



“La Brújula” de la Planificación Urbana-Habitacional

Manual de orientación de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos

Proyecto PICT 07 01758

DIRECTOR

Fernando Murillo

INVESTIGADORES

Gabriel Artese

Sandra Díaz

Pablo Schweitzer

Valeria Snitcofsky

Julia Tabbita

“LA BRÚJULA” DE LA PLANIFICACIÓN URBANA- HABITACIONAL

*Manual de orientación de
intervenciones barriales con un
enfoque de derechos humanos*

“LA BRÚJULA” DE LA PLANIFICACIÓN URBANA-HABITACIONAL

Manual de orientación de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos

Proyecto PICT 07 01758

DIRECTOR

Fernando Murillo

INVESTIGADORES

Gabriel Artese

Sandra Díaz

Pablo Schweitzer

Valeria Snitcofsky

Julia Tabbita

Buenos Aires

Junio de 2013

La brújula de la planificación urbana-habitacional: manual de orientación de derechos y obligaciones vecinales / Fernando Néstor Murillo ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires :
Cuentahilos, 2013.
176 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-25737-8-2

1. Urbanismo. 2. Planificación Urbana. I. Murillo, Fernando Néstor
CDD 307.12

Fecha de catalogación: 05/06/2013

Diseño de tapa y diagramación: Alejandro Levy
Ilustraciones de tapa, contratapa e interiores: Fernando Murillo

Cuentahilos
EDICIONES

Bucarelli 1567
1431 - CABA
info@cuentahilosediciones.com
www.cuentahilosediciones.com

ISBN 978-987-25737-8-2

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso en Integral Tech S.A. Paraguay 278, Avellaneda, Buenos Aires, Argentina en Junio de 2013.
Tirada: 320 ejemplares.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Las ciudades, derechos y obligaciones.....	15
Las causas del deterioro urbano-habitacional	16
Las características socio-territoriales de los barrios marginales	16
Los factores que definen el <i>Derecho a la Ciudad</i>	17
Las tipologías socio-habitacionales y la fragmentación socio-territorial.....	17
Causas y consecuencias del desarraigo.....	17
Responsabilidades vecinales, participación y movilización comunitaria	18
Los barrios marginales y la planificación multicultural	18
La correlación entre derechos y obligaciones vecinales, regulaciones y obras públicas.....	18

PRIMERA PARTE MARCO TEÓRICO

1.1. Glosario	21
Accesibilidad.....	21
Asentamientos informales (slums).....	21
1.2. Una mirada global de la cuestión del <i>Derecho a la Ciudad</i>	28
1.3. Breve historia de la planificación urbana-habitacional	35
1.4. Enfoques, instrumentos y estrategias de producción urbana-habitacional	40
Enfoques.....	40
Instrumentos de Intervención Urbana-habitacional.....	42
1.5. Estrategias de producción de hábitat social	45
1.6. Casos emblemáticos de programas de mejoramiento y prevención de asentamientos informales	46

SEGUNDA PARTE LOS CASOS DE ESTUDIO

2.1. Buscando el rumbo: Hipótesis, expertos y diálogo con los vecinos de los distintos barrios	53
Académicos	53
2.2. Resultados del taller participativo de investigación urbana	61
2.3. Vecinos	72
2.4. Los casos de estudio de la metrópoli de Buenos Aires	75
Introducción a los casos de estudio	75
2.2. Análisis de los procesos urbanos	77
Períodos históricos, estrategias de intervención y tendencias de transformación barrial	80

TERCERA PARTE CASOS DE ESTUDIO Y LECCIONES APRENDIDAS

3.1. Los marcos regulatorios y su incidencia en los procesos de segregación y fragmentación	85
El caso del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires	86
3.2. Densidad urbana, hacinamiento y segregación socio-territorial	92
Participación popular y normativa.....	94
3.3. El desafío de la multiculturalidad: La inmigración y la expansión de los asentamientos informales	96
La inmigración internacional y el <i>Derecho a la Ciudad</i>	96
Violencia urbana y multiculturalidad.....	101
El urbanismo de la diversidad y de los derechos humanos.....	104

3.4. El <i>Derecho a la Ciudad</i> y los obstáculos para su cumplimiento:	
¿Más obra pública o mejor regulación del desarrollo urbano?	105
Obstáculo 1: El Estado, sus políticas habitacionales y de regulación urbanística	106
Obstáculo 2: El mercado formal y las reglas de la especulación	107
Obstáculo 3: El mercado informal y los enclaves de la marginalidad	107
Obstáculo 4: Porosidad urbana y movilidad social descendente	108
Corolario: Mejor regulación del desarrollo urbano?	111
 CUARTA PARTE METODOLOGÍA	
4.1. Los desafíos de la planificación: ¿Para qué una brújula?	113
4.2. El diagnóstico participativo	125
4.3. La formulación de planes de acción	126
4.4. Ejemplo de aplicación de “La Brújula” a los casos de estudio	129
4.5. Los múltiples usuarios de “La Brújula”	140
 REFLEXIÓN FINAL “LA BRÚJULA” Y LAS DIRECCIONES POSIBLES PARA EL CAMBIO	143
 BIBLIOGRAFÍA	147
 ANEXOS	151
Anexo 1	
Historia de los casos analizados: el <i>Derecho a la Ciudad</i> y los procesos urbanos de largo plazo	151
1. Villa Soldati: “históricos” e “invasores”	151
2. Villa Zagala, un mosaico de experiencias	154
2.1 Villa Concepción	154
2.2 Nuevas intervenciones	154
2.3 Cooperativas de autoconstrucción	155
2.4 Historias en Villa Zagala	156
3. Barrio San Carlos, Partido de Moreno	156
3.1 Pasado y presente en San Carlos	156
3.2 Infancias y distancias	157
3.3 Migraciones e intervenciones	157
3.4 San Carlos, desafíos y potencialidades	158
4. Barrio Padre Varela, Partido de Luján	158
4.1 Orígenes del barrio	158
4.2 Clientelismo y violencia	159
4.3 Síntesis y aportes del caso	160
Análisis comparativo de los casos presentados	160
Anexo 2	
Micro-planificación barrial para el desarrollo urbano sustentable.	
Método de diagnóstico y propuestas de construcción de <i>Derecho a la Ciudad</i> y adaptación al cambio climático de comunidades vulnerables	162
Anexo 3	
Listado de académicos entrevistados	164
Anexo 4	
Cuadro de entrevistas realizadas	165

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Portadas de las publicaciones precedentes.....	15
FIGURA 2	Complejos habitacionales que deterioran los entornos barriales.....	16
FIGURA 3	Huellas territoriales de distintas tipologías habitacionales.....	16
FIGURA 4	Producción de hábitat popular en contextos urbanos y periurbanos	17
FIGURA 5	Barrios fragmentados a causa de intervenciones de obra pública sin complementarlas con regulaciones del mercado inmobiliario.....	17
FIGURA 6	Hacinamiento, malas condiciones de vida y desarraigo.....	18
FIGURA 7	Falta de destape de cloacas revela peligro de salud pública.....	18
FIGURA 8	Convivencia multicultural en condiciones de hacinamiento e informalidad.....	19
FIGURA 9	Representación de la accesibilidad	21
FIGURA 10	Imagen típica de un asentamiento informal.....	21
FIGURA 11	Barrio autoconstruido.....	22
FIGURA 12	Tipologías de barrios marginales.....	22
FIGURA 13	Típica imagen de conjunto habitacional.....	23
FIGURA 14	Representación de la densidad urbana.....	23
FIGURA 15	Tipologías de barrios marginales.....	24
FIGURA 16	Representación del hacinamiento.....	25
FIGURA 17	Localizaciones diferenciales de barrios marginales en la estructura urbana	25
FIGURA 18	Morfologías urbanas.....	26
FIGURA 19	Representación del concepto de porosidad y su aplicación al urbanismo.....	27
FIGURA 20	Representación gráfica de la segregación urbana.....	28
FIGURA 21	Ejemplo de zonificación de usos de suelo.....	28

FIGURA 22	Ejemplo de planes de vivienda social en los Países Bajos.....	29
FIGURA 23	Ciudades con asentamientos informales más grandes del mundo.....	29
FIGURA 24	Vivienda social construida en Indonesia después del tsunami.	30
FIGURA 25	Refugio en Afganistán.	31
FIGURA 26	Vivienda social en Palestina.....	31
FIGURA 27	Experiencia de integración socio-territorial en Ciudad del Cabo.....	32
FIGURA 28	Kibera. Programa de mejoramiento y prevención de asentamientos informales.....	32
FIGURA 29	Imágenes programa Favela Bairro en Río de Janeiro, Brasil.....	32
FIGURA 30	Regularización de suelos y promoción de la vivienda social en Perú.....	33
FIGURA 31	Plan de renovación del puerto de Londres.....	33
FIGURA 32	Breve recorrido por la historia de la planificación urbana-habitacional.....	36
FIGURA 33	Proceso de autoconstrucción en un lote económico.....	37
FIGURA 34	Complejo habitacional.....	37
FIGURA 35	Hábitat informal.....	38
FIGURA 36	Plan director de la metrópoli de Buenos Aires (1958).....	39
FIGURA 37	Experiencia egipcia.....	50
FIGURA 38	Mapa de Río de Janeiro que muestra la ubicación de los barrios marginales más importantes antes y después de las intervenciones.....	50
FIGURA 39	Barrio Ahmadabad, Programa de creación de redes microempresarias vecinales.....	51
FIGURA 40	La experiencia de Sudáfrica. De la estrategia de la resistencia a la “Federación Nacional de habitantes sin hogar y de bajos recursos”.....	51
FIGURA 41	Imagen de académicos discutiendo las hipótesis en torno a la planificación urbana-habitacional.....	54
FIGURA 42	Poblamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires.....	64
FIGURA 43	Clasificación del problema para realizar propuestas inclusivas.....	65
FIGURA 44	Escena de entrevista a vecinos.....	72

FIGURA 45	Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires	75
FIGURA 46	Imagen de Villa Soldati.....	76
FIGURA 47	Imagen de Villa Zagala	76
FIGURA 48	Imagen casi rural del barrio San Carlos en Moreno.....	77
FIGURA 49	Imagen del barrio Padre Varela, Luján	77
FIGURA 50	Infografía evolución Soldati.....	78
FIGURA 51	Infografía evolución Zagala	78
FIGURA 52	Imagen casi rural del barrio San Carlos en Moreno.....	79
FIGURA 53	Infografía del Barrio Padre Varela, Luján	79
FIGURA 54	Etapas de intervención del estado en procesos de urbanización excluyente.....	80
FIGURA 55	Villa Zagala: zonificación	90
FIGURA 56	Proyecto de Urbanización del Barrio Las Flores.....	90
FIGURA 57	Zonificación Partido de Moreno.....	91
FIGURA 58	Barrio Padre Varela: Zonificación	92
FIGURA 59	Asentamientos informales en la metrópoli de Buenos Aires	98
FIGURA 60	Proporción de población extranjera / Comunas C.A.B.A. 2001 y 2010.....	99
FIGURA 61	Proporción de población paraguaya, peruana y boliviana del total de crecimiento de extranjeros / período 2001-2010 / Comunas C.A.B.A.....	100
FIGURA 62	Crecimiento de la población que habita en villas y asentamientos en el periodo 1991-2001, y 2001-2010.....	101
FIGURA 63	Viviendas autoconstruidas de inmigrantes.....	103
FIGURA 64	Programa PROMEBA incluyendo asistencia habitacional a inmigrantes en asentamientos informales	104
FIGURA 65	Escenas de la toma del parque Indoamericano en Soldati, Buenos Aires	105
FIGURA 66	Esquema básico de “La Brújula”.....	114
FIGURA 67	Pasos metodológicos de La Brújula.....	117

FIGURA 68 Delimitación barrial.....	118
FIGURA 69 Identificación subzonas barriales.....	118
FIGURA 70 Análisis de segregación y fragmentación barrial	119
FIGURA 71 Estimación derechos y obligaciones vecinales.....	120
FIGURA 72 Análisis obras públicas y regulaciones.....	121
FIGURA 73 Síntesis diagnóstico.	122
FIGURA 74 Formulación plan de acción	123
FIGURA 75 Imagen de pacto barrial.	123
FIGURA 76 Ejemplo de aplicación de “La Brújula” a un caso imaginario.....	125
FIGURA 77 Tipologías consideradas de producción socio-habitacional.....	126
FIGURA 78 Modelo de desarrollo barrial sustentable.....	128
FIGURA 79 Generación de oferta habitacional y espacios verdes promoviendo una mayor heterogeneidad social en Villa Soldati.	131
FIGURA 80 Esquema de “La Brújula” aplicado a Villa Soldati	132
FIGURA 81 Propuesta de reciclado de industrias obsoletas en diversas formas de vivienda social, estimulando migración socio-habitacional ascendente	134
FIGURA 82 Esquema de “La Brújula” aplicado a Villa Zagala	136
FIGURA 83 Esquema de “La Brújula” aplicado al Barrio San Carlos, Moreno.	138
FIGURA 84 Microcréditos para viviendas y pequeños talleres de base doméstica.....	139
FIGURA 85 Esquema de “La Brújula” aplicado al barrio Padre Varela, Luján.....	140
FIGURA 86 Construcción de pavimento como obra estratégica para desarrollo barrial superando segregación y fragmentación.	140
FIGURA 87 Villa Concepción en la actualidad	154
FIGURA 88 Monoblocks de la Avenida Constituyentes y Saenz Peña, construidos como parte de un plan de erradicación de villas, puesto en práctica a partir de 1967.....	155
FIGURA 89 Club de Campo San Diego	156

LISTA DE TABLAS

TABLA 1	
Enfoques, contexto y fundamentos de intervención urbana-habitacional.....	41
TABLA 2	
Instrumentos de intervención urbana-habitacional	43
TABLA 3	
Estrategias de producción de hábitat social.....	46
TABLA 4	
Modelos de mejoramiento y prevención de asentamientos informales.....	47
TABLA 5	
Análisis comparativo de enfoques de mejoramiento barrial y prevención de asentamientos informales.....	48
TABLA 6	
Síntesis de los casos de estudio	49
TABLA 7	
Propuestas alternativas para resolver la cuestión habitacional.	66
TABLA 8	
Déficit habitacional según tipo de viviendas e inversión necesaria relacionada y equivalente a vivienda nueva.	67
TABLA 9	
Distribución de la población por tipología y barrio.....	76
TABLA 10	
Intervenciones realizadas en cada momento histórico, y los modelos de planeamiento territorial.....	81
TABLA 11	
Regulaciones establecidas por el Decreto Ley 8912.Fuente: Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires.....	88
TABLA 12	
Regulaciones urbanísticas aplicadas a los casos de estudio.	89
TABLA 13	
Análisis comparativo de densidades..	93
TABLA 14	
Nacionalidades y áreas de concentración en Argentina.....	97
TABLA 15	
Análisis de radios censales	109
TABLA 16	
Análisis de sectores según tipologías	110
TABLA 17	
Estrategias de inclusión aplicadas en los casos de estudio.....	111
TABLA 18	
Factores de cumplimiento de derechos /obligaciones relacionados a obras públicas y marcos regulatorios.....	116
TABLA 19	
Etapas para la formulación de un plan de acción.....	127
TABLA 20	
Variables claves confección de “La Brújula”	130
TABLA 21	
Ranking medición <i>Derecho a la Ciudad</i> en casos de estudio.....	131

TABLA 22
Resumen medición de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones133

TABLA 23
Resumen medición de derechos, organización social, obras públicas
y regulaciones en Villa Zagala.....135

TABLA 24
Resumen medición de derechos, organización social, obras públicas y
regulaciones. Barrio San Carlos, Moreno.....137

TABLA 25
Resumen promedio de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones.....141

INTRODUCCIÓN

LAS CIUDADES, DERECHOS Y OBLIGACIONES

Esta publicación sintetiza los hallazgos alcanzados por la investigación “Impacto de las estrategias recientes de producción de hábitat popular en los procesos de segregación socio-territorial de la metrópoli de Buenos Aires” (PICT 0701758). Dos publicaciones preceden a ésta: “La Planificación Urbana-Habitacional y el Derecho a la Ciudad. Entre el accionar del Estado, el mercado y la informalidad” y “Planear el Barrio. Urbanismo participativo para construir el Derecho a la Ciudad” (figura 1). Ambas plantean y desarrollan hipótesis sobre el impacto del concepto del *Derecho a la Ciudad* en la práctica del planeamiento urbano-habitacional. Esta tercera publicación, “La Brújula” de la planificación urbana-habitacional. Manual de derechos y obligaciones vecinales”, intenta avanzar un paso más, sintetizando el marco teórico de la cuestión del planeamiento territorial ante el desafío del *Derecho*

a la Ciudad, aportando instrumentos concretos para facilitar el diagnóstico y la búsqueda de soluciones sustentables a los múltiples y complejos problemas que impiden que parte de la población urbana viva en condiciones dignas.

La finalidad de la publicación es aportar desde lo académico a la gestión de los problemas creados por la presencia de comunidades que sufren condiciones habitacionales y de vida desfavorables. Se parte de reconocer la importancia de entender cómo dichas comunidades toman decisiones respecto al lugar que escogen para vivir, su forma particular de auto-construcción habitacional y sus estrategias de supervivencia, participación y movilización comunitaria. Este enfoque superador concibe el *Derecho a la Ciudad* como un recurso ético y legal de todos los ciudadanos

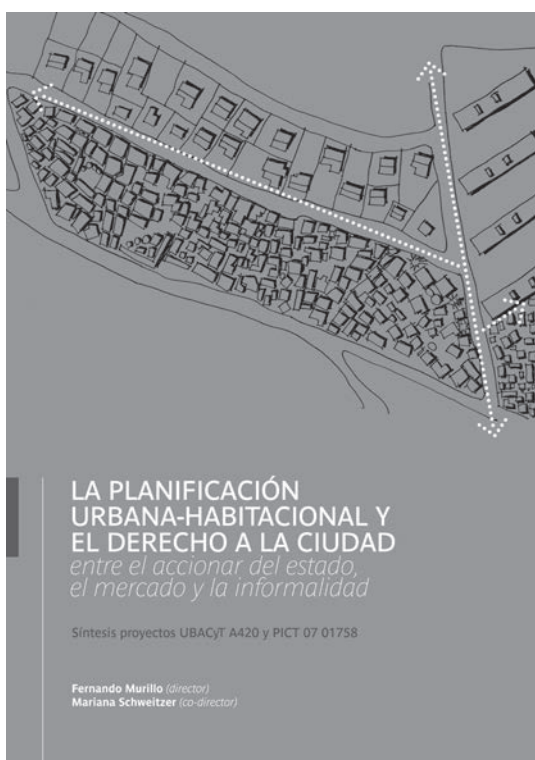
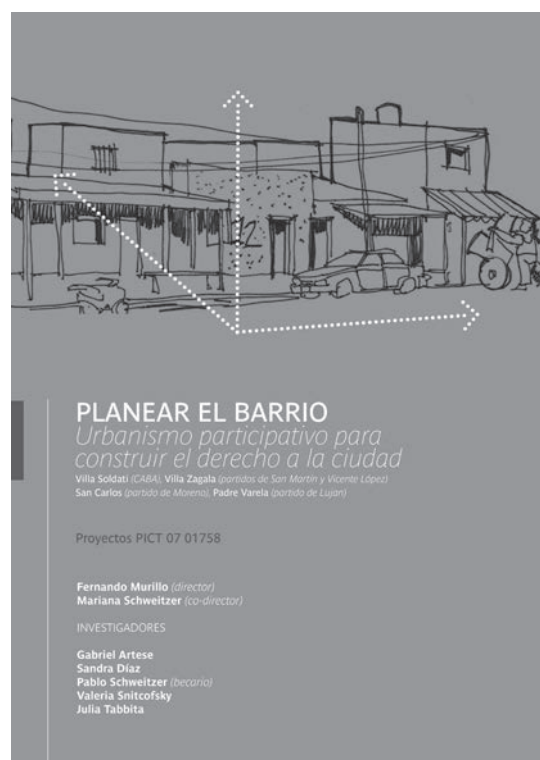


FIGURA 1

Portadas de las publicaciones precedentes.



en general, y de aquellos que viven en condiciones subestándar en particular, para demandar mejoras en sus condiciones de vida a través de su participación en las decisiones básicas que conciernen la regulación del desarrollo urbano. Este ejercicio de participación es el fundamento sobre el que se construye el *Derecho a la Ciudad*, producto del diálogo y consenso entre distintos sectores sociales en cuanto a los derechos y obligaciones de vivir en la ciudad.

El público al cual se dirige esta publicación incluye tanto profesionales interesados en el tema, como funcionarios a cargo de responder a los acuciantes problemas urbano-habitacionales. Se intenta explicar en una forma sencilla cuáles son las causas más profundas de estos problemas, sus interrelaciones y la manifestación de sus síntomas más evidentes. A partir del trabajo basado en casos de análisis localizados en distintos sectores de la ciudad y metrópoli de Buenos Aires, se diferenciaron distintas tipologías de barrios marginales, analizando en qué medida los instrumentos empleados para intervenir en pro de su mejoramiento han resultado exitosos o, por el contrario, han sido la causa de la profundización de sus problemas. Una cuestión central, que esta publicación pretende indagar, es la incidencia de la planificación urbano-habitacional en el déficit habitacional, la generación de barrios subestándar y la segregación socio-territorial de amplios sectores de la población.

Un conjunto de preguntas claves han dirigido el proceso de investigación en diversas direcciones. A continuación, se plantea una síntesis de las mismas y los resultados preliminares alcanzados, desarrollados en los capítulos siguientes.

Las causas del deterioro urbano-habitacional

La pregunta inicial y central planteada apunta a descubrir por qué existen barrios subestándar, segregados y fragmentados en la dinámica habitual del desarrollo urbano. Aunque la pregunta es muy compleja, el desarrollo de la investigación permite ensayar algunas respuestas posibles. Una de ellas es que tales fenómenos surgen como consecuencia de la falta o inadecuada regulación del mercado inmobiliario, que deja desprotegidos los intereses de los sectores populares. Por otra parte, se señala la falta de coordinación entre las normas de desarrollo urbano y las políticas de vivienda como otra causa relevante. Aunque se subsidie un importante volumen de construcción destinada a vivienda social, la propia lógica especulativa del mercado inmobiliario desregulado lleva a que tal stock construido rápidamente deje de servir al propósito de reducir o eliminar el déficit habitacional, y termine deteriorando los entornos barriales y favoreciendo procesos de segregación socio-territorial. Este es el caso de algunos complejos habitacionales estudiados, en los que las unidades construidas y las viviendas de su



FIGURA 2

Complejos habitacionales que deterioran los entornos barriales.
Fuente: Foto del autor.

entorno han tendido a deteriorarse rápidamente, generando un proceso de degradación barrial. Este proceso culmina con la migración de sectores de mayores ingresos y concentración de sectores pobres, en zonas donde previamente predominaban barrios de bajos ingresos en proceso de mejoramiento progresivo.

Las características socio-territoriales de los barrios marginales

Se plantea la pregunta respecto a cuáles son las características más relevantes de los barrios subestándar, segregados y fragmentados que permite diferenciarlos del resto de la ciudad y que, por ende, requieren atención especial. La investigación proporciona evidencias empíricas que indican que estos barrios tienden a adoptar características directamente vinculadas a la combinación de factores de localización, densidad y tipologías socio-habitacionales, sintetizadas en este trabajo en tres categorías: los loteos económicos, los complejos habitacionales y la informalidad. Por supuesto que dentro de estas categorías existen múltiples variaciones, pero a los fines de identificar patrones territoriales comunes, estas tres tipologías pueden reconocerse fácilmente por la huella socio-territorial que generan. Asimismo, el trabajo desarrolla diversos indicadores socio-territoriales, tales como el hacinamiento y la porosidad, que sirven al propósito de indicar tendencias de fragmentación y deterioro barrial.

FIGURA 3

Huellas territoriales de distintas tipologías habitacionales.
Fuente: Google Earth



Los factores que definen el Derecho a la Ciudad

En tercer lugar, se indagan las variables fundamentales y prioritarias que aseguran el goce del *Derecho a la Ciudad* de los sectores populares. Aunque la respuesta a esta cuestión puede variar según distintos grupos sociales, pueden reconocerse ciertos factores y combinación de los mismos que definen este derecho. Entre ellos, se destaca la disponibilidad de servicios públicos y ofertas habitacionales, que dependiendo de la inserción del sector en la ciudad tenderán a ser mas importantes para satisfacer las diversas demandas sociales. Por ejemplo, el transporte público es fundamental a medida que el sector se ubica en lugares más remotos, ya que es el medio que permite a sus habitantes acceder a empleos y servicios en otras partes de a ciudad. En localizaciones más centrales, donde los costos de suelo tienden a ser más significativos por su escasez, la posibilidad de disponer de tenencia de suelo

FIGURA 4

Producción de hábitat popular en contextos urbanos y periurbanos.
Fuente: Foto del autor.



FIGURA 5

Barrios fragmentados a causa de intervenciones de obra pública sin complementarlas con regulaciones del mercado inmobiliario.
Fuente: Google Earth.



segura, de modo de no estar expuestos a desalojos forzados es una variable fundamental para asegurar el goce de derechos. En este sentido, el trabajo analiza las distintas formas de generación de suelo urbano, a través de operatorias de producción de hábitat popular, mejoramiento y prevención de asentamientos informales, proveyendo indicadores que permitan determinar posibles formas de intervenir en sectores degradados para impulsar su mejoramiento progresivo.

Las tipologías socio-habitacionales y la fragmentación socio-territorial

En cuarto lugar, se plantea el interrogante referido a la influencia de la presencia de distintas tipologías socio-habitacionales en una misma área urbana, tales como loteos económicos con viviendas auto-construidas, complejos habitacionales realizados por el estado y la informalidad, en la reproducción de procesos de enfrentamiento entre sus habitantes, que se expresa como fragmentación barrial. Tal fragmentación posee implicancias muy importantes en términos de planeamiento territorial: demanda equipamientos separados, ya que los habitantes de cada tipología tienden a evitar el contacto entre sí. El estudio de los casos seleccionados revela fuertes procesos de fragmentación, que tienden a manifestarse en la reproducción de barreras sociales y físicas que hace que los habitantes de distintos sectores dentro del mismo barrio marginal no se relacionen entre si. La tendencia a asociar al “otro” como fuente de los problemas barriales, sobre todo delincuencia, drogadicción y conductas inapropiadas, plantea un obstáculo fundamental al planeamiento de estrategias conjuntas de intervención barrial. Al respecto, el análisis de la evolución histórica de cada caso de estudio revela el enorme impacto que ha tenido la realización de ciertas obras públicas como pavimentos o la construcción de complejos habitacionales en la dinámica de desarrollo barrial y diferenciación entre vecinos de un mismo espacio barrial. La historia de cada caso señala que el divorcio entre las regulaciones urbanas y la realización de obras públicas ha generado procesos de segregación y fragmentación socio-territorial.

Causas y consecuencias del desarraigo

En quinto lugar, el trabajo explora a través de entrevistas cómo los distintos sectores populares tienden a decidir su residencia en distintos barrios marginales y cuáles son sus perspectivas a futuro de permanecer o migrar a otras zonas. Basándose en las entrevistas realizadas, la investigación desarrollada plantea que los habitantes de barrios marginales tienden a procurar su migración a otras zonas como proyecto a futuro, pero sin poder concretarlo por falta de medios económicos. Este deseo de migración como proyecto es un factor que en parte explica el carácter transitorio de tales barrios, incidiendo a su vez en la falta de participación y movilización popular para resolver problemas

comunes. Los casos de estudio tienden a demostrar que las malas condiciones habitacionales en las que vive la mayoría de la población, especialmente en los casos de hacinamiento, profundiza la condición de marginación de sus habitantes.

Responsabilidades vecinales, participación y movilización comunitaria

En sexto lugar, el trabajo intenta dilucidar en qué medida las responsabilidades vecinales, incluyendo sobre todo la participación y movilización comunitaria, influyen en la construcción del *Derecho a la Ciudad*. La respuesta encontrada, mediante entrevistas sistemáticas a vecinos de los casos de estudio elegidos, plantea el problema del desarraigo de la población en tales sectores como un obstáculo central a su mejoramiento. La ausencia de mecanismos que incentiven la agrupación de los vecinos para resolver sus problemas comunes condiciona y sesga enormemente la búsqueda de soluciones estructurales a sus problemas. La atomización de los vecinos y su agrupación únicamente a partir de su identificación en torno a una tipología socio-habitacional, conspira contra el objetivo de unir los barrios para su mejoramiento integral e integración al resto de la ciudad. En numerosas entrevistas se transmite la frustración de vecinos que intentando el mejoramiento de sus entornos han enfrentado al desinterés de sus vecinos en acompañar sus esfuerzos aportando trabajo. El caso de la carencia de un servicio de recolección de residuos y la falta de organización barrial para su mejor gestión, ilustra significativamente cómo la ausencia de involucramiento vecinal en torno a cuestiones básicas de higiene lleva a situaciones peligrosas de salud pública.

Los barrios marginales y la planificación multicultural

En séptimo lugar, se plantea en qué medida los barrios subestándar y segregados congregan diversas poblaciones con distintas estrategias de supervivencia, y de qué manera tal diversidad se expresa en pautas concretas de convivencia multicultural. Dada la significativa presencia de inmigrantes provenientes de países limítrofes, con sus pautas particulares de vida, se plantea indagar en qué medida el factor de multiculturalismo es generador de conflicto o de soluciones en el campo de la producción del hábitat popular y su reconocimiento como tal por las regulaciones urbanas formales. La realización de entrevistas revela que la coexistencia entre distintos grupos sociales tiende a ser conflictiva, especialmente en aquellos casos en que existe una alta competencia por el espacio. Los habitantes nativos de barrios hacinados informales señalan una gran intolerancia a los inmigrantes, quienes son vinculados a la delincuencia y suelen ser objetos de ataques y represalias.



FIGURA 6

Hacinamiento, malas condiciones de vida y desarraigo.

Fuente: Foto del autor.



FIGURA 7

Falta de destape de cloacas revela peligro de salud pública.

Fuente: Foto del autor.

La concentración de inmigrantes en ciertos barrios informales tiende a reflejar pautas relacionadas con sus formas de organización social y dominio de técnicas constructivas. Se observa que si bien existen procesos muy profundos en el campo de lo multicultural, los mismos tienden a limitarse a lo informal y, por ende, resultan totalmente ignorados por los mecanismos de regulación inmobiliaria formal, suprimiendo de esta manera nuevas formas de gestión inclusiva de la problemática urbana-habitacional.

La correlación entre derechos y obligaciones vecinales, regulaciones y obras públicas

Por último, se plantea en qué medida existen relaciones entre los factores intervinientes en la definición del Derecho a la Ciudad, las obligaciones vecinales, las regulaciones urbanísticas y las obras públicas. Esta pregunta ha dado lugar al desarrollo de un instrumento metodológico conocido como "La Brújula" que será desarrollado en capítulos posteriores, diseñado para diagnosticar problemas específicos en los distintos sectores urbanos escogidos y plantear alternativas de propuestas de superación de los problemas centrales detectados.

El trabajo se encuentra estructurado en tres partes. En la primera parte, se desarrolla el marco teórico de la investigación: la referencia a trabajos preexistentes que aportan en la comprensión de los problemas en cuestión y una breve referencia a la historia de la planificación urbana-habitacional para entender el cuadro de situación presente.

**FIGURA 8**

Convivencia multicultural
en condiciones de
hacinamiento e
informalidad.

Fuente: Foto del autor.

La segunda parte presenta los casos de estudio seleccionados, planteando la discusión sobre los hallazgos y la interpretación de sus resultados. Estos casos proporcionan insumos que permiten comprender mejor los supuestos sostenidos en la investigación, como asimismo la interpretación de sus resultados.

En la tercera parte, se plantea una metodología de diagnóstico y formulación de propuestas para intervenir en barrios segregados que requieren intervenciones habitacionales específicas. Esta metodología, denominada “La Brújula”, pretende ayudar a encontrar la dirección para solucionar los problemas que aquejan a los sectores populares, procurando combinar el accionar del estado, las comunidades vecinales y los representantes del sector privado involucrados en la cuestión.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO

1.1. GLOSARIO

La cuestión del derecho a la vivienda y a la ciudad ha generado una amplia bibliografía que ha servido de fundamento al presente trabajo. Pero antes de entrar de lleno en los aportes propuestos, se proponen una serie de definiciones para entender mejor el significado y alcance de los términos utilizados, seguido de las hipótesis fundamentales desarrolladas en la investigación.

Accesibilidad

Es la capacidad de los habitantes de un barrio de acceder a otras áreas de la ciudad en tiempos y costos que puedan afrontar (figura 9). Este concepto indaga en qué medida la localización de un barrio condiciona las posibilidades de bienestar y progreso de sus habitantes. Factores concretos de la accesibilidad se relacionan con la disponibilidad de redes, tales como autopistas, y la oferta adecuada de transporte público multimodal, como colectivos, trenes o subtes. En la medida en que el costo de tal accesibilidad, expresada en el costo del transporte público y el tiempo de viaje, supera ciertos estándares, es previsible que los residentes de barrios con una mala accesibilidad tiendan a migrar a otras zonas donde puedan ahorrar costos.

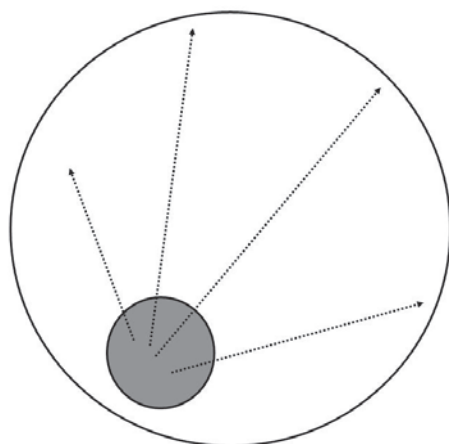


FIGURA 9

Representación de la accesibilidad.
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 10

Imagen típica de un asentamiento informal.
Fuente: Elaboración propia.

Asentamientos informales (slums)

Es una de las tipologías socio-habitacionales de estudio. Los asentamientos informales abarcan un amplio abanico de diversos tipos de hábitat: las villas miserias, caracterizadas por su trazado irregular y mayor hacinamiento; los asentamientos, caracterizados por su trama más ordenada, a la espera de posibles planes de regularización que les proporcionen los títulos de propiedad de sus parcelas; etc. Asimismo, se incluye dentro de la denominación “asentamiento informal” a todo fenómeno de ocupación de suelos y/o propiedades públicas o privadas por parte de sectores populares incapaces de proveerse de hábitat por sus propios medios (figura 10). La informalidad en la ocupación les otorga un carácter de ilegalidad, por lo que se encuentran más expuestos a la erradicación forzada. Los programas de mejoramiento y prevención de asentamientos informales apuntan justamente a remediar las condiciones de vida de la población.



ONU-Hábitat define un asentamiento informal (slum) como un grupo de individuos que viven en una misma área urbana que carece de uno o más de los siguientes indicadores:

- 1) Vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas extremas
- 2) Espacio suficiente para vivir, lo que significa que no más de tres personas compartan la misma habitación;

- 3) Acceso fácil al agua potable en cantidades suficientes a un precio asequible;
- 4) Acceso a servicios de saneamiento adecuados en forma de un baño público o privado, compartido por un número razonable de personas;
- 5) Tenencia de suelo segura.

Una posible clasificación de ciudades a nivel mundial, en función de la proporción y características de sus asentamientos informales, es propuesta por UN Hábitat (UN Hábitat, 2009). Las tipologías planteadas son las denominadas:

- Ciudades marginales (slum cities): Son aquellas en las que prevalecen los asentamientos informales frente a la “ciudad formal”
- Ciudades con pobres aislados (the isolated underclass): Son aquellas donde hay asentamientos informales altamente visibles pero aislados y con una relación altamente conflictiva con sus entornos
- Ciudades con los pobres en sus márgenes (poverty at the margins): Se caracterizan por un nivel bajo o moderado de prevalencia de asentamientos informales y una localización típicamente periférica de la población marginal.

Esta caracterización está dirigida a simplificar la comparación de la situación de crecimiento de los asentamientos informales a nivel internacional, facilitando el desarrollo de posibles estrategias de mejoramiento y prevención de asentamientos, como asimismo una mejor contextualización de la problemática en distintas regiones del mundo.

Autoconstrucción

Se denomina como tal a la actividad por la cual los vecinos construyen progresivamente sus propias viviendas (figura 11) a medida que sus ingresos permiten avanzar la obra. El mismo proceso puede por extensión aplicarse a la construcción de infraestructuras realizada con esfuerzos comunitarios.

Barrio marginal

Es una unidad territorial definida a partir de ciertos atributos urbanos, tales como los límites administrativos establecidos, los rasgos de identidad de la población desarrollados en relación a cierta historia común, o la identificación con edificios o actividades emblemáticas de la zona, tales como clubes de fútbol, ciertas industrias o mataderos, etc. En el proyecto de investigación se ha trabajado el concepto de barrio marginal como aquél que resulta segregado del resto de la ciudad



FIGURA 11

Barrio autoconstruido.
Fuente: Elaboración propia

por concentrar un porcentaje mayoritario de población pobre. Este barrio puede ser también fragmentado, en la medida en que sus subsectores se encuentren física o socialmente separados por barreras que impidan la libre accesibilidad. En este trabajo, estos subsectores han sido clasificados en tres categorías: el loteo económico (representando las soluciones habitacionales disponibles en el mercado), los complejos habitacionales (construidos por el estado u organizaciones civiles) y las villas y asentamientos informales (representativos del accionar de las comunidades por fuera del mercado formal).



FIGURA 12

Tipologías de barrios marginales.
Fuente: Elaboración propia.

Cobertura de equipamientos básicos: Alude a la disponibilidad de servicios sociales tales como escuelas, centros de salud, puestos de policías y bomberos, espacios verdes y recreativos, etc. Al igual que en el caso de la infraestructura básica, la densidad juega un papel central en el financiamiento de la construcción de los equipamientos. Si bien el estado tiene la obligación de proveerlos a todos sus habitantes, dado que el financiamiento de su costo se obtiene de los impuestos, la presencia de un mayor número de personas facilita los recursos para su construcción y operación.

La porosidad de un barrio influye además en la disponibilidad de espacios donde construir equipamientos. Asimismo, la localización y uso de tales equi-

pavimentos influye notablemente en promover o desalentar la heterogeneidad social y la movilidad social ascendente. Se observa especialmente en los barrios segregados y fragmentados que la distancia y estigmatización entre vecinos de clases sociales diferentes lleva a que no compartan equipamientos básicos como escuelas o espacios verdes recreativos. A menudo, la búsqueda de mejores alternativas impulsa a los habitantes a buscar equipamientos fuera del barrio, pero incurriendo para ello en mayores costos y tiempos de transporte, drenando fuera del barrio recursos esenciales para el desarrollo del mismo.

Cobertura de infraestructura básica

Se refiere al porcentaje de provisión de agua, saneamiento, drenajes, pavimentos, alumbrado e higiene pública. Este conjunto de infraestructuras determinan la habitabilidad de un sector, y generalmente es provisto a través de obras públicas financiadas por el estado o a través del esfuerzo y ahorro de los propios vecinos. Existe una relación directamente proporcional entre la densidad de un sector urbano, el nivel de ingreso de su población y la posibilidad de financiar su infraestructura básica. En la medida en que un sector tenga baja densidad, requerirá de la presencia de sectores sociales con recursos suficientes para poder financiar las obras necesarias de infraestructura básica. En la medida en que el sector social tiende a ser de bajos ingresos será necesario aumentar la densidad para financiar la infraestructura básica, que al ser utilizada por una mayor cantidad de personas resultará más económica. En el caso que en un área se concentren altas densidades de población de bajos ingresos, la provisión de infraestructura básica debe ser subsidiada por el estado para poder realizarse.

Conjunto Habitacional

Es una tipología habitacional que representa el accionar del Estado o de organizaciones civiles. Los conjuntos habitacionales considerados en la investigación incluyen torres de alta densidad, la tipología de tira horizontal de hasta tres pisos y la vivienda individual sobre lote propio, en todos los casos realizadas con sistemas constructivos industrializados.



FIGURA 13

Típica imagen de conjunto habitacional.
Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 14

Representación de la densidad urbana.
Fuente: Elaboración propia.

Continuidad de la trama urbana

Alude a la forma de subdivisión del suelo, que da lugar a tramas cuya continuidad o discontinuidad

influyen en la integración o aislamiento de un barrio. En la medida en que el diseño de la red de calles y avenidas de un barrio resultan discontinuas, el barrio tiende a aislarse. A veces, esta decisión es intencional ya que se busca que el barrio desarrolle a través de su aislamiento mayor seguridad y tranquilidad. Al contrario, en la medida en que una trama es continua, es decir que las calles tienen continuidad entre sí, el barrio tiende a integrarse con su entorno y en resto de la ciudad. El diseño de la trama tiene, entonces, influencia significativa en los fenómenos de segregación y fragmentación.

Densidad urbana

Es un indicador urbanístico básico que relaciona la cantidad de personas o volumen construido en relación a una unidad de superficie de suelo urbano. La cantidad de personas o metros cuadrados construidos por hectárea permite inferir rápidamente las características de un determinado barrio. Se discrimina además la densidad bruta, resultante de la división de la superficie total de un sector urbano en función de la cantidad de habitantes o superficie construida, y la densidad neta, aquella en la que se deduce el porcentaje de superficie destinado a espacios públicos, tales como calles, aceras y plazas; servicios sociales, como escuelas y centros de salud, y diversos servicios no residenciales. El indicador de densidad puede dar lugar a diversos tipos de barrios, según cómo se materialice en función de distintos tipos de morfologías urbanas. Los códigos de planeamiento urbano, que regulan los usos de suelo permitidos y no permitidos, contienen también indicadores que regulan la densidad admisible. Estos indicadores (generalmente conocidos como factor de ocupación total o F.O.T.) se establecen en función de un número que multiplicado por la superficie de la parcela define el volumen construible máximo autorizado en una determinada zona. La densidad juega un rol fundamental en el financiamiento de la infraestructura urbana, ya que permite que su costo pueda amortizarse con un mayor número de usuarios.



Derecho a la Ciudad

No es un concepto nuevo, el término apareció en 1968 cuando Henri Lefebvre escribió su libro "El Derecho a la Ciudad" en donde se analizaba el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista a partir de la transformación de la

ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a este fenómeno, Lefebvre elabora una propuesta política que parte de la ciudad para reivindicar la posibilidad de que la gente volviera a ser dueña de la ciudad. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios mercantiles, se propone una nueva perspectiva política denominada “Derecho a la Ciudad”. Posteriormente, los aportes de David Harvey plantearían el *Derecho a la Ciudad* no sólo desde los recursos existentes sino desde la posibilidad de cambiar el sistema de producción y usufructo de la ciudad. Este aporte señala que a través de la participación popular podría establecerse la agenda del planeamiento urbano-habitacional, a fin de reformar aquellas leyes que impiden el pleno goce de todos los ciudadanos de los servicios y oportunidades que brinda la ciudad.

Derecho a la vivienda digna

En el Artículo 25 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica...” En algunos Estados, como la Argentina, el derecho a la vivienda adecuada está consagrado en la Constitución Nacional de 1994 en el Artículo 75 inciso 22. En cualquiera de los casos, es importante verificar la posibilidad de que los ciudadanos puedan exigir jurídicamente y ante los tribunales pertinentes el cumplimiento de estos derechos por parte de las administraciones, evitando vacíos legales que supongan una merma en el cumplimiento de estas obligaciones

Derechos humanos

Los derechos humanos son derechos inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos (<http://www.ohchr.org>). La *Declaración Universal de Derechos Humanos* fue realizada en 1948 y desde entonces se ha ampliado en lo que se conocen como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

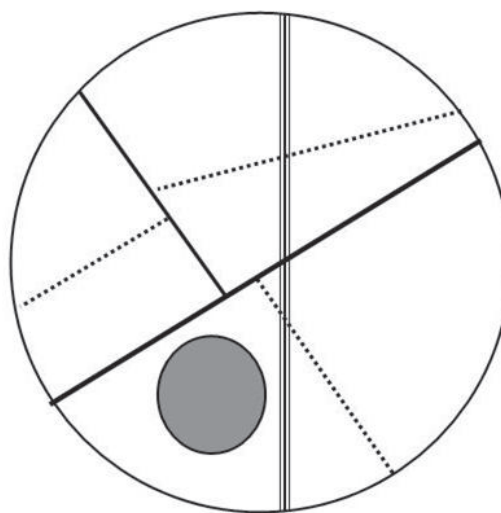


FIGURA 15

Tipologías de barrios marginales.

Fuente: Elaboración propia.

Fragmentación urbana

Diferenciación entre subsectores dentro de una misma zona segregada, a partir de barreras físicas o sociales que impiden o dificultan la interacción entre vecinos. En este proyecto se han trabajado las diferencias entre subzonas con distintas tipologías, tales como loteos, complejos habitacionales y asentamientos informales.

Grado de esponjamiento

Alude a la actividad de generar suelo en asentamientos informales a través de intervenciones de regularización dominial, desplazando determinado grupo de población temporalmente para erigir en el lugar que ellos ocupaban edificios de varios pisos o bien viviendas unifamiliares pero con mayores densidades, generando así mayor densidad para alojar más población. Estas operaciones de esponjamiento permiten introducir procesos de densificación y mejoramiento socio-habitacional en asentamientos informales. En general, y dependiendo del programa específico, el suelo recuperado es utilizado para construir nuevos edificios, generar espacios verdes, construir equipamientos de servicios para la comunidad, tal como escuelas o centros de salud, o se pone a la venta para generar los recursos necesarios para financiar programas de mejoramiento y prevención de asentamientos informales. En estos casos, el grado de esponjamiento funciona como un factor generador de mayor porosidad barrial.

Hacinamiento

Es un indicador que mide la cantidad de habitantes en relación a la superficie construida que ocupan en su vivienda. Se habla de niveles de hacinamiento crítico cuando dicha relación alcanza o supera las 3 personas por cuarto, sin contar cocinas y baños (INDEC). A partir de esta medida, se estima la cantidad de hogares que se encuentran en situación de hacinamiento y por ello requieren especial atención desde el punto de vista de la ayuda social. Múltiples trabajos de investigación demuestran la correspondencia entre hacinamiento y

FIGURA 16

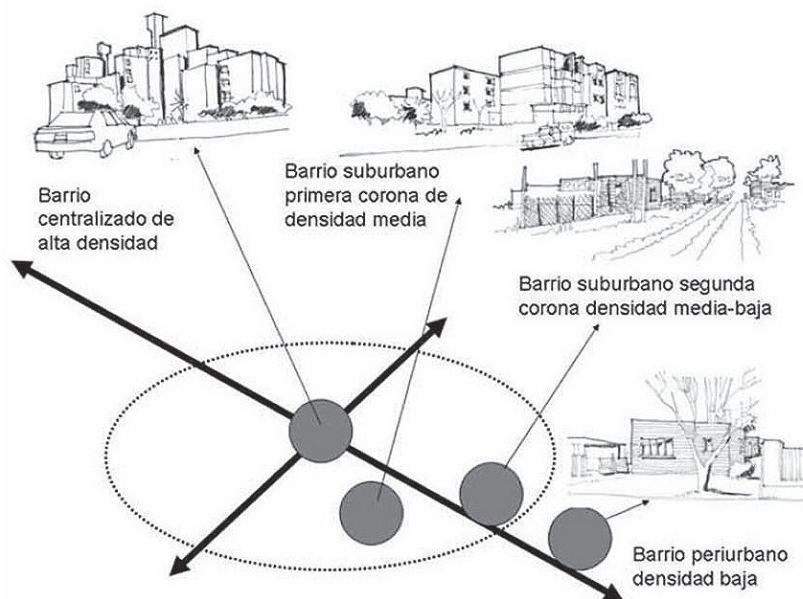
Representación del
hacinamiento.
Fuente: Elaboración propia.



violencia familiar, como asimismo hacinamiento y problemas de aprendizaje. También se usa el indicador de hacinamiento en algunos trabajos para medir el nivel socio-económico, por considerar que el espacio físico en la vivienda constituye una prioridad social. A través de la comparación de cambios en los niveles de hacinamiento con información de los censos, pueden conformarse “mapas sociales” que identifican variaciones en relación a la variable por unidad censal, permitiendo inferir si las condiciones socio-habitacionales particulares de un barrio determinado han mejorado o se han deteriorado.

Heterogeneidad socio-habitacional

Se refiere a la disponibilidad en un barrio de distintas ofertas habitacionales, como por ejemplo viviendas unifamiliares autoconstruidas en lotes propios, departamentos en complejos habitacionales o casillas en asentamientos informales. Esta medida

**FIGURA 17**

Localizaciones diferen-
ciales de barrios marginales
en la estructura urbana.
Fuente: Elaboración propia.

puede reflejar un gradiente diverso de ingresos entre vecinos, reflejando cierta heterogeneidad social. Dicha heterogeneidad, en la medida en que ocurre en un contexto de relaciones fluidas entre vecinos, puede resultar

en procesos de complementación muy valiosos para evitar fenómenos de segregación y fragmentación socio-territorial. La medición de heterogeneidad socio-habitacional puede realizarse a través de relevamientos in situ, identificando tipologías habitacionales y condiciones de los edificios, y, más analíticamente, detectando niveles de hacinamiento en los censos comparando los distintos sectores del barrio.

Localizaciones marginales

Alude a la ubicación de barrios marginales en la estructura urbana. Estas localizaciones incluyen el caso del barrio centralizado de alta densidad próximo al centro de la ciudad, el barrio suburbano de la primera corona de densidad media, el barrio suburbano de la segunda corona metropolitana de densidad media-baja, y el barrio periurbano de densidad baja, casi rural.

Lote con servicios (site & service)

Se denomina así a una modalidad de urbanización promovida en todo el mundo, consistente en la subdivisión de parcelas de tierra acompañada de la extensión de servicios domiciliarios, tales como el pavimento, las redes de agua potable, electricidad y saneamiento. Después de varias décadas de implementación a nivel mundial (se empieza a utilizar a mediados de los 70's), se advierte su fracaso en la provisión de servicios, ocurriendo un proceso de subdivisión de lotes pero sin servicios en la gran mayoría de los casos.

Loteo económico

En este trabajo se refiere al típico proceso de urbanización realizado a través de la subdivisión masiva de terrenos rurales en lotes económicos, donde las familias paulatinamente desarrollaban procesos de autoconstrucción de sus viviendas. Típicamente los loteos económicos se generaron en torno a centros, tales como las estaciones de ferrocarril, o en tierras disponibles en áreas servidas por pavimento y transporte público. El urbanizador no invierte en el desarrollo de infraestructuras básicas, sino que busca maximizar su ganancia a partir de la transformación de tierra rural, adquirida en hectáreas, en urbana, y vendiendo la mayor cantidad de lotes posibles. Esta operatoria ha implicado la transferencia de los gastos de provisión de infraestructuras a los adquirentes, quienes cuando no pueden pagar tal costo asisten a procesos de urbanización sin servicios básicos. La Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires buscó prevenir tal situación a través de un mecanismo discutible: la prohibición de urbanizar sin cobertura de infraestructuras. Esta medida tuvo un profundo efecto negativo al condenar a la informalidad a las familias que no han podido afrontar dicho gasto, dada la prohibición de entregar título de propiedad a parcelas que no cumplan con el requisito de disponer de las requeridas infraestructuras.

Morfologías urbanas

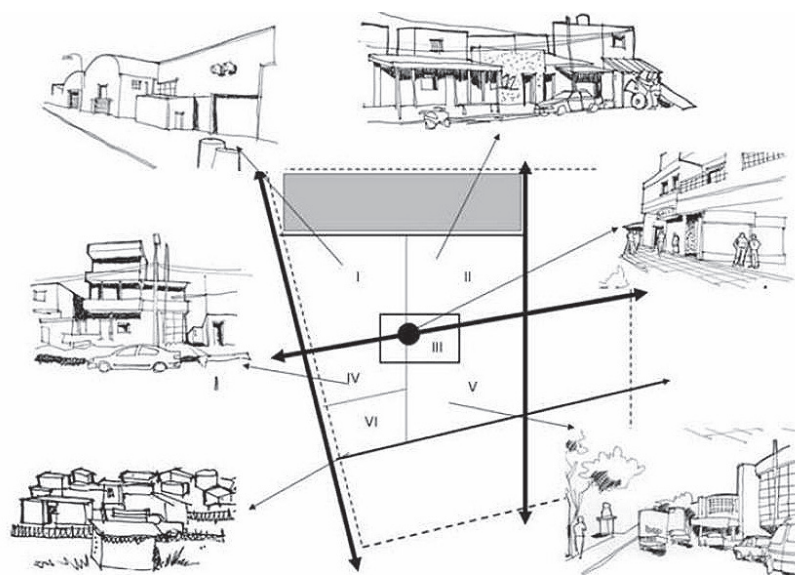
Alude a restricciones impuestas a construcciones urbanas que estimulan determinadas tipologías edilicias en ciertas zonas. Tales tipologías son pensadas en forma complementaria del indicador de densidad, dando lugar a torres de “perímetro libre” (sus cuatro lados se encuentran separados de sus medianeras), casas de hasta tres pisos “en tira” (contactadas por sus medianeras), edificios de planta baja, etc. Las regulaciones a la morfología urbana son importantes ya que definen la fisonomía de un barrio, generando condiciones de vida particulares que afectan en buena medida la apropiación de los edificios por parte de los usuarios, con consecuencias sociales muy relevantes. Por ejemplo, la construcción de complejos habitacionales de alta densidad, por motivos de financiamiento de su infraestructura, puede realizarse tanto a través de tipologías en torre como en tiras de hasta tres pisos, pero sus impactos sociales pueden llegar a ser muy diversos.

Movilidad socio-habitacional

Este concepto se refiere al proceso por el cual distintos sectores sociales migran a mejores o peores condiciones socio-habitacionales según tiendan a una movilidad socio-habitacional ascendente o descendente. Típicamente, se trata de habitantes originalmente provenientes de villas miserias, que a partir de un proceso de generación de ingresos y ahorro tienden a disponer de recursos suficientes para mudarse a un departamento en un complejo habitacional o un lote económico en las inmediaciones donde autoconstruyen sus viviendas. Este es un concepto importante porque permite verificar en qué medida los habitantes de un barrio tienden a mejorar sus condiciones de vida, o, por el contrario, empeorarlas. En la medida en que existe movilidad socio-habitacional ascendente, es decir, que los vecinos pueden migrar a mejores localizaciones y unidades de vivienda por sus propios medios ayudados por el estado u organizaciones filantrópicas, el factor de fragmentación y segregación tiende a ser menor.

Planeamiento Urbano-Habitacional

Disciplina que se especializa en entender el fenómeno de aglomeración humana o urbanización, dando pautas para resolver los problemas más acuciantes con un foco particular en prever que la demanda de vivienda y servicios urbanos de los distintos sectores de la población urbana o rural, sea satisfecha a través de ofertas habitacionales accesibles en función de sus respectivos ingresos. Esta actividad inserta en la estructura del estado, tiende en la práctica a operar a partir de Secretarías distintas: por un lado, aquellas dedicadas a la planificación urbana, encargadas de desarrollar marcos regulatorios del mercado inmobiliario, explicitados en planes



de desarrollo y códigos de ordenamiento territorial; y, por otra parte, aquellas dedicadas a la realización de obras públicas de diversa índole, entre ellas, vivienda social, destinada a aquellos sectores que no pueden acceder a una vivienda a través de las ofertas disponibles en el mercado formal.

Plusvalía urbana

Es el aumento del valor de la tierra generado colectivamente por el proceso de urbanización. En la mayoría de las ocasiones, el aumento del valor proviene principalmente de acciones del sector público como, por ejemplo, las inversiones en infraestructura. Un ejemplo de plusvalía urbana es la realización de obras de infraestructura destinada a evitar inundaciones en un determinado barrio, que aunque se financia con los recursos del conjunto de la sociedad beneficia sólo a los propietarios de ese barrio, cuyos inmuebles pasan a valer más sin que ellos hayan realizado ningún esfuerzo ni inversiones. En urbanismo, se trabaja el concepto de captación y distribución de plusvalías, como mecanismos específicos que las políticas públicas necesitan incorporar para evitar que sectores especulativos se apropien de las plusvalías generadas, recuperándolas para financiar obras públicas y de esta manera tender a su distribución para sectores menos pudientes. Otro ejemplo puede darse a partir de la subdivisión de una parcela rural en lotes urbanos, proceso por el cual el valor de esa tierra comienza a incrementarse significativamente. En la medida que se agregan infraestructuras, equipamientos y sobre todo, van a vivir a esa área sectores de buenos ingresos, el precio de un lote aumenta significativamente su valor inicial. De esta manera, sin que el propietario del lote haya realizado trabajo alguno que amerite el incremento del valor de su propiedad, al venderlo se apropia de del mismo.

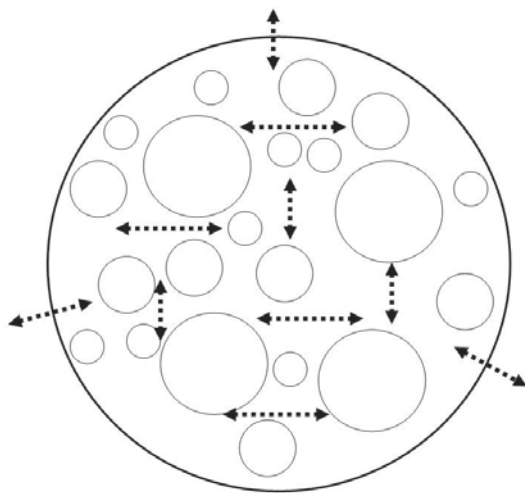
FIGURA 18

Morfologías urbanas.

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 19

Representación del concepto de porosidad y su aplicación al urbanismo.
Fuente: Elaboración propia.



Porosidad urbana

El concepto es utilizado en ésta publicación en dos sentidos. El primero, que proviene del campo de la química de materiales y suelos, se relaciona con la capacidad de un barrio de absorber población y se define como el porcentaje de material que no está ocupado por sólidos. Es decir, que porosidad indica la proporción del material que tiene espacios vacíos y que, por ende, tiende a absorber más fluidos que un material totalmente compacto (figura 19). Se utiliza así el concepto de porosidad como una medida de la disponibilidad de espacios vacíos públicos o privados en la trama urbana. Estos espacios vacíos pueden ser grandes predios vacantes o pequeños espacios residuales, generando distintos niveles y tipos de porosidad. El segundo sentido, se relaciona con el grado de heterogeneidad en usos e intensidad de usos del suelo, entendido como reflejo de la heterogeneidad u homogeneidad de grupos sociales. A mayor porosidad, entendido como diversidad en un sentido amplio, mayor posibilidad de salir del círculo vicioso de la problemática de la pobreza expresado en términos socio-habitacionales y acceder a un círculo virtuoso de mejoramiento. Por el contrario, un sector urbano que no dispone de espacios vacíos tiende a interpretarse como no poroso o saturado, es decir, es más homogéneo en términos sociales, y su falta de diversidad le impide progreso social. Esto es también conocido en el lenguaje arquitectónico como “llenos y vacíos”, el concepto de porosidad permite inferir que de no existir un marco regulatorio preventivo, una zona porosa con poblaciones de bajos ingresos tenderá a atraer poblaciones. Este concepto es especialmente relevante en el contexto de barrios con un componente de informalidad importante, dado que en la medida en que sean porosos, es decir, dispongan de espacios vacíos en su trama, tenderán a absorber población. Cuando estos barrios se saturan, ya que todos sus espacios vacíos han sido ocupados, se inician procesos de compactamiento, que según los casos pueden consistir en la remoción de casillas en asentamientos informales o viviendas permanentes en lotes amplios reemplazadas por otras tipologías

de vivienda en altura y de mayor densidad. Estos procesos pueden ser espontáneos, es decir, la gente según sus necesidades va saturando la zona mediante la auto-construcción, o pueden ser planeados a partir de estrategias específicas de renovación urbana, en el caso de los mercados formales, o de esponjamiento, en el caso de los informales.

Regularización dominial

Es la actividad principal que desarrolla el estado para introducir mejoras en asentamientos informales, ya sea a través de la subdivisión de suelos urbanos ocupados por distintas poblaciones informales y otorgándoles títulos de propiedad, o bien en operaciones de esponjamiento, otorgando los títulos de propiedad a los ocupantes originales en viviendas en propiedad horizontal. El concepto básico detrás de las operaciones de regularización es que el otorgar títulos de propiedad cambiará fundamentalmente el estatus de las poblaciones informales, quienes al haber adquirido derechos legales mediante el título de propiedad no podrán ser desalojadas de su hábitat. También se supone que dicho nuevo estatus implicará un cambio en la actitud de los beneficiarios de los programas, quienes tenderán a adquirir nuevos hábitos tales como el pago de impuestos y servicios, mayor mantenimiento e inversión en sus viviendas, mayor cuidado del ambiente e infraestructuras, etc.

Renovación urbana

Se conoce como renovación urbana el proceso de cambio de normativas y realización de obras públicas a partir del cual una determinada área de la ciudad es transformada intencionalmente de modo de lograr determinados objetivos de planificación. Este proceso puede darse, por ejemplo, en un área céntrica de baja densidad con infraestructuras y equipamientos que busca densificarse, de modo de alojar mayor cantidad de población que usufructúe la infraestructura ociosa. La modificación del código de planeamiento estimulará a los inversores inmobiliarios, proporcionando mayor F.O.T. (Factor de Ocupación Total) y permitiendo así un mayor volumen construido. Simultáneamente, el estado o socios privados pueden realizar obras de mejoramiento del sector, tal como infraestructuras que eviten inundaciones, etc. La renovación urbana es un tema genérico que involucra múltiples posibilidades de programas, cada uno variando en sus contenidos específicos, tales como la revitalización (cuando se realizan acciones para volver a dar vitalidad a un sector urbano, sobre la base de las actividades existentes), la preservación (cuando se busca proteger el patrimonio arquitectónico y/o histórico), la refuncionalización (cuando se pretende introducir una nueva función urbana en un sector) y la rehabilitación (cuando se promueve la mejora de lo existente).

Segregación Urbana

Fenómeno a partir del cual ciertas áreas de la ciudad resultan marginadas del resto, reflejando disparidades sociales y geográficas. En líneas generales, se trata de zonas con niveles importantes de degradación física y bajo nivel de ingreso de sus habitantes, típicamente asentados en forma informal, por lo cual se encuentran expuestos a riesgos de desastres como inundaciones, epidemias o desalojos forzados por la falta de títulos que les confieran la tenencia legal del suelo que habitan.

Vivienda Subestándar

Tipología de vivienda que se encuentra por debajo de los estándares admisibles de habitabilidad, reflejados en los niveles de hacinamiento, la precariedad de los materiales, o la ausencia de servicios básicos como provisión de agua potable y saneamiento.

Zonificación de Usos de Suelo

Actividad central del planeamiento urbano a partir del cual una administración local define mediante normas cuáles son las actividades permitidas y prohibidas en un determinado territorio. Se configura de esta manera un perfil de barrios según las actividades predominantes, sean estas puramente residenciales o mixtas, industriales y/o comerciales; esto influirá notablemente en el perfil social del barrio y su valorización inmobiliaria. Barrios de poblaciones de bajos ingresos monofuncionales, donde sólo se desarrollan actividades residenciales, tienden a adquirir perfiles de barrios “dormitorios”: los habitantes en su mayoría viajan diariamente a trabajar a una localidad cercana regresando al barrio solo a dormir, empleando un porcentaje importante de sus ingresos en transporte. Al contrario, barrios con usos de suelo mixto, que complementan el uso residencial con el industrial, servicios, comercios, etc., tienden a generar mayores oportunidades de ingresos para sus habitantes, pero tienden a sufrir condiciones ambientales negativas, en tanto dicha convivencia no se encuentre adecuadamente reglamentada. Además, puede observarse que la mezcla en los usos de suelo genera desvalorización inmobiliaria, alentando la toma de terrenos y la proliferación de asentamientos informales, coadyuvando al deterioro físico y social de la zona.

1.2. UNA MIRADA GLOBAL DE LA CUESTIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

La cuestión del *Derecho a la Ciudad* ha sido abordada desde distintas disciplinas, como la geografía, la sociología y la filosofía. Henri Lefebvre (Lefebvre, 1968) fue pionero en plantear el principio que todos los habitantes, independientemente de su condición social, cultural y económica, tienen los mismos derechos a acceder y usufructuar los recursos de su ciudad. Aporta

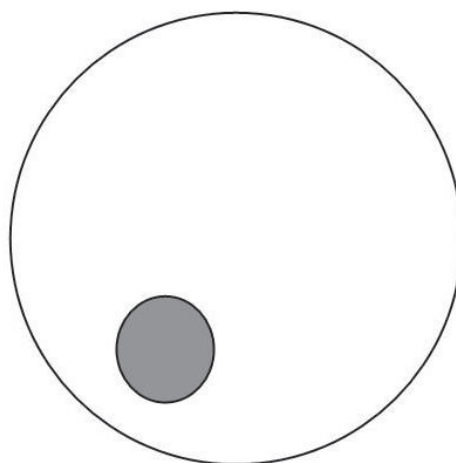


FIGURA 20

Representación gráfica de la segregación urbana.
Fuente: Elaboración propia.

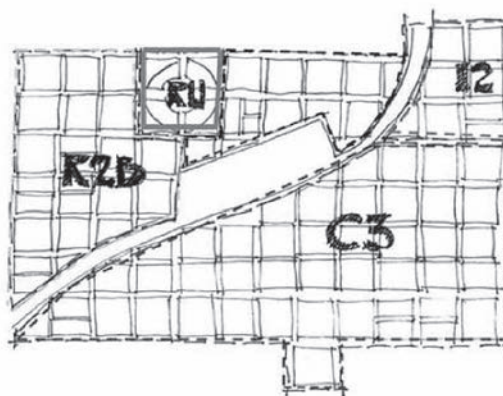


FIGURA 21

Ejemplo de zonificación de usos de suelo.
Fuente: Elaboración propia.

así un concepto fundamental para superar el tema remanido de los grandes sectores de población mal alojados y su posible solución a través de un principio de justicia, aplicado a la regulación del desarrollo inmobiliario y contemplando prácticas de incentivos y obras públicas para realizar lo que normalmente el mercado elude por ser menos rentable.

David Harvey (Harvey, 1973 y 2008) paralelamente planteó la discusión a partir de la ampliación de los derechos humanos básicos superpuestos a las leyes de producción de la ciudad capitalista, superando definitivamente la discusión en cuanto a la responsabilidad en torno a las poblaciones mal alojadas y la vulneración sistemática de sus derechos humanos.

Investigadores inspirados en sus trabajos (Núñez, 2009), han reinterpretado sus pensamientos a la luz de nuevos hallazgos en torno a las formas de reproducción del capital inmobiliario y sus consecuencias en los patrones de estructuración socio-territorial. La introducción de la noción de justicia en la producción y uso de la ciudad (Faisntein, 2009, Soja, 2010), termina de consolidar la cuestión urbano-habitacional desde una perspectiva de derechos.

Estos trabajos, complementarios entre sí, plantean desde distintos enfoques disciplinarios la responsabilidad de los habitantes de una ciudad en asegurar el cumplimiento de los derechos humanos del conjunto como pauta fundamental de justicia, esencial para la convivencia democrática, buena gobernabilidad y desarrollo.

FIGURA 22

Ejemplo de planes de vivienda social en los Países Bajos.
Fuente: Foto del autor.

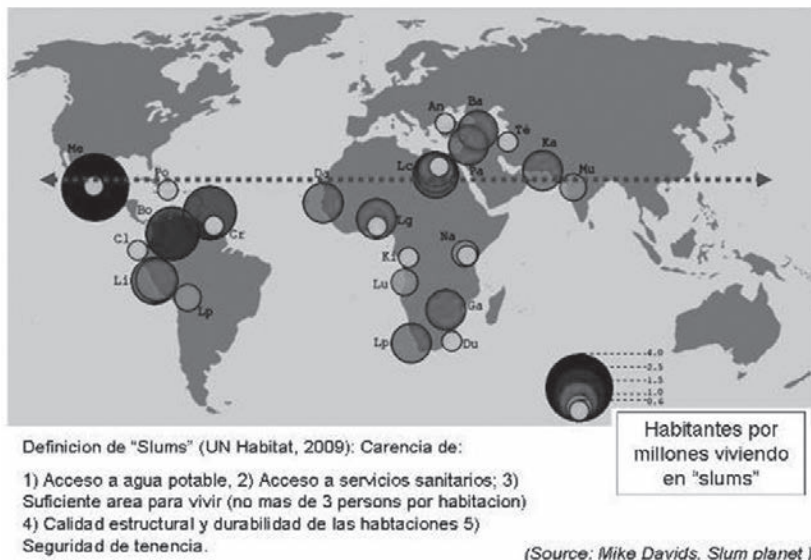


FIGURA 23

Ciudades con asentamientos informales más grandes del mundo.
Fuente: Mike Davis, Slum Planet.

Este breve recorrido por referentes en el tema refleja cómo la cuestión del *Derecho a la Ciudad* atraviesa e involucra posicionamientos ideológicos en un amplio espectro disciplinario: Desde la tradición sociológica de reflexionar sobre la producción del hábitat humano como expresión de los valores políticos de una sociedad, a través de información de tipo cualitativa e interpretativa, hasta la escuela del planeamiento territorial, que desde una perspectiva física espacial y con datos "duros", tales como censos y variables geo-referenciados, plantea igualmente la necesidad de intervenir en el territorio para corregir fenómenos de marginalización de ciertos grupos.

Las estadísticas de crecimiento de los asentamientos informales en las ciudades del sur presentan un crecimiento sostenido (UN Hábitat, 2009), con diferencias importantes por regiones. Mientras que en los países en desarrollo el promedio de la población urbana viviendo en asentamientos informales es del 36,5%¹, África Subsahariana se destaca por alcanzar un 62,2%, seguido por el sur de Asia con un 42,9%, el sudeste Asiático con un 27,5%, y Latinoamérica con un 27%.

1 Considerando una población urbana (2005) de 2.219.811.000 y una población viviendo en asentamientos informales de 810.441.000 personas.

Las regiones mejor posicionadas en cuanto a este indicador son Oceanía y Asia del Oeste, con un 24%, y el norte de África, con un 14%. Estos valores evidencian que independientemente del perfil económico de cada región existen condiciones sociales, culturales y geográficas que hacen que la proliferación de asentamientos informales tienda a crecer con mayor celeridad y con rasgos socio-territoriales particulares en cada contexto.

Recientemente, el Foro Urbano Mundial planteó el *Derecho a la Ciudad* como tema central (UN Hábitat, 2010), invitando a discutir y consensuar una agenda común de reflexión y acción a nivel mundial. Pero aunque mucho se ha avanzado conceptualmente en la discusión del tema, poco se ha avanzado en definir quién es el responsable de asegurar su cumplimiento. Se asume que "el gobierno" en sus distintos niveles de incumbencia (nacional, provincial o municipal) debe garantizar el *Derecho a la Ciudad* pero se desconocen los mecanismos necesarios para tal fin, y aún en aquellos casos en que son conocidos, tienden a ser ignorados.

En una palabra, no se sabe con certeza cómo la planificación territorial y sus diversos instrumentos promueven el *Derecho a la Ciudad* y en qué medida sus resultados tienden a ser eficaces o, por el contrario, tienden a contradecir la causa que dicen promover. Se asume que la planificación debería ayudar a mejorar el acceso de los sectores más vulnerables al hábitat digno, pero frente a las múltiples evidencias de su incumplimiento, se ignora cómo reemplazar o perfeccionar sus instrumentos.

Los países industrializados han logrado por distintos medios avanzar en el desafío del "derecho a la vivienda", desarrollando una industria de la construcción competitiva y pujante, que produjo suficientes unidades a precios accesibles para satisfacer la demanda de su población. En este contexto, el *Derecho a la Ciudad* plantea una ampliación de derechos en el sentido de incorporar la variable de localización en la formulación de programas habitacionales sociales. Existen ciertas legislaciones urbanísticas, como el caso de los Países Bajos², que obligan a toda nueva urbanización a incorporar un porcentaje dirigido a sectores populares, reglamentando su localización según los planes de densificación urbana y provisión de transporte público. Esto ilustra la búsqueda por concretar el derecho de todos los ciudadanos de acceder a la ciudad como clave para igualar oportunidades.

Estas iniciativas deben entenderse como distintas respuestas al desafío de construir ciudades más inclusivas en diversas regiones del mundo. La expansión de la informalidad y el cambio climático amenazan especialmente a los países más pobres, donde se concentra la mayor cantidad de población viviendo en asenta-

2 Ver legislación VINEX. 4th law of spatial planning. www.eukn.org/Netherlands/.../Urbistics_and_energy_Utrecht_-_The_Netherlands

mientos informales (slums). Se especula que el cambio climático tenderá a profundizar aún más la situación de marginalidad de las poblaciones vulnerables, creando preocupación en círculos científicos sobre su capacidad de supervivencia.

En el mapa se presentan los habitantes por millones en asentamientos informales, que predominan en los países del sur y poseen enorme peso en las economías urbanas, regionales y nacionales.

Si bien se han implementado estrategias de intervención para reducir la magnitud del problema a nivel global, es absolutamente necesario contextualizarlas en función de sus condicionantes específicos. Cada región del mundo plantea un repertorio valioso de herramientas para integrar a los pobres dentro de sus ciudades. Algunas de estas herramientas han adquirido notoriedad por su difusión a través de publicaciones especializadas y en los medios masivos de comunicación. Pero también, en cada región se han desarrollado experiencias particulares importantes de ser consideradas.

En Asia, los sistemas de micro-finanzas han sido especialmente exitosos en crear “bancos de pobres”, que han servido como un recurso esencial para facilitar el acceso a procesos sostenidos de generación de ingresos. El hábitat juega un rol central en este proceso, al proveer la plataforma necesaria para desarrollar micro-emprendimientos y diversas formas de generación de ingresos. Algunos trabajos destacan cómo la combinación de regularización de suelos y el despliegue de mecanismos micro-financieros más eficientes ha permitido a diversas comunidades vulnerables acceder a condiciones de hábitat y vida digna a través de su propio esfuerzo. Esto ha sido notorio en el sur de Asia (Bangladesh, India, Vietnam, Indonesia, etc.), donde prácticas de ahorro a través de materiales de construcción, empleados progresivamente en la construcción de viviendas, han resultado en experiencias muy valiosas de desarrollo familiar y barrial, incorporando incluso estrategias de prevención de desastres naturales. Tal es el caso de Indonesia, que después del tsunami inició un proceso de reconstrucción con la idea de “volver a construirlo, pero mejor” (*“building back, better”*).

Algunas críticas a la estrategia de usar micro-créditos como medio de promoción social y fomento de la vivienda argumentan que en verdad inducen un proceso de endeudamiento crónico, adquiriendo los beneficiarios nuevos microcréditos para cubrir aquellos que no fueron pagados. Esto significaría, en el mediano y largo plazo, el empobrecimiento sistemático de las poblaciones que se pretende ayudar. Esta es una crítica no menor que demanda evaluaciones más profundas de sus resultados en diversos contextos sociales y culturales, de modo de prevenir efectos colaterales indeseados.



El caso de planificación de Japón es paradigmático en un contexto de escasez de recursos. Históricamente, y particularmente después de la segunda guerra mundial, Japón ha desarrollado un proceso de planificación urbana y regional, asumiendo la responsabilidad de su escasez de recursos naturales, particularmente suelo. El uso de modelos de densificación urbana y minimización de superficies habitacionales utilizando ingeniosos diseños y tecnología son característicos de este país. Por el contrario, China despunta como un gigante abocado a llevar adelante mega-proyectos en los que la cuestión social y ambiental tendería al equilibrio. Pero esta fachada “sustentable” del urbanismo chino esconde profundas asimetrías sociales y procesos dolorosos de desalojos forzados, más allá de los logros ambientales en términos de distribución equilibrada de la población en el territorio, gracias a una política de asentamientos humanos, el tratamiento de la contaminación con nuevas tecnologías, el reciclado de residuos, la generación de energía por medios no convencionales, etc.

Los países que enfrentan crisis humanitarias, producidas por el hombre o debido a problemas ambientales, plantean un caso aparte de incumplimiento de derechos humanos, en el que los esfuerzos de la población local, generalmente asistida por organismos internacionales, tienden a responder a las necesidades de vivienda y servicios sociales para el conjunto de la sociedad.

Afganistán, a pesar de las enormes penurias sufridas por su población, aporta casos valiosos de cambios en sus modelos de gestión local a favor de sustentar a las familias más vulnerables. Un caso relevante es el de provisión de unidades habitacionales mínimas, que a través de un sistema de banco de materiales y suelo permite que enormes grupos de poblaciones desplazadas dispongan de un techo a partir del cual restablecer su vida doméstica y redes sociales de supervivencia.

FIGURA 24

Vivienda social construida en Indonesia después del tsunami.
Fuente: Foto del autor.



FIGURA 25
Refugio en Afganistán.
Fuente: Foto del autor.

Los Territorios Autónomos Palestinos también constituyen un caso extremo de demanda por cumplimiento de derechos humanos. Pese a sus múltiples privaciones, la población y sus instituciones han desarrollado mecanismos de planeamiento urbano y regional que permiten la supervivencia de su población. Medidas para proteger su escaso territorio fértil para autoabastecerse de alimentos, ante el avance de la ocupación de suelo para usos urbanos, plantean una pauta de urbanismo fundamentado en tipologías habitacionales de alta densidad, tal como departamentos de hasta cuatro pisos, los cuales minimizan la ocupación del territorio y, al mismo tiempo, permiten mantener la estructura tradicional de familias extendidas que viven juntas, construyendo en las terrazas de sus parientes. Asimismo, dado que el 60% de la población de la franja de Gaza son refugiados, asistidos por



FIGURA 26
Vivienda social en Palestina.
Fuente: Foto del autor.

gobiernos locales y organizaciones internacionales que proveen educación, vivienda y salud en un con-

texto extremo de escasez de recursos, el planeamiento urbano-habitacional surge como una herramienta fundamental de construcción de derechos.

En África, se han producido avances importantes en la reversión del sistema de segregación racial (apartheid), como en el caso de Sudáfrica, donde el territorio jugara un rol central en la agenda política del racismo y el post-colonialismo. Entre las estrategias adoptadas se destaca la renovación y mejoramiento de ciertos barrios que históricamente han servido para integrar personas de diversa raza. Una experiencia muy bien documentada son las operaciones de desarrollo de barrios populares, tales como el Distrito Sexto en Ciudad del Cabo. Sin embargo, los procesos de desalojos forzados, desgraciadamente frecuentes en diversas capitales africanas, reintroducen prácticas que violan los derechos humanos bajo la argumentación de prevenir el éxodo del campo a la ciudad. La realidad es que las estrategias de erradicación compulsiva nunca han resultado en procesos positivos, sino que han dañado en forma irreparable a los más pobres y sus medios de supervivencia. La migración del campo a la ciudad responde a un proceso global irreversible, y las administraciones locales deben asumir su responsabilidad en encontrar mecanismos apropiados para prevenir la formación de asentamientos informales en los centros urbanos.

Nuevas estrategias para responder a la necesidad de supervivencia y hábitat de los habitantes periféricos de las ciudades africanas, tales como la agricultura urbana, plantean nuevas relaciones urbano-rurales. Se generan así nuevos espacios de desarrollo de actividades agroindustriales, como medios de favorecer la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, generar ingresos en el marco de la “revolución verde”, especialmente en las naciones del África Subsahariana. Nuevos modelos de mejoramiento de asentamientos informales, como el caso de Kenia plantea una estrategia nacional de mejoramiento y prevención de asentamientos informales, consensuada con los líderes políticos nacionales y regionales, involucrando asimismo a los jefes de las tribus. Las medidas tomadas en el caso de Kibera, uno de los mayores asentamientos informales (slums) del país, donde se ha desarrollado un proceso de esponjamiento y se han construido edificios en altura en el espacio recuperado, han permitido procesos de reurbanización que han cambiado radicalmente la dinámica socio-territorial de la zona.

El proceso de urbanización y el acceso de las diversas tribus a sus beneficios es un proceso muy complejo de distribución de la riqueza nacional. Esto condiciona enormemente los modelos de desarrollo en tales países. Asimismo, los patrones territoriales resultantes y su vinculación con las estructuras sociales de clases y tribus, especialmente en la configuración de asentamientos informales, plantean una dinámica de transformación socio-territorial de características muy particulares. Ello lleva a un enorme potencial para generar

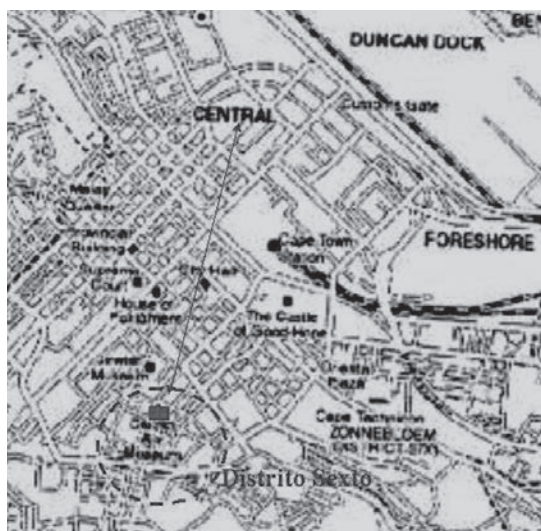


FIGURA 27

Experiencia de integración socio-territorial en Ciudad del Cabo.
Fuente: Uduku, Ola, 1999.

FIGURA 28

Kibera. Programa de mejoramiento y prevención de asentamientos informales.
Fuente: UN Hábitat, 2010

formas de planificación participativas y movilizadoras de las comunidades. Aún los casos extremos de crisis humanitarias, como Somalia y Sudán, proporcionan buenos ejemplos de aprovechamiento de las crisis para urbanizar con una racionalidad de integración social, introduciendo normas de gestión urbana “pro-pobre”.

En África Subsahariana, donde las tasas de crecimiento de los asentamientos informales son mayores que en el resto del mundo, el *Derecho a la Ciudad* es resistido por las autoridades y mecanismos ya perimidos como la erradicación se siguen practicando con frecuencia. Las ciudades se ven permanentemente afectadas por la informalidad, incrementada por la migración rural, que conforma nuevos asentamientos estructurados en función de etnias, cuyas implicancias políticas y sociales suelen ser conflictivas y desestabilizadoras de la autoridad local.

En América Latina, aunque la situación entre informalidad y formalidad se ha profundizado en las últimas décadas y los gobiernos dejaron de aplicar políticas de erradicación forzada, el *Derecho a la Ciudad* tiende a ser igualmente una asignatura pendiente. La confinación de enormes sectores de la población urbana en enclaves aislados, donde sólo se accede a medios mínimos de supervivencia, reproduce condiciones de enorme violencia que terminan repercutiendo en la seguridad de la ciudad en su conjunto³.

El crecimiento de la inseguridad, asociado en buena medida a la imposibilidad de acceder a servicios urbanos, genera nuevas demandas. Tal es el caso de la construcción de urbanizaciones cerradas y la renovación de áreas urbanas con sistemas sofisticados de seguridad, que se contraponen a la construcción de complejos sociales y la regularización dominial de asentamientos informales. Estas estrategias son conce-

bidas desde la “seguridad” del resto de la ciudad, más que desde el bienestar y progreso de las poblaciones que no acceden a vivienda o servicios urbanos. Recurrentemente, vuelven a plantearse las ideas de erradicación y relocalización de población “ilegal”, demandadas por distintos sectores de la sociedad, independientemente de su condición social, como así también sectores con intereses especulativos como los operadores inmobiliarios.

La cuestión de la participación, como herramienta para generar normativas y obras públicas más estratégicas para integrar a los pobres a la ciudad, ha derivado en un conjunto de iniciativas notables: el presupuesto participativo y los programas de recuperación de barrios informales (favelas) en Brasil.

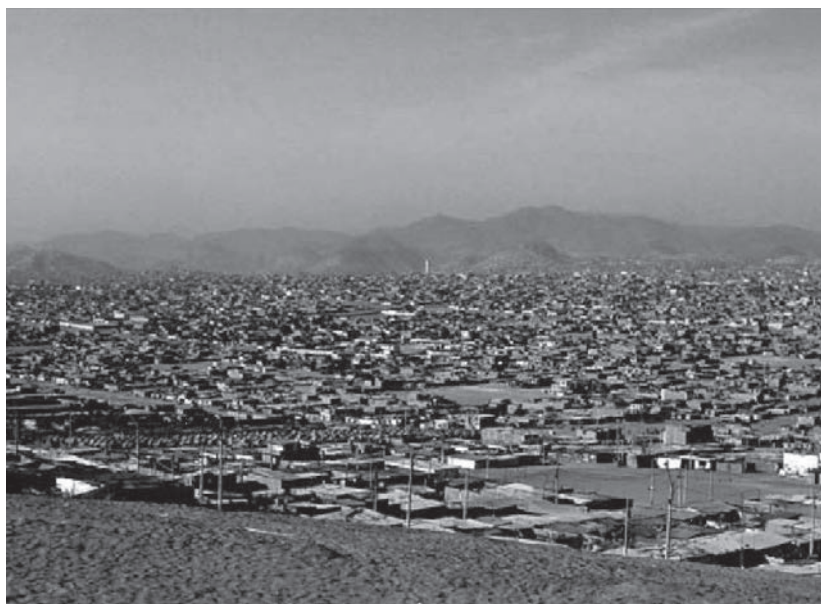


FIGURA 29

Imágenes programa Favela Bairro en Río de Janeiro, Brasil.
Fuente: Foto del autor.

Los planes de regularización masiva en Perú y los procesos de reforma del suelo urbano y rural en Colombia y en Bolivia abren la posibilidad de revertir la deuda pendiente histórica en cuanto el acceso al suelo por parte de poblaciones de bajos ingresos. Pero aunque tales procesos han generado una enorme expectativa, la realidad es que los asentamientos regularizados con-

³ Están bien documentados por la prensa internacional los episodios de enfrentamientos entre bandas en Río de Janeiro, inmovilizando al conjunto de la Ciudad, o el desborde de la inseguridad en México DF, Caracas o Buenos Aires.

**FIGURA 30**

Regularización de suelos
y promoción de la vivienda
social en Perú.
Fuente: Foto del autor.

tinúan enfrentando problemáticas de barrios marginales, segregados y en algunos casos también fragmentados. Entre otras cuestiones, influyen decisivamente la capacidad de ahorro de las familias, en general muy limitada por vivir en las periferias, pero también las malas condiciones del suelo, en muchos casos prácticamente desérticos, que impiden el desarrollo de actividades económicas de subsistencia.

Centro-América presenta casos paradigmáticos como el de Cuba, que plantea modelos muy particulares de gestión urbana e integración de los pobres en las ciudades a través de ejercicios de participación. Otros países de la región, enfrentan problemas serios de segregación socio-territorial de su población aplicando modelos que oscilan, según los países y sus momentos históricos, entre el modelo socialista-cubano y la influencia de México y Norteamérica, ambas poderosas economías insertadas en las redes de ciudades globales.

Europa es una región que habiendo logrado aproximarse más al cumplimiento del “derecho a la vivienda”,

**FIGURA 31**

Plan de renovación del
puerto de Londres.
Fuente: Brownill, 2000.

a través de los planes habitacionales de post-guerra, enfrenta actualmente el enorme desafío de la inmigración de diversas regiones. Países como Inglaterra, Francia, España, Países Bajos y Portugal, que influyeron decisivamente en el resto del mundo y, en particular, sobre sus ex colonias, han desarrollado legislación y obras públicas que reflejan sus diferentes concepciones de los derechos humanos, con diversas implicancias concretas en la gestión urbana. En el caso de España, de enorme influencia para América Latina, después de la guerra civil logra eliminar el fenómeno del “chabolismo” (asentamientos informales) con políticas de integración y desarrollo de los sectores más postergados.

Inglaterra y Francia a través de sus políticas de post-guerra han influido decisivamente en la creación de un sistema de planificación de tipo universal, con implicancias muy concretas en las ex colonias. Leyes de administración de suelos, tanto urbanos como rurales, y códigos de planeamiento, que reglamentan usos de suelo y distribución de densidades siguiendo lógicas de segregación más que de integración, fueron oportunamente modificados indicando el camino apropiado para otros países. Nuevas formas de planificación surgieron superando a los modelos clásicos, incluyendo nuevas formas de renovación urbana de áreas importantes, tales como los puertos, y generando nuevas tipologías de hábitat social insertas dentro de proyectos inmobiliarios. Desafortunadamente, en otros casos las mismas reglas coloniales fueron mantenidas sin cambios, beneficiando a sectores acomodados que siguieron usufructuando los mecanismos de segregación precedentes. España, y puntualmente Barcelona, han jugado un rol central en la transferencia de modelos de ordenamiento territorial a América Latina, facilitado por múltiples redes de cooperación internacional desarrolladas en las últimas décadas.

En Italia, la integración de su territorio a través de una red eficiente de transporte público y el fomento a la micro y pequeña empresa, ha planteado un modelo muy valioso a estudiar como estrategia legítimamente popular de dinamización de regiones, a partir de la disponibilidad de recursos humanos calificados e insumos abundantes para abastecer mercados locales y regionales en forma competitiva.

El caso de Alemania es particularmente relevante, al tratarse de uno de los países que experimentara una rápida recuperación de su infraestructura urbana después de la segunda guerra mundial, resolviendo el problema de la vivienda y superando la división de sus territorios oriental y occidental, a través de herramientas específicas de planeamiento urbano y regional que se reflejan en la vitalidad y dinamismo que presenta hoy la ciudad de Berlín. Esto es un logro relevante, considerando que el desafío de inclusión en el contexto de Europa pasa fundamentalmente por estrategias para incluir a los sectores inmigrantes viviendo en barrios segregados. Berlín es precisamente un ejemplo de

construcción de una metrópolis sobre bases multiculturales y mecanismos concretos de promoción de sectores sociales y territoriales segregados.

Oceanía presenta una combinación de problemas similares al europeo y norteamericano, relacionado con el desafío de integrar inmigrantes a través de mecanismos de planificación urbana, que procuran reproducir condiciones de mercado que eviten los fenómenos de la vivienda subestándar, la segregación y la fragmentación. Los resultados tienden a oscilar entre la segregación socio-territorial propia de Norteamérica y la tradición planificadora de los países del "Commonwealth" (mercado común de las ex colonias británicas). Pueden destacarse algunas experiencias relevantes en cuanto a la provisión de vivienda social y servicios urbanos básicos, asociadas a incentivos especiales para localizar poblaciones vulnerables en áreas rentables como estrategia de inclusión social y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a medios sustentables de generación de ingresos. La construcción de mercados para facilitar y legitimar el trabajo de los vendedores ambulantes, típica actividad de población inmigrante, constituye un medio eficaz de integración cuando se combina con la provisión de servicios habitacionales en áreas con cobertura de servicios urbanos, promoviendo simultáneamente condiciones de hábitat y posibilidades de desarrollo. Pero al igual que en Norteamérica, y de alguna manera también en Europa, el problema central radica en la segregación de barrios de inmigrantes.

El reporte mundial del estado de las ciudades del mundo (UN Hábitat, 2009) da cuenta de tendencias globales de crecimiento de la brecha socio-territorial y de la marginalidad de amplios sectores de la población. Múltiples son las causas de esta situación: la aplicación de políticas que han favorecido la concentración del ingreso, la especulación inmobiliaria, la ejecución de planes de renovación urbana que conspiran contra la radicación de población pobre en determinadas áreas de la ciudad, la eliminación de subsidios al transporte público, la distribución inequitativa de impuestos, la privatización de los servicios públicos, el encarecimiento de los costos de vida para los sectores más excluidos, la ausencia de marcos regulatorios apropiados para el mercado inmobiliario en general y el de los alquileres en particular, y diversos obstáculos en cada zona para acceder a mejores servicios de educación y salud, entre otras muchas cuestiones.

También múltiples son las estrategias que los gobiernos han desplegado para enfrentar estos problemas, con matices específicos en cada contexto particular. Dimensiones culturales, étnicas, geográficas, etc., muchas veces no han sido consideradas suficientemente en los análisis realizados sobre el diseño de políticas que resultaron eficientes y eficaces para revertir los procesos de exclusión en diversos países. Estas dimensiones aportan explicaciones relevantes de los medios que distintos países han encontrado para

resolver la problemática específica y crear las condiciones que permitan que todos los habitantes puedan acceder a mejores condiciones de vida, en un marco de justicia y sustentabilidad.

Según sus capacidades económicas y legales, los estados han implementado a lo largo de su historia políticas que lograron incluir a los sectores populares en sus estructuras territoriales o, por el contrario, han distorsionado los mecanismos de regulación del mercado inmobiliario, favoreciendo la segregación e interviniendo a través de obras públicas que en vez de revertir tal segregación, en muchos casos terminaron profundizándola. En el proceso de construcción de ciudadanía, está claro que las políticas públicas e instrumentos específicos de planificación no fueron "neutros" y jugaron un rol central en la segregación o inclusión de la población.

En parte, el problema radica en que históricamente se pretendió garantizar el derecho a la vivienda, por lo que la planificación habitacional tuvo un desarrollo independiente de la planificación urbana. Esta separación, reflejada en el armado de los organigramas institucionales de las administraciones públicas responsables del tema, sugiere que la planificación habitacional tuvo como objetivo principal no el ordenamiento del stock total de viviendas y estrategias habitacionales para el conjunto de la población, sino solamente el destinado a aquellos sectores excluidos o incapaces de acceder a una vivienda en el mercado formal. Esta especie de atención focalizada a los más perjudicados del sistema, cuando en realidad éstos involucran amplias y crecientes franjas de la población, se debe a problemas de financiamiento, en primer lugar, y a cuestiones relacionadas con la aplicación de normas estrictas. Dichas normas, desde el punto de vista de las intervenciones urbanas (tales como operaciones de puesta en valor o jerarquización de áreas, atracción de inversiones para la renovación de sectores degradados, etc.), al significar muchas veces erradicaciones forzadas y aumentar el valor de las propiedades, terminaron agravando las dificultades ya existentes de los sectores más vulnerables para acceder a la vivienda y a la ciudad.

Puede advertirse que en muchas ocasiones la regulación de la ciudad responde a una lógica netamente mercantilista, en la que el Estado sólo se ocupa de facilitar la reproducción de los capitales inmobiliarios, priorizando siempre aquellos usos que generen mayores rentas para la ciudad, relegando a los sectores de bajos ingresos a resolver sus problemas fuera del marco del mercado formal. Ellos resultan confinados a áreas específicas, generalmente de menor calidad, viviendo en situación de informalidad o en complejos habitacionales de alta densidad. El estado alienta así su segregación a través de políticas públicas de vivienda y lotes con viviendas autoconstruidas de menor valor en el mercado formal. Esta dualidad entre formas de planificación habitacional que declaman el derecho a la vivienda y a la ciudad, contrasta con el accionar del

mismo estado operando a favor de su segregación y fragmentación. Tal contradicción llevaría a replantear el paradigma imperante de planificación habitacional, criticando los límites de las intervenciones de vivienda financiadas por el estado, siempre insuficientes para satisfacer a la demanda. Asimismo, podría cuestionarse la eficiencia de los paradigmas de planificación urbana, limitados en sus capacidades reales para efectivamente controlar la especulación inmobiliaria.

Un caso resonado, líder en la región, es el de Brasil y la creación del “Estatuto de las Ciudades”, una iniciativa de índole nacional a partir de la cual se crea un marco regulatorio que establece la aplicación de normativas básicas de cumplimiento de derechos humanos, tales como la imposibilidad de desalojos forzados o la asistencia a personas viviendo en condiciones de riesgo (en la calle, en zonas inundables, próximos a zonas de derrumbe, etc.). Asimismo, los casos de programas especiales tales como Favela Barrio en Río de Janeiro, plantean nuevas estrategias de regularización de la informalidad, introduciendo inversiones públicas acordadas con las propias poblaciones afectadas por problemas habitacionales. La innovación del programa radica en la forma progresiva de intervenir en el problema de la informalidad, focalizada en acciones puntuales y consensuadas con las propias poblaciones destinatarias, realizando intervenciones dirigidas a revertir progresivamente situaciones de segregación y estimulando la producción de vivienda social con estándares aceptables.

La clave del éxito de estos programas radica precisamente en que complementan cambios en los marcos regulatorios con la realización de obras públicas, al modificarse a través del “Estatuto de las Ciudades” las condiciones para la transferencia de la propiedad de la tierra a los ocupantes informales a través de su regularización. Al mismo tiempo, se suma valor a través de la realización de obras públicas, generando posibilidades de autoorganización, empleo, protección y cuidado del ambiente.

La experiencia de Medellín en Colombia también ha alcanzado notoriedad, al integrar poblaciones segregadas a partir de la provisión de mejoras en el transporte público, en la forma de funiculares, escaleras y rampas. El énfasis fue puesto en este caso en la realización de obras públicas, combinando cambios en el marco regulatorio que permiten la transferencia del dominio de las propiedades ocupadas informalmente a sus habitantes mediante un proceso gradual de regularización. Asimismo, al contar Colombia con una normativa nacional que obliga a las ciudades a formular sus respectivos planes de ordenamiento territorial (POT), plantea la necesidad de introducir cambios normativos en sintonía con lineamientos nacionales. En el caso de Medellín, esta oportunidad fue aprovechada para llevar adelante las transformaciones necesarias tanto a nivel normativo local como de realización de obras públicas, permitiendo mejorar el acceso de amplios sectores urbanos a la dinámica socio-económica de la ciudad.

Esto incluyó además del transporte, la provisión de equipamiento social como escuelas y clínicas, espacios verdes y áreas de promoción de la microempresa, y la ampliación de la oferta habitacional social en distintos sectores de la ciudad.

La comparación de ambos casos con Buenos Aires ilustra una mayor complementariedad entre obras públicas y modificación de marcos regulatorios. En cuanto a los obstáculos referidos a las deficiencias en la regulación del desarrollo urbano, es interesante notar el cambio en los marcos regulatorios de orden nacional en Brasil, y la introducción de consorcios público-privados para la realización de obras públicas en el caso de Medellín, que plantea un modelo de gestión innovador. Desde el punto de vista de los obstáculos referidos al mercado formal, puede observarse que los cambios normativos introducidos en Brasil y Colombia han generado una serie de reacciones positivas en el mercado inmobiliario: a partir del estímulo del estado para producir hábitat social, mediante la inversión pública en infraestructura y ampliando la cobertura de créditos sociales, más empresas han comenzado a competir por el mercado destinado a los sectores de bajos ingresos al mejorar la expectativa de rentabilidad. Por supuesto esto es todavía muy limitado, pero indica un camino promisorio que ambos países están comenzando a transitar y que aporta a la búsqueda de instrumentos de construcción del *Derecho a la Ciudad*.

De la misma manera, los obstáculos relacionados con el mercado informal en Brasil y Colombia plantean estímulos a la auto-organización comunitaria para realizar obras públicas. Este planteo, aplicado a el caso de los asentamientos informales, introduce una racionalidad diferente generadora de nuevas reglas para el mercado inmobiliario, que facilitan enormemente procesos de regularización posteriores. El estímulo a la auto-organización comunitaria para realizar obras públicas tiende a su vez a generar nuevas dinámicas del mercado inmobiliario informal. Las mismas pueden verificarse puntualmente en investigaciones referidas a los precios de los valores de alquiler de los inmuebles, antes y después de la realización de las obras. También es destacable la mayor injerencia de autoridades tanto públicas como comunitarias en la administración del hábitat popular, introduciendo mayores medios de control y empoderamiento comunitario como grupo, que tiende a evitar situaciones de expoliación de los sectores mas débiles.

1.3. BREVE HISTORIA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA-HABITACIONAL

Trazar el recorrido histórico de la planificación urbana-habitacional requiere un enorme desafío de síntesis, dados los múltiples esfuerzos que los gobiernos y las sociedades han realizado para resolver o, al menos remediar, la acuciante situación de déficit habitacional.

Una primera observación que debe realizarse es que el concepto de planificación urbano-habitacional no surgiría como tal hasta después de la segunda guerra mundial. Previamente, los problemas de mal alojamiento de la población se trataban a partir de sociedades de beneficencia, sin que los estados asumieran su responsabilidad en el tema.

Las nuevas ideologías políticas de fines del siglo XIX y principios del XX proponían que los estados nacionales resolvieran en forma estructural los problemas urbano-habitacionales a partir de ejercicios centralizados y totalitarios de planificación: el comunismo planteaba un principio de igualdad para todos los ciudadanos regulado por el estado, y el fascismo, inspirado en teorías de la evolución, planteaba una estructura étnica que definía las “especies dominantes”. La creación de nuevas ciudades y la realización de intervenciones urbanísticas dirigidas a la monumentalización fueron las expresiones preferidas de estas ideologías. Ambas dedicaron enormes esfuerzos a resolver el problema de las poblaciones mal alojadas en forma estructural a través de la construcción masiva de vivienda social, procurando satisfacer así el enorme déficit habitacional.

La planificación urbana-habitacional ha experimentado a nivel mundial un derrotero que la llevó desde sus primeras expresiones a principios de siglo XX, asociada a la ingeniería sanitarista y centrada en la preocupación por las condiciones de higiene urbana como vehículo transmisor de enfermedades y plagas, hasta la zonificación de usos de suelo y densidades urbanas a mitad de siglo, como parte de los esfuerzos de reconstrucción después de la segunda guerra mundial y la búsqueda de ordenamiento y desarrollo en los países emergentes.

La Declaración Mundial de Derechos Humanos marcó un antes y un después en el diseño de políticas urbanas a nivel mundial, estableciendo el derecho a la vivienda como un compromiso de la mayoría de los estados de proveer alojamiento digno a sus habitantes, aunque esto último siga siendo un tema controversial en muchos países. A lo largo del tiempo, este derecho resultaría ampliado para alcanzar definiciones de Derecho a la Ciudad, reconociendo de esta manera la necesidad de no sólo disponer de una vivienda adecuada, sino también de servicios urbanos y localizaciones óptimas, que permitan a los sectores populares acceder a oportunidades de educación, salud y trabajo.

La cuestión de la “vivienda digna” ocupó un lugar preponderante en las agendas políticas inspiradas en la *Declaración de Derechos Humanos Universales*, que promueve que todos los habitantes del planeta tienen derecho a vivir en forma segura en una vivienda, en aquel lugar que ofreciere mejores oportunidades de progreso. Sin duda, el siglo XX ha demostrado que es en las ciudades donde se ofrecen las mayores posibilidades de desarrollo.



FIGURA 32
Breve recorrido por la historia de la planificación urbana-habitacional.
Fuente: Elaboración propia.

La visión clásica de la planificación de post-guerra se asocia a la zonificación de usos de suelo y densidades, definiendo aquellas actividades permitidas y no permitidas, de acuerdo a teorías⁴ que explican la naturaleza de las ciudades, sus procesos de crecimiento, distribución de clases sociales y usos dominantes en distintos momentos históricos. Estas teorías analizan desde distintas lógicas la configuración de estructuras urbanas, en las que ciertas zonas tienden a resultar segregadas intencional o espontáneamente, según la teoría a la que se adscriba, para alojar usos y residentes de distintas jerarquías.

Una política de subsidio al transporte público, al agua corriente y a los servicios sanitarios, complementariamente al negocio de los “loteos económicos”, posibilitó la expansión de las ciudades del sur por la acción de clases populares que autoconstruían sus viviendas en la periferia, en función de sus necesidades y posibilidades económicas. Siguiendo la misma lógica, en la década del ‘80 se propuso desde el estado como solución el “lote con servicios”, pensando que de esta manera se facilitaba el acceso de los sectores más pobres a la vivienda. Algunas leyes de usos de suelo⁵ influyeron negativamente al establecer dimensiones de frente de lote y superficies mínimas de subdivisión sin infraestructura, impidiendo el acceso a la tenencia de la tierra a los sectores pobres, incapaces de pagar por lotes más grandes e induciéndolos a erigir sus viviendas en la informalidad.

La crítica de este modelo de subdivisión de “lotes con servicios”, que en la práctica se materializaron sin infraestructura, radica en que promovían procesos de segregación socio-territorial al favorecer el loteo eco-

4 En general, se hace referencia a tres teorías principales: La economía de mercado (Von Thünen), la ecología urbana (Escuela de Chicago) y el materialismo histórico.
5 Como es el caso del Decreto Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, tratada en mayor profundidad en los capítulos siguientes.



FIGURA 33 Proceso de autoconstrucción en un lote económico. Fuente: Foto del autor.

FIGURA 34 Complejo habitacional. Fuente: Foto del autor.

nómico en zonas aisladas y fragmentadas. La necesidad de actuar frente a estos problemas llevó a la construcción de complejos habitacionales financiados por el estado en terrenos fiscales, como forma de optimizar con mayores densidades el tendido de infraestructuras. El resultado de los complejos habitacionales tendió a ser deficiente, especialmente en aquellos casos en que se construyeron complejos en áreas marginales para erradicar poblaciones de áreas prestigiosas de la ciudad. De todos modos, los complejos alojaron en la mayoría de los casos una porción muy pequeña de la demanda y degradaron los entornos urbanos en los que se insertaron.

Desde entonces, distintos modelos de planeamiento plantean la crítica al enfoque tradicional, proponiendo alternativas a partir de las cuales generar nuevas formas de “hacer ciudad”, superadoras de los efectos de segregación y fragmentación que fueron objeto de críticas al planeamiento tradicional. Un cambio fundamental con respecto a las políticas habi-

tacionales fue el reconocimiento de la informalidad como forma de abordar el problema desde la acción de las clases populares, proponiendo su regularización y otorgando títulos de propiedad en lugar de continuar insistiendo en su erradicación, como ocurriera a lo largo de la mayor parte del siglo XX. Estas operatorias de regularización dieron lugar a programas más ambiciosos de mejoramiento de asentamientos informales y de prevención de nuevos asentamientos. Algunos de estos programas respondieron a las iniciativas de ciertas ciudades para dar respuesta a la expansión de la informalidad. En otros casos, se trató de iniciativas de tipo nacional, surgidas a partir de la agenda de determinados gobiernos que persiguieron metas nacionales de cumplimiento del derecho a la vivienda, proponiendo la acción complementaria de un plan nacional de viviendas nuevas y de programas sistemáticos de mejoramiento de viviendas deficitarias y radiación de asentamientos informales.

Hacia fines del siglo XX, la combinación del enfoque de la sustentabilidad y la globalización⁶ incidió en el surgimiento del paradigma de planificación urbano-ambiental comprometido simultáneamente con la protección de los recursos naturales y la reducción de las diferencias sociales, planteando una serie de avances conceptuales y operativos respecto a la planificación tradicional.

Asimismo, el fenómeno de la globalización, concibiendo el surgimiento de las “ciudades globales”, promovió el enfoque del planeamiento estratégico, que pensado como una renovación del planeamiento tradicional, ha procurado involucrar al sector privado en la búsqueda de soluciones estructurales y sostenibles de los problemas urbano-habitacionales. Las nuevas formas de planeamiento estratégico plantearon un cambio significativo en la forma de operar propia de períodos anteriores, caracterizada por la acción exclusiva del estado con metas a largo plazo, con el fin de incorporar al sector privado y a las organizaciones comunitarias y focalizar la atención en el corto plazo.

En este período también surgió el planeamiento ambiental, sustentado en la conferencia realizada en Río de Janeiro en el año 1992 (UNDP, 1992), donde se consensuó el enfoque de la sustentabilidad como una cuestión insoslayable, estimulando análisis y acciones focalizadas en la protección de los recursos naturales y la adaptación del desarrollo urbano a pautas de opti-

6 Globalización entendida como la facilitación de las relaciones comerciales entre países y directamente entre ciudades, supuestamente generadora de mejores condiciones de intercambios tecnológicos y, a través de ellos, de mayores niveles de eficiencia y eficacia. Las ciudades compiten así por su lugar en la red internacional de ciudades globales, aquellas privilegiadas logran atraer inversiones internacionales que a su vez producen la “modernización” de sectores urbanos específicos de las ciudades, receptores de tales inversiones y procesos de mejoramiento físico.

mización de los recursos, especialmente la energía. Servicios urbanos, especialmente el transporte y el acondicionamiento térmico de edificios, pasan a ser temas centrales en la planificación de densidades y morfologías edilicias, surgiendo el paradigma de la “ciudad compacta”, que combinado con un sistema de transporte eficiente y eficaz tendería a generar un desarrollo urbano más sustentable o al menos consumidor de menor cantidad de energía.

Tanto el planeamiento estratégico como el ambiental, de alguna manera intentaron responder al desafío de alojar en forma equitativa a todos los habitantes, pero con resultados y enfoques diversos. Surge entonces como paradigma el concepto del Derecho a la Ciudad como resultado de acuerdos internacionales (Art. I, Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, 2004), planteando que “todas las personas tienen *Derecho a la Ciudad* sin discriminación de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, estado migratorio, orientación política, sexual o religiosa...”. El *Derecho a la Ciudad* es definido como el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. Existen además artículos que específicamente obligan a los gobiernos locales a respetar la función social de la propiedad urbana (Art. II), mencionando especialmente la protección de grupos vulnerables de diversa naturaleza, el compromiso social del sector privado, el impulso de las economías solidarias, la necesidad de nuevas políticas impositivas progresivas, y la obligación del Estado de desarrollar procesos de planificación urbana en los que los sectores populares participen y decidan activamente.

Por otro lado, las metas del acuerdo “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización” y los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que promueve la ONU, establecen que los alcances mínimos que se deberían tener a más tardar en 2020, relacionados a la paz, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y las libertades fundamentales, necesariamente deberán inscribir el *Derecho a la Ciudad*, ya que por sí solos no lograrán enfocar las dimensiones de la pobreza y sus efectos en la localización de las poblaciones vulnerables. Los objetivos propuestos por la ONU, como el acceso a servicios, vivienda, salud y sostenibilidad ambiental, deben hoy asumirse como nuevos desafíos que provienen del necesario acceso socio-cultural y económico a los bienes, circuitos y beneficios de la ciudad.

Lo observable es que no se han generado grandes avances, ni en las instancias de gestión estratégica ligadas al objetivo de mejorar la calidad de vida, ni en las instancias participativas para la toma de decisiones estratégicas, que permitieran incluir la calidad de vida como objeto de las políticas de las ciudades. Las políticas públicas no aciertan estrategias que incorporen



la calidad de vida urbana como uno de sus objetivos y tampoco se han consensuado indicadores de calidad de vida urbana que permita medirla⁷.

FIGURA 35

Hábitat informal.

Fuente: Elaboración propia.

Tales definiciones obligan a reconsiderar el accionar del mercado y el Estado frente a la expansión del hábitat informal, antes combatido como un mal a extirpar de las ciudades, pero que paulatinamente ha comenzado a ser reconocido como un medio de paliar la grave situación de precariedad habitacional y marginalidad de la población más pobre. En décadas anteriores, los asentamientos informales tenían como destino inevitable la erradicación, pero actualmente se impone cada vez más la idea de trabajar con la informalidad como un fenómeno a mejorar in situ. Se trata cada vez más de entender a la informalidad como estrategia de supervivencia de la población que no puede acceder a la vivienda formal y, en función de ella, diseñar políticas de Estado que promuevan su inclusión social.

De esta manera se pretende que la trilogía estado, mercado y hábitat informal no resulte excluyente una de la otra, sino que sean complementarias: El Estado regulando el mercado para estimular ofertas habitacionales más accesibles para los más pobres, y operando simultáneamente sobre la informalidad mediante la regularización del hábitat y la provisión de servicios urbanos básicos, a partir de esquemas alternativos de financiamiento y con mayor participación y movilización de las propias comunidades afectadas.

La informalidad comienza a ser entendida no ya como un problema a remover, sino como un medio posible de abordar la cuestión del derecho a la vivienda y la ciudad. Las ciudades comienzan a repensar su identidad no solo en función de su crecimiento formal,

7 Tema tratado en “La Planificación Urbana-Habitacional y el Derecho a la Ciudad. Entre el accionar del Estado, el mercado y la informalidad”. Disponible en <http://urbanhabitat.com.ar/publicaciones.php>

**FIGURA 36**

Plan director de la metrópoli de Buenos Aires (1958).
Fuente: Oficina del plan regulador. Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

sino también a partir de la expansión de su informalidad, hábitat donde generalmente vive la mayoría de su población y que requiere con mayor urgencia inversiones públicas. Este cambio de rumbo en las estrategias urbanas y habitacionales implica la necesidad de rever los mecanismos de regulación del desarrollo urbano, con una postura de mayor tolerancia a la proliferación de asentamientos informales, asumiendo la imposibilidad de detener su crecimiento, pero también previendo las malas condiciones ambientales en las que sobreviven sus poblaciones, procurando minimizar sus riesgos a través de acciones preventivas.

Una ilustración de este breve recorrido histórico de la planificación puede reconocerse en el devenir de la metrópoli de Buenos Aires. Su proceso de urbanización presenta una primera etapa desregulada en la que la ciudad se expande esencialmente siguiendo la demanda de suelo urbano. Progresivamente, la ciudad extiende sus límites originales y rápidamente comienza a incluir en una trama metropolitana asentamientos que antes estaban separados por terrenos con actividades rurales. Este proceso, caracterizado por Torres como “crecimiento en forma de mancha de aceite” (para el caso de Buenos Aires ver Torres, 1991, 2001) fue resultado de la alta demanda por vivienda, producida por la enorme cantidad de personas migrando a la ciudad desde el exterior y desde el interior del país. Uno de los primeros intentos de planificación metropolitana correspondió a la aplicación de planes directores (figura 36), en los que se definió en forma general usos de suelo y densidades permitidas.

Estos planes estaban dirigidos a promover la urbanización de barrios con habitantes de distinta extracción social, facilitando la producción de vivienda social y la provisión de servicios urbanos básicos, como educación y salud a través de políticas de subsidios. Diferentes investigaciones (Torres, 1991, 2001) dan cuenta de la

evolución socio-territorial desde los años '40, midiendo el indicador de hacinamiento en los censos de distintas décadas y creando sucesivos “mapas sociales”⁸. Torres demuestra en sus trabajos como la expansión metropolitana de Buenos Aires se vincula a la combinación del subsidio al transporte público, a la provisión de infraestructura sanitaria y a la política del “laissez faire”, que permitió a los loteadores subdividir grandes parcelas en unidades más pequeñas sin proveer de infraestructura de servicios.

Para estos modelos, el crecimiento de las ciudades con adecuados servicios de infraestructura y equipamiento constituía una “obra civilizadora” sobre la “barbarie”, representada por la proliferación de epidemias, ignorancia y pobreza. Ante semejante desafío era imprescindible incorporar organismos públicos de planificación encargados de regular el crecimiento urbano, optimizando los recursos disponibles para lograr “civilizar” urbanizando.

La uniformidad en la provisión de los servicios, si bien no evitaba la reproducción de fenómenos de segregación, que ciertamente podía advertirse en el surgimiento de conventillos, inquilinatos y lugares donde vivían en condiciones de hacinamiento inmigrantes y poblaciones pobres, impedía ciertamente el crecimiento de la brecha socio-territorial que se profundizaría hacia fin de siglo. La provisión de servicios facilitó el asentamiento formal de poblaciones de escasos recursos, inmigrantes externos e internos, obreros, etc., quienes constituyeron barrios con movilidad social predominantemente ascendente, reflejada en estructuras barriales socialmente mixtas e incluyentes.

Tal fenómeno resultó posible a partir de una expansión metropolitana con terrenos baratos y subsidios a los servicios públicos. Aunque los loteadores de grandes parcelas tendieron a apropiarse de la renta urbana generada por el proceso de extensión urbana, esto no impidió el pleno desarrollo de estrategias de ahorro y autoconstrucción desplegadas por los sectores populares. La combinación de la especulación inmobiliaria y de ciertas reglas de ordenamiento territorial que sirvieron de marco a la especulación, condujo a que los esfuerzos de los sectores populares por proveer servicios en lotes sin infraestructura constituyera el fundamento de los procesos de urbanización de la metrópolis.

La ausencia de un instrumento que específicamente aborde la cuestión de la fragmentación socio-territorial fue una de las causas que impulsó un paulatino reemplazo de los procesos formales de urbanización, a través de la adquisición de lotes baratos y

8 Tales “mapas sociales” reflejan el nivel de heterogeneidad social de ciertas ciudades como Buenos Aires, donde podía comprobarse territorialmente el proceso de ascenso social que se estaba produciendo, denle el cual las infraestructuras urbanas constituyeron un recurso imprescindible.

autoconstrucción, por la informalidad adoptada como forma masiva de construcción de la ciudad. Si bien desde épocas tempranas existió el fenómeno de la informalidad en la metrópoli de Buenos Aires, recién a fines de siglo XX fue asumido como un proceso difícil de revertir. El planeamiento tradicional paulatinamente modificó su concepción sobre las formas de intervención en la ciudad, desde la erradicación forzada inicial a diversos intentos de regularización de la informalidad. En general, faltó una visión global del problema, del cual la informalidad es un síntoma y no el problema en sí mismo. Pero la racionalidad propia del plan tiende a estar ausente en la turbulencia social de los procesos urbanos informales. Más allá del romanticismo en torno a la informalidad, la ausencia de reglas de competencia por espacios marginales lleva a que los sectores más vulnerables sufran los peores abusos, violando todo principio de derechos humanos.

En qué medida la planificación urbana-habitacional puede volver a orientar las fuerzas del mercado, incluyendo al conjunto de la sociedad y no solo a aquellos sectores privilegiados que pueden afrontar el costo de vivir en la ciudad, distribuyendo la renta urbana y creando nuevas geografías de oportunidades, constituye un desafío crucial para reinventar paradigmas de ciudades sustentables. El desafío central es planificar a partir de una lógica de derecho, tarea crucial para la sustentabilidad a nivel global considerando el alto porcentaje de la población mundial que vive en informalidad.

1.4. ENFOQUES, INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE PRODUCCIÓN URBANA-HABITACIONAL

Esta sección intenta sintetizar los diversos enfoques, instrumentos y estrategias de producción urbana-habitacional de modo de clarificar sus respectivos usos para abordar problemas urbano-habitacionales en distintos contextos. Esto demanda un esfuerzo importante ya que incluye conceptos y terminologías utilizadas en diversas situaciones y países, cuya racionalidad puede ser diferente. Mientras que los enfoques implican categorías generales de aplicación global, los instrumentos y las estrategias contienen características específicas en función del contexto en el que son utilizadas. La intención detrás de su sistematización es ilustrar cómo los diversos enfoques, instrumentos y estrategias de producción de hábitat influyen en la solución o, por el contrario, en la profundización de los problemas urbanos y las dificultades de los barrios marginales. Estos enfoques emergen de una amplia bibliografía especializada que da cuenta de los cambios más importantes registrables en la escena internacional (UN Hábitat, 2009).

La tabla siguiente sintetiza los enfoques de planificación urbana-habitacional más relevantes.

Enfoques

Sustentabilidad urbana-habitacional

Este concepto está dirigido a proveer los medios para que las generaciones futuras accedan a los mismos recursos que la presente, demandando una estrategia de articulación de normas y obras públicas fundamentadas en los cambios necesarios a introducir en cuestiones sociales, ambientales y económicas. Esta concepción implica que el estado intervenga a partir de un marco regulatorio más eficiente para impedir la sobreexplotación de recursos estratégicos y asegurar la realización de obra pública para prevenir desastres naturales. Asimismo, involucra el ejercicio de un pensamiento reflexivo en torno a las posibilidades de supervivencia de la población vulnerable en áreas informales, en función de su magnitud, localización y acceso a recursos vitales, previniendo crisis a futuro.

Desde este marco se critica la práctica corriente en algunas regiones del mundo de pretender resolver necesidades básicas de enormes grupos de personas en lugares afectados por crisis ambientales recurrentes (como es el caso de inundaciones periódicas, terrenos en topografías en pendiente que producen deslizamientos frecuentes, etc.), sin resolver la causa de tales crisis a través de planes de obras públicas, si fuere posible, o de relocalización de no ser posible.

Algunas escuelas entienden la sustentabilidad como un triángulo formado por una dimensión social, en la cual forma parte la economía, la formación, la comunidad, la equidad y el capital cultural; la dimensión medioambiental, integrada por la salud, la energía, el agua y el capital de recursos; y una dimensión tecnológica, integrada por la tecnología energética, los oficios, los diseños, la telemática y el capital de conocimientos. Dicho triángulo apunta a la puesta en valor de los recursos y conocimientos que los países disponen para enfrentar las crisis generadas por la escasez de recursos. Al respecto, estas escuelas diferencian el concepto de desarrollo sostenible, como un objetivo a alcanzar, en línea con los enfoques de las metas del Milenio establecida por la ONU, y la sostenibilidad, como un proceso que plantea la necesidad de crear un sistema que progresivamente reemplace las pautas de producción y consumo modernas heredadas del siglo XIX, que entendían a la naturaleza y sus recursos como infinitos (Edwards, 2005).

Derechos humanos como fundamento del planeamiento territorial

Esta visión demanda una reconceptualización de los instrumentos de regulación del uso del suelo, densidades y forma urbana, como asimismo una revisión de las prioridades en el diseño y realización de obras públicas. No se trata de ver la cuestión sesgadamente o en función del interés de sectores particulares, sino

TABLA 1

Enfoques, contexto y fundamentos de intervención urbana-habitacional.

Fuente: Elaboración propia.

Enfoques	Contexto	Fundamentos
Sustentabilidad urbana habitacional	Surge de la crítica ambiental demandando cambios radicales a los modelos de consumo.	Las políticas para ser sustentables deben considerar simultáneamente dimensiones económicas, sociales y ambientales, de otro modo las intervenciones tenderán a ser efímeras y sus impactos negativos
Derechos humanos, en general, y derecho a la vivienda y la ciudad, en particular.	Auge de proteger derechos humanos en general, otorgando a la pobreza estatus de prioridad en las políticas de estado.	Marcos legales suscriptos por los países los obligan a dar cumplimiento en forma urgente y perentoria a prioridades sociales
Ciudad global atendiendo en forma prioritaria a sectores socio-habitacionales segregados.	Transformaciones territoriales ocurridas por el flujo de inversiones internacionales.	Las ciudades globales son más competitivas en tanto captan inversiones internacionales, y deben contrarrestar sus externalidades desarrollando programas habitacionales para los perjudicados en el proceso.
Enfoque facilitador	Reestructuración del estado y búsqueda de mayor involucramiento de la sociedad y el sector privado en los problemas públicos.	El estado solo no puede resolver los problemas urbano-habitacionales. Necesita coordinar y complementar su accionar con otros sectores, especialmente los propios afectados por los problemas.
Informalidad	Expansión de la informalidad como mecanismo de los más pobres para acceder a la ciudad. Décadas de intentos fallidos de erradicación.	Tolerancia a la creación de asentamientos informales con la expectativa de poder regularizarlos en el futuro, mejorando sus condiciones de vida.

que dada la relevancia del tema, se busca influir decisivamente en la construcción de nuevos modelos de planificación y gestión urbana, que tiendan a poner en el centro de las tomas de decisiones territoriales los derechos humanos, entendiéndolos en su acepción amplia, es decir los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC), como recurso legal fundamental para minimizar las contradicciones del mercado global. Esto lleva a plantear la necesidad de introducir una pauta de equidad en la apropiación del espacio y en los modelos de consumo.

Ciudad global y externalidades socio-habitacionales

Esta visión plantea que las ciudades que atraen la inversión internacional y que por ello alcanzan la jerarquía de “globales”, tienden a segregar sus poblaciones más pobres, debido al desarrollo del proceso de internacionalización que demanda suelo urbano para nuevas funciones, tales como el asiento de corporaciones mundiales. Se plantea en tales ciudades el dilema entre cumplir con las responsabilidades urbano-habitacionales para con sus habitantes o satisfacer las demandas de inversiones internacionales. Para balancear ambas cuestiones deben desplegarse una serie de estrategias de contención de poblaciones perjudicadas por los procesos de transformación, típicamente poblaciones pobres que son forzadas a vivir en áreas con poca infraestructura y malas condiciones habitacionales. Estas acciones se enmarcan en la búsqueda de asegurar gobernabilidad a través de intervenciones territoriales dirigidas a evitar el riesgo de explosión social. Ya no se habla de resolver el problema de la vivienda substandard sino de aliviar las condiciones de la vivienda precaria. También se reemplazan conceptos como erradicación de la pobreza por mejora-

miento de condiciones socio-habitacionales. Detrás de una mayor humildad en las intenciones de gestión se esconde el reconocimiento de la incapacidad de resolver el problema, entendido como consecuencia del modelo de generación y distribución de riqueza, al cual el enfoque no desafía.

El enfoque facilitador

Este enfoque plantea que el problema del incumplimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad, no se resuelve solo con más obras públicas, como simplemente se creyera en un principio, sino que es necesario un equilibrio apropiado entre obras y regulaciones, de modo que el estado no actúe en forma aislada y fragmentada sino que incentive al capital privado, inversores inmobiliarios y sectores populares autoconstructores en el diseño e implementación de estrategias.

La idea es que el estado, en sus diversas formas, asuma el rol de regulador y deje la construcción a los sectores privados y no gubernamentales, que podrían hacerlo en forma más eficiente a partir de la existencia de un marco regulatorio consensuado. Por otra parte, el enfoque plantea que la regulación del desarrollo urbano debe tender a la redistribución de la renta urbana, de modo de asegurar que todos los sectores sociales dispongan de recursos necesarios suficientes para financiar las obras básicas para su desarrollo. Además, demanda mecanismos que impongan mayor control en el cumplimiento de normativas urbanas para minimizar los impactos ambientales negativos y preservar recursos esenciales.

Este enfoque ha sido objeto de múltiples críticas pues en determinado momento fue confundido con las políticas neoliberales de privatización y reducción del

Estado. Las propuestas de lotes con servicios como fórmula universal de acceso de los pobres a la propiedad privada, respaldada por importantes pensadores contemporáneos (De Soto, 2005), resultó en subdivisiones de terrenos en áreas sin infraestructura básica. Localizados en áreas remotas, lejos de toda posibilidad de empleo, fracasaron al reproducir nuevas formas de marginalidad o directamente nunca lograron atraer nuevos habitantes, tal como la experiencia realizada en varios países, entre ellos Perú, tiende a demostrarlo. La clave para entender las causas de tal fracaso es que fue asumido que la simple subdivisión de lotes iba a conducir al progreso de los beneficiarios, quienes al sentirse propietarios invertirían en la provisión de sus servicios básicos. Pero la subdivisión en lotes con viviendas humildes, creando bajas densidades hace imposible o muy difícil dicho financiamiento. La realidad evidenció que la legalidad en la tenencia de suelo no significó gran diferencia en las condiciones de vida concreta de la población.

Aunque el enfoque no ha producido resultados convincentes todavía, distintos grupos siguen insistiendo en su validez, promoviendo políticas de subdivisión de lotes y empoderamiento comunitario a través de diversos medios como las micro-finanzas y la provisión de infraestructura estratégica como forma de promoción de acceso a la ciudad. Revisiones recientes dan cuenta de un renovado interés en este enfoque al proponer nuevos mecanismos para atraer tanto inversiones públicas como privadas, con el objetivo de captar rentas urbanas que permitan financiar mercados de menor rentabilidad pero prioritarios en términos sociales. El caso de la vivienda social reviste un carácter muy importante ya que constituye el fundamento a partir del cual una familia dispone de un bien de uso que le permitirá desarrollar además actividades productivas para su sustento. La disponibilidad de una vivienda, desde este enfoque, permite además el acceso al crédito a disponer de un bien potencialmente hipotecable.

Instrumentos de Intervención Urbana-habitacional

A su vez, cada uno de los enfoques mencionados plantea instrumentos de intervención urbano-habitacional utilizados para revertir situaciones de vivienda subestándar, segregación y fragmentación socio-territorial. En la siguiente tabla se presenta el contexto y fundamentación de algunos de estos instrumentos, permitiendo su análisis comparativo.

Reurbanización

La planificación urbana moderna parece haber aprendido que si se quiere ayudar a integrar a una población lo peor que se puede hacer es trasladarla del lugar donde vive, destruyendo la red de vínculos y relaciones sociales que permite su supervivencia y eventual progreso. Las tristemente famosas políticas de erradicación, que transferían población fuera de

la ciudad o a sus bordes cuando se encontraba ocupando espacios céntricos, demostraron que sólo tienden a agravar el problema de la pobreza, al impossibilitar su desarrollo y acceso a mejores condiciones de vida y generación de ingresos.

La experiencia parece demostrar que la reintegración social de población asentada informalmente mediante la radicación resulta más efectiva, otorgando tenencia segura de la tierra o de departamentos según los casos. Una vez que la población radicada dispone de un domicilio formal, debe ser apoyada a través de capacitación y apoyo micro-financiero, para inducir aquellas alternativas de generación de ingresos que mejor satisfagan sus características sociales y culturales. Múltiples trabajos comparativos de investigación dan cuenta de esta tendencia (Fricksa, 2009), proveyendo evidencias de progreso de poblaciones vulnerables e indicadores de desarrollo local en asentamientos informales de distintas regiones del mundo en los que se practicaran políticas de reurbanización. También debe citarse que otros trabajos advierten una tendencia a nuevos ciclos de segregación: una vez practicada la reurbanización, el sector urbano se valoriza y pueden surgir procesos de expulsión de sus pobladores más pobres, incapaces de afrontar los costos de la formalidad, expresados en el pago de servicios urbanos e impuestos.

Mejoramiento y prevención de asentamientos informales (slum upgrading & prevention)

Este enfoque propone introducir una lógica de mejoramiento de áreas deficitarias, incluyendo regularización de lotes e inmuebles a favor de sus ocupantes, demoliendo partes de los asentamientos informales de modo de generar suelo urbano, operación conocida como esponjamiento, y construyendo servicios urbanos y viviendas de mayor densidad, que mejoren progresivamente la situación de marginalidad. Como en el caso de la reurbanización este enfoque implica radicar a la población en el lugar donde está viviendo. Se añade además, la estrategia de prevención de asentamientos a través del incremento de la oferta de hábitat popular, y la creación de nuevos mecanismos normativos que incentiven la construcción de vivienda social.

Distintas estrategias permiten intervenir en áreas segregadas donde prima la informalidad, introduciendo un plan progresivo de regularización que puede incluir desde la construcción de edificios en altura, el trazado de nuevas infraestructuras y la asignación de usos de suelo mixto, hasta la simple provisión de servicios de grifos de agua y saneamiento público. De esta manera, se busca asegurar que la población destinataria de las intervenciones disponga de los espacios necesarios para vivir, y en lo posible también para desarrollar actividades generadoras de ingresos, educativas y recreativas que permitan su supervivencia. Investigaciones sobre complejos habitacionales señalan que una de sus falencias clave es la ausencia de espacios donde la

TABLA 2

Instrumentos de
intervención urbana-
habitacional
Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos de intervención urbano-habitacional	Contexto	Fundamentación
Reurbanización	Degradación de amplios sectores urbanos a partir de obsolescencia de actividades y migración masiva de pobres rurales a ciertas zonas.	Volver a urbanizar zonas urbanas proporciona posibilidades de negocios inmobiliarios que bien encarados permiten autofinanciar programas de interés público.
Mejoramiento y prevención de asentamientos informales	Acciones sistemáticas emprendidas desde gobiernos o grupos de base comunitaria a nivel mundial promoviendo la auto-ayuda.	Acciones gubernamentales sistemáticas acompañando esfuerzos de autogestión comunitaria, estableciendo pautas justas de urbanización y generando políticas.
Regulación alquileres solidarios	Déficit de vivienda y enorme brecha para acceder a viviendas en la mayoría de las ciudades en desarrollo.	Alquiler restringido a los pobres por exigencias altas de garantías reemplazado por acuerdos solidarios.
Nuevos mecanismos microfinancieros	Auge de las micro-finanzas (micro-créditos, etc.) como paradigma de desarrollo.	Préstamos populares para la adquisición de viviendas y financiamiento de obras públicas.
Empoderamiento de organizaciones comunitarias trabajando temas habitacionales	Provisión de asesoramiento técnico y apoyo logístico a organizaciones de base productoras de hábitat popular.	Supone que la mayor capacidad de organizaciones civiles y políticas llevará naturalmente al desarrollo de soluciones pertinentes para los problemas urbano-habitacionales.
Mayor participación popular. Presupuestos participativos	Auge de las metodologías participativas para encontrar soluciones urbanas habitacionales más sustentables.	Experiencias de presupuestos participativos exitosas permitieron definir prioridades con una lógica social legítima.
La informalidad como mecanismo legítimo de producción de hábitat	Múltiples intentos de erradicación de la informalidad a través de métodos de desalojos forzosos con consecuencias sociales altamente negativas.	Reconocimiento de la informalidad como parte de la solución y no del problema. Regularización y otras formas de intervención en la informalidad surgen como alternativas posibles para abordar los múltiples problemas sociales y ambientales de los barrios marginales.

población pueda desarrollar actividades diversas, desde aquellas generadoras de ingresos como pequeños talleres, comercios o mercados, hasta espacios donde practicar deportes.

Regulación de alquileres solidarios

Consiste en facilitar el proceso de producción de habitaciones adicionales en hogares de escasos recursos, donde alojar población transitoria de bajos ingresos, con mecanismos más flexibles de alquiler, ayudando así a que accedan en forma más simple, rápida y económica a las posibilidades brindadas por el mercado. El rol del estado mediando entre inquilinos y locatarios es fundamental, de modo de asegurar que no existan abusos. La bibliografía europea de posguerra provee insumos importantes para examinar la viabilidad de esta alternativa en los países del sur. En Argentina, se han desarrollado algunas iniciativas⁹ para implementar proyectos de alquileres tutelados mediante la construcción de edificios en zonas devaluadas, destinados a alojar población vulnerable capaz de afrontar el pago de un alquiler mínimo y sin garantes, removiendo de este modo obstáculos centrales en su acceso al mercado formal.

Nuevos mecanismos micro-financieros

Los mecanismos micro-financieros, como el micro-

crédito y los bancos comunitarios, son relevantes para lograr la integración de poblaciones marginadas. La experiencia demuestra que cuando las comunidades disponen de recursos propios y asesoramiento tienden a invertir esos recursos en su desarrollo, transformando positivamente sus condiciones habitacionales. Esto suele llevar a demandas de cambios profundos en el marco regulatorio (reglas más flexibles y apropiadas) y de obras públicas (provisión de electricidad, nuevas infraestructuras y centros de capacitación, etc.). Sin embargo, diversas investigaciones recientes en torno al tema (Roberts, 2003) empiezan a poner en cuestión el tema de los micro-créditos aplicados en forma masiva como "solución" a la pobreza, planteando su revisión crítica.

Empoderamiento de organizaciones comunitarias productoras de hábitat popular

Este enfoque señala la importancia de promover mecanismos colectivo-comunitarios para adquirir y gestionar suelo para los más pobres, incluyendo préstamos para la realización de infraestructura con mano de obra local. Lecciones aprendidas (UN Hábitat, 2009) señalan la importancia de encontrar organizaciones comunitarias que sirvan de tomadores de créditos para la compra de tierra y que lleven a cabo proyectos de infraestructura que mejoren y valoricen los barrios populares.

En la medida en que las organizaciones comunitarias acceden a recursos que les permiten llevar adelante obras que mejoran su calidad de vida y perspectiva de progreso, tienden a contar con los recursos

⁹ Tales como la de Hábitat para la Humanidad Argentina en el barrio de La Boca. <http://www.lanacion.com.ar/1172154-derrumban-un-conventillo-para-construir-departamento>

esenciales para direccionar procesos autónomos de desarrollo que se retroalimentan en sí mismos, proporcionándoles mayor independencia. Esto redundará en un mejoramiento de los procesos de democratización en la toma de decisiones sobre políticas urbanas. El supuesto es que las organizaciones barriales tienden por sus prácticas participativas a ser más democráticas y no clientelares. Pero justamente cuando este supuesto no se cumple, tales instrumentos tienden a desvirtuarse dando lugar a prácticas políticas mezquinas con impactos altamente negativos en la motivación de los vecinos.

Mayor participación popular y presupuesto participativo

Un tema que ha sido consensuado a nivel global es la necesidad de que las regulaciones urbanas y los planes habitacionales cuenten con suficiente nivel de participación y apoyo popular. Ya no es imaginable la imposición de normativas y proyectos como se hacía antaño, sin que los beneficiarios de los planes y comunidades de entorno sean consultados en el proceso.

Las nuevas estrategias que implican la construcción de diagnósticos a partir de la participación popular, entrañan en sí mismas el desarrollo de consensos que legitimen y faciliten su implementación. Este nuevo mecanismo para legitimar planes, proyectos y enmiendas a normativas, ya acordadas previamente, constituye una instancia deliberativa en la que la población asume un rol en el diseño e implementación de planes.

Arnstein (1969) plantea la relación entre el estado y la sociedad, a partir de diversos gradientes de participación o “escalera”, como clave para entender la naturaleza de distintas formas de participación. Estos gradientes van desde la manipulación del gobierno de su población a través de sofisticados medios de propaganda, al extremo opuesto, en el que la población a través de diversos medios de participación es quien controla lo que hacen sus representantes. Este análisis invita a pensar en diversas formas a través de las cuales encontrar los medios para que la población en general y, en particular, los sectores más vulnerables, accedan a la información y los medios para jugar un rol en la compulsa de las políticas urbanas. Múltiples investigaciones han demostrado que existe una relación proporcional entre mayor participación de la población, tanto en el diseño de planes como en su implementación, y el éxito obtenido en términos no solo de eficiencia y eficacia en lo realizado, sino también en objetivos de más largo plazo, como la apropiación de las intervenciones realizadas por las comunidades beneficiadas. Esta perspectiva conduce a cuestiones tan cruciales como la administración presupuestaria, surgiendo el concepto del “presupuesto participativo”. Este plantea un nuevo nivel en el pensamiento democrático y pluralista que somete a discusión popular las decisiones sobre el uso de los recursos públicos en pro de construir socie-

dades más incluyentes, a partir de modelos de ciudad que progresivamente cumplen sus obligaciones en términos de derechos de sus habitantes. En la opinión de diversos expertos, el presupuesto participativo permite fortalecer los consensos necesarios para avanzar en el cumplimiento de plenos derechos. Sin embargo, la aplicación de metodologías de presupuesto participativo demanda una base social preparada, organizada y concientizada sobre el ejercicio responsable de sus derechos para tomar decisiones; si esto no ocurre se puede dar lugar a procesos regresivos de manipulación y demagogia que distorsionan totalmente los objetivos de la planificación participativa.

La informalidad como mecanismo legítimo de producción de hábitat

Consiste en reconocer que la población que por necesidad ocupa un inmueble o un terreno de manera informal posee un derecho básico de supervivencia que el estado tiene la obligación de preservar, proveyendo soluciones alternativas equivalentes. Es decir que implícitamente se reconoce en la informalidad una solución temporaria a la brecha existente entre oferta y demanda de hábitat popular.

Al respecto deben tenerse en cuenta las características culturales, sociales, etc. de la población a la cual se dirigen las políticas habitacionales. La migración, sea esta económica, en busca de empleo, o forzada, a causa de crisis humanitarias, tiende a acelerar la presencia de diversos grupos étnicos o clases sociales que ocupan territorios ocupados por otros grupos sociales, pudiendo generar conflictos. Pero a medida que la informalidad deja de ser una opción de hábitat y permanece en el tiempo, las posibilidades de que estos conflictos ocurran se acrecientan. Esto significa que el tratamiento de la informalidad desde la perspectiva del *Derecho a la Ciudad* implica instancias de negociación entre residentes de áreas formales e informales, con el objetivo de lograr acuerdos a partir del fundamento proporcionado por los derechos humanos universales, adaptados a las condiciones legales y culturales del contexto local.

Varios trabajos recientes (Geoffrey Payne, 2007; Fernández, 2011;) proveen evidencias sobre cómo la informalidad puede ser más efectiva que la formalidad para generar progreso e inclusión en la vida urbana y, por el contrario, como las políticas que formalizan la informalidad muchas veces terminan paradójicamente perjudicando a los sectores populares. La informalidad como mecanismo de resolución de conflictos urbanos comienza a ser visto como un posible medio de encontrar soluciones habitacionales masivas, a través de la participación y la construcción de acuerdo entre clases sociales. Los autores de estos trabajos analizan casos de ciudades en diversas regiones del mundo “en desarrollo”, donde las políticas de mejoramiento barrial, que incluyeron componentes de regularización dominial impuestas por la autoridad competente, terminaron

produciendo procesos de expulsión del barrio de los sectores más pobres, ya que el asentamiento regularizado adquirió mayor valor en el mercado formal. Al contrario, procesos de regularización realizados a partir de la participación de los propios vecinos, reconociendo situaciones intermedias de tenencias de suelo compartidas entre varias familias y respondiendo a las estructuras familiares y de clanes, fueron más apropiados para reproducir redes de contención social, que impidieron los efectos de expulsión mencionados ocurridos en otros casos. En el caso específico de América Latina, se trabaja en esta línea de investigación especialmente el caso de las redes de autoayuda de poblaciones marginales, que poseen como base de operación para sus micro-emprendimientos los asentamientos informales.

1.5. ESTRATEGIAS DE PRODUCCIÓN DE HÁBITAT SOCIAL

Finalmente, se plantea un listado de estrategias de producción de hábitat social, analizando sus respectivos enfoques, contextos y fundamentos

Loteos económicos

El Estado se reserva el derecho de regular los estándares mínimos de dimensiones de lotes, requerimientos de infraestructura, etc. los cuales deben ser cumplidos por aquellas empresas privadas que quieran llevar adelante proyectos de urbanización.

El requerimiento de reserva fiscal, es decir, el destino de un porcentaje de suelo a espacio y servicios públicos en proporción a la escala y complejidad de la urbanización, fue el mecanismo aplicado para asegurar el cumplimiento de normas mínimas de servicios urbanos. No se preveía en este modelo la necesidad de tierra urbanizable para construir vivienda social, ya que se pensaba en ese momento que los adquirentes de los lotes podrían autofinanciar la construcción de sus viviendas, accediendo a créditos que el estado proporcionaba y mediante la autoconstrucción.

Lotes con servicios

Una segunda forma de abordar el tema consistió en reconocer que el Estado no dispone de la capacidad necesaria para construir viviendas “llave en mano” y que se impone en consecuencia un rol de “facilitación”. Este cambio fue acompañado por nuevas visiones de planificación que se enmarcaron en lo que se conoce como el “enfoque facilitador”, que en América Latina fue promovido por múltiples agencias internacionales de desarrollo. Se promovía entonces la subdivisión de “lotes con servicios” como forma de paliar el déficit habitacional, juntamente con soluciones constructivas relacionadas con la autoconstrucción. El auge de las organizaciones no gubernamentales fue consistente con este enfoque, al comenzar a tener un rol más relevante o casi de reemplazo de actividades que

antes realizaba el Estado o empresas privadas contratadas. El período que corresponde a este cambio es la década del ‘80, que coincide con cambios en las formas de llevar adelante los planes, que devienen más participativos, en correspondencia con el regreso de la democracia en los países de la región.

Complejos habitacionales

La construcción de complejos habitacionales podría dividirse en dos fases: en primer lugar, los grandes complejos siguiendo la ideología de “ciudades auto-sustentables” que contuvieran todos los servicios sociales necesarios, tales como escuelas, clínicas, centros comerciales, etc., siguiendo las recomendaciones del team X; y, en segundo lugar, la versión que corresponde a complejos habitacionales de menor densidad, sin necesariamente todos los servicios, procurando su inserción en contextos urbanos en formación, de modo de complementarse con los mismos. Esta tendencia fue muy fuerte en toda América Latina, tendiendo a construir un enorme parque de viviendas, sobre todo alentado por nuevos sistemas industrializados que prometían reducir el costo por unidad a niveles mínimos. Pero dicha solución siempre resultó insuficiente para satisfacer la creciente y diversa demanda social por hábitat. Las décadas del ‘50 y ‘70 fueron características en la aplicación de estos modelos en la región, que implementados en contextos de dictaduras militares fueron funcionales a desalojos forzados de población, muchas veces con una intencionalidad de desestabilizar sectores sociales opositores al gobierno. No obstante, debe mencionarse que también otros complejos construidos con propósitos más legítimos de radicar a la población, tuvieron buenos resultados en generar mejores condiciones de vida.

Regularización y mejoramiento de hábitat informal

Esta es una tendencia que surge a partir del reconocimiento del fracaso parcial de la solución de “lotes con servicios” y la necesidad de ampliar el enfoque, incluyendo también intervenciones urbanas y habitacionales en forma integrada y estratégica, con un involucramiento más directo de la población. Se busca en este nuevo enfoque que las propias poblaciones se agrupen en entidades institucionales (grupos comunitarios registrados, cooperativas, etc.) que adquieran responsabilidad en la producción, gestión y mantenimiento del hábitat. Asimismo, se busca que exista mayor interacción entre los líderes comunitarios, los responsables públicos de planificar y las prioridades del sector privado. Muchos programas de mejoramiento comenzaron a enmarcarse en ejercicios de planeamiento estratégico, que incluían por una parte la atracción de inversión privada en prioridades públicas y, al mismo tiempo y siguiendo la lógica de articulación pública-privada, el involucramiento de grupos comunitarios autoorganizados en la realización de obras y

Estrategias de producción de hábitat social	Contexto	Fundamentos
Loteos económicos	Mercados desregulados con subsidio al transporte público, agua y saneamiento	Los loteadores son quienes en forma más efectiva pueden satisfacer la demanda de lotes donde la gente autoconstruye sus viviendas con sus ahorros.
Lotes con servicios	Reconocimiento de la incapacidad del estado de satisfacer las necesidades habitacionales de la creciente población urbana.	Proveer de insumos mínimos a partir de los cuales las propias poblaciones por autogestión puedan afrontar sus gastos de infraestructuras.
Complejos habitacionales	Auge de la inversión del estado en satisfacer el derecho a la vivienda. También sirvió como medio para alojar poblaciones erradicadas de otras zonas.	Los complejos son diseñados con una lógica integral de proveer de vivienda y servicios sociales básicos a poblaciones de bajos ingresos.
Regularización y mejoramiento de hábitat informal	Reconocimiento de la informalidad como medio de vida de la mayoría de la población y búsqueda de mejorar sus condiciones de vida.	Se cree que regularizando y otorgando títulos de propiedad, las poblaciones informales tenderán a asumir responsabilidad en el mejoramiento de su hábitat.

TABLA 3

Estrategias de producción de hábitat social.
Fuente: Elaboración propia.

planeamiento de las estrategias de mejoramiento habitacional. Esta tendencia comenzó a surgir a principios de siglo y se extiende hasta el presente, siendo la más representativa del concepto de Derecho a la Ciudad al incluir en forma combinada componentes de planeamiento urbano y habitacional.

1.6. CASOS EMBLEMÁTICOS DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO Y PREVENCIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES

En verdad, los programas de mejoramiento habitacional y prevención de asentamientos informales (“slums”) no constituyen modelos nuevos. Desde larga data son uno de los instrumentos de políticas habitacionales más importantes, surgiendo entre 1970 y 1980 junto a los programas de lotes con servicios. A mediados de 1980, el foco cambió radicalmente con el fin de establecer mercados eficientes de vivienda, descentralizando decisiones a nivel local y procurando desarrollar marcos regulatorios y capacidades. Sin embargo, estudios subsiguientes mostrarían que los procesos de mejoramiento de asentamientos informales han tenido un impacto muy poco relevante en la producción de unidades habitacionales y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres urbanos. El compromiso de los gobiernos en encontrar estrategias pertinentes para estimular el mejoramiento progresivo y, en algunos casos, la resolución estructural del problema de la segregación, marginalidad y déficit habitacional, se ha canalizado en distintos modelos de intervención en distintas escalas y con metodologías particulares. Para su mejor comprensión, estos modelos han sido caracterizados en cuatro categorías, definidas en función de sus escalas de acción y tipos de participación (Tabla 4).

Es importante recordar que estos enfoques pueden ser complementarios y el uso de uno no necesariamente excluye el uso de los demás. Es posible que un país aplique los primeros tres enfoques en forma simul-

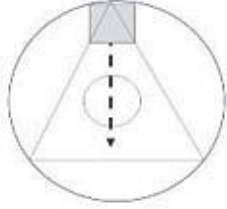
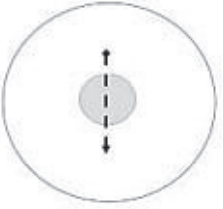
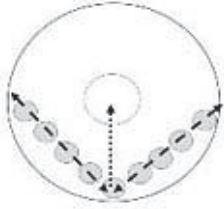
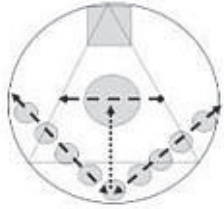
tánea, como se ilustra en la cuarta categoría.

La construcción de estos modelos busca explicitar los principios, objetivos, políticas, estrategias y resultados de los distintos modelos de mejoramiento barrial y prevención de asentamientos informales aplicados. Se busca asimismo aprovechar la experiencia adquirida por países que exitosamente han implementado tales programas. Una comprensión sólida de los fundamentos de estos enfoques ayuda a implementar estrategias innovadoras, que provean objetivos de promoción de la vivienda social y reversión de procesos de segregación y fragmentación.

El primer asunto a considerar es quién toma la iniciativa. En el enfoque centralizado, la iniciativa proviene típicamente del jefe de estado, usualmente como respuesta a una emergencia que genera presión política. Las instituciones que continúan esta iniciativa son los ministerios, quienes aportan su capacidad técnica en el armado del programa y la provisión de los recursos necesarios para su implementación. En el enfoque basado en la ciudad, la iniciativa proviene generalmente de un “buen alcalde” que quiere mejorar los asentamientos informales y esto es normalmente acompañado por instituciones públicas, pero también por el sector privado que generalmente participa de la propuesta influyendo en su armado y aportando sus recursos. En el enfoque basado en el asentamiento informal, la iniciativa la toman los líderes de las comunidades, respaldados por sus organizaciones de base, que a partir del diálogo y el consenso involucran partidos políticos, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales “externas” al asentamiento.

La estrategia espacial de cada enfoque es también sustantivamente diferente. En el caso del enfoque centralizado, el objetivo es nacional, priorizando la intervención en asentamientos informales en relación a las prioridades sociales o ambientales que los mismos representan a nivel nacional. Estos enfoques suelen estar complementados con planes masivos de cons-

TABLA 4
Modelos de mejoramiento y prevención de asentamientos informales.
Fuente: Elaboración propia.

A) Centralizado (top-down, foco en la escala nacional)	B) Con base en la ciudad (asociación público-privada, con foco en la escala de la ciudad en su conjunto)	C) Con base en el asentamiento (muy participativo, focalizado en un asentamiento informal en particular y muy proactivo)	D) Mezcla de los tres enfoques (actuando a nivel nacional, urbano y de asentamiento informal simultáneamente)
			

trucción de vivienda social, como forma de desalentar que la gente opte por soluciones informales. Se cuantifican estas estrategias en términos de cantidad de soluciones habitacionales, tanto de construcción de viviendas como de acciones de mejoramiento o regularización de la informalidad. En contraste, el enfoque basado en la ciudad focaliza su acción en los asentamientos informales más populares y de alto perfil, procurando demostrar buen gobierno local al iniciar procesos de mejoramiento. Pero al mismo tiempo que interviene en ellos, procura capturar plusvalías urbanas para recuperar los costos involucrados en las obras de mejoramiento, de modo que la operatoria sea autosustentable. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población lleva a aspirar progresivamente a la intervención en todos los asentamientos informales, pero con una lógica de recuperación de inversiones y mejoramiento urbano, en general. El enfoque basado en el asentamiento informal emerge como resultado de esfuerzos comunitarios para mejorar sus vecindarios. El éxito de los enfoques basados en la informalidad puede alentar a otras comunidades a desarrollar acciones similares a través de redes vecinales o plataformas gubernamentales, influenciando los gobiernos locales a favor de acciones o políticas pro-pobres. Dependiendo del país, tales asentamientos informales pueden ser organizados en federaciones regionales o nacionales con suficiente poder para negociar mejoramientos sistemáticos y accesos a recursos estratégicos para su desarrollo.

Las reformas de las políticas llevadas a cabo por cada modelo son diferentes y pueden ser juzgadas en función de los cambios que introducen en los marcos regulatorios y las obras públicas. En el enfoque centralizado, surgen nuevas leyes de uso y subdivisión de suelos, incluidas enmiendas a las leyes de expropiación, los presupuestos nacionales regionales, y los planes de expansión de la ciudad. Este enfoque tiene por objeto desarrollar nuevo suelo urbano donde construir viviendas sociales masivas con el fin de aumentar el parque de viviendas y reducir su precio para que sea más accesible a los grupos de bajos ingresos. En el enfoque basado en la ciudad, las reformas de política se refieren a la renovación urbana, la revitalización o renovación, según los casos. La expansión de la ciudad (horizontal) o densificación (vertical) suelen ser

los principales cambios promovidos. Diversas formas de optimizar las infraestructuras existentes, incluyendo las redes de agua y saneamiento, transporte público, escuelas y servicios de salud, son también cuestiones claves de los programas de renovación urbana y revitalización con componentes de mejoramiento y prevención de la informalidad, en el contexto de una estrategia para toda la ciudad.

En el modelo basado en el asentamiento informal, la reforma política más relevante es la regularización de suelos, que surge de las demandas de los habitantes por la tenencia. La oferta de infraestructura se exige como clave de mejora y se combina a menudo con modelos de autoconstrucción de viviendas e infraestructuras, y micro-finanzas dirigidos a generar ingresos, con el fin de mejorar las condiciones de supervivencia y desarrollo de los habitantes de los asentamientos.

La estrategia financiera en el modelo centralizado utiliza fondos rotatorios generados a través de impuestos asignados por el gobierno, y puede incluir la captura de valor del suelo. La estrategia financiera depende de la articulación entre los sectores públicos y privados en el desarrollo de suelo para los pobres. En el modelo basado en la ciudad, la estrategia financiera combina articulación público-privada, ya que es precisamente dicha articulación la que proporciona sustentabilidad a los planes, con captación de plusvalías urbanas, a partir de mecanismos que permiten transferir recursos de actividades en zonas rentables de la ciudad a actividades y zonas menos rentables, procurando revertir de esta manera procesos incipientes de segregación y fragmentación urbana. En el enfoque basado en el asentamiento informal, la estrategia financiera se basa en fondos rotatorios y, dependiendo del caso, son gestionados por comunidades y financiado por diversas partes interesadas, como organizaciones comunitarias, donaciones de caridad o el ahorro de las comunidades de bajos ingresos.

La cuestión de la participación exige una atención especial, ya que es fundamental para estos programas. En el enfoque centralizado, la participación es entendida esencialmente como una negociación entre los hogares, el Estado y el individuo, por lo general sin la

		Enfoques de mejoramiento y prevención de informalidad		
		Centralizado	Basado en la ciudad	Basado en el asentamiento informal
Iniciativa (¿Quién empieza el proceso?)		Estado nacional/Presidencia/Ministros	Autoridades urbanas/intendente -alcalde	Líderes comunitarios/ONGs
Instituciones involucradas (¿Quién participa?)		Ministerios	Sector privado/otros municipios/Nación/Provincia	ONGs/Donantes/Partidos políticos/ grupos religiosos
Estrategia espacial (¿Dónde se coloca el foco?)		Dirigido a todos los asentamientos informales a nivel nacional	Dirigidos a los asentamientos más problemáticos para la ciudad o ubicados en terrenos más caros	El mejoramiento exitoso de un asentamiento lleva a replicar el modelo en otros asentamientos, creando redes
Reformas de políticas (¿Qué leyes y programas cambian?)	Marco regulatorio	Nuevas leyes incluyendo expropiación, presupuestos, etc. Ciudad en expansión.	Revitalización y renovación de áreas urbanas estratégicas para expansión de las ciudades	Movilización política para presionar para la de regularización de parcelas en asentamientos informales
	Intervención física y social	Producción masiva de vivienda social e infraestructuras	Optimizar infraestructuras existentes	Provisión de infraestructuras y micro-finanzas
Estrategia financiera (¿Quién y cómo moviliza los recursos necesarios?)		Fondos generados a través de impuestos transferidos localmente	Articulación público-privada. Captación de plusvalías	Fondos rotatorios y donaciones gerenciadas por las propias comunidades
Tipos de participación (¿Quién participa y decide?)		Estado como el principal actor	Autoridades urbanas y sector privado como decisores	Habitantes informales defendiendo sus derechos
Recursos humanos involucrados (¿Quién implementa?)		Alta capacidad técnica (Universidades y Ministerios)	Gestión compartida entre oficiales municipales y firmas privadas	ONGs y líderes movilizando comunidades
Evaluación (¿Qué fue positivo y qué negativo?)	Ventaja	Altamente eficiente en términos de intervención física. Buena coordinación entre partes. Tiene más posibilidades de prevenir informalidad usando recursos nacionales	Integra varios sectores de la sociedad haciendo más sustentable el proceso. Tiene chances de prevenir informalidad en tanto pueda expandir la superficie de la ciudad	Altamente participativo y con una fuerte propiedad comunitaria. Abre una ventana de oportunidad para desarrollar un proceso genuino de desarrollo
	Desventaja	Baja participación. Sustentabilidad depende de la continuidad del gobierno central. Muy costoso en tanto depende solamente de fondos públicos	Puede llevar a la segregación si se basa puramente en la captación de plusvalías. Difícil de replicar en otras ciudades al depender de procesos autónomos y relacionados con la idiosincrasia de una ciudad	Débil en la prevención, el mejoramiento alienta a más gente a vivir en condiciones de informalidad si no es coordinado apropiadamente con autoridades nacionales y urbanas

TABLA 5

Análisis comparativo de enfoques de mejoramiento barrial y prevención de asentamientos informales. Fuente: Elaboración propia.

ayuda de organizaciones intermediarias, en la que el Estado ofrece una casa o simplemente dinero para los hogares afectados por la mejora de los planes. En el enfoque basado en la ciudad, se trata de la asociación entre las autoridades municipales y destacados actores del sector privado. Dependiendo de las particularidades de cada caso, los habitantes informales pueden tener algo que decidir o no. Si los habitantes de asentamientos informales tienen voz y voto en el proceso de mejoramiento de sus barrios, por lo general es en el nivel de consulta y elaboración de un plan de mejoramiento. El modelo de la informalidad puede ser considerado como el más participativo, ya que históricamente surgió como iniciativas “de abajo hacia arriba”, donde algunas comunidades movilizadas, encabezados por líderes comunitarios, presionaron a las autoridades para la mejora de sus barrios.

Los recursos humanos que cada modelo requiere o

es capaz de movilizar difieren de manera sustancial. El enfoque centralizado es capaz de movilizar a los técnicos altamente calificados y los burócratas para trabajar como parte de la maquinaria estatal. Ellos están bien preparados para ofrecer planes que dependen de los recursos públicos, incluidos los fondos y la coordinación con otros organismos públicos (ministerios, localidades, etc.). Las técnicas tradicionales de planificación son la principal herramienta para diseñar y llevar a cabo estos planes, pero muchas veces se enfrentan problemas estructurales relacionados con la ineficiencia de la burocracia estatal. En el modelo basado en la ciudad, la gestión de los programas de mejoramiento y prevención es compartida entre las autoridades municipales y las empresas privadas, y a menudo se recurre a consultores externos en la elaboración de productos claves, tales como planes físicos, movilización de recursos, etc. En el modelo basado en un asentamiento informal, el diseño de los programas de mejoramiento y preven-

TABLA 6

Síntesis de los casos de estudio.
Fuente: Elaboración propia.

	Centralizado	Basado en la ciudad	Informal	Mixto
País	Egipto	Brasil	India	Sudáfrica
Nombre del programa. Estructura institucional	Fondos nacionales para desarrollo de asentamientos informales. Presidencia de la Nación. Consejo de Ministros.	Favela Barrio Municipalidad de Río de Janeiro.	Ahmedabad Slum Upgrading Networking Programme. Corporación Municipal de Ahmedabad.	Slum Networking for Cities without Slums. South African Homeless People Federation (SAPF).
Fechas claves	Fase I: 1994 – 2004 Fase II: 2004 – 2008 Fase III: 18/10/2010 Fondo para el desarrollo de asentamientos informales.	Antes de 1970. Erradicación. Después de 1980. Urbanización. 1993-2000. Primera fase. 2000 hasta hoy, vuelve a un fondo revolvente de US\$ 4,500 por familia.	Desde '90s Ahmabad apoya el mejoramiento del hábitat informal. 2004. gana el premio de Dubai de mejor práctica (2006). 2008. Primera parte completada.	1994. Creación de South African Homeless people federation (SAPF). 2000. SAPF acuerda con la federación de habitantes informales trabajar en un programa de ciudades sin asentamientos (cities without slums).
Logros	500.000 nuevas unidades de vivienda. Nuevas leyes de Expropiación.	Ley nacional para tratar con la informalidad (Estatuto de la Ciudad) 500.000 hogares recibiendo soluciones habitacionales (2003).	45 comunidades informales beneficiadas, cubriendo 8,348 hogares y 39.045 individuos (2008).	Esquemas de ahorro y crédito para la vivienda propia. Más de 80.000 socios a nivel nacional.
Factor desencadenante	Emergencia: Deslave enterrando residentes informales. Prioridad por áreas inseguras.	Articulación público-privada acordando trabajar la informalidad sobre distintas prioridades.	Redes voluntarias de habitantes informales apoyadas por donantes.	Era de post apartheid y elecciones de 1994 en Sudáfrica.

ción suele estar a cargo de habitantes informales, apoyados por ONGs y organizaciones comunitarias, mientras que la ejecución del programa involucra como mano de obra a habitantes de asentamientos mediante contratos comunitarios.

La ventaja del modelo centralizado es que los resultados son altamente eficientes en cuanto a las intervenciones físicas y en la introducción de cambios estratégicos en los marcos regulatorios. Los programas tienden a una mejor coordinación en términos de ejecución, por lo que existen mayores posibilidades de prevenir la formación de nuevos asentamientos. Las principales desventajas que presenta son la falta de participación de la población involucrada, la posibilidad real de desalojar a los habitantes informales por la fuerza, las desigualdades y la mala planificación derivada del estilo de gestión. El enfoque centralizado tiene una tendencia a ser muy costoso, ya que se basa principalmente en los fondos del estado, canalizados a través de las grandes burocracias, generalmente ineficientes. En situaciones con poca transparencia, los fondos corren el riesgo de ser objeto de apropiación indebida, mientras que la falta de una amplia participación de los actores puede llevar a decisiones que no cumplen con las necesidades de los habitantes informales o la

tendencia a manipular los programas para favorecer a grupos cercanos al poder central. El enfoque basado en la ciudad tiene la ventaja de que integra varios sectores de la sociedad, haciendo el proceso más sostenible. La desventaja es que puede segregar si se basa sólo en la captura del valor de la tierra, previéndose desplazamientos posteriores generados por la propia tendencia segregadora del mercado. Cuando los habitantes de asentamientos no son parte del proceso de toma de decisiones, estos riesgos aumentan. Como estos programas son “a medida” y diseñados en función de los actores de cada ciudad, tanto públicos como privados, pueden ser difíciles de replicar en otras ciudades.

El modelo basado en el asentamiento tiene la ventaja de incluir la participación de sus habitantes. Además, abre una ventana de oportunidad para un verdadero “desarrollo”, evitando la reubicación de los habitantes y creando oportunidades de generación de ingresos. La desventaja es que es débil en la prevención de barrios marginales, alentando a más personas a aprovechar las ventajas proporcionadas por el modelo de radicación si no se coordina adecuadamente con las autoridades municipales y nacionales.

La cuarta alternativa, que integra los aspectos de

los tres enfoques, puede aprovechar la integración de los aspectos positivos y minimizar las desventajas de cada uno. En la próxima sección, se presentan distintos casos de estudio que ilustran cada uno de los modelos desarrollados: el Programa de Mejoramiento de Asentamientos Informales de Egipto, en representación del enfoque centralizado; el Programa “Favela Barrio” de Brasil, que ejemplifica los programas basados en la ciudad; la “Red de Barrios Marginales” de Ahmadabad, India, representando las iniciativas informales; y la “Federación de habitantes sin hogar y de los tugurios” de Sudáfrica, que representa la cuarta alternativa que combina los tres enfoques simultáneamente. La Tabla 6 resume detalles útiles para entender los objetivos, el marco institucional, las estrategias de ejecución y los resultados obtenidos aplicando los cuatro enfoques.

La experiencia de Egipto ilustra la capacidad de un estado centralizado para construir viviendas en forma masiva, atendiendo las prioridades nacionales de emergencia. Es importante tener en cuenta que el programa fue una respuesta inmediata de la oficina del presidente a una crisis creada por un deslizamiento de tierra, que sepultó a un número significativo de habitantes informales. El evento influyó en los criterios aplicados por el gobierno para definir y priorizar las intervenciones en los asentamientos informales en zonas peligrosas. Esta política se vio fortalecida por la definición del mejoramiento de asentamientos informales como una cuestión de “salvar vidas” y la consideración del estado como garante de la seguridad de su población. El gobierno demostró así su capacidad para la construcción masiva de viviendas y el suministro de infraestructura. El marco legislativo centralizado facilitó la política de reforma, basada en la aplicación de leyes y reglamentos nuevos de expropiación de suelos y la asignación de fondos públicos. Sin embargo, la participación se ha reducido a la negociación entre el Estado y los individuos, dejando un espacio pequeño para la discusión de la comunidad o la movilización. La Figura 37 muestra el mapa de Egipto con la localización de los proyectos y fotos de las áreas antes y después de las intervenciones.

La experiencia brasileña presenta un proceso histórico en el que el gobierno, después de décadas de políticas de erradicación, introdujo cambios estratégicos en las políticas relacionadas con la urbanización de asentamientos informales. El proceso se inició a mediados de 1980, pero se formalizó en 1993, cuando se emitió un decreto para invertir fondos públicos en la mejora de asentamientos (favelas). Más tarde, se incorporaron nuevos componentes, como los fondos rotatorios para realizar infraestructura básica consensuada en forma participativa en distintas fases (1993-2000 y 2000). Específicamente, tales intervenciones se dirigieron a las zonas en riesgo, propensas a inundaciones, deslizamientos, etc. La Figura 38 ilustra algunos de los proyectos que muestran



FIGURA 37

Experiencia egipcia.
Fuente: Ministry of Lands.
Egypt. Slum upgrading
projects.

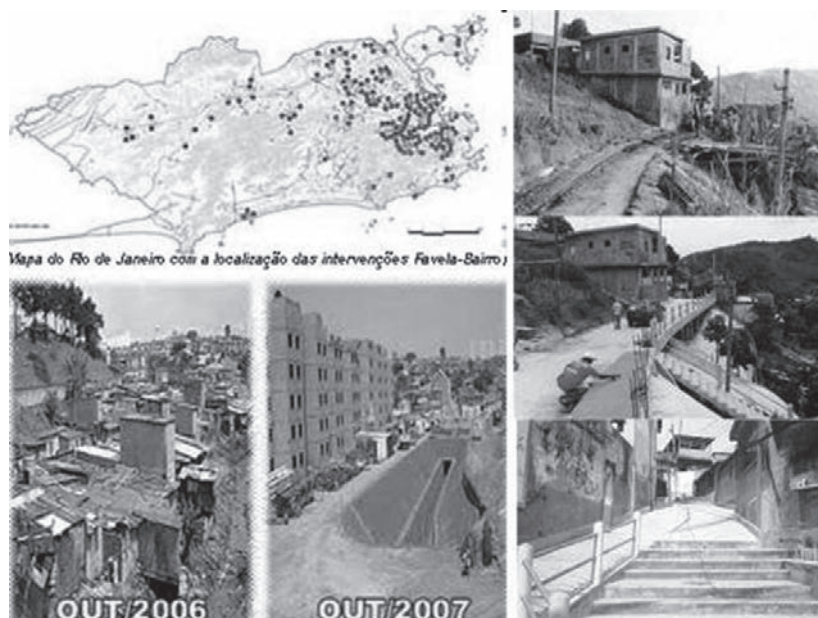


FIGURA 38

Mapa de Río de Janeiro
que muestra la ubicación
de los barrios marginales
más importantes
antes y después de las
intervenciones.
Fuente: Portal da Prefeitura
Rio de Janeiro. http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm.

para fomentar la construcción de viviendas de bajos ingresos por el sector privado.

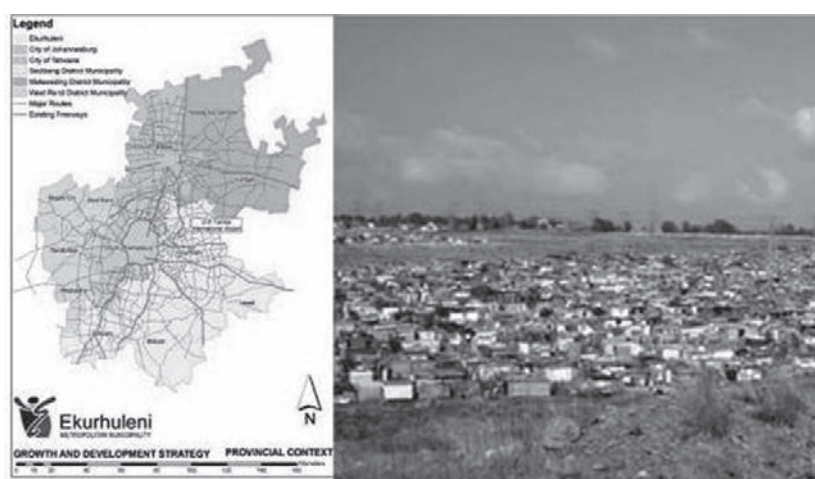
La experiencia de Ahmadabad en India ilustra la movilización comunitaria y el empoderamiento a través del mejoramiento y prevención de asentamientos informales. El programa se ha centrado en la potenciación de los asentamientos a través de redes

**FIGURA 39**

Barrio Ahmadabad,
Programa de creación de
redes microempresarias
vecinales.
Fuente: Gautam Municipal
Commissioner. [http://
www.fig.net/pub/fig2008/
papers/sfs03/sfs03_01_
gautam_3113.pdf](http://www.fig.net/pub/fig2008/papers/sfs03/sfs03_01_gautam_3113.pdf)

que promueven una estrategia socio-espacial, dirigida específicamente a la generación de ingresos, a la mejora de la salud y a los servicios de educación, todos ellos en conjunto coadyuvando en mejoras progresivas de vivienda a través de la auto-ayuda. Cuarenta y cinco barrios lograron construir en forma sistemática infraestructuras estratégicas para facilitar el desarrollo de microempresas y mejorar las viviendas de los barrios más pobres (agua, saneamiento y energía, especialmente). La Figura 39 presenta el mapa de localización e imágenes antes y después de las intervenciones.

La experiencia de Sudáfrica es una combinación de los tres casos anteriores. A partir de un enfoque basado en el asentamiento y con una agenda clara de promoción de derechos humanos, el programa se convirtió en una iniciativa nacional, de la que surgió una federación

**FIGURA 40**

La experiencia de
Sudáfrica. De la estrategia
de la resistencia a la
“Federación Nacional
de habitantes sin hogar
y de bajos recursos”.
Fuente: Cities Alliance.
Slum Upgrading Up Close.
Experience of six cities.
[http://www.citiesalliance.
org/sites/citiesalliance.org/
files/su-up-close_0.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/su-up-close_0.pdf)

de familias sin vivienda que llegó a nuclear a 80.000 hogares. Funciona a través de la afiliación voluntaria, las familias pueden participar en planes de ahorro y crédito destinado a financiar soluciones habitacionales. Esta federación es muy poderosa en términos de promoción, ya que es capaz de influir significativamente en los cambios de políticas a nivel nacional, incluidos los modelos de mejoramiento y prevención. Ha promovido en varias ciudades la iniciativa de “ciudades sin

asentamientos informales”, fruto de la asociación de los esfuerzos del gobierno y diversas organizaciones internacionales (incluida la Alianza de las Ciudades, la Agencia Hábitat de las Naciones Unidas, etc.). Recientemente, un emprendimiento conjunto de la Alianza de las Ciudades (Banco Mundial) ha dado lugar a estrategias dirigidas a cumplir objetivos de corto y largo plazo en la ciudad de Ekurhuleni.

SEGUNDA PARTE

LOS CASOS DE ESTUDIO

2.1. BUSCANDO EL RUMBO: HIPÓTESIS, EXPERTOS Y DIÁLOGO CON LOS VECINOS DE LOS DISTINTOS BARRIOS

Una primera actividad fundamental en todo ejercicio de planificación es saber cuáles son las causas de los problemas. Si bien en la temática urbana-habitacional se conjugan una multiplicidad enorme de factores, las causas de los problemas no son las mismas en todo el mundo, variando de país en país y de ciudad en ciudad. Puede que en una localidad determinada la causa fundamental sea la especulación inmobiliaria que encarece los terrenos e impide que los sectores sociales menos pudientes puedan afrontar el acceso a la vivienda y los servicios urbanos con sus propios recursos. O podría ser que el costo de la construcción, por la escasez de materiales en la región, dispare los precios de las viviendas y ésta sea la causa por la cual los sectores más vulnerables pueden acceder a un lote, pero no a una vivienda construida con materiales permanentes. También puede que no existan buenos servicios de transporte público, y el costo de traslado, en términos económicos y tiempos de viaje, lleve a que los más pobres no puedan ahorrar lo suficiente para financiar sus viviendas. También podría ser una causa la ausencia de mecanismos financieros, como los créditos a largo plazo. En la mayoría de los casos, no se trata de un factor que explica toda la problemática sino de una combinación de factores.

Para descubrir tal conjunto de factores es necesario plantear lo que en investigación urbana se conoce como una hipótesis. Una hipótesis es una suposición que busca validarse a través del trabajo de campo, procurando verificar en qué medida es cierta. Si se comprueba fehacientemente que es verdadera, se dice que la hipótesis se corrobora. Si se demuestra su falsedad, se refuta y de esta manera puede avanzarse en el conocimiento de las causas del incumplimiento del *Derecho a la Ciudad*.

Como instrumento de indagación, “La Brújula” plantea una serie de hipótesis de “arranque”, que buscan ilustrar a partir de la selección de casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires, cuáles han sido las causas del incumplimiento del *Derecho a la Ciudad*. Los casos seleccionados tienen como denominador común su condición de segregación y fragmentación notable, diferenciándose en su localización, que condiciona sus respectivas densidades, tipologías habitacionales y los perfiles socio-económico y culturales de su población.

Las hipótesis planteadas han sido desarrolladas en un trabajo de investigación¹⁰ que analiza los instrumentos que pueden aplicarse para la consecución del *Derecho a la Ciudad*. A continuación, se presentan tales hipótesis y una síntesis del desarrollo conceptual realizado a partir de dos tipos de indagación: A especialistas en el tema de la planificación urbana-habitacional, y a vecinos de las diversas áreas seleccionadas y sus tres subsectores (loteos económicos, complejos habitacionales e informalidad).

Académicos

Las preguntas destinadas a académicos buscan explorar las hipótesis planteadas inicialmente, que se fueron desarrollando a lo largo del trabajo. Más allá de los resultados específicos de los cuatro casos de estudio seleccionados, se ha buscado indagar cómo los diversos temas tratados aportan instrumentos y enfoques útiles para llevar adelante procesos de planificación urbana-habitacional. Las diversas hipótesis poseen entre sí una correspondencia, de modo que plantean un hilo de razonamientos que intenta poner en evidencia la trama de factores que intervienen en la proliferación de viviendas subestándar, segregación socio-territorial y fragmenta-

10 PICT 07 01758 (2009-2012) www.urbanhabitat.com.ar. La investigación indagó un conjunto amplio de preguntas relacionadas con las causas de los problemas de urbanización expresadas en forma de segregación de sectores urbanos y fragmentación entre sus distintas áreas.

ción, así como establecer en qué medida la planificación fundamentada en el *Derecho a la Ciudad* puede intervenir revirtiendo estos procesos. Se coloca entre paréntesis el nombre del especialista que aportara el concepto, reconociendo su autoría. En una segunda instancia, se presenta un resumen de los resultados del taller realizado, reproduciendo el diálogo entre académicos que han discutido los diversos aspectos relacionados con la cuestión de la planificación y el *Derecho a la Ciudad*.

Entre los temas que surgieron en el debate se destacan los siguientes:

El aporte del *Derecho a la Ciudad* a la planificación urbana-habitacional

¿Qué significa el *Derecho a la Ciudad*? ¿Es una declaración de principios o una expresión de deseo? ¿O se trata en realidad de un nuevo paradigma de planificación urbana-habitacional que a partir de los derechos humanos como eje conceptual, viene a revertir las prácticas tradicionales que privilegian la inversión privada y la especulación por sobre derechos humanos elementales, medibles a partir de un conjunto de indicadores cuanti y cualitativos complementarios?

"El Derecho a la Ciudad aporta una mirada de la ciudad actual más equitativa donde los distintos actores sociales (sobre todo los más vulnerables) puedan llegar a tener mejores posibilidades para su desarrollo" (Collado). "El aporte consiste en que la dimensión de derechos es más compleja y completa que la de prestación de servicios tradicional" (Olmos). "Aporta a nