mid-17th century. Later, Rousseau, in *On the social contract* (Rousseau, 1762), completely reassessed the individual–state relationship in the years prior to the French revolution. Hobbes wondered how a serious, predictable, reliable and stable social order could emerge from an enormous mass of isolated individuals, among whom only a few skilled elites were able to coordinate through agreements. Hobbes' proposal, known as the social contract and “a mutual transferring of right” (Hobbes, 1651), states that order is produced by the laws and authority of an almighty ruler whose power lies in the use of coercion. Since then, the concept of the social contract has been associated with labor relations between citizens and companies, and workers' rights, all of them highly influenced by the social revolutions of the 19th century.

The time has come to redefine our relationship with the city. Modern cities increasingly resemble Greek city-states. Despite the differences that social achievements have brought to our society since the times of Ancient Greece, cities want to and must redefine the terms of their agreement with their citizens: the *citizenship contract*. This is a virtual contract that we all implicitly hold with our city. It is the value proposition that our city offers both to us and to the potential talent that wants to settle in our city. It is the city's list of *gives* and *takes*, a billboard of what the city offers. It is a contract because the city offers us a series of services, benefits and development opportunities in competition with other cities in the world, in exchange for our contribution to the city's common project. This contribution has many facets, not only our taxes, but the generation of wealth, ideas, creativity, competitiveness, values, experience, co-creation, city development and drive to achieve its future goals. This is what today's millennials are now evaluating, and what talented local citizens weigh up before deciding to emigrate in search of better opportunities.

In summary, the citizenship contract sets out the *gives*: the long list of city services, all with different levels of performance and different opportunities to improve one's life, self-realization and well-being. On the other hand are the *takes*; when someone decides to live in that city, their salary will be in line with the salaries paid in that city (compared to the salary for the same job in



other cities), and they pay direct taxes and make social contributions. They then spend their final net income on the goods and services of their choice. At the moment of purchase, indirect taxes are levied and net purchasing power will depend on the city chosen. In other words, at the end of the month, one's choice of city will determine the quality and quantity of what one buys. That is the price one pays for living in that city. To this must be added the opportunity cost based on different cities' potential. So, the question is: Would it be a good deal for me to move to that city? This short evaluation of the proposed citizenship contract takes the outsider's view. Locals use the same evaluation but are better informed, comparing their own city's list of gives and takes with attractive propositions from another. A good deal matters, but as explained above, this decision is also emotional, and the magnetism component matters too.

### 3.2 Components of City Profitability

To define the citizenship contract, we must detail the series of benefits and services the city offers. This contract does not cover aesthetics, customs or emotional components, which we addressed earlier under city magnetism, but instead includes quantifiable rational benefits. The following list of ten performance indicators will be evaluated and used to group all the quantifiable services that a city can offer:

- *Digital government:* A democratic, efficient, transparent, participatory, digitalized city government.
- *Digital government as a service.*
- *Education:* Lifelong training. Quality business schools, professional training and development.
- *Employability:* The demand for talent.
- *Connectivity:* Internet infrastructure. Deployment of 4G or 5GHealth-care / social services.
- *Environmental sustainability:* Water and energy efficiency. Air quality. Carbon emissions reduction, carbon neutral plans. Circular city.
- *Culture-tourism:* Culture as a city service, not traditions or emotions, but valuable services.



- *Urban mobility*: Traffic, public transportation. Mobility as a service.
- *Urban planning*: Urbanism as a city service.
- *Safety*: Physical and virtual safety.

We must then weigh up these aspects against the cost of living in that city, or, in other words, the final net purchasing power (what I could buy with my final, after-tax income). The objective is therefore to compare what I get from the city with what I get from my professional activity. The higher the result, the more profitable it will be for me to move to live in that city.

The city profitability model comprises 33 indicators, selected from international bodies, published studies and analyses, and the author's own work.

#### 4. City Attractiveness Model

Our objective is not to create yet another city ranking. Cities abhor rankings, unless they are at the top. As the concept of attractiveness is subjective, the most attractive city for me may not be as attractive for another person, depending on the scale of values we use to rate a city's performance indicators, aesthetic, personal preferences (mountains or seashore or both, languages spoken, religion, etc.), and personal situation (family dependents such as children, elderly people, etc.). The model we present allows for comparisons between cities in the same geo cluster, and obtains each city's 'attractiveness profile', which helps prioritize areas requiring improvement, and also provides a list of cities that best fit a particular citizen's values and preferences.<sup>1</sup> A total of 100 indicators is evaluated, but many of them include a large number of sub-indicators, raising the final number of dimensions analyzed to around 500. The indicators were selected using meta-analysis methodology: research all available indexes, then choose those best matching previous criteria while avoiding biases. The full list of indicators and components is provided in Figure 1.

---

1. Readers can test the model using either of the following applications. Enter your city preferences /scale of valued performance to obtain your short list of best matching cities: AttractiveCities.

Android Store. <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.trackglobe.attractivecities>

IOS Store. <https://apps.apple.com/us/app/attractive-cities/id1487782051>

**Figure 1. City attractiveness indicators. Source: the author.**



## 5. City Attractiveness Research and Findings

Our main objectives are:

- To help people choose the best city in order to realize their full potential, achieve their goals both as citizens and individuals, and make the greatest possible contribution to society.
- To advise politicians and city managers on how to create the best possible attractive city to draw in and retain talented citizens and build a more prosperous, innovative, fair, and human city.

### 5.1 City Attractiveness Research. Surveys

We study the world's top 140 most attractive cities according to international studies in a model comprising more than 100 indicators.

The city selection criteria used were the top cities in the Quality of Living Ranking (Mercer, 2018) and IESE's Cities in Motion (Berrone, Ricard, 2018), and cities scoring over 50 (no personal risk or severe living restrictions) in the Global Liveability Index (The Economist, 2018). The first two are high quality reports featuring a wealth of details and indicators, published by renowned, highly reputable sources, while the Liveability Index's minimal threshold is based on the notion that nobody wants to live in a city where their life will be threatened, or basic living conditions are severely restricted.

Surveys. To test the model and ensure the relevance of its components, we carried out two surveys at two SmartCity events. Surveying attendees at these events has two advantages: they are familiar with the concept of city performance, and they can be regarded as talented citizens.

- Survey of 4,500 participants at the Nordic Edge event in September 2018, held in Stavanger, Norway. This is the largest SmartCity event in the Nordic countries.
- Survey of 21,334 participants at the Smart City Expo World Congress, in November 2018, held in Barcelona, Spain. This is the largest international Smart Cities event. Due to the large response (n=1550), the data obtained will be used to fine-tune weights on magnetism and performance for global analytics.

The survey reliability was high. Our intention is not to develop a scientific analysis, but a human sciences study. Results will vary among individuals and life situations (age, dependents). The model obtained from the two surveys yielded a 95% level of confidence, <2% error.

Results. The average age of our respondents was 42; half the respondents had children (51%) and a quarter had older people in their care (25%). The sample was unbalanced in terms of gender (67% male), which is, however, consistent with a very male-driven technology market.

In the area of Magnetism, dynamism (present) predominated, followed by identity (past) and strategy (future). Identity and dynamism are significantly more important than strategy, confirming the trend that a city's future and potential are less valued than its present situation or the experience it gains from its identity. This result is easily associated with the southern European 'Latin' lifestyle, which prioritizes the present moment, looks fondly on the past and places less emphasis on the future. However, the differences are not so large as to consider strategy (future) as irrelevant, since this was a worldwide survey. Identity (past) is increasingly appreciated as people get older (particularly over the age of 50), and no differences were found in terms of gender: men and women coincide in their opinions on magnetism, which means they have essentially the same preferences regarding aesthetics, education and customs.

In the area of Profitability, three zones are clearly identified in city services (Figure 2): high (positions 1–4) scoring more than 8.30, intermediate (positions 5 and 6), and low (7–10). There are appreciable differences among age groups, but all these services fall within these general zones. All ten areas studied are relevant, scoring, on average, a minimum of 3.5 out of 5 in our original survey on their importance; we can therefore conclude that none is irrelevant and none has a much higher score than any of the others.

The predominant area is urban mobility, the city service that all respondents recognize as crucial to keeping a city alive. We therefore term this service the 'city's blood'. Because we define a city as a point in space and time where people meet each other, which is made possible by this service, this result comes as no surprise. Three services, health/social services, environmental sustainability, and safety follow in close succession with only small varia-

tions in scores. Safety is the most important factor for those over the age of 60. These three services are followed by education, and employability. It is somewhat surprising that these services are not rated higher, although these scores may be due to the composition of our sample: talented individuals who face no challenges in these aspects. However, less surprisingly, education rises to third position among younger respondents. Employability falls to the bottom position for those aged over 60, and therefore on the point of retiring. Urban planning, governance, connected city, and cultural services occupy the lowest positions. Although we expected the connected city factor to score higher, perhaps this lower position was due to misunderstanding of the concept and the disruptive implications that 5G will bring, or perhaps respondents considered this as an unchanging service like water or energy, and see little or no difference among cities. Governance and urban planning are not perceived as priority city services, but rather as “business as usual”, as regular tasks that must be guaranteed, not as outstanding services perceived as new, innovative or disruptive.

| CITY SERVICES - SCALE OF VALUES | Rank | I-10  |
|---------------------------------|------|-------|
| Urban Mobility/ Transportation  | 1    | 10,00 |
| Social services/Health          | 2    | 9,04  |
| Env. Sustainability             | 3    | 8,95  |
| Safety (Physical/Virtual)       | 4    | 8,37  |
| Education                       | 5    | 7,67  |
| Employability                   | 6    | 7,11  |
| Urban Planning                  | 7    | 4,78  |
| Governance                      | 8    | 2,85  |
| Connected City                  | 9    | 1,83  |
| Cultural Services / Tourism     | 10   | 1,00  |

**Figure 2. City Performance/Services Ranked by Smart City Expo Attendees.**

Source: the author.

Few differences were found by gender, mainly in the top-scoring factors; for instance, women ranked health/social services in first place, whereas men ranked environmental sustainability in second position. Those with children gave more consideration to environmental sustainability (perhaps conscious of the planet future generations will inherit); childless respondents presented average scores in this category. People with an elderly person in their care



ranked health/social services in first position, as expected; those without these responsibilities gave greater priority to environmental sustainability. Finally, and disappointingly, cultural services/tourism is the least appreciated city service. This is clearly a major pending issue for most of our cities: how to serve as a kind of permanent university for citizens by constantly offering, incentivizing and promoting cultural services. A more skilled society is always a more prosperous one, and vice versa.

When we apply these survey scores to our model, the top-ranking 15 services (Figure 3) are found in several cities in Australia, Switzerland, and the Nordic countries, as well as Berlin, Vienna, Amsterdam and Phoenix (Arizona, US). Extraordinary profitability with good wages and reasonable taxes push some of them into those top positions, while cities with excellent scores in magnetism (e.g. Stockholm, Vienna and Amsterdam) compete on other factors. The summary of results is balanced and unsurprising in terms of the most highly ranked cities (based on responses from the Smart City Expo attendees). Given the large number of responses and small margin of error, we can conclude that the model is fit for purpose, easy to understand, and correctly reflects the complex reality it describes.

| City       | Country       | MAGNETISM | PROFITABILITY | ATTRACTIVENESS | ATTRACTIVENESS INDEX |
|------------|---------------|-----------|---------------|----------------|----------------------|
| Melbourne  | Australia     | 9,23      | 9,01          | 83,16          | 1                    |
| Adelaide   | Australia     | 8,34      | 9,96          | 83,09          | 2                    |
| Stockholm  | Sweden        | 9,62      | 8,39          | 80,74          | 3                    |
| Zurich     | Switzerland   | 8,32      | 9,46          | 78,71          | 4                    |
| Berlin     | Germany       | 8,95      | 8,54          | 76,41          | 5                    |
| Bern       | Switzerland   | 7,47      | 10,00         | 74,75          | 6                    |
| Sydney     | Australia     | 9,41      | 7,88          | 74,19          | 7                    |
| Montreal   | Canada        | 8,26      | 8,75          | 72,28          | 8                    |
| Oslo       | Norway        | 9,02      | 7,97          | 71,86          | 9                    |
| Gothenburg | Sweden        | 8,04      | 8,73          | 70,23          | 10                   |
| Basel      | Switzerland   | 7,34      | 9,30          | 68,32          | 11                   |
| Vienna     | Austria       | 9,34      | 7,26          | 67,87          | 12                   |
| Canberra   | Australia     | 7,20      | 9,25          | 66,57          | 13                   |
| Phoenix    | United States | 7,15      | 9,11          | 65,08          | 14                   |
| Amsterdam  | Netherlands   | 9,61      | 6,67          | 64,07          | 15                   |

Figure 3. Top15 Attractive Cities according to Smart City Expo attendees.

Source: the author.



## 5.2 City Attractiveness Findings

The list of the top 140 cities worldwide can be grouped into four tiers:

*Advanced:* positions 1 to 70 can be characterized as advanced, western cities. The four Australian cities in the study achieve the highest scores and are placed in the top 13, with Melbourne in first position; in the same geographic zone, Wellington (New Zealand), appears in position 25. In Western Europe, Stockholm is ranked in third place; other Nordic cities also fared well. Central European cities such as Zurich (4), Vienna (12) or Amsterdam (15) reached high positions, with the UK capital, London, (21) close behind. Other notable European cities are placed as follows: Paris (47), Barcelona (40), Madrid (50), Dublin (51), Antwerp (61), Milan (69) and Rome (70). The highest-ranked city in North America is Montreal (8), with Toronto (20) also representing Canada near the top. The US list is led by Phoenix (14), followed by New York (27). The top-ranking Asian cities are Seoul (34), Tokyo (49), Singapore (60) and Hong Kong (73), reflecting fierce competition in this leading group. Climbing a few positions requires heavy investment, solid, well-executed plans and dedicated teams with a generous budget and some international influence. Southern European cities may drop down into the next, lower group if they do not accelerate their smart investments. Their magnetism and quality of life are very high, but their position in this top group is uncertain to last without a strong component of innovation. Italy in particular is at risk of falling down into the second tier.

*Challengers:* This tier covers cities from positions 70 to 90, which are progressing rapidly, competing to join the leading group, following the example of the Asian tigers. The Challengers include Tel-Aviv in Israel (71) and Istanbul (99) in the Middle East; Prague (76) in Eastern Europe; and Dubai (82) in the Emirates and the Gulf. Any of these cities could join the top-tier group if their recently gained prestige and advances continue to rise and consolidate.

*Emerging:* Positions 91–122. This tier comprises most of Latin America, led by Buenos Aires (91); then Mexico City (100); Montevideo (102); Rio de Janeiro and other cities in Brazil (103–112); and Bogotá (117) and Medellín (121) in Colombia. Much of China is represented in the positions between Shanghai (95) and Shenzhen (116). Finally, Russia is represented by Moscow (96). The Emerging cities tier closely matches the BRIC group of countries, but



without India, where intense urban transformation is still required (although an ambitious plan is in place to create 100 Smart Cities). The ‘I’ in BRIC could be substituted by Indonesia—although with obviously different dimensions—as Kuala Lumpur lies at position 107 in the list. The cities in this group have plans, recognize this global competition, and are making fast progress.

*Starters:* Positions 123–140. Among the Starters are Cape Town in South Africa (123); Delhi in India (124); Tunis (135) and Cairo (139) in north Africa; and Bangkok (122), Manila (131), and Hanoi (134) in southeast Asia. These cities are beginning to plan their strategies for the global competition for talent, although they continue to be burdened by unresolved basic social and economic issues.

| AREA               | n   | MAGNETISM | PROFITABILITY | ATTRACTIVENESS AVERAGE |
|--------------------|-----|-----------|---------------|------------------------|
| Africa             | 5   | 122       | 133           | 129                    |
| Asia-Pacific       | 17  | 69        | 64            | 66                     |
| Central & E Europe | 17  | 90        | 96            | 92                     |
| China Ext          | 9   | 102       | 101           | 103                    |
| India              | 3   | 131       | 125           | 128                    |
| LatinAmerica       | 17  | 110       | 112           | 112                    |
| Middle East        | 10  | 108       | 84            | 98                     |
| North America      | 18  | 43        | 34            | 38                     |
| Western Europe     | 44  | 34        | 41            | 38                     |
|                    | 140 |           |               |                        |

**Figure 4. Average positions. Attractive Cities by geographic area. Source: the author.**

Figure 4 shows the average position attained by each geographic area. Interestingly, competition between North America and Western Europe is very tight, as both attain the same average position (38). Western Europe enjoys more magnetism, history, culture, and human values, but it pays a high price in taxes to maintain its welfare policy programs, which cause its profitability to fall. The opposite case is seen in North America, which makes up for a lack of historical, cultural and human factors with strong economic and competitiveness traits in which North American cities rank high—and take the lead—in all categories, offering high profitability, high wages, moderate taxes and a reasonable cost of living.

We used the weights from the Smart City Expo survey to create the honors board displayed in Figure 5.

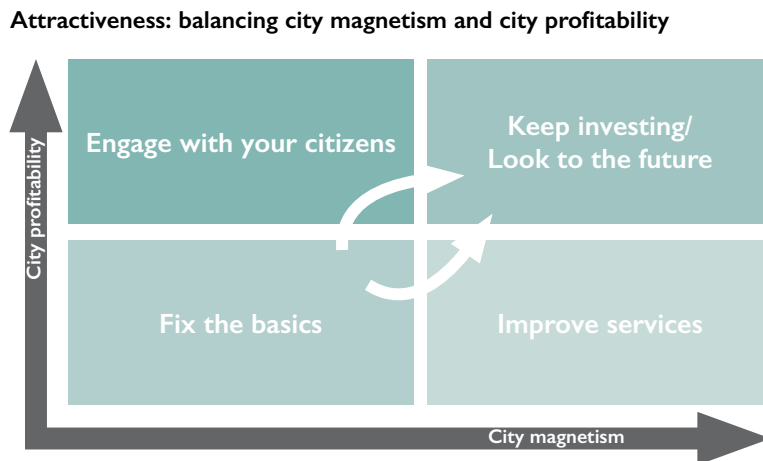
| Honor Ranking (TOP 1)              |                   |                              |               |
|------------------------------------|-------------------|------------------------------|---------------|
| ATTRACTIVENESS                     |                   | Melbourne                    |               |
| MAGNETISM                          | London            |                              |               |
|                                    | IDENTITY          | DYNAMISM                     | Toronto       |
|                                    | HISTORY / CULTURE | COMPETITIVENESS              | New York City |
|                                    | GOVERNMENT BASICS | EXPATRIATE SOCIAL EXPERIENCE | Madrid        |
|                                    | REPUTATION        | ETHICS, WELL-BEING           | Amsterdam     |
|                                    | SPACE / DENSITY   | EQUALITY                     | Helinski      |
|                                    | CLIMATE           | Jerusalem                    |               |
|                                    | GEORISK           | Doha                         |               |
|                                    | GEOECONOMICS      | Prague                       |               |
|                                    | GASTRONOMY        | Bern                         |               |
| BRANDING, EXT.IMAGE                | London            |                              |               |
| PROFITABILITY                      |                   |                              | Bern          |
| PERFORMANCE                        |                   |                              | Amsterdam     |
| DIGITAL GOVERNMENT                 |                   |                              | Copenhagen    |
| EDUCATION, LIFELONG TRAINING       |                   |                              | Zurich        |
| EMPLOYABILITY                      |                   |                              | San Francisco |
| CONNECTED CITY                     |                   |                              | Singapore     |
| HEALTH / SOCIAL SERVICES           |                   |                              | Paris         |
| ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY       |                   |                              | Stockholm     |
| CULTURE-TOURISM                    |                   |                              | London        |
| URBAN MOBILITY                     |                   |                              | Amsterdam     |
| URBAN PLANNING                     |                   |                              | Toronto       |
| SAFETY                             |                   |                              | Tokyo         |
| COST OF LIVING, Net Purchase Power |                   |                              | Kowale City   |
| AVG MONTHLY SALARY                 |                   |                              | Zurich        |
| INCOME AFTER DIRECT TAXES          |                   |                              | Zurich        |
| REAL NET INCOME                    |                   |                              | Zurich        |
| COST OF LIVING, Net Purchase Power |                   |                              | Córdoba (ARG) |

**Expo survey inputs. Source: the author.**

## 6. Conclusions

### 6.1 Balancing City Magnetism and City Profitability

The key to an attractive city lies in finding a balance between transforming its essence (its physical and virtual shape) while improving its benefits and services. The two aspects feed off each other. A city's essence determines how the services provided should improve, while the new services have an impact on transforming the city's essence. The transition to an information- and knowledge-based economy represents both a revolution, due to its acceleration and blistering speed, and a challenge as we try to balance the concept of the attractive and accessible city with social and environmental progress. (Van den Berg, Van de Meer, Oligaar, 2006)



**Figure 6. Balancing City Magnetism and City Profitability. Source: the author.**

The priority in this process is depicted in the top right of Figure 6: keep investing and look to the future. Cities with high magnetism and profitability are found in this group, mainly from the Advanced and Challengers tiers of the ranking. These cities constantly compete to maintain their position by making gradual but constant steps to improvement through heavy investment. The message for them is clear: keep investing, keep progressing.

The bottom left of the figure represents cities with low magnetism and low profitability. Our message to these Emerging and Starter cities is: ‘fix the



basics'. The upper left of the figure represents cities with low magnetism but high profitability. On the whole, these are US and Japanese cities with low levels of magnetism, some very industrial, cold German cities, and Kuwait. They have the opportunity to improve, evolve and move into the first category if they invest to achieve social sustainability, improve their dynamism, cultivate their identity, and design an attractive future plan that engages their citizens. Finally, the lower right section of the figure represents cities with high magnetism but low profitability. These are cities with an extraordinary identity and a wealth of human values, but talent also demands opportunities for compensation and professional success. They must improve their provision of citizen services and the economic equation or they run the risk of falling behind in overall attractiveness. This appears to be the case for Italian and Portuguese cities with high magnetism, but poor profitability, and Hong Kong, with declining profitability during China's integration process.

## **6.2 Cities of the Future. What might they look like? The race for talent**

Transforming city magnetism may take 15 years or more. This slow but constant evolution should not discourage cities from making the transformation, however. Before beginning to develop a strategy to transform city identity/magnetism, cities must recognize their existing advantages, assets, values, identity, heritage and culture, and build and draw on them to begin to thrive. Certain factors cannot be changed, such as geographic location, landscape, climate, geo-natural risk, or certain customs. The main language, religion or ethics, on the other hand, can change, but very slowly. Nevertheless, we can change and have an impact on many other aspects, such as urban planning of large areas, cultural activities and locations, and promoting and projecting the city internationally through sporting, cultural and arts events. Politicians and managers need to identify their cities' sociocultural strengths and maximize them, and also discover their unattractive points and implement a plan resolve those areas. Cities should be understood as houses to sell, or rather to rent to talented citizens. This 'house' must include the elements talented individuals most appreciate, so they can live, achieve maximum well-being and develop their full potential, all with a reasonable income or cost of living (citizenship



contract). Magnetism is the house itself; profitability is the services available in the house combined with its rent price.

We must balance the preservation of our identity, history and culture with heavy investment in the future, in innovation and in the city's image. Care must be taken to protect the city's reputation, by avoiding populism and manipulation, which can damage its image. We must pay attention to secondary low-magnetism cities in countries that already have a strong, widely recognized capital city. They can transform and stand out globally if the right political decisions are made and all of their citizens contribute.

The transformation plan must be based on the long-term, consensual result of all-party debate. A combination of the three fundamental cornerstones—urbanism, humanism, and technology—is also essential, with urbanism leading and the others in a supportive and complementary role. Fundamental urban transformation can be tackled, as in the case of Bilbao (Spain) in the 1990s, where a devastated industrial city center was recast as an extremely attractive city with very high standards of well-being and quality of life (Haynes, 2014). Because urbanism is pivotal, cities should consider far-reaching urban action, develop a new neighborhood, transform and regenerate an area, build a new sports stadium, convert an industrial area, clean up a devastated natural site, rehabilitate a river walk, build a famous museum, design a huge park, and so on.

In parallel, investment should be made in the city's image or brand. Examples of this strategy include Barcelona's investment to become part of a Woody Allen film (Allen, 2008), or the impact of teams like Real Madrid in their home city, the Nobel prizes in Stockholm, the film festival in Nice-Cannes, or the Formula 1 race in Monaco. Many cities should seriously consider raising their international profile through similar attention-grabbing events. This investment in projected image and branding is an investment in human perception that must be complemented with a strong reputation and high scores in social and economic sustainability.

There is no correlation between city attractiveness and size, and neither is city attractiveness simply a question of wealth. As we have seen, US cities with the same GDP range from positions 20 to 60, indicating that a city's



capacity and willingness to invest heavily contributes greatly to its attractiveness.

And finally, the technological aspect, which ranges from investment in innovation to the focus on human capital and the proposal of an ambitious SmartCity plan. The SmartCity plan aims to improve citizen services (profitability), while also helping in strategy, reputation, and innovation (magnetism), and is therefore the most powerful tool we have to improve attractiveness. As mentioned above, little can be done about fixed elements such as geographic location, changes to identity are slow and always mid- to long-term projects, and improving economic conditions and net purchasing power is difficult to do quickly. Therefore, the obvious lever, with the most short-term results (even in a four-year legislature), is to invest heavily in a solid SmartCity plan. Cities that fail in this aspect have either basked complacently in the glory of leadership (and are now waking up, like the Swiss) or are losing ground by not taking advantage of their excellent magnetism to climb in the ranking (as in southern Europe). By contrast, cities with disadvantages in the magnetism category—short history as a country (US), climate (Nordic countries) or distance (Australia)—can offset their shortcomings with SmartCity plans to improve their attractiveness.

To end, I would like to share my dream of a new cultural revival brought about by an increasing appreciation of human artwork and the essential principles of human creativity: beauty, goodness, truth, because everything that makes us more human sets us apart from robots and artificial intelligence. Human destiny has long been about labor, but our human future points increasingly toward a creative value mission. To achieve this dream, we must unlock the full capacity of our creative mind. This is not just a question of technology or investment. Identity, urban planning and social sustainability are and will remain determining factors.



## References

- ALCALDE, I. (2017). «Ciudades con Alma en la Era Digital». *CITIZEN* [HTTP://THECITIZEN.ES/CULTURA/CIUDADES-CON-ALMA-EN-LA-ERA-DIGITAL](http://thecitizen.es/cultura/ciudades-con-alma-en-la-era-digital) retrieved by June 2019
- ALLEN, W. (2008). *Vicky, Cristina, Barcelona*.
- ARISTOTLE (596 BC). *Politics*, Book1, Section 1252b27-30
- BERRONE, P. & RICART, J.E. (2018). «IESE. Cities in Motion Index 2018». *IESE*. <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0471-E.pdf> retrieved by March 2018
- CAEN, H. (1957). *Herb Caen's Guide to San Francisco*, Doubleday & Company, Inc., Garden City, New York
- CHUECA GOITIA, F. (1968A). *Breve Historia del Urbanismo*. Alianza Editorial, Madrid p.9
- CHUECA GOITIA, F. (1968B). p.250
- CHUECA GOITIA, F. (1968C). p.33
- FLORIDA, R. (2007). *The Flight of the Creative Class*. Collings. New York, 2007 p.37
- HAYNES, C. (2014). «Magnet cities. Decline | Fightback | Victory», *KPMG*. pp. 4-32
- HOBBS, T. (1651). *Leviathan*, XVIII
- KOOLHAAS, R. (1997). *Acerca de la ciudad*, GG, Barcelona, 2014 from *The Generic City* Domus, núm. 791, Milano, pp. 8-12
- LYNCH, K. (1960). *The Image of the City*. The MIT Press, Cambridge (MA, USA), pp.9-10
- MARIAS, J., RIDRUEJO, D., CHUECA, F. (1983). *Ciudades*. Editorial Prensa Española, Toledo, p.231
- MERCER (published by Feb 2018). «Quality of Living Mercer Index. 2018», <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings> retrieved by March 2018
- NORDICEDGE (2018). [HTTPS://WWW.NORDICEDGE.ORG/](https://www.nordicedge.org/) retrieved by March 2018
- PINTO, C.A. (2009). «Manifiesto for a new urbanity. European Urban Charter II». *Council of Europe*. Strasbourg, p.49 <https://rm.coe.int/urban-charter-ii-manifiesto-for-a-new-urbanity-publication-a5-58-pages-168095e1d5> retrieved by Aug 2019



- REPUTATION INSTITUTE (2017). *World's most reputable cities.2017* <https://insights.reputationinstitute.com/blog-ri/the-world-s-most-reputable-cities-explained> retrieved by Oct 2018
- RIZA, M., DORATLI, N. AND M. FASLIET (2012). *City Branding and Identity* Procedia - Social and Behavioral Sciences vol 35, Elsevier B.V. Universiti Teknologi MARA, Malaysia, p.294
- ROSSI, A. (1978). *La arquitectura de la ciudad*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona. pp.148-149
- ROUSSEAU, J-J. (1762). *On the social contract*, published in Amsterdam,
- SHAKESPEARE, W. (1609). *The tragedy of Coriolanus*. Act3 Scene1.
- SMARTCITYEXPO & WW CONGRESS (2018). [HTTP://WWW.SMARTCITYEXPO.COM/EN/HOME](http://www.smartcityexpo.com/en/home) retrieved by March 2018
- SPENGLER, O. (2013). *La decadencia de Occidente*, Editorial Austral, Barcelona, vol II, p.131
- TERENCE (163 BC). (*Latin: Publius Terentius Afer*) *Heauton Timorumenos* (*The Self-Tormentor*) Act I, scene 1, line 25 (77).
- THE ECONOMIST (published by Feb2018). «Global Liveability Report» <https://store.eiu.com/article.aspx?productid=455217630> and [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=liveability2018](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=liveability2018) retrieved by March 2018
- TYBOUT, A. & B. CALDER (2010). *Kellogg on Marketing*. WILEY. New Jersey p.8
- UNESCO CREATIVE CITIES (2019). [HTTP://WWW.UNESCO.ORG/CULTURE/CULTURE-SECTOR-KNOWLEDGE-MANAGEMENT-TOOLS/09\\_Info%20Sheet\\_Creative%20Cities%20Network.PDF](http://www.unesco.org/culture/creative-sector-knowledge-management-tools/09_Info%20Sheet_Creative%20Cities%20Network.pdf) p.1, retrieved by Oct 2019
- VAN DEN BERG, L.; J. VAN DE MEER; A. OLIGAAR (2006) *The attractive city: Catalyst of Sustainable Urban Development* Erasmus University, Rotterdam. San Sebastián : Eusko Ikaskuntza. p.489
- VANDERBEKE, D. (2007). *The city as a Superorganism. The Mighty Heart or The Desert in Disguise? The Metropolis Between Realism and the Fantastic*. Tübingen: Stauffenberg Verlag, pp.162-165



**stoa**



## EN PROFONDEUR

LE MÉPRIS DANS LES RAPPORTS LOCATIFS:  
ENJEUX DE L'ACTION COLLECTIVE

RENAUD GOYER

Le logement représente le socle par lequel les membres d'une collectivité s'ancrent sur un territoire et dans une communauté mais qui leur permet également de se protéger de la communauté et du territoire. Or, plusieurs phénomènes fragilisent ce rapport au logement et aux espaces, notamment pour les locataires, représentant une menace pour le droit au logement. Il apparaît toutefois que des processus similaires sont à l'œuvre dans ces phénomènes où la dépossession du logement et du territoire exprime un mépris du droit au logement est présent. Les acteurs de ce mépris sont divers : les propriétaires, les gestionnaires immobiliers, tout comme les élus et les fonctionnaires municipaux. Par quels moyens se met en place ce mépris ? Comment les locataires vivent-ils ou elles ce processus ? Face à ce mépris, comment les locataires peuvent défendre leur droit au logement ? Quelles politiques sociales ou urbaines pourraient lutter contre ces phénomènes.

Lors d'un colloque tenu à Montréal à l'automne 2019 intitulé Les enjeux du développement immobilier et des politiques d'inclusion : entre mépris et dépossession, nous avons invité des actrices de la lutte pour le droit au logement, intervenant dans trois quartiers montréalais au sein de comités logement, organismes de défense des droits des locataires, afin de tenter de répondre à ces questions. Nous vous présentons donc les interventions de ces militantes provenant de trois quartiers montréalais grandement touchés par les effets négatifs de la gentrification afin d'illustrer comment se met en œuvre le mépris du droit au logement.

## La gentrification et le mépris de l'espace de vie sur le Plateau Mont-Royal

GABRIELLE RENAUD

COMITÉ LOGEMENT PLATEAU-MONT-ROYAL



Je suis organisatrice communautaire depuis quatre ans au Comité logement Plateau-Mont-Royal à Montréal. Je voudrais vous raconter trois histoires de mépris en matière de logement. Tout d'abord, il faut rappeler que le mépris dans ce domaine s'exprime surtout envers des locataires qui habitent leur logement depuis longtemps, des personnes qui sont souvent vulnérables sur le plan socioéconomique ou psychologique, comme les personnes âgées, les familles, etc. Le message qui leur est généralement exprimé, c'est qu'au fond, elles n'ont plus leur place dans le quartier. Elles sont trop pauvres et les loyers trop chers, donc elles doivent quitter. Ces messages proviennent principalement de nouveaux propriétaires, parce que c'est surtout cette catégorie d'acteurs qui expulse ou évince les locataires. Je vais donc vous donner trois exemples de mépris : deux histoires en lien avec Airbnb, parce que le Plateau est réputé pour avoir le plus grand nombre d'unités à Montréal sur cette plateforme, et une histoire sur les évictions de type « rénovictions », dont on rapporte une forte augmentation récemment par plusieurs associations de locataires.

### *Faire place aux touristes : le mépris et Airbnb*

Je commence donc par le mépris et Airbnb. L'hébergement touristique de ce genre, et la logique de rentabilité qui sous-tend son expansion, transforme les villes et les inégalités urbaines. En chassant les loca-



taires des quartiers centraux, on refoule en périphérie les populations vulnérables, et celles à faible revenu, mais aussi les familles qui n'ont plus les moyens de se payer un logement dans les quartiers centraux. Autrement dit, on peut affirmer que la location touristique prive les populations de la possibilité de participer à la vie urbaine et de s'approprier collectivement l'espace.

L'hébergement touristique est clairement plus rentable que la location traditionnelle. Cette année, durant Osheaga (festival international de musique) et pendant le Grand prix de Formule 1 (course automobile) de Montréal, j'ai vérifié pour m'amuser le site d'Airbnb. J'y ai trouvé un appartement à 10 000\$ la nuit sur le Plateau, soit un cinq et demi (cinq pièces avec salle de bain) pour onze personnes. Ainsi, ce n'est pas surprenant que l'expulsion des locataires soit envisagée par les propriétaires compte tenu de la rentabilité que cette activité leur apporte. Je vous présente deux histoires à ce sujet. La première, qui représente une éviction légale à des fins touristiques, raconte le processus vécu par les locataires face à la Régie du logement (tribunal dédié au logement) et aux élus ainsi que les tactiques utilisées par les propriétaires pour les évincer. La deuxième aborde davantage les désagréments quotidiens causés par Airbnb et la peur que la plateforme peut provoquer chez les locataires.

La première histoire débute la veille de Noël 2017, le 24 décembre, alors que des locataires qui habitent un immeuble de neuf logements situé sur l'avenue du Parc reçoivent la visite de leur nouveau propriétaire – c'est un facteur récurrent sur le Plateau – pour leur annoncer son intention de mettre fin à leurs baux et qu'ils et qu'elles ont jusqu'à la fin juin pour quitter leur appartement. Le lendemain, donc le 25 décembre, ils et elles reçoivent une lettre déposée par huissier à leur logement, signalant l'avis d'éviction pour changement d'affectation de résidentiel à commercial.

Dès lors, les locataires cherchent à contacter le comité logement, mais durant les vacances de Noël, les bureaux sont fermés. C'est un peu la panique pour eux et elles. Pendant cette période, certaines personnes peuvent se sentir plus isolées et seules, et la plupart des services sont fermés. Au retour des Fêtes, les locataires visitent le comité logement, se renseignent et appellent au 311 (ligne téléphonique d'information de la ville) ainsi qu'à l'arrondissement (administration municipale). Suivant les réponses du comité et de l'arrondissement, les locataires sont un peu soulagés car ils et elles apprennent que leurs appartements

sont situés dans une zone résidentielle, alors que Airbnb nécessite un zonage commercial. Ils et elles décident alors d'ouvrir un dossier à la Régie du logement pour contester les évictions, pensant qu'ils ont de bonnes chances de gagner. Ils engagent aussi un avocat.

L'audience est prévue pour le mois d'avril. Arrivés au tribunal, les locataires apprennent que celle-ci est reportée d'un mois. Le propriétaire n'a pas encore fait les démarches pour obtenir les permis à l'arrondissement l'autorisant à réaliser son projet. Il n'a donc pas tous les papiers nécessaires à l'éviction des locataires. La régisseuse accepte la demande de report – ce qui représente un mépris de la part de l'institution – afin de laisser la chance au propriétaire d'obtenir tous les documents. Au Comité logement Plateau-Mont-Royal, c'est une chose courante dont nous sommes témoins : si le propriétaire arrive à la Régie du logement et qu'il lui manque des papiers, les régisseurs ajournent l'audience sans problème, même si ce dernier est censé avoir tous les papiers nécessaires pour procéder. Cela devrait d'ailleurs être un motif pour refuser l'éviction. De plus, pour les locataires, il s'agit une perte de temps, une perte de journée de travail, mais aussi, une perte d'argent liée aux frais reliés au déplacement de leur avocat. Il y a donc ici une autre forme de mépris. D'autant plus que ce sont généralement des personnes très vulnérables sur le plan socioéconomique.

Entre temps, le propriétaire a réussi à convaincre certains locataires d'accepter des compensations financières pour qu'ils partent. Parallèlement, il est même allé jusqu'à en harceler d'autres afin de réduire le rapport de force au sein des résidents de l'immeuble. Dès lors, il a débuté des travaux et l'immeuble est devenu un véritable chantier de construction, ce qui a nuit grandement à la qualité de vie des locataires qui avaient décidé de rester. Du matin au soir, le bruit et les va-et-vient sont constants, et les travaux occasionnent souvent des coupures d'électricité et de chauffage. Le propriétaire ne craint visiblement pas que le jugement à la Régie lui soit défavorable et commence déjà à adapter l'immeuble au besoin de l'hébergement touristique. Il enlève toutes les boîtes postales, même celles qui sont à même l'immeuble (les locataires n'ont donc plus accès à leur courrier). Il change aussi toutes les sonnettes qui ne sont plus connectées aux appartements. Si des gens les visitent, les locataires ne le savent pas. C'est vraiment une épreuve pour eux, sachant qu'ils peuvent peut-être perdre leur logement dans quelques mois.



À la deuxième audience à la Régie du logement, l'opposition au changement d'affectation est rejetée par la régisseuse. Les locataires sont vraiment sous le choc. Pour la première fois, un propriétaire du Plateau Mont-Royal réussit à expulser, au moyen d'un outil légal, tous les locataires de l'immeuble dans le but de le convertir pour la location touristique. C'est un des premiers jugements autorisant le changement d'affectation pour faire place à Airbnb. En livrant ce jugement, la Régie reconnaît que l'usage de résidences touristiques transforme la vocation des logements, car ceux-ci sont retirés du marché locatif, même si leur vocation résidentielle est maintenue. C'est là le cœur de l'enjeu : le logement touristique n'est pas considéré comme commercial par la Ville, mais juste assez commercial pour que la Régie estime que ces logements ne soient pas soumis à son autorité. Les locataires ont donc dû déménager. Selon Richard Ryan, conseiller de ville du district du Mile-End, de janvier 2018 à juin 2018, l'arrondissement du Plateau a reçu 17 demandes d'obtention d'un certificat d'occupation, le permis municipal nécessaire à l'exploitation d'hébergement touristique, ce qui représente 233 logements qui ont été potentiellement retirés du parc de logement locatif. Ce sont donc beaucoup de personnes qui ont été délogées par ce stratagème.

La seconde histoire est un peu plus courte. C'est l'histoire d'un milieu de vie qui s'effrite peu à peu dans un immeuble de huit logements où vit un locataire depuis vingt ans. Il ne reste que lui et son voisin. Le propriétaire a acquis la bâtisse il y a deux ans et il reprend systématiquement tous les logements des locataires et les rénove de A à Z pour les convertir en appartements luxueux pour touristes. Ça s'appelle : « Ma cabane au Canada ». Il en fait vraiment une signature au niveau du style. Il achète des têtes empaillées de chevreuils et il décore l'intérieur en carotté rouge et noir. Le propriétaire tient également un café servant des bagels réputé sur Mont-Royal. Tous les appartements touristiques qu'il aménage sont situés près de son commerce. Son objectif semble d'augmenter l'achalandage pensant que les touristes vont également fréquenter son café puisque les bagels représentent un attrait touristique.

Le Comité logement a fait ses recherches et on a constaté que le propriétaire était sur le point de posséder une grande partie des immeubles au coin de l'avenue Mont-Royal. Il transforme tout en résidences touristiques. Le locataire qui habite dans son logement depuis vingt ans, un quatre et demi (quatre pièces et salle de bain), paie environ 500\$ par



mois pour son loyer. Il s'est informé auprès des touristes et les nuitées coûtent 160\$ pour un logement similaire situé dans son immeuble. Donc, on voit que le propriétaire a vraiment tout intérêt à chasser les locataires. Celui-ci, toutefois, n'a pas de permis en raison du moratoire sur la conversion de logement Airbnb sur les rues non commerciales, et il ne peut pas en obtenir. Il sait que ses activités sont illégales et au lieu d'utiliser les voies légales, comme l'histoire précédente, il utilise plutôt le harcèlement, l'intimidation et la pression en menant constamment des travaux pour rénover les autres logements, ce qui occasionne des coupures fréquentes d'électricité, de chauffage, et même des câbles pour Internet. Une autre stratégie utilisée par le propriétaire a été de transformer le jardin arrière qui a été divisé en six petits espaces pour chacun des logements afin que les touristes aient accès à leur cour privée. De plus, une autre portion du jardin a été convertie en stationnement pour les taxis qui viennent déposer les touristes.

Le locataire ressentait surtout une perte de sécurité. Il connaissait tout le monde dans l'immeuble auparavant et maintenant, plus personne. Il nous faisait part d'un sentiment de peur, de crainte et de vulnérabilité. Il sentait que ce qu'il l'attendait, c'était un véritable déracinement. Il était conscient que d'ici trois ans, il devrait très probablement quitter son logement. Sa qualité de vie était directement attaquée : « Je veux marcher jusqu'au travail et faire le chemin, une marche santé à chaque matin et à chaque soir. C'est vraiment ma qualité de vie, mon mode de vie, ma manière d'habiter qui va m'être arrachée ». Il ajoutait : « Je suis certain que je ne pourrai plus me retrouver un logement sur le Plateau Mont-Royal. »

### ***Utiliser l'insalubrité pour évincer : le mépris de l'espace de vie***

J'aimerais maintenant vous parler d'un autre cas de mépris envers des locataires, qui a été très médiatisé l'année dernière à Montréal. L'histoire se déroule dans un grand immeuble de 64 logements, entouré de condos, de petites boulangeries, d'une piste cyclable et du Parc Lafontaine. En mars 2016, le comité logement a pris connaissance de plusieurs problèmes dans cet immeuble (punaises, coquerelles, mauvais entretien et moisissures) après avoir été contacté par des locataires. Plusieurs des résident-e-s vivaient des problèmes de consommation de drogues et des problématiques de santé mentale. La majorité était suivie par des organismes communautaires et des intervenant-e-s en travail social. Compte tenu des problèmes de salubrité, les locataires ont mis



en demeure le propriétaire avec notre appui. Des activités de tractage et de porte-à-porte ont aussi été organisées. Les locataires ne voulaient pas bouger, mais ils étaient très vulnérables et n'avaient pas nécessairement l'énergie pour s'opposer à leur propriétaire.

En 2017, la situation a commencé à bouger et les locataires sont venus nous voir en plus grand nombre. Diogène, qui est un organisme du quartier qui fait de l'accompagnement-suivi pour des personnes avec des problèmes de santé mentale, des difficultés judiciaires ou liées à l'itinérance, est entré en contact avec nous. L'organisme suivait plusieurs personnes dans l'immeuble et rien n'allait plus. Les intervenant-e-s constataient de graves problèmes d'infestation de punaises et de coquerelles. Il y avait aussi régulièrement des coupures d'électricité et d'eau chaude qui pouvaient durer cinq ou six jours consécutifs. Des inspecteurs de la Ville et de l'arrondissement ont été avisés et ont fini par visiter les appartements, mais il n'y a pas eu de suite. Des plaintes pour les punaises ont été déposées auprès de l'arrondissement. Entre temps, nous avons continué de rencontrer individuellement des locataires. Des assemblées collectives dans le hall de l'immeuble ont aussi eu lieu. L'objectif était que les locataires prennent en charge la défense de leurs droits, les mythes concernant le pouvoir que détenait le propriétaire à leur endroit étaient tenaces et constituaient un obstacle à l'action.

En 2018, nous avons découvert que depuis 2010, l'arrondissement du Plateau Mont-Royal était au courant de la situation dans cet immeuble. En effet, l'administration avait déjà reçu des dizaines de plaintes par année et rien n'avait été fait, huit ans plus tard. Voyant notre frustration, l'arrondissement a fini par envoyer par huissier deux constats d'infraction pour punaises au propriétaire, et un pour ne pas s'être conformé au premier avis envoyé. Le propriétaire n'a pas payé les amendes, il n'en avait rien à faire. En avril 2018, sur 64 logements, il ne restait plus que 30 locataires. En mai de la même année, le propriétaire a cessé d'encaisser tous les chèques de loyer et a poursuivi six personnes pour non-paiement. Il a gagné sa cause et a pu mettre ces six personnes à la rue. Nous étions sur le choc. Malgré nos efforts, les locataires se faisaient évincés.

Le dossier a ensuite été transféré à la Ville-centre, qui était censée faire une inspection dans les prochaines semaines. Le propriétaire avait déjà commencé des travaux et à ce moment, sans l'accord des autorités municipales. Les travaux ont fini par être arrêtés. La Ville a donné jusqu'au 2 août 2018 pour procéder à l'extermination des punaises et des coque-

relles. On trouvait que c'était trop tard. Cela faisait déjà dix ans que le dossier traînait et deux ans qu'on collaborait avec eux et ils accordaient encore un délai de six semaines. La Ville était censée rencontrer le propriétaire pour lui fournir une grille des problèmes dans l'immeuble. Un de ses représentants nous a dit : « On va faire un tour du bloc, mais s'il y a 75% des logements qui sont vacants, nous, on évacue. » Cette position nous coinçait parce qu'il y avait effectivement 75% de taux de vacance. Tout cela a créé une relation de tension avec la Ville. Le 5 septembre 2018, nous avons enfin rencontré la Ville, les inspecteurs de l'arrondissement, le centre de santé et de services sociaux et la direction de l'Office municipal d'habitation pour faire un plan d'action. Nous jugions qu'il était déjà trop tard, mais mieux vaut tard que jamais. Et là, enfin, il y a eu des progrès.

Entre temps cependant, l'immeuble avait été vendu sans annonce ni publicité. C'était un ami d'ami du propriétaire qui avait acheté, la compagnie Malex, reconnue pour faire des « flips » de logement. Dès qu'il a pris possession de l'immeuble, le nouveau propriétaire est arrivé avec deux fiers-à-bras qui ont cogné à toutes les portes et proposé 1000\$ à chaque locataire pour signer une résiliation du bail et quitter leur logement. 1000\$ pour des personnes qui sont vulnérables, ça peut être très alléchant. Mais la majorité ont refusé parce qu'elles étaient mobilisées et avaient notre soutien. Le 24 septembre 2018, la Ville effectuait elle-même l'extermination de tous les appartements pour un coût de 80 000\$. Quelques jours plus tard, le chauffage cessait de fonctionner. À Montréal, s'il n'y a pas de chauffage le 1<sup>er</sup> octobre, les locataires sont évacués pour leur santé et sécurité. La Ville a donc décidé d'évacuer tous les locataires, selon nous pour le bris de système de chauffage, mais par la suite nous avons constaté qu'il manquait seulement du gaz dans le système. L'immeuble a alors été déclaré impropre à habiter et a été évacué. De notre côté, nous soupçonnions le propriétaire d'avoir tout simplement coupé le gaz.

Avant le jour de l'évacuation, le nouveau propriétaire a fait le tour des appartements et a offert 3000\$ par personne pour résilier leur bail. Si les locataires signaient, cela signifiait qu'ils n'avaient plus accès au HLM d'urgence, puisqu'ils avaient résilié leur bail avant la relocalisation de la Ville. La majeure partie des locataires ont signé cette entente. Cette somme représentait beaucoup d'argent pour des locataires dans cette situation, d'autant que la travailleuse sociale de la Ville avait appelé chaque locataire et leur avait formellement suggéré d'accepter le 3000\$ et de signer la résiliation de bail. Nous nous sommes alors retournés



vers l'Office municipal d'habitation pour nous assurer que les locataires aient tout de même le droit au logement d'urgence, ce qu'ils nous ont confirmé. Depuis le 17 octobre 2018, les locataires sont évacués de l'immeuble. Il y a quelques personnes que nous revoyons maintenant dans la rue, même si certaines ont été relocalisées. D'autres se sont retrouvées dans un autre immeuble du quartier, au coin de Parthenais et Messier, reconnu pour des problèmes similaires de salubrité. Elles sont passées d'un cas de punaise à un autre. C'est ça le portrait des « rénovictions » et des expulsions.

Pour conclure, les atteintes au parc de logements locatifs au moyen des évictions, des reprises de logement et autres expulsions sont toujours aussi courantes sur le Plateau Mont-Royal. Je vous ai présenté deux cas de figures Airbnb où des propriétaires ont utilisé une panoplie de méthodes pour arriver à leurs fins et un cas où les propriétaires ont négligé sciemment l'entretien d'un immeuble pour le rendre insalubre et forcer le départ des locataires. Malgré nos efforts, et selon nos données, d'avril 2019 à octobre 2019, il y a eu 150 cas de personnes qui sont venues nous voir pour des évictions. Il s'agit seulement de la pointe de l'iceberg, ce ne sont pas tous les expulsé-e-s qui viennent nous rencontrer. Ce qui se passe présentement est donc très alarmant et c'est très difficile de trouver des solutions et de lutter contre ce phénomène. Même les partis politiques se disant de « gauche » demeurent assez frileux d'intervenir.

## Luttes autour des évictions dans le Sud-Ouest de Montréal

SANDRINE BELLEY  
POPIR – COMITÉ LOGEMENT



Je travaille au POPIR Comité Logement, qui couvre les quartiers de Saint-Henri, Griffintown, Petite Bourgogne, Côte Saint-Paul et Ville-Émard, dans le Sud-Ouest de Montréal. Ce sont des quartiers marqués par une forte gentrification, qui s'est amplifiée dans les dernières années. Cette gentrification se traduit, entre autres, par des évictions pour les locataires. Mon propos se concentrera sur les formes typiques de ce phénomène, les conséquences pour les locataires et comment cela affecte notre action, nos revendications et notre organisation au comité logement à partir de deux exemples.

### *L'éviction comme mépris du droit au logement*

Les histoires d'éviction commencent généralement par un changement de propriétaire. Pour les locataires, ce scénario a tendance à transformer les propriétaires en des figures anonymes. De fait, les nouveaux propriétaires sont souvent des compagnies à numéro, qui se sont formées juste avant l'achat de l'immeuble ou même pour l'achat. Lorsque nous essayons de retracer leurs actionnaires, nous nous rendons compte qu'ils sont connus la plupart du temps par notre comité logement. Pour plusieurs locataires, cette situation représente un stress énorme, parce que ce sont des gens qui avaient les mêmes propriétaires depuis longtemps, qui les connaissaient, qui habitaient dans le quartier, avec qui ils pouvaient négocier des ententes, pour repousser le paiement du loyer, par exemple. Ce changement a donc d'importantes répercussions sur la



relation avec le propriétaire. D'autant plus qu'il y a des locataires qui n'ont jamais été averti du changement de propriétaire.

Le processus d'éviction commence habituellement par une visite du propriétaire pour offrir une compensation financière en échange du départ du locataire, des compensations qui sont souvent le minimum prévu par la loi ou parfois même plus bas. Le mot « offrir » doit vraiment être mis entre guillemets, parce que ce n'est pas nécessairement présenté comme une offre. Les nouveaux propriétaires arrivent avec des papiers d'avocats, des documents qui font souvent plusieurs pages, et disent essentiellement : « Si tu n'acceptes pas la compensation, tu vas vivre dans les travaux, tu vas vivre l'enfer, tu n'as pas le choix ». Parfois les personnes signent et par la suite les locataires viennent nous voir. Ceux qui choisissent de signer, c'est parce que la compensation peut représenter pour eux beaucoup d'argent à court terme. Or, lorsqu'ils essaient de se reloger au prix du marché par la suite, c'est difficile et c'est à ce moment que plusieurs d'entre eux réalisent qu'ils devront quitter le quartier.

Lorsque les locataires refusent de signer ou qu'ils décident de s'organiser, c'est le début du harcèlement. Ils reçoivent des appels à toute heure du jour. Nous avons même vu des propriétaires qui refusaient de s'exprimer dans la langue du bail, ils ne parlaient qu'en anglais alors que les locataires ne s'exprimaient qu'en français. C'est aussi à ce moment que commencent généralement les travaux (même si les propriétaires n'ont pas de permis), ce qui est synonyme de bruit. En outre, certaines compagnies qui ont des gestionnaires utilisent la stratégie du « bon cop, bad cop »<sup>1</sup>, avec souvent une fille gentille et un gars rustre. Par conséquent, le rapport avec le propriétaire se modifie et tout devient un prétexte d'éviction. Les locataires se mettent vraiment à marcher sur des œufs pour éviter que le propriétaire trouve un prétexte de les évincer.

Il y a également des propriétaires qui cessent d'encaisser le loyer et d'autres qui laissent l'immeuble à l'abandon. Certains propriétaires laissent des poubelles de locataires qui ont quitté dans les logements pendant des mois, ce qui cause des problèmes d'odeurs importants. Ils ne remplacent pas les ampoules dans le corridor rendant l'immeuble

1. Expression qui vient de l'anglais « good cop, bad cop » qui fait référence à une technique utilisée par deux policiers en interrogatoire où l'un est gentil avec le prévenu pour le faciliter l'obtention d'une confession après avoir été menacé par l'autre policier.



plus sombre et insécurisant pour ceux et celles qui y vivent. Pour les locataires, la première conséquence, c'est le stress. Au comité logement, nous leur rappelons qu'ils ont des droits. D'autant plus que très souvent, ce sont des personnes âgées ou des personnes très vulnérables qui sont confrontées à ce phénomène. C'est difficile de résister pour elles, d'où l'importance de tenter d'organiser les locataires à l'échelle de l'immeuble pour briser le sentiment d'isolement et créer une conscience collective.

Pour les locataires qui choisissent de déménager, ça signifie souvent un appauvrissement. Ces locataires avaient des loyers plus bas que ceux du marché, mais lorsqu'ils finissent par se reloger, le prix du loyer est beaucoup plus élevé et ce, même s'ils s'éloignent et changent de quartier. Les locataires qui décident de déménager perdent aussi la proximité de certains services, entre autres en matière de santé et de services sociaux. Ainsi, déménager signifie reconstruire tout un réseau social, dans la mesure où les locataires qui quittent connaissaient les gens de leur voisinage. Pour les personnes plus précaires, cette perte de services et de réseau peut mener à l'itinérance.

Le mépris est également présent dans les relations avec l'État. Généralement, dans les cas d'éviction, c'est avec les élus et les fonctionnaires de l'arrondissement que nous sommes d'abord appelés à interagir. Or, ceux-ci se réfugient trop souvent dans la déculpabilisation par impuissance : « Malheureusement, on ne peut rien faire... Les règlements sont faits comme ça! Sinon, on se fera poursuivre! Le service du contentieux ne veut pas! » Ce sont quelques-unes des réponses typiques qu'on se fait servir. Il y a eu un cas où les locataires avaient des rencontres avec l'arrondissement parce que celui-ci s'était engagé à intervenir. Le maire de l'arrondissement est arrivé dans l'une des rencontres et a dit aux locataires : « On n'a pas le choix, on va devoir donner les permis pour les travaux. » Il s'est finalement engagé à retarder l'émission des permis, mais il ne parlait même pas du bon dossier, car il n'avait pas vérifié les locataires de quel immeuble il rencontrait. Ce sont des exemples comme celui-ci qui font que les locataires se sentent vraiment abandonnés par les élus en général.

Notre revendication principale concernant les évictions est de retirer les immeubles concernés du marché privé par leur rachat par la Ville. Pour nous, il s'agit de la seule façon à long terme de protéger le droit au logement des locataires. Comme je le disais, plusieurs de ces immeubles sont laissés à l'abandon et les relations avec le propriétaire sont tendues.

Ainsi, pour que les locataires aient un logement décent où ils se sentent bien d'habiter, ces immeubles doivent être sortis du marché privé.

### **Quelques histoires**

La première histoire dont je voulais vous parler est celle d'une maison de chambres qui se trouvait tout près de nos anciens locaux dans Saint-Henri. Pour information, le POPIR s'est fait évincer également et l'immeuble en question se trouvait sur la même rue. Évidemment, il y avait des locataires que nous connaissions qui vivaient dans cette maison de chambres. Nous avons été mis au courant du changement de propriétaire et que les locataires se faisaient menacer d'éviction. Au départ, ceux-ci ont reçu des avis falsifiés de la Régie du logement (tribunal dédié au logement) affirmant qu'à la suite d'une inspection, l'immeuble était impropre à l'habitation et qu'ils devaient donc quitter. En guise de compensation, le propriétaire affirmait qu'ils pouvaient conserver les meubles (inclus dans le loyer), ce qui représentait une forme d'insulte car ils étaient en très mauvais état. Généralement, dans les maisons de chambre, les logements sont meublés et en donnant les meubles, le propriétaire s'épargnait les frais pour s'en débarrasser.

Dès lors, nous avons rencontré les locataires, notamment pour leur expliquer leurs droits. Nous avons également contacté l'arrondissement. Nous avons alors appris qu'aucune demande de permis n'avait été faite pour l'immeuble. Alors, tous les locataires ont refusé l'avis d'éviction. À partir de ce moment, le propriétaire a cessé de collecter les loyers. C'est la fille du propriétaire qui venait à chaque premier du mois s'acquitter de cette tâche. Il faut dire que les loca-



PHOTO: SANDRINE BELLEY

taires n'avaient pas nécessairement de chéquiers et n'avaient pas non plus l'argent pour envoyer leur loyer par courrier recommandé. Lorsque les représentants du propriétaire passaient, c'était pour remettre l'avis d'éviction, même si plusieurs locataires mentionnaient qu'ils voulaient payer leur loyer. Les représentants refusaient d'accepter l'argent et de donner des reçus.

L'envoi de mises en demeure au propriétaire a fortement médiatisé le cas. Celle-ci a réagi en affirmant que tout était parti du mauvais pied et qu'il était prêt à négocier. Il a proposé de compenser les locataires en leur offrant trois mois de loyer et le paiement du déménagement. À ce moment, plusieurs locataires pensaient accepter parce qu'ils voulaient partir de toute façon. Les autres qui souhaitaient rester, ressentait une pression énorme et comme le propriétaire n'avait pas réclamé les mois de loyer impayé, ils ont fini par accepter et signer, sauf une exception. Le dernier locataire voulait payer et rester. Le propriétaire a alors entamé des démarches à la Régie du logement pour non-paiement de loyer. Le locataire a contracté une avocate qui était confiante de remporter la cause. Juste avant l'audience, le locataire a reçu une autre proposition dans laquelle le propriétaire s'engageait à lui trouver un autre logement. Il a accepté l'offre et a quitté.

La deuxième histoire est un peu plus réjouissante et se passe également dans Saint-Henri. Dans ce quartier, il y a eu beaucoup de groupes de locataires résidant dans un même immeuble qui ont reçu des menaces d'éviction au cours des dernières années. Dans ce cas-ci, c'est la compagnie Hillpark Residential qui est la propriétaire. Lorsque le comité logement a été mis au courant des menaces d'éviction, on a fait des recherches pour se rendre compte qu'il s'agissait d'une compagnie à numéro qui venait tout juste de se former. Les actionnaires sont associés à la compagnie Shiller Lévy, spécialisée dans la location commerciale. Dans le cadre de nos recherches, nous avons aussi trouvé un article de journal, datant de 2005, où un employé de la compagnie était inter-



PHOTO: SANDRINE BELLEY



viewé et expliquait l'approche de l'entreprise pour revitaliser les artères commerciales. Il détaillait toute la stratégie : les commerces à privilégier pour la location commerciale (petits cafés, bars, etc.), mais aussi la nécessité d'investir dans l'immobilier pour remplir ces commerces de nouveaux consommateurs. Il affirmait que le processus prenait une dizaine d'années. Il mentionnait également, et c'est très intéressant, que le tout se faisait en collaboration avec les pouvoirs publics qui devaient mettre en place des politiques pour les aider. Ici la gentrification, ce n'était pas une conséquence, c'était littéralement « le » plan d'affaires.

La compagnie a donc cherché à évincer les locataires sous prétexte de travaux d'agrandissement et de subdivision. Au Québec, les propriétaires sont effectivement en droit d'évincer pour effectuer ce genre de travaux. C'est d'ailleurs très fréquent. À la suite de l'envoi des avis d'éviction, nous avons organisé des rencontres avec les locataires et nous avons décidé d'interpeller l'arrondissement. Au départ, le maire était vraiment braqué. À la radio, il affirmait ouvertement qu'il ne pouvait pas refuser l'émission de permis pour réaliser les travaux, mais à force de pressions, il a consenti à retarder le processus pour au moins reporter l'éviction des locataires. Ceux-ci se sont alors organisés et en collaboration avec le comité logement, ils ont réalisé une occupation des locaux de Hillpark. Pour l'anecdote, le grand-père des propriétaires avait un commerce dans les années 1980 très connu du public pour ses publicités où il disait : « Est-ce qu'on va offrir les meilleurs prix ? » Et ses fils répondaient : « Oui, papa ! ». Alors le slogan de l'action était : « Évincer des locataires ? Non, Papa ! ». C'était très drôle ! Les locataires ont eu l'impression, un instant, de renverser le mépris et de reprendre un peu de pouvoir.

Concrètement, ce que nous revendiquons pour les immeubles du même genre, à long terme, c'est qu'ils soient transformés en coopératives d'habitation. Dans ce cas précis, en plus, ce sont des gens qui se connaissent déjà, ce serait donc un milieu parfait pour faire une coopérative. Cette solution permettrait aux locataires d'éviter de vivre sous la menace constante de l'éviction. L'an dernier, ils n'ont pas reçu d'avis, mais tout le monde se demande si la menace va se concrétiser cette année. Évidemment, entre temps, plusieurs locataires ont quitté l'immeuble. La compagnie a reloué les logements, mais le prix des loyers a considérablement augmenté (1000\$ par mois dans certains cas). Tranquillement, le processus de gentrification fait son œuvre et le mépris des locataires continue.

## La difficile défense de ses droits pour les locataires de Villeray

GENEVIÈVE BREAUT

ASSOCIATION DES LOCATAIRES DE VILLERAY



GENEVIÈVE BREAUT



PHOTO: GENEVIÈVE BREAUT

Avant toute chose, nous aimerions vous présenter l'Association des locataires de Villeray. L'organisme existe depuis les années 1970 et a pour mission d'éduquer et de favoriser l'information des citoyens de Villeray en matière de logement ainsi que la prise en charge de leurs conditions de vie. Notre action vise à mettre sur pied et développer des activités collectives pour le droit au logement. Enfin, nous nous associons à des regroupements nationaux qui ont pour objectif la lutte à la pauvreté ainsi que l'amélioration des conditions de vie des locataires.

Parlons maintenant statistiques pour dresser le portrait socioéconomique des habitant-es du quartier. Selon les données du recensement de 2016 de Statistiques Canada, il y a 30 030 ménages dans le quartier, dont 76,6 % sont locataires, un taux qui est en baisse depuis les quinze dernières années. Parmi ces ménages, 32,6 % paient plus de 30 % pour se loger. Autre statistique intéressante, 32,7 % des ménages locataires sont issus de l'immigration et 34,7 % d'entre eux paient plus de 30 % de leurs revenus pour se loger. Le profil des ménages issus de l'immigration dans le quartier tend néanmoins à changer. Historiquement, les ménages étaient d'origine latino-américaine et maghrébine. Aujourd'hui, ils sont davantage d'origine française, ce qui modifie les statistiques car ces ménages immigrèrent avec une situation économique plus aisée et sont moins nombreux à consacrer 30 % de leurs revenus pour se loger. Par ailleurs, nous observons également l'arrivée depuis quelques années d'anciens résident-e-s du Plateau Mont-Royal (un quartier plus au centre de la ville). En outre, le loyer mensuel médian payé par les locataires est de 746 \$, ce qui représente une hausse de

30 % par comparaison aux chiffres de 2006. Le revenu annuel médian des ménages locataires est de 40 253 \$.

Avant de relater quelques histoires de locataires, il nous apparaît nécessaire de définir sommairement les ancrages du mépris dans le contexte de la relation locative. Selon la vision portée par l'Association des locataires de Villeray, le rapport de force existant entre propriétaires et locataires s'inscrit et découle de la perspective du conflit social de Marx. Les propriétaires représentent en quelque sorte la classe dominante et les locataires, la classe ouvrière soumise à la puissance de la première. De par le capital et la puissance matérielle qu'ils détiennent, les propriétaires parviennent à contrôler les valeurs sociales voulant que les valeurs de croissance économique et le droit au profit prédominent sur les valeurs humaines fondamentales telles que le droit au logement. La société, influencée par cette hiérarchie de valeurs, met en place des agents de contrôle qui maintiennent un rapport de force favorable à la croissance économique, au détriment du bien-être des locataires.



Plus particulièrement, le mépris s'installe lorsqu'un propriétaire refuse d'agir devant différentes demandes formulées par un locataire, ignore volontairement les différentes problématiques vécues par un locataire, ou utilise son rapport de force pour imposer des conditions liées à l'occupation du logement au locataire. De tels comportements leur permettent de conserver leur statut de dominants et de se positionner au-dessus de la classe des locataires. Les six histoires qui seront pré-

sentées témoignent de ce sentiment de dédain et d'arrogance. Elles touchent, dans la plupart des cas, des locataires à faibles revenus.

### **Première et seconde adresse : le mépris professionnel**

La première histoire dont nous aimerions vous parler commence, comme c'est souvent le cas, avec la venue de nouveaux propriétaires. Dès leur entrée en scène, les locataires se font offrir de 2000 \$ à 3000 \$ en échange de la résiliation de leur bail. L'immeuble est composé de 14 logements de taille deux et demi (deux pièces et une salle de bain) dont les locataires sont majoritairement des personnes seules à faible revenu. Ces derniers reçoivent la menace, s'ils refusent de quitter, de devoir endurer des conditions d'habitation inacceptables dues aux travaux majeurs (bruit, poussière, etc.) qui se dérouleront dans l'immeuble, ainsi que de devoir essuyer une hausse considérable du coût de leur loyer.

Ce qui est particulier dans cette histoire est la présence d'une ambiguïté volontaire quant au processus de vente de l'immeuble. Les locataires ont reçu la visite d'une firme de gestion se présentant comme étant mandatée par les futurs propriétaires, mais n'ont néanmoins jamais reçu d'avis officiel attestant de l'identité du nouvel acquéreur. Ils disent d'ailleurs ne pas savoir avec certitude à qui devoir payer le loyer.

Les démarches effectuées par l'Association des locataires de Villaray nous ont amené à rapidement identifier les propriétaires: une compagnie de développement immobilier composé de trois administrateurs dans la



PHOTO: GENEVIEVE BREAULT



vingtaine. Un d'entre eux est diplômé de commerce d'une université montréalaise, et se présente sur son profil LinkedIn comme ex-gestionnaire professionnel chez Airbnb. Un second, également diplômé en entrepreneuriat, se spécialise dans le franchisage. Ce profil est assez commun chez les propriétaires qui évincent. De jeunes gens d'affaires qui voient dans l'immobilier une bonne façon de se bâtir du capital. Ils mettent leur photo et racontent souvent leurs expériences dans l'immobilier, avec fierté, comme des réussites professionnelles.

La deuxième adresse dont nous aimerions parler concerne un immeuble de 15 logements acheté en 2018 évalué à 1,1 million \$. Les logements sont de taille trois et demie (trois pièces et une salle de bain) et coûtent entre 390 \$ et 440 \$ par mois. Ils sont occupés par des personnes seules à faible revenu, qui sont là depuis plusieurs années. Encore une fois, le récit commence avec l'arrivée d'un nouveau propriétaire. C'est un cas typique d'une « rénovation » où le succès du projet rime avec le départ des locataires en place. Des montants d'indemnité variant entre 500 \$ à 3000 \$ sont offerts pour que les locataires quittent. En insistant auprès des locataires pour qu'ils acceptent les indemnités, et en débutant les travaux occasionnant du bruit et de la poussière, le propriétaire a réussi à se débarrasser de treize locataires. Les logements ont par la suite été reloués le double du prix à des étudiants. Le propriétaire a fait de l'éviction une véritable profession. Il possède des dizaines d'immeubles locatifs dont la valeur se chiffre en dizaine de millions \$. Il achète, offre de l'argent et évince les locataires des logements. Il n'utilise jamais son adresse personnelle dans ses échanges avec les locataires et il se fait envoyer ses comptes de taxes à d'autres immeubles qu'il possède.

Le mépris dans ces deux histoires s'incarne par la professionnalisation affichée du rôle d'investisseur immobilier expulseur. Les locataires en place sont malheureusement des obstacles dont les propriétaires veulent se débarrasser pour réussir leurs projets.

### ***Troisième et quatrième adresse : le mépris sanitaire***

La troisième histoire se déroule près du centre local de services communautaires (CLSC)<sup>2</sup> du quartier et concerne un immeuble de 63 logements. Il s'agit d'une situation assez particulière, car c'est justement cette institution qui nous a contacté pour nous informer que les loca-

2. Les CLSC au Québec sont des centres locaux de santé qui interviennent selon une approche de santé communautaire.

taires d'un immeuble voisin avaient des problèmes de coquerelles (blattes), de punaises de lit, des robinets qui coulent, des problèmes de chauffage, des infiltrations d'air, etc. Nous avons, entre 2017 et 2019, 15 dossiers de locataires pour cet immeuble, ce qui est énorme considérant que nous ne voyons que la pointe de l'iceberg. À l'été 2016, deux travailleurs de l'organisme avaient tenté d'effectuer du porte-à-porte dans l'immeuble pour rencontrer les autres locataires, mais ils ont été jetés dehors à coups de balai et de cris par la concierge.

Au cours des dernières années, nous avons fait de multiples pressions sur le service d'inspection du cadre bâti de l'arrondissement, qui a finalement transféré le dossier à la au Service d'habitation de la Ville pour que celui-ci fasse un blitz d'inspections. Il s'agit d'une nouvelle pratique de la Ville, qui a mis en place une équipe de dix-huit inspecteurs qui sont en mesure, en l'espace d'une journée, de visiter l'ensemble des logements d'un même immeuble. Le propriétaire possède l'immeuble depuis plusieurs années qui est évalué à presque 4 millions \$. Nos recherches nous ont permis de découvrir que ce dernier est denturologue et qu'il possède une clinique est située à proximité. Cette information nous semble particulièrement préoccupante, car il nous semble inapproprié qu'un professionnel de la santé se préoccupe si peu de la santé des hommes et des femmes à qui il loue ses logements.

La quatrième histoire que nous aimerions raconter concerne un immeuble localisé sur une artère centrale du quartier. En janvier 2018, le propriétaire qui avait acheté deux ans plus tôt cet immeuble de 53 logements évalué aujourd'hui à 2,9 millions \$, envoie des dizaines de mises en demeure par l'entremise d'une firme de gestion immobilière. Ces dernières, délivrées par huissier, tenaient personnellement chacun des locataires responsables de la présence de coquerelles et punaises de lit dans l'immeuble. Deux choix s'offraient alors à eux: un délai d'environ 30 jours pour quitter le logement ou verser une indemnité de 2000 \$ pour les troubles et dommages encourus pour le propriétaire "dans le but d'acheter la paix et d'éviter les procédures".

Des locataires d'un autre immeuble de 17 logements du quartier ont également reçu les mêmes mises en demeure comportant les mêmes accusations et les mêmes réclamations. Il est particulièrement anxiogène de recevoir une telle missive qui menace la poursuite de l'occupation du logement. Une rapide recherche a permis de comprendre que ce second immeuble était possédé par le même propriétaire dont l'acquisition remonte également à 2016. Devant cette situation, des travailleurs de



L'Association des locataires de Villeray ont communiqué avec une journaliste de Radio-Canada qui s'est présentée dans les bureaux de la compagnie de gestion afin de poser des questions et de réaliser un reportage. Le propriétaire a immédiatement cessé ses menaces et a informé les locataires de ne pas tenir compte des avis reçus.

Ce qui est de nouveau troublant dans cette histoire réside dans le fait que le propriétaire est encore une fois un professionnel de la santé. Ce docteur spécialiste en ORL et chirurgie cervico-faciale, membre de plusieurs associations de professionnels de la santé et administrateur dans le réseau de la santé, ne semble pas ressentir d'enjeu moral devant le fait de menacer des locataires vulnérables d'expulsion, ni de refuser d'agir devant des problèmes de vermine autrement qu'en tentant d'extorquer de l'argent aux locataires. Ces deux histoires illustrent un mépris qui interpelle le registre sanitaire, alors que deux spécialistes de la santé, à l'aise financièrement et possédant des immeubles locatifs insalubres, les maintiennent dans cet état, n'étant que peu sensible aux impacts de leurs gestes sur la santé de leurs locataires.

#### ***Cinquième adresse : le mépris institutionnel***

Voici une autre histoire d'un immeuble de 28 logements situé sur une autre artère principale du quartier. Depuis 2013, l'Association des locataires de Villeray est au courant de la présence de coquerelles, de punaises de lit et de moisissures dans cet immeuble. Celui-ci est majoritairement habité par des locataires à faible revenu, issus de l'immigration, dont plusieurs hispanophones ne parlant que peu français. Les problèmes d'insalubrité ont donné lieu à une intervention de l'arrondissement, puis à une intervention plus soutenue du Service de l'habitation de la Ville de Montréal exigeant des travaux majeurs immédiats sous peine de sanction. Talonné par les services municipaux, le propriétaire s'est engagé dans ce qui pourrait être décrit comme un jeu de dominos: déplaçant un premier locataire, rénovant son logement, puis utilisant ce dernier pour loger un autre locataire pendant la rénovation du logement suivant, etc. Les travaux ont donc mené au déplacement forcé et non consenti des locataires vers un nouveau logement du même bloc appartement.

Dans ce cas-ci, les intervenants de l'Association des locataires de Villeray ont travaillé en collaboration avec l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) dans l'objectif de relocaliser de façon permanente plusieurs de ces locataires dans des logements sociaux subventionnés.

Toutefois, certains d'entre eux ont refusé de partir, car ils étaient ancrés dans le quartier depuis des années. D'autres n'étaient pas admissibles car leur situation fiscale ou encore d'immigration n'était pas en règle et n'ont pas pu obtenir un nouveau logement.

Malgré les rénovations effectuées suite aux interventions municipales, les problématiques d'insalubrité ont subsisté, notamment en ce qui a trait à la présence de vermine. Plusieurs des locataires ont refusé de poursuivre la bataille en effectuant des démarches légales. Les témoignages de ces derniers étaient éloquentes: « ça fait 25 ans qu'il y en a [des coquerelles et des punaises], ça fait 25 ans qu'on fait des procédures avec la Ville et ça fait 25 ans qu'il ne se passe rien, mais on ne paie pas cher... ». En 2019, les problématiques de salubrité persistent toujours et de nouveaux locataires habitant cet immeuble continuent de s'adresser à l'organisme pour avoir de l'aide dans leurs démarches.

Les propriétaires de cet immeuble depuis 1986 sont un couple de personnes aujourd'hui âgées. Anciennement propriétaires d'une compagnie de construction, ils ne semblent pas être conscients qu'il est inacceptable de laisser un bloc déperir au point où l'évacuation de ses occupants soit nécessaire pour des questions de santé et sécurité. Ce qui nous semble néanmoins particulier dans cette histoire et ce sur quoi nous aimerions retenir votre attention est que l'administration municipale soit intervenue à de nombreuses reprises sans néanmoins régler le problème de façon entière et durable. Il s'agit d'un mépris porté par les institutions qui agissent trop peu ou trop mal, ce qui laisse croire



PHOTO: GENEVIÈVE BÉGAULT



aux locataires qu'ils ne sont pas dignes d'une intervention efficace et pérenne pouvant rendre leur quotidien exempt de vermine.

### **Sixième adresse : le mépris des lois**

Nous voici maintenant devant la sixième et dernière histoire de notre itinéraire, un cas dans lequel se sont multipliées les stratégies d'intimidation témoignant d'une croissance importante du mépris entretenu à l'égard des locataires. L'histoire se déroule dans un immeuble que nous connaissons bien pour ses problèmes d'insalubrité : présence de souris, problèmes d'eau chaude, planchers qui se décomposent, problèmes avec la tuyauterie, refoulement d'eau, etc. Un premier locataire reçoit une réclamation de 7000 \$ parce que le fils de la propriétaire le tient responsable personnellement des bris occasionnés par un dégât d'eau.

Une seconde locataire reçoit une réclamation de 6000 \$ pour l'usure prématurée de la toilette, des murs, des planchers et de la tuyauterie. Le propriétaire l'accuse de surpeuplement alors qu'elle habite avec son mari et ses deux enfants un logement de 3 chambres à coucher. Le fils de la propriétaire fait remorquer 3 fois sa voiture, car il décide de lui enlever le droit d'utiliser le stationnement. Puis, il l'avise qu'il compte reprendre son logement pour se loger lui-même. Soulignons que l'individu est dans la cinquantaine, notaire de profession et qu'il est déjà propriétaire d'une maison cossue dans un autre quartier montréalais. Bien que la locataire refuse, la Régie du logement autorise la reprise de logement pour ce spécialiste dans l'achat de condos, de maisons et de résidences commerciales et industrielles, et anciennement propriétaire d'une compagnie de construction. Sitôt la locataire et sa famille hors du logement, le fils de la propriétaire le remet sur le marché locatif et le reloue le double du prix. La locataire s'adresse à son tour à la Régie du logement pour poursuivre le propriétaire en reprise de mauvaise foi, mais elle perd sa cause puisque le régisseur n'a pas reconnu la présence de mauvaise foi dans cette histoire car l'homme dit s'être senti menacé, et aurait donc reconsidéré son désir d'emménager dans le logement. Rappelons que la reprise de logement doit permettre à un propriétaire de se loger lui-même ou encore de loger un membre de sa famille dont il est le principal soutien. La locataire, particulièrement déterminée à se battre jusqu'à la toute fin, a développé un cancer du sein.

En 2019, deux locataires du même immeuble reçoivent des lettres dans lesquelles le fils du propriétaire s'enquiert de différentes informations personnelles qui seraient nécessaires, selon lui, à la poursuite de la



location des logements: âge, numéro d'assurance sociale, lieu et date de mariage, numéro d'immatriculation de voiture, etc. De telles informations ne sont en aucun cas nécessaires et sont contraires au respect au droit à la vie privée prévu dans la Charte des droits et libertés de la personne.

Enfin, cette dernière histoire met en vedette un acteur particulièrement arrogant, hostile et vindicatif qui se sent au-dessus des lois.

### ***En conclusion***

Voilà six différentes histoires de mépris et de dépossession parmi tant d'autres vécues par des locataires du quartier Villeray. Nous espérons qu'en les partageant, nous pourrions contribuer à renverser le sentiment d'impuissance vécu.

**bi***blos*



## THE TINY HOUSE MOVEMENT

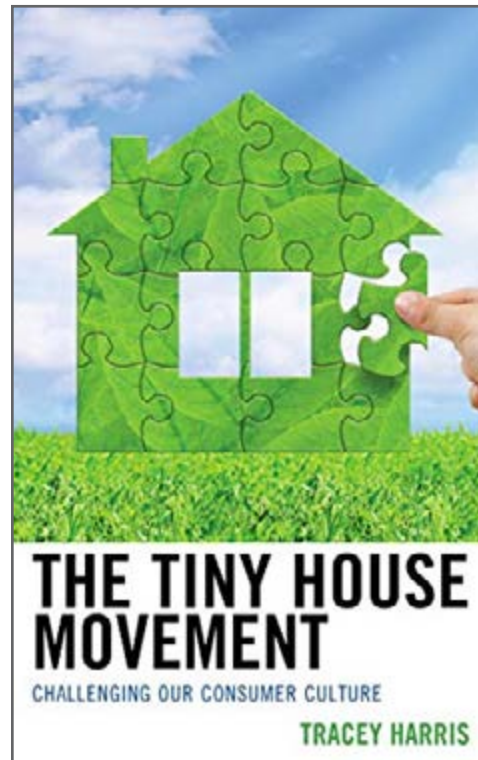
*The Tiny House Movement: Challenging our Consumer Culture*

**Harris, Tracey**

**Lanham, Lexington Books, 2018, ISBN 978-1-4985-5745-0 (hardback), 121p., \$85.00.**

The Green movement has always tried to link theory, or ideology, with practice. Its aim is to convince us that things can change if we all play our part and that another world is possible if everybody does their bit. By focusing on individual efforts, the movement seeks to counter the overwhelming enormity of mobilizing to transform social and economic structures. In her discussion of the tiny house movement, Tracey Harris concludes that it shares the same goal. Few studies have examined the movement and Harris's contribution, in which she presents its identity and context, provides an insightful understanding of its basis of action.

Although the title suggests that the reader might expect an analysis of the movement itself, it is actually more of an activist's view of the movement's potential and the impacts it can have on environmental policies and action in future years. To develop this argument, the book's first chapter



questions the need for bigger houses and uncovers the economic, environmental and political consequences of this trend. It gives the reader an understanding of the broader political context of the tiny house movement through a history of its development in the last 30 years, but also describes how the movement can foster a new political alternative, in particular in

our relationship with the environment and use of space. Indeed, while tracing the origins of the movement, the book offers a critical appraisal of the transformation of homes, particularly through an enormous increase in space given over to housing. Individuals and families occupy far more housing space than thirty years ago, especially in North America. This increase is coupled with an expansion in the accumulation of material goods, which ironically creates a need for more space. Space and consumption are now considered, as Robert K. Merton would say, as cultural goals, and as such are closely associated with personal success. This trend has led to ever higher financial debt for households, and a growing environmental debt for societies.

After setting out the context the second chapter appraises the movement itself, which the author attempts to define. It is essentially based on the more or less coordinated actions of individuals who choose to experiment with and defend the concept of tiny house living. Thus, the movement constitutes a network of participants who seek to promote the idea that we should be “thinking little” by experiencing it themselves. However, reducing individual

housing space implies sharing commodities and, consequently, living in communities of tiny houses and using these commodities cooperatively. This constitutes the first of the social transformations the movement aims to bring about. The second is related to the first: smaller dwellings in cooperative communities could offer an alternative to social housing. Indeed, according to the author, by reducing costs and expenses, the tiny house experiment challenges housing security and poverty. Nevertheless, the book and this chapter in particular, although based on empirical data, lacks a theoretical discussion of social movements. The questions I found myself asking afterwards were: what does this mean to contemporary study of social movements? and what characteristics of this movement can point us to theories relevant to understand collective action and society? In this sense, my critical appraisal of the book should be read as a proposal or even more, a discussion around what theories could be useful to study such a movement. The tiny house movement is, to paraphrase the title of the book by the late Alberto Melucci, challenging “the codes of collective action”, by using our own housing decisions to act collectively



against climate change. For Melucci (1996), what drives movement is the capacity to develop the self-reflexivity, on individual practice and social context, that has become the most important resource for activists. It thus seems that the way the movement is presented in the book relates to this theoretical stance.

The following two chapters outline what the author considers to be the two main contributions of the movement to sociological analysis, and chapter five identifies its blind spots that have drawn some criticism. First, although it was well presented in the first chapter, readers are reminded through the words of participants that the movement defends the idea of “less is more” and that tiny house living allows them to live a fuller life, thereby “challenging our consumer culture”. The following chapter focuses on how the movement builds itself not only around mobilization and demands, but also on the lifestyle adopted by its participants. As well as promoting tiny house living, these people also experience it and the movement can thus be characterized as a “lifestyle movement”. The last chapter rightly questions what the glorification of living with fewer material resources might mean for

people on lower incomes and also the accessibility (or affordability) of this experience. Indeed, the movement could contribute to the stigmatization of low-income households who are forced to live on very little but do not have sufficient financial resources to choose this “lifestyle”. Here, the author cautions that if the movement wants its ideas to have an impact on society as a whole, it must develop a reflection on how these ideas can be shared by those who would benefit most from the transformations it proposes: people living in poverty or on low incomes.

We could add another, more theoretical, critique to those outlined in the book. Although the author mentions that the tiny house movement constitutes a “lifestyle movement” that challenges predominant cultural norms and promotes an alternative way of life, it is not linked to a broader discussion about how social movement scholars can benefit from the experience of this movement. Moreover, to say that these movements are all about lifestyle contradicts some of the author’s appraisal of housing as a complex and multifaceted subject with its micro-, meso- and macro-sociological dimensions. Once again,



if one of the contributions of the movement is to link collective action to consumption of a commodity such as housing, which is so important to how cities are built and experienced, then perceiving it as an urban social movement using Manuel Castells' view in *The City in the Grassroots* (1983) might enrich the analysis. Certainly, as demonstrated in the book, housing is not just a personal expense; it has consequences for how social life is organized, and in this case links the protest about collective consumption (however small-scale and personal it might be for some) with struggles around community culture and political self-determination.

Thus, here lies the most powerful contribution of the book: to remind us of the importance of housing in our personal lives, but also in the structure of capitalism and the financialization of the economy. Housing is what French anthropologist Marcel Mauss would call a "total social fact" because it is at the center of our personal, political, social, financial and spatial life. Therefore, the usefulness of housing to social sciences as a hub of many social dimensions should be remembered and illustrated to understand how it is a basis for oppression and liberation (Marcuse,

1987). Furthermore, as the author notes, housing represents a social science subject allowing for the sociological imagination proposed by C. Wright Mills. Indeed, Harris rightly takes "something as personal as where we live and [gets] us to think about the historical, economic, political, social and cultural dimensions that come to shape our individual decisions and desires" (p. 66).

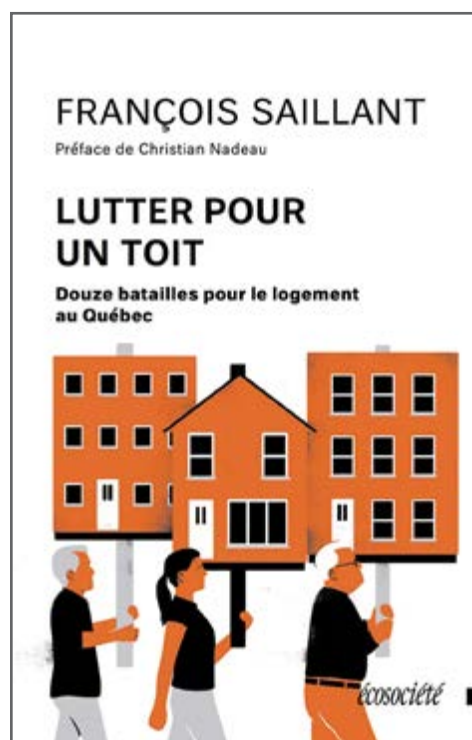
**Renaud Goyer**

Université du Québec à Montréal

## BATAILLES POUR LE LOGEMENT AU QUÉBEC

*Lutter pour un toit. Douze batailles pour le logement au Québec*  
**Saillant, François**  
**Écosociété, Montreal, 2018, pp. 203, 16€.**

François Saillant a travaillé de 1979 à 2016 pour le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), l'une des principales organisations pour le logement social au Québec. En plus d'avoir signé plusieurs brochures historiques très détaillées pour cette organisation, celui-ci a fait paraître en 2012, *Le radical de velours. Parcours militant*, une autobiographie dans laquelle il revient sur sa trajectoire. Dans son plus récent livre, *Lutter pour un toit. Douze batailles pour le logement au Québec*, Saillant adopte à nouveau une perspective historique, cette fois pour raconter douze luttes concernant le logement qui sont survenues entre 1946 et 2017 au Québec. À travers cet essai, l'auteur montre de manière convaincante que « Lutter sur le front du logement, c'est être engagé dans un combat permanent, un combat qui a ses moments forts comme ses temps morts, ses avancées et ses



reculs, mais qui n'est jamais complètement terminé. » (p. 15)

Formant autant de chapitres, les douze luttes racontées ont été choisies « en raison de leur durée, de leur âpreté ou de l'importance des enjeux qui sont en cause. » (p. 15) Il s'agit donc de conflits locaux se distinguant par leur intensité. Sans surprise, étant donné le lien étroit entre le logement

et le développement urbain, la plupart se sont déroulés dans les principales villes du Québec (Montréal, Québec et Hull). Or, fait intéressant, Saillant opère également un détour par certains centres urbains de plus petite taille (Châteauguay et Val-David), montrant au passage que l'accès au logement demeure un problème sur l'ensemble du territoire québécois. S'appuyant sur une diversité de sources, comprenant des articles de presse, des témoignages ainsi que des documents militants, l'auteur construit un récit cohérent des principales séquences d'événements ayant marqué chaque épisode.

La cause des mobilisations diffère d'un cas à l'autre, mais prend souvent la forme d'une menace initiale pour l'accès au logement des résidents d'un immeuble ou d'un quartier. Par exemple, un nouveau projet de développement immobilier qui nécessite la démolition d'appartements à bas loyer ou une pénurie de logements qui empêche des familles de se trouver un logis adéquat. Devant cette menace, les personnes mobilisées ont recours à un large éventail de tactiques pouvant être classées en quatre catégories : les moyens juridiques (plainte au tribunal administratif du logement, etc.),

les protestations de rue (manifestation, etc.), le lobbying (conférence de presse, etc.) et les actions directes (squat, attaque sur des commerces, etc.). Certains adversaires reviennent régulièrement au fil des épisodes, en premier lieu les propriétaires et les promoteurs immobiliers, mais aussi les autorités publiques, qui sont parfois à l'origine même des projets de développement urbain ou qui jouent le rôle de facilitateur. Dans de plus rares cas, les corps policiers sont également impliqués, principalement lors de squats ou d'occupations.

L'ouvrage revient ainsi sur certains classiques des luttes sociales au Québec : la lutte de Milton Parc à Montréal de la fin des années 1960 au milieu des années 1980 qui a mené à la création du plus grand parc de coopératives d'habitation au Canada; la bataille d'Overdale en 1987 et 1988, symbole de la lutte pour l'accès des locataires à faible revenu au centre-ville de Montréal dans les années 1980; le squat Overdale-Préfontaine organisé en pleine crise du logement à l'été 2001, aussi à Montréal; et le squat de la rue Chevrotière qui s'est tenu l'année suivante à Québec. Saillant fait aussi l'effort d'explorer certains épisodes, peut-être moins connus, mais qui méritent d'être



retracés, comme le mouvement des vétérans squatteurs à la suite de la Deuxième Guerre mondiale de 1946 à 1948 et un campement de sans-logis à Hull en 1983. L'auteur consacre également le dernier chapitre du livre aux luttes anti-gentrification, qui ont fait grand bruit dans les médias depuis le début des années 2000, principalement à Montréal.

La division en courts chapitres d'une quinzaine de pages sur chaque épisode et le style d'écriture très dynamique de Saillant – qui a une formation en journalisme – rendent l'ouvrage très accessible. L'essai plaira à la fois aux militant-e-s plus aguerris-e-s et à un public plus large voulant en apprendre davantage sur les enjeux du logement et l'histoire des mouvements populaires. Pour les lecteur-rice-s moins familier-ère-s avec le Québec, le livre offre également un excellent panorama historique à partir d'exemples concrets de mobilisation.

Plus substantielle que la brève introduction, la conclusion propose une réflexion sur le droit au logement et le droit à la ville et les éléments qui font entrave à leur pleine réalisation. Parmi ceux-ci, Saillant mentionne entre autres la cherté des loyers,

l'insalubrité, le faible pourcentage de logements sociaux, la déresponsabilisation des différents paliers de gouvernement face à l'habitation, l'explosion de la localisation temporaire à des fins touristiques sur des plateformes, telles Airbnb, et enfin, le colonialisme qui maintient les Autochtones dans des conditions de logement déplorables, tant en milieu urbain que sur les terres gouvernementales leur étant réservées. Saillant termine en soulevant avec justesse la contradiction fondamentale entre le logement en tant que droit et le logement en tant que marchandise dans le système capitaliste et l'aggravation de cette contradiction dans le contexte de la financiarisation grandissante du logement à l'échelle mondiale.

La posture de l'auteur est clairement assumée tout au long de l'ouvrage : Saillant ne se dit « ni historien ni urbaniste », mais se présente avant tout comme un « militant engagé » dans les luttes urbaines, plus particulièrement celles reliées à l'habitation (p. 16). En toute transparence, l'auteur précise que son livre « repose sur des faits, vérifiés le plus scrupuleusement possible, mais sans aucune prétention à l'objectivité, d'autant plus [qu'il] a été directement

impliqué dans certaines des luttes qui y sont racontées » (p. 16). C'est donc cette posture politique qui prédomine, mais Saillant est un essayiste consciencieux et méticuleux et offre un récit très fouillé, conjugué à une riche expérience de terrain, ce qui constitue sans contredit l'une des forces du livre.

L'essai témoigne également de la pratique militante de l'auteur, qui a pris l'habitude dans ses écrits d'exercer un certain travail de mémoire, pouvant être considéré comme un acte politique en soi. En replongeant dans le passé, celui-ci diffuse des analyses, des stratégies, des revendications et des tactiques qui ont été utilisées à d'autres périodes, mais qui peuvent permettre aux activistes actuel-le-s d'apprendre des expériences antérieures. Le livre constitue en ce sens un outil de transmission, permettant de faire le pont entre les générations et de construire une forme de trame collective des luttes pour le logement au Québec.

Il aurait pu être intéressant, par ailleurs, d'intégrer des éléments de comparaison entre les épisodes en conclusion ou même d'y consacrer un chapitre en particulier. Bien que l'auteur poursuive un objectif plus descriptif qu'analytique, les douze

luttes relatées auraient en effet fourni un matériau suffisamment riche pour poser certaines questions transversales. Par exemple, pourquoi le squat a été utilisé comme tactique principale dans la moitié des épisodes racontés? Quel rôle ont joué les crises successives qu'a connues le marché de l'habitation à travers le temps dans le déclenchement des luttes? Si le logement est un combat permanent, pourquoi ce combat s'est-il intensifié à certains moments? Enfin, quelle influence ont eu les épisodes recensés sur le cours plus routinier des mobilisations pour le logement au Québec, qui ont tendance à se focaliser sur les mêmes enjeux (logement social, contrôle des loyers, etc.) depuis une quarantaine d'années? Ces questions – et bien d'autres – mériteraient d'être explorées.

L'assemblage de récits ne représente pas moins une précieuse contribution à l'historiographie des luttes relatives au logement au Québec, qui demeurent depuis longtemps sous-documentées. Comme le souligne Christian Nadeau dans une fort belle préface, l'ouvrage a au moins trois vertus : d'abord, il constitue un « témoignage de première main »; ensuite, il montre « toute l'importance d'un mouvement social appuyé par la population



lorsque l'État et les gouvernements échouent à faire respecter les droits »; enfin, il atteste que « le combat pour le logement n'a rien à voir avec une utopie, mais relève de la plus haute nécessité et donne des résultats concrets ». (p. 10) Dans plusieurs cas, la résistance a effectivement eu une influence sur les politiques des divers paliers gouvernementaux (fédéral, provincial et municipal) ou a mené à des réponses matérielles, telle la construction de logements sociaux. À lui seul, le livre constitue donc un appel à se sensibiliser et à se mobiliser, que ce soit pour le logement ou pour d'autres causes, en rappelant la contribution des mouvements populaires à l'édification et à la défense des droits sociaux.

Enfin, à l'heure où le Québec connaît une nouvelle crise du logement, marquée entre autres par le faible taux d'inoccupation sur le marché locatif dans plusieurs villes et la hausse des valeurs immobilières, l'ouvrage rappelle que les luttes pour le logement demeurent au fondement même de la contestation contre le capitalisme et la marchandisation des conditions minimales de vie. Si historiquement le front du travail a largement été investi à travers l'action syndicale, celui du logement l'a été beaucoup moins, les mobilisa-

tions de plus de quelques centaines de personnes sur ce thème demeurant un fait rare au Québec. Ainsi, malgré l'existence d'une tradition militante, comme le démontre Saillant, la question du logement devra vraisemblablement être saisie par un plus grand nombre d'acteurs, en dehors des figures classiques défendant les plus démunis, pour être véritablement abordée comme une question politique qui structure l'ensemble des rapports sociaux au sein de la société. Comme le mentionne l'auteur en conclusion, « Le combat pour le droit au logement et le droit à la ville va se poursuivre. Bien d'autres chapitres restent à écrire. » (p. 203).

**Jean-Vincent Bergeron-Gaudin**

Université de Montréal





# FUTURS NÚMEROS DE *kult-ur*

FUTUROS NÚMEROS DE *kult-ur*

NEXT ISSUES OF *kult-ur*

FUTUROS NÚMEROS DE *kult-ur*

Els autors interessats poden presentar propostes de participació per a les diferents [seccions](http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions) de *kult-ur*, *Revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat* seguint les pautes especificades en <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions>.

Procediment de presentació d'originals: mitjançant la plataforma OJS de publicació de la revista (previ registre d'usuari): <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/login>.

Instruccions per a autors disponibles en PDF en [https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D\\_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing).

Los autores interesados pueden presentar propuestas de participación para las diferentes [secciones](http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions) de *kult-ur*, *Revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat* siguiendo las pautas especificadas en <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions>.

Procedimiento de presentación de originales a través de la plataforma OJS de publicación de la revista (previo registro de usuario): <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/login>.

Instrucciones para autores disponibles en PDF en [https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D\\_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing).

Authors wishing to contribute can send their proposals for the various [sections](http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions) of *kult-ur*, *Revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat* following the guidelines specified in <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions>.

Procedure for submitting original manuscripts: via the OJS platform (authors must first register): <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/login>.

Authors guidelines are available in PDF at [https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D\\_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing).

Les auteurs qui souhaitent contribuer peuvent envoyer leurs propositions pour les différentes sections de *kult-ur*, *Revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat* en suivant les directives spécifiées dans <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/about/submissions>.

Procédure de soumission des manuscrits originaux: via la plate-forme OJS (les auteurs doivent d'abord s'enregistrer): <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/login>.

Les directives pour les auteurs sont disponibles au format pdf à l'adresse [https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D\\_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/0Bw5r-hWVb1D_T2kxdmotLWtXMUE/edit?usp=sharing).



## 14

## CALL FOR PAPERS: Vol. 7. Núm. 14

CAT

Data límit de presentació d'originals per a totes les seccions: **1 d'octubre de 2020**

Data de publicació: **quart trimestre de 2020**

*Àgora* (secció monogràfica de la revista) dedicada a:

***L'eterna bretxa rural: desigualtats, exclusions i inaccessibilitat ciutadana. Anotacions per a crisis cròniques***

Coord. Koldo Camarero (UNED, [lcamarero@poli.uned.es](mailto:lcamarero@poli.uned.es)) i

Vicent Querol (UJI, [vquerol@uji.es](mailto:vquerol@uji.es))

La relació urbà rural és una relació històricament desigual. Malgrat l'esforç realitzat en el desenvolupament rural i de la millora creixent de les condicions de vida, als pobles la bretxa rural continua i és perfectament visible des de la condició de ciutadania. El despoblament no és sinó un símptoma de la falta de cohesió territorial i de desigualtat cívica. A vegades, xicotetes diferències són capaces de generar grans distàncies.

Aquest debat es fa especialment palès durant el segle XXI, en el qual la cascada de crisis —gran recessió global de 2009— i l'emergència sanitària —pandèmia mundial 2019— afecten de manera constant les nostres societats i contribueixen com a tals a ser un factor definitori de la ruralitat actual i del caràcter endèmic que adquireix la bretxa urbà-rural.

**Objectiu general:**

Des de *kult-ur* fem una invitació per a reflexionar sobre la persistència de la desigualtat rural en les societats del benestar i animem els investigadors i investigadores, organitzacions i moviments socials perquè contribuïsquen al debat amb els seus textos, escrits, assajos i experiències sobre algunes de les dimensions que caracteritzen aquesta situació:

**Línies temàtiques:**

- Vulnerabilitat i emergències socials en àrees rurals en l'escenari de la postcrisi.
- Accessibilitat inclusiva a serveis públics remots.
- Buidament comercial i exclusió de consum.
- Urbanocentrisme en el disseny de programes d'intervenció social.
- Comunicació i aïllament.
- La participació asimètrica de les indústries culturals rurals.
- Ciutadania rural plena en l'estat del benestar.
- Innovació social per a la igualtat.
- El valor de la baixa densitat davant les crisis de les economies món.

Així com qualsevol altre tema que incidisca en el manteniment de les desigualtats i en la capacitat de resiliència de les àrees rurals.



## 14

## CALL FOR PAPERS: Vol. 7. Núm. 14

ES

Fecha límite de presentación de originales para todas las secciones:

**1 de octubre de 2020**

Fecha de publicación: **cuarto trimestre de 2020**

*Àgora* (sección monográfica de la revista) dedicada a:

***La eterna brecha rural: desigualdades, exclusiones e inaccesibilidad ciudadana. Apuntes para crisis crónicas***

Coord. Koldo Camarero (UNED, [lcamarero@poli.uned.es](mailto:lcamarero@poli.uned.es)) y

Vicent Querol (UJI, [vquerol@uji.es](mailto:vquerol@uji.es))

La relación urbano rural es una relación históricamente desigual. A pesar del esfuerzo realizado en el desarrollo rural y de la mejora creciente de las condiciones de vida en los pueblos la brecha rural permanece y es perfectamente visible desde la condición de ciudadanía. El despoblamiento no es sino un síntoma de la falta de cohesión territorial y de desigualdad cívica. A veces, pequeñas diferencias son capaces de generar grandes distancias.

Este debate se hace especialmente patente durante el siglo XXI, en el que la cascada de crisis —gran recesión global de 2009— y la emergencia sanitaria —pandemia mundial 2019—, afectan de forma constante a nuestras sociedades y contribuyen como tales a ser un factor definitorio de la ruralidad actual y del carácter endémico que adquiere la brecha urbano-rural.

**Objetivo general:**

Desde *kult-ur* hacemos una invitación para reflexionar sobre la persistencia de la desigualdad rural en las sociedades del bienestar y animamos a investigadores e investigadoras, organizaciones y movimientos sociales para que contribuyan al debate con sus textos, escritos, ensayos y experiencias sobre algunas de las dimensiones que caracterizan esta situación:

**Líneas temáticas:**

- Vulnerabilidad y emergencias sociales en áreas rurales en el escenario de la postcrisis.
- Accesibilidad inclusiva a servicios públicos remotos.
- Vaciamiento comercial y exclusión de consumo.
- Urbanocentrismo en el diseño de programas de intervención social.
- Comunicación y aislamiento.
- La participación asimétrica de las industrias culturales rurales.
- Ciudadanía rural plena en el estado del bienestar.
- Innovación social para la igualdad.
- El valor de la baja densidad ante las crisis de las economías mundo.

Así como cualquier otro tema que incida en el mantenimiento de las desigualdades y en la capacidad de resiliencia de las áreas rurales.



## 14

## CALL FOR PAPERS: Vol. 7. Iss. 14

EN

Deadline for submission of original manuscripts for all sections:

**October 1, 2020**

Publication date: **fourth quarter, 2020**

*Àgora* (monographic section of the journal) devoted to:

***The eternal rural divide: inequalities, exclusions and citizen inaccessibility. Notes for chronic crises.***

Coord. Koldo Camarero (UNED, [lcamarero@poli.uned.es](mailto:lcamarero@poli.uned.es)) and

Vicent Querol (UJI, [vquerol@uji.es](mailto:vquerol@uji.es))

The urban–rural relationship is historically one of inequality. Despite the endeavours of rural development and the improving quality of life in small towns and villages, the rural divide remains and is patently visible from the perspective of citizenship. Depopulation is nothing but a symptom of the lack of territorial cohesion and civic inequality. Small differences can sometimes generate great distances.

This debate has become especially apparent in the 21st century, during which the spate of crises—the great recession of 2009 and the health emergency of the 2019 global pandemic—relentlessly affect our societies and as such, leave their mark as a defining factor in today’s rurality and the now endemic nature of the urban–rural divide.

*kult-ur* invites reflections on the persistence of rural inequality in welfare states and encourages researchers, organisations and social movements to contribute to the debate with their essays, articles and experiences of some of the dimensions that characterise this situation:

**Topic lines:**

- Vulnerability and social emergencies in rural areas in the post-crisis landscape
- Inclusive accessibility to remote public services
- The hollowing out of local commerce and the exclusion of consumption
- Urban-centrism in the design of social intervention programmes
- Communication and isolation
- Asymmetric participation in rural cultural industries
- Full rural citizenship in the welfare state
- Social innovation for equality
- The value of low density in the face of world economic crises

Contributions are also welcome on any other topic dealing with the persistence of inequalities and the capacity for resilience in rural areas.



## 15

## CALL FOR PAPERS: Vol. 8. Núm. 15

CAT

Data límit de presentació d'originals per a totes les seccions: **1 de febrer de 2021**

Data de publicació: **segon trimestre de 2021**

*Àgora* (secció monogràfica de la revista) dedicada a:

***La pandèmia de COVID-19 i el seu impacte en el turisme en espais urbans***

Coord. Ernest Cañada (Alba Sud, [ernest@albasud.org](mailto:ernest@albasud.org))

La pandèmia de COVID-19, a més dels seus efectes sanitaris, està tenint un fort impacte socioeconòmic, i es preveu que la crisi en curs siga especialment dura. El turisme és una de les activitats que més s'ha vist afectada, a diferència del que va ocórrer durant la crisi financera global iniciada en 2008, en la qual va tindre un paper destacat en la reactivació econòmica i creació d'ocupació. La paralització pràcticament total de les activitats turístiques durant diverses setmanes, i la seua lenta i incerta recuperació, que a més depèn de l'evolució de la pandèmia en altres parts del món, auguren greus dificultats per a aquelles economies amb major pes i dependència del turisme. Aquesta situació ha posat en evidència la vulnerabilitat en què es troben territoris i, especialment, determinats espais urbans, que en els últims temps havien viscut un intens procés de turistificació.

Aquest escenari de crisi, amb greus implicacions per a la vida de mol·tíssimes persones, ha obert un intens debat intel·lectual sobre com es pot intervindre davant aquesta situació, polaritzada entre els qui demanen suports públics per a poder reactivar l'economia turística amb urgència i els qui aposten per la necessitat d'un replantejament en el seu funcionament, i més encara els qui exigeixen adoptar mesures de decreixement i apostar per processos de transició socioecològica. En aquest debat no tots els contextos són iguals, i fan necessàries anàlisis més detallades i complexes. Al seu torn, davant la paralització de l'activitat turística internacional i la seua reactivació incerta i insegura, s'ha accentuat l'interès pel turisme intern i, especialment, per formes diverses de turismes de proximitat, que podrien



contribuir a una certa dinamització del sector, quan tradicionalment han tingut un paper de menor rellevància en les polítiques públiques.

**Objectiu general:**

Des de *kult-ur* fem una invitació per a analitzar de quina manera ha afectat la pandèmia de COVID-19 en els espais urbans amb una major presència turística. Per això animem les persones dedicades a la investigació, així com organitzacions i moviments socials perquè puguin contribuir a aquest debat des d'alguna de les següents dimensions relacionades sempre amb la pandèmia de COVID-19 i els espais urbans:

**Línies temàtiques:**

- Vulnerabilitats associades al turisme.
- Incidència en les economies urbanes.
- Impactes i transformacions en el mercat de l'habitatge.
- Efectes en el treball turístic i la seua organització.
- Transformacions en les estructures empresarials d'organització de l'activitat turística.
- Canvis en la composició del capital turístic i les seues implicacions.
- Maneres d'organitzar una transició socioecològica.
- Anàlisi crítica de les polítiques públiques orientades al turisme.
- Processos de reactivació en forma de turismes de proximitat i les seues implicacions.



## 15

## CALL FOR PAPERS: Vol. 8. Núm. 15

ES

Fecha límite de presentación de originales para todas las secciones:

**1 de febrero de 2021**

Fecha de publicación: **segundo trimestre de 2021**

*Àgora* (sección monográfica de la revista) dedicada a:

***La pandemia de COVID-19 y su impacto en el turismo en espacios urbanos***

Coord. Ernest Cañada (Alba Sud, [ernest@albasud.org](mailto:ernest@albasud.org))

La pandemia de COVID-19, además de sus efectos sanitarios, está teniendo un fuerte impacto socioeconómico, y se prevé que la crisis en curso sea especialmente dura. El turismo es una de las actividades que más se ha visto afectada, a diferencia de lo que ocurrió durante la crisis financiera global iniciada en 2008, en la que tuvo un papel destacado en la reactivación económica y creación de empleo. La paralización prácticamente total de las actividades turísticas durante varias semanas, y su lenta e incierta recuperación, que además depende de la evolución de la pandemia en otras partes del mundo, auguran graves dificultades para aquellas economías con mayor peso y dependencia del turismo. Esta situación ha puesto en evidencia la vulnerabilidad en la que se encuentran territorios y, en especial, determinados espacios urbanos, que en los últimos tiempos habían vivido un intenso proceso de turistificación.

Este escenario de crisis, con graves implicaciones para la vida de muchísimas personas, ha abierto un intenso debate intelectual sobre cómo se debe intervenir ante esta situación, polarizada entre quienes demandan apoyos públicos para poder reactivar la economía turística con urgencia y quienes apuestan por la necesidad de un replanteamiento en su funcionamiento, y más aún quienes exigen adoptar medidas de decrecimiento y apostar por procesos de transición socioecológica. En este debate no todos los contextos son iguales, y hacen necesarios análisis más detallados y complejos. A su vez, ante la paralización de actividad turística internacio-



nal y su reactivación incierta e insegura, se ha acentuado el interés por el turismo interno y, en especial, por formas diversas de turismo de proximidad, que podrían contribuir a una cierta dinamización del sector, cuando tradicionalmente han tenido un papel de menor relevancia en las políticas públicas.

### **Objetivo general:**

Desde *kult-ur* hacemos una invitación para analizar de qué manera ha afectado la pandemia de COVID-19 en los espacios urbanos con una mayor presencia turística. Por ello animamos a las personas dedicadas a la investigación, así como organizaciones y movimientos sociales para que puedan contribuir a este debate desde alguna de las siguientes dimensiones relacionadas siempre con la pandemia de COVID-19 y los espacios urbanos:

### **Líneas temáticas:**

- Vulnerabilidades asociadas al turismo.
- Incidencia en las economías urbanas.
- Impactos y transformaciones en el mercado de la vivienda.
- Efectos en el trabajo turístico y su organización.
- Transformaciones en las estructuras empresariales de organización de la actividad turística.
- Cambios en la composición del capital turístico y sus implicaciones.
- Formas de organizar una transición socioecológica.
- Análisis crítico de las políticas públicas orientadas al turismo.
- Procesos de reactivación en forma de turismo de proximidad y sus implicaciones.



## 15

## CALL FOR PAPERS: Vol. 8. Iss. 15

EN

Deadline for submission of original manuscripts for all sections:

**February 1, 2021**

Publication date: **second quarter, 2021**

*Àgora* (monographic section of the journal) devoted to:

***The COVID-19 pandemic and its impact on tourism in urban spaces***

Coord. Ernest Cañada (Alba Sud, [ernest@albasud.org](mailto:ernest@albasud.org))

As well as its serious health effects, the COVID-19 pandemic is also wreaking social and economic havoc, and the current crisis is forecast to be especially punishing. One of the most badly affected activities is tourism, unlike the situation following the 2008 global financial crisis in which the sector played a crucial role in economic recovery and job creation. The almost total suspension of all tourist activity over a period of several weeks, and its slow, uncertain recovery—also dependent on how the pandemic evolves in other parts of the world—augur serious difficulties for economies that rely heavily on tourism. This situation has highlighted the vulnerability of regions, and particularly urban spaces, that have undergone an intense touristification process in recent years.

This context of crisis, with its grave implications for the lives of many people, has opened up an intense intellectual debate on how we should intervene in such a situation, a debate polarised between those calling for urgent public funding to reactivate the tourism economy, others arguing for a reappraisal of its current operational model, and yet other voices demanding more drastic deceleration measures and processes of socio-ecological transition. Not all contexts are the same in this debate, and more detailed, complex analyses are called for. At the same time, faced with the paralysis of international tourism and its unsettled, precarious reactivation, interest has grown in domestic tourism and particularly in different forms of local tourism, which in contrast to its traditionally more modest role in



public policies, could go some way to reviving the sector.

**Overall objective:**

*Kult-ur* invites analysis of how the COVID-19 pandemic has affected urban spaces where tourism is a major activity. We encourage submissions from researchers, organisations and social movements that can contribute to this debate in one of the following dimensions in relation to the COVID-19 pandemic and urban spaces:

**Topic lines:**

- Vulnerabilities associated with tourism.
- Impact on urban economies.
- Impacts and transformations in the housing market.
- Effects on tourism employment and how it is organised.
- Transformations in business structures for organising tourist activities.
- Changes in the makeup of tourism capital and implications of these changes.
- Ways of organising a socio-ecological transition.
- Critical analysis of public policies addressing tourism.
- Reactivation processes involving local tourism and their implications.



## 16

## CALL FOR PAPERS: Vol. 8. Núm. 16

CAT

Data límit de presentació d'originals per a totes les seccions: **1 de juny de 2021**

Data de publicació: **quart trimestre de 2021**

*Àgora* (secció monogràfica de la revista) dedicada a:

***Cultura a la intempèrie: nous trànsits territorials dels museus, centres d'art i institucions culturals i patrimonials***

Coord. Gloria Jové (Universitat de Lleida, [gjove@pip.udl.cat](mailto:gjove@pip.udl.cat))

**Objectiu general:**

Des de *kult-ur* fem una invitació per a reflexionar sobre com els museus, els centres d'art i les institucions culturals i patrimonials creen, creixen i es construeixen amb i per al territori i amb i per a la ciutat i/o el poble, alhora que esdevenen agents per a construir ciutadania. Ens agradaria crear amb els vostres textos, els vostres escrits, els vostres assajos i les vostres experiències una àgora, un espai públic per a conèixer pràctiques incloses al territori que ens permeten repensar el paper dels museus, dels centres d'arts i de les institucions culturals i patrimonials al segle XXI. Entenem aquestes institucions com llocs de trobades, llocs d'interacció, llocs d'aprenentatge, llocs d'investigació, llocs de construcció conjunta del coneixement, llocs per a pensar la ciutat i el poble i per a crear ciutat, poble i territori, llocs per a dinamitzar i esdevenir ciutadà per a millorar les nostres formes de vida humanes i planetàries.

La situació actual de pandèmia i confinament ha generat una aturada generalitzada i planetària en les nostres formes de vida. Els museus o centres d'art i les institucions culturals i patrimonials han hagut de tancar les portes; aquesta aturada física i espacial tan contundent ha generat i exigít alhora una no aturada digital com a única alternativa per a fer accessibles els seus continguts i/o la seua programació al públic, sense disposar del temps com a institució per a una reflexió sobre la seua funció en aquest escenari digital. S'han generat continguts en línia —des d'exposicions virtuals fins a conferències i tallers compartint el treball dels artistes— i



s'han concretat molts esforços per a fer accessible el fons artístic, el d'arxiu i el patrimonial de la institució. La institució ha volgut tenir presència en aquest nou escenari i la tecnologia així ho ha permès. Encoratgem a prendre'ns el temps per repensar el rol de la institució en aquests escenaris virtuals i com poden contribuir a la seua democratització, buscant espais híbrids més enllà de la dicotomia establerta sovint entre espai presencial i espai virtual.

La incertesa i la immediatesa del moment han fet que es concretaren múltiples propostes. Ens atrevim a afegir que majoritàriament han sigut propostes que s'han fet des de la institució a la ciutadania per a ser consumides, com a acte de generositat als públics, tot i que moltes fomentaven i es construïen amb la participació del públic i permetien conèixer i registrar diferents veus i diferents experiències.

Els museus, els centres d'art i les institucions culturals i patrimonials que ha tancat la COVID-19 de forma contundent ens encoratgen a pensar en algunes pràctiques que aquestes institucions duïen a terme que ja s'haurien d'haver clausurat molt abans que apareguera el virus per no haver estat atentes i obertes a l'entorn, al context i al territori. Encoratgem a tenir temps per a poder reflexionar sobre com la situació actual ens ajuda a repensar el rol de la institució en la societat i l'esfera pública i quin compromís assumeix aquesta amb la ciutat o el poble, amb la ciutadania i amb el territori.

Fent referència a l'obra d'André Malraux, apostem per anar més enllà del museu com una afirmació i pensar en «el museu imaginari» com una interrogació, un lloc de possibilitats. Hi ha veus que ens inviten a pensar la institució que està encara per venir més enllà del «temps de l'ara», del *jetztzeit* de què ens parlava Walter Benjamin, i parlen de «Queeritzar la institució» fent referència a José Esteban Muñoz i la seua «utopia Queer» on proposa fugir de l'aquí i l'ara on tot ha estat inventat i normativitzat per a poder imaginar el «llavors i l'allà» com una potencialitat d'allò que pot ser i encara no és. Però de ben segur que hi ha experiències, perspectives i recerques que ja s'han desenvolupat en el passat i que poden ser rellegides



# 16

en aquest nou escenari. Aquestes ens ajuden a redefinir-nos més enllà de les estructures i creences que donàvem com a bones i esdevenir una institució que contribuïska a la formació i al desenvolupament de la ciutadania. Estem pensant en propostes que moltes vegades s'han gestat en petits formats, en institucions locals lligades al territori, i que han estat molt atentes a l'infraordinari de què ens parla George Perec: atentes a allò que passa quan creiem que no passa res.

En les darreres setmanes, quan s'ha parlat de la reobertura d'aquestes institucions, s'ha focalitzat molt sobre com afectava el que ja estava programat així com les condicions normatives de les visites per garantir les mesures sanitàries. Menys freqüent han sigut els debats sobre com aquesta situació és una gran oportunitat per a pensar-se com a institució i posar al centre del debat discrepàncies, tensions i problematitzacions que durant anys s'han anat evidenciant en diferents fòrums. A tall d'exemple, mirem a la trobada de l'ICOM – Kyoto 2019 i veiem que no va ser possible consensuar una nova definició de museu que incloïa paraules com «inclusió», «transparència» i «dignitat» .

## **Línies temàtiques:**

Plantegem algunes qüestions que ens agradaria que quedaren reflectides en el monogràfic:

- Com es redefeixen aquestes institucions des de la contemporaneïtat, des del coratge, tenint a veure amb el que és intempestiu i sent capaçs de veure-hi en l'obscuritat tal com ens diu Giorgio Agamben?
- En un context d'emergència climàtica on hem d'apostar per una desacceleració i decreixement, com afecta o hauria d'afectar en les formes de vida de la institució?
- Com s'han alterat o s'alteraran els ritmes de les programacions?; tendirem al decreixement que pose fi a aquest creixement sense límit a què estaven sotmeses, en el més és més, creant una certa «bulímia» tant en la producció cultural com en el consum?
- Com la institució esdevé resistència i genera resistència als models



neoliberals moltes vegades imposats?

- Com la institució es mou en plateaus de coherència i consistència entre els discursos i les pràctiques que és capaç de generar?
- Quin tipus de programacions s'han concretat o es concretaran? Estan pensades des del museu per als públics? O es creen les condicions d'investigació perquè es puguin construir les propostes amb els públics a partir de recollir el seu valor cultural?
- Com els museus, els centres d'arts i les institucions culturals i patrimonials han d'ajudar, i poden fer-ho, a comprendre el que ens està passant i ens encoratgen a passar a l'acció?
- Com el fet d'entendre la cultura com a entorn social on està inserida la vida de la gent farà que es creen contextos per part de les institucions que afavorisquen la diversitat de vivències, d'experiències i de coneixements en els quals tots puguem aprendre i que els distints públics puguin sentir l'espai com a propi?
- Com la institució esdevé reflexiva, creadora, crítica i inclusiva? I com es contribueix a l'emancipació dels individus per a esdevenir persones reflexives, creadores, crítiques i inclusives?
- Com ha esdevingut o esdevindrem una institució cultural, educativa i social?
- Com els projectes que s'han realitzat o es realitzaran han incorporat mirades que sovint havien quedat excloses?; i com les narratives des de la perspectiva de gènere i de la teoria postcolonial i descolonial han influenciat en la concreció dels projectes?
- Quins projectes s'han generat o es generaran que treballen per al comú, focalitzant el territori i la comunitat i que han permès gestar nous projectes que han de nàixer del mateix espai institucional i s'han desenvolupat amb altres institucions i col·lectius teixint la xarxa territorial i comunitària?
- Quins projectes dels realitzats han portat a nous projectes i a noves



## 16

institucions, a noves comunitats i que han esdevingut models de transformació?

- Quins projectes que s'han generat o es generaran més enllà del territori creen xarxes interterritorials i vincles entre l'urbà i el rural?
- Com s'ha esdevingut l'activació de projectes que s'han reprès en el temps?
- Quins projectes ens han ajudat a esdevenir ens educatius, projectes que hibriden els processos de creació amb els processos educatius?
- Quins projectes plantegen i concreten processos de participació cultural cercant processos d'alfabetització culturals i crítics?
- Quins projectes s'han plantejat des de la institució i han revertit en les narratives de la mateixa institució, aportant-hi noves perspectives?
- Com hem estat i estarem atents a projectes que provenen de fora de la institució, de la comunitat, que permeten crear noves narratives des de veus que tradicionalment hi han estat absents?
- Quins projectes han tractat o tractaran d'activar i fomentar, a través de l'art, el sentit crític en la societat?

Us encoratgem a fer-nos arribar les vostres aportacions per a entendre un museu porós, un centre d'art porós i una institució cultural i patrimonial porosa, situada en el context contemporani que ens empeny a explorar les connexions entre l'art i la cultura, el temps, el context i el món que estem vivint, des de la transdisciplinarietat i la transversalitat creant desenvolupament comunitari i sostenible, i que puguem portar a concretar altres projectes als futurs lectors i lectores.





## 16

## CALL FOR PAPERS: Vol. 8. Núm. 16

ES

Fecha límite de presentación de originales para todas las secciones:

**1 de junio de 2021**

Fecha de publicación: **cuarto trimestre de 2021**

*Àgora* (sección monográfica de la revista) dedicada a:

***Cultura a la intemperie: nuevos tránsitos territoriales de los museos, centros de arte e instituciones culturales y patrimoniales***

Coord. Gloria Jové (Universitat de Lleida, [gjove@pip.udl.cat](mailto:gjove@pip.udl.cat))

**Objetivo general:**

Desde *kult-ur* hacemos una invitación a reflexionar sobre cómo los museos, los centros de arte y las instituciones culturales y patrimoniales crean, crecen y se construyen con y para el territorio y con y para la ciudad y/o el pueblo, a la vez que se convierten en agentes para construir ciudadanía. Nos gustaría crear con vuestros textos, vuestros escritos, vuestros ensayos y vuestras experiencias un ágora, un espacio público para conocer prácticas incluidas en el territorio que nos permitan repensar el papel de los museos, de los centros de artes y de las instituciones culturales y patrimoniales en el siglo xxi. Entendemos estas instituciones como lugares de encuentros, lugares de interacción, lugares de aprendizaje, lugares de investigación, lugares de construcción conjunta del conocimiento, lugares para pensar la ciudad y el pueblo y para crear ciudad, pueblo y territorio, lugares para dinamizar y convertirse en ciudadano para mejorar nuestras formas de vida humanas y planetarias.

La situación actual de pandemia y confinamiento ha generado una parada generalizada y planetaria en nuestras formas de vida. Los museos o centros de arte y las instituciones culturales y patrimoniales han tenido que cerrar sus puertas; esta parada física y espacial tan contundente ha generado y exigido a la vez una no parada digital como única alternativa para hacer accesibles sus contenidos y/o su programación al público, sin dispo-



ner del tiempo como institución para una reflexión sobre la su función en este escenario digital. Se han generado contenidos en línea —desde exposiciones virtuales hasta conferencias y talleres compartiendo el trabajo de los artistas— y se han concretado muchos esfuerzos para hacer accesible el fondo artístico, el de archivo y el patrimonial de la institución. La institución ha querido tener presencia en este nuevo escenario y la tecnología así lo ha permitido. Exhortamos a tomarnos tiempo para repensar el rol de la institución en estos escenarios virtuales y cómo pueden contribuir a su democratización, buscando espacios híbridos más allá de la dicotomía establecida a menudo entre espacio presencial y espacio virtual.

La incertidumbre y la inmediatez del momento han hecho que se concretaran múltiples propuestas. Nos atrevemos a añadir que mayoritariamente han sido propuestas que se han realizado desde la institución a la ciudadanía para ser consumidas, como acto de generosidad a los públicos, a pesar de que muchas fomentaban y se construían con la participación del público y permitían conocer y registrar diferentes voces y diferentes experiencias.

Los museos, los centros de arte y las instituciones culturales y patrimoniales que ha cerrado la COVID-19 de forma contundente nos animan a pensar en algunas prácticas que estas instituciones llevaban a cabo que ya se deberían haber clausurado mucho antes que apareciera el virus por no haber estado atentas y abiertas al entorno, al contexto y al territorio. Animamos a disponer de tiempo para poder reflexionar sobre cómo la situación actual nos ayuda a repensar el rol de la institución en la sociedad y la esfera pública y qué compromiso asume esta con la ciudad o el pueblo, con la ciudadanía y con el territorio.

Haciendo referencia a la obra de André Malraux, apostamos por ir más allá del museo como una afirmación y pensar en «el museo imaginario» como una interrogación, un lugar de posibilidades. Hay voces que nos invitan a pensar la institución que está todavía por venir más allá del «tiempo del ahora», del *jetztzeit* del que nos hablaba Walter Benjamin, y hablan de «Queerizar la institución» haciendo referencia a José Esteban Muñoz y la su «utopía Queer» donde propone huir del aquí y el ahora donde todo ha



## 16

sido inventado y normativizado para poder imaginar el «entonces y el allá» como una potencialidad de aquello que puede ser y todavía no es. Pero con toda seguridad existen experiencias, perspectivas e investigaciones que ya se han desarrollado en el pasado y que pueden ser releídas en este nuevo escenario. Estas nos ayudan a redefinirnos más allá de las estructuras y creencias que dábamos como buenas y convertirnos en una institución que contribuya a la formación y al desarrollo de la ciudadanía. Estamos pensando en propuestas que muchas veces se han gestado en pequeños formatos, en instituciones locales ligadas al territorio, y que han estado muy atentas a lo infraordinario del que nos habla George Perec: atentas a lo que pasa cuando creemos que no pasa nada.

En las últimas semanas, cuando se ha hablado de la reapertura de estas instituciones, se ha focalizado mucho sobre cómo afectaba a lo que ya estaba programado así como a las condiciones normativas de las visitas para garantizar las medidas sanitarias. Menos frecuente han sido los debates sobre cómo esta situación es una gran oportunidad para pensarse como institución y poner en el centro del debate discrepancias, tensiones y problematizaciones que durante años se han ido evidenciando en diferentes foros. A modo de ejemplo, miramos el encuentro del ICOM – Kioto 2019 y vemos que no fue posible consensuar una nueva definición de museo que incluía palabras como «inclusión», «transparencia» y «dignidad».

**Líneas temáticas:**

Planteamos algunas cuestiones que nos gustaría que quedaran reflejadas en el monográfico:

- ¿Cómo estas instituciones se redefinen desde la contemporaneidad, desde el coraje, teniendo que ver con lo intempestivo y siendo capaces de ver en la oscuridad tal como nos dice Giorgio Agamben?
- En un contexto de emergencia climática donde tenemos que apostar por una desaceleración y decrecimiento, ¿cómo afecta o tendría que afectar a las formas de vida de la institución?
- ¿Cómo se han alterado o se alterarán los ritmos de las programaciones?; ¿tenderemos al decrecimiento que acabe con este crecimiento sin límite a que estaban sometidas, en lo más es más, creando cierta



«bulimia» tanto en la producción cultural como en el consumo?

- ¿Cómo la institución se convierte en resistencia y genera resistencia a los modelos neoliberales muchas veces impuestos?
- ¿Cómo la institución se mueve en plateaus de coherencia y consistencia entre los discursos y las prácticas que es capaz de generar?
- ¿Qué tipo de programaciones se han concretado o se concretarán? ¿Están pensadas desde el museo para los públicos? ¿O se crean las condiciones de investigación para que se puedan construir las propuestas con los públicos a partir de recoger su valor cultural?
- ¿Cómo los museos, los centros de artes y las instituciones culturales y patrimoniales deben y pueden ayudar a comprender lo que nos está pasando y nos animan a pasar a la acción?
- ¿Cómo entender la cultura como entorno social donde está inserida la vida de la gente hará que se creen contextos por parte de las instituciones que favorezcan la diversidad de vivencias, de experiencias y de conocimientos en los que todos podamos aprender y que los distintos públicos puedan sentir el espacio como propio?
- ¿Cómo la institución se vuelve reflexiva, creadora, crítica e inclusiva? ¿Y cómo se contribuye a que los individuos se emancipen para convertirse en personas reflexivas, creadoras, críticas e inclusivas?
- ¿Cómo se ha vuelto o nos volveremos una institución cultural, educativa y social?
- ¿Cómo los proyectos que se han realizado o se realizarán han incorporado miradas que a menudo habían quedado excluidas?; ¿y cómo las narrativas desde la perspectiva de género y de la teoría poscolonial y decolonial han influenciado en la concreción de los proyectos?
- ¿Qué proyectos se han generado o se generarán que trabajen por lo común, focalizando el territorio y la comunidad y que han permitido gestar nuevos proyectos que deben nacer del mismo espacio ins-



## 16

titucional y se han desarrollado con otras instituciones y colectivos tejiendo la red territorial y comunitaria?

- ¿Qué proyectos de los realizados han llevado a nuevos proyectos y a nuevas instituciones, a nuevas comunidades y que se han convertido en modelos de transformación?
- ¿Qué proyectos que se han generado o se generarán más allá del territorio crean redes interterritorial y vínculos entre lo urbano y lo rural?
- ¿Cómo se ha realizado el fluir de proyectos que se han retomado en el tiempo?
- ¿Qué proyectos nos han ayudado a convertirnos en entes educativos, proyectos que hibridan los procesos de creación con los procesos educativos?
- ¿Qué proyectos plantean y concretan procesos de participación cultural buscando procesos de alfabetización culturales y críticos?
- ¿Qué proyectos se han planteado desde la institución y han revertido en las narrativas de la propia institución, aportando nuevas perspectivas?
- ¿Cómo hemos estado y estaremos atentos a proyectos que provienen de fuera de la institución, de la comunidad, que permiten crear nuevas narrativas desde voces que tradicionalmente han estado ausentes?
- ¿Qué proyectos han tratado o tratarán de activar y fomentar, a través del arte, el sentido crítico en la sociedad?

Os animamos a hacernos llegar vuestras aportaciones para entender un museo poroso, un centro de arte poroso y una institución cultural y patrimonial porosa, situada en el contexto contemporáneo que nos empuje a explorar las conexiones entre el arte y la cultura, el tiempo, el contexto y el mundo que estamos viviendo, desde la transdisciplinariedad y la transversalidad creando desarrollo comunitario y sostenible, y que puedan llevar a concretar otros proyectos a los futuros lectores y lectoras.





## 16

EN

**CALL FOR PAPERS: Vol. 9. Iss. 15**

Deadline for submission of original manuscripts for all sections:

**June 1, 2021**

Publication date: **fourth quarter, 2021**

*Àgora* (monographic section of the journal) devoted to:

***Culture: No port in a storm? New territorial transitions in museums, art centres, and cultural and heritage institutions***

Coord. Gloria Jové (Universitat de Lleida, [gjove@pip.udl.cat](mailto:gjove@pip.udl.cat))

**Overall objectives:**

*kult-ur* invites reflections on how museums, art centres, and cultural and heritage institutions create, grow and construct with and for their territory, city, town or village, while at the same time acting as agents to build citizenship. We want to create a forum with your writings, essays and experiences, a public space in which to learn about practices embedded in the territory that help us rethink the role of museums, art centres, and cultural and heritage institutions in the 21st century. We understand these institutions as places for meeting, interaction, learning, investigation; places for shared knowledge building, for thinking about the city, the town and the village to create city, town, village and territory; invigorating places that help form communities and improve our way of life as human beings.

The current pandemic and lockdown has suspended our way of life across the globe. Museums, art centres, and cultural and heritage institutions have had to close their doors. This crushing physical and spatial shutdown has generated, and demanded, continuity through digital channels as the only alternative access to their collections and programmed events, yet without the time for institutions to reflect on their function in this digital landscape. Online content has been produced—from virtual exhibitions to lectures and workshops sharing artists' work—and huge efforts have gone into opening up collections, archives and heritage. The institution wanted



to play a part in this new landscape, and technology provided the means for it to do so. We must take the time to rethink the role of the institution in these virtual landscapes, and how they can help democratise them, by pursuing hybrid spaces that go beyond the often entrenched dichotomy between real physical space and virtual space.

The uncertainty and immediacy of the moment has thrown up multiple proposals. We venture to add that in most cases, these proposals are top-down: consumer products from the institution to the public, an act of generosity to society, even though many initiatives were incentivised and constructed with public participation and provided a space for different voices and experiences to be heard and reported.

The abrupt closure of museums, art centres, and cultural and heritage institutions due to COVID-19 prompts us to consider some practices that should have been curtailed long before the virus appeared, because they ignored or did not open up to their environment, context and territory. We must find the time to reflect on how the present situation can help us rethink the role of the institution in society and the public sphere, and what its commitment is to city, town or village, to the public and territory.

Drawing on the work of André Malraux, we advocate going beyond the museum as a statement, to contemplate the “imaginary museum” as a question, a place of possibilities. Some voices invite us to think of the institution yet to come beyond “now-time”—what Walter Benjamin called *jetztzeit*—and speak of “Queering the institution” in reference to José Esteban Muñoz and his “Queer utopia”, in which he proposes fleeing from the here and now, where everything has been invented and normativised, so we can imagine the “then and there” as a potential of what can be and still is not. But there must surely be experiences, perspectives and investigations that have already been developed and that merit re-reading in this new landscape. These help us to redefine ourselves beyond the structures and beliefs that we deemed to be good, and become an institution that contributes to shaping and developing citizens: proposals that have often been conceived on a small scale, in local institutions embedded in the territory, and that have paid careful attention to what George Perec calls the *infra-or-*



## 16

dinary—alert to what happens when we think nothing is happening.

In recent weeks, discussions about reopening these institutions have centred on the impacts on programmed events and the new regulations in place to ensure safe health measures for visitors. Less has been heard about how this situation offers a great opportunity to think about the institution and focus the debate on the discrepancies, tensions and problematisations that have come to light in various forums. By way of example, the impossibility of reaching a consensus was patent at the ICOM Kyoto 2019 conference, where no agreement was reached on a new definition of the museum that would include the terms ‘inclusion’, ‘transparency’ and ‘dignity’.

**Topic lines:**

The following ideas are some of the questions we would like to see covered in the monograph:

- How are these institutions being redefined from a bold, contemporary position, taking into account untimeliness and the capacity to see in the dark as described by Giorgio Agamben?
- How does, or how should, the context of climate emergency—in which commitment to deceleration and degrowth is paramount—affect ways of life in the institution?
- How has the pace of programming changed, or how will it change? Will the tendency be to shrink and put an end to the endless imposed growth, the idea that more is more, which leads to a kind of ‘bulimia’ in cultural production and consumption?
- How does the institution become a form of resistance and generate resistance to frequently imposed neoliberal models?
- How does the institution move in plateaus of coherence and constancy between the discourses and the practices it is able to generate?
- What kind of programming has been or will be established? Is it designed by the museum for the public(s)? Or is it created from a



position of inquiry to construct proposals with the public(s) as well as representing cultural value?

- How can and should museums, art centres, and cultural and heritage institutions help us to understand what is happening and encourage us to take action?
- How does understanding culture as a social environment in which people's lives are embedded lead institutions to create contexts that favour the diversity of experiences and knowledge in which we can all learn, and that all publics can feel ownership of?
- How does the institution become reflexive, creative, critical and inclusive? And how does it help to free people to become reflexive, creative, critical and inclusive individuals?
- How have we, or will we, become a cultural, educational and social institution?
- How have past projects incorporated gazes that are often excluded, or how will they do so in the future? And how have narratives from the gender perspective and post-colonial and decolonial theory influenced project decisions?
- Which projects have been or will be produced that work for the common good, focusing on the territory and the community, and spawning new projects from the same institutional space, developed with other institutions and groups to weave territorial and community networks?
- Which past projects have led to new projects, institutions and communities, and now offer models for transformation?
- Which past or future projects outside the territory have or will create networks between territories and build links between the urban and the rural?
- How have projects been reworked over time to meet new circumstances?



# 16

- Which projects combine creative and educational processes, helping us to become educational institutions?
- Which projects propose and bring to fruition processes of cultural participation in an attempt to raise cultural and critical literacy?
- Which projects have come out of the institution and have overturned institutional narratives by contributing new perspectives?
- How have we been, and how will we be, attentive to projects from outside the institution, from the community, that enable new narratives to be created with previously absent voices?
- Which projects have attempted or will attempt to activate and develop, through art, a critical attitude in society?

We encourage you to submit your contributions to expand our understanding of the permeable museum, art centre, and cultural and heritage institution, in a contemporary context that drives us to explore the connections between art and culture, time, context and the world in which we live, from a transdisciplinary and transversal position, creating sustainable community-based development, and that enable us to design projects for future readers.





## PROPER NÚMERO

Quart trimestre de 2020

**Vol. 7. Núm. 14**

**L'eterna bretxa rural: desigualtats, exclusions i inaccessibilitat ciutadana. Anotacions per a crisis cròniques**

Coord. *Àgora*: Koldo Camarero i Vicent Querol

## PRÓXIMO NÚMERO

Cuarto trimestre de 2020

**Vol. 7. Núm. 14**

**La eterna brecha rural: desigualdades, exclusiones e inaccesibilidad ciudadana. Apuntes para crisis crónicas**

Coord. *Àgora*: Koldo Camarero y Vicent Querol

## NEXT ISSUE

Fourth quarter, 2020

**Vol. 7. Iss. 13**

**The eternal rural divide: inequalities, exclusions and citizen inaccessibility. Notes for chronic crises.**

Coord. *Àgora*: Koldo Camarero and Vicent Querol

## acròpoli

Editorial..... 9

## àgora

Vol. 7, N° 13 An introduction to «Le droit au logement face aux inégalités sociales et urbaines»..... 19

Social inequality and homeownership from a comparative perspective: Is there a return of the welfare state?, Hicham Raïq, Chedli Baya Chatti & Abdel-Samad M. Ali ..... 47

Politiques de logement dans les provinces canadiennes : Forces et faiblesses, Maroine Bendaoud..... 67

De la especulación a la cultura de la rehabilitación. PAX-Patios de la Axerquía como estrategia antigentrificación en entornos patrimoniales, Gaia Redaelli..... 91

Las desigualdades sociales y urbanas en la ciudad de México: ¿dónde queda el derecho a la vivienda?, Adriana Huerta Núñez & Hélène Bélanger ..... 117

## extramurs

Cities and geodiversity: human coexistence with abiotic nature in urban territories, Ricardo Galeno Fraga de Araújo Pereira, Andrea Flores Urushima & Yosuke Alexandre Yamas-hiki..... 139

A questão da participação nas autarquias, José Fidalgo Gonçalves, Paulo Louro & Madalena Corte Real ..... 163

La función conmemorativa de los murales urbanos dentro de Ciudad Juárez, Sergio Raúl Recio Saucedo ..... 185

Beyond SmartCities: How to create an Attractive City for Talented Citizens, Jose Antonio Ondiviela Garcia..... 205

## stoa

Le mépris dans les rapports locatifs: enjeux de l'action collective, Renaud Goyer, Gabrielle Renaud, Sandrine Belley & Geneviève Breault..... 235

## biblos

The Tiny House Movement ..... 261

Batailles pour le logement au Québec ..... 265

## call for papers

Futurs números de kult-ur..... 271



**kultur** revista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat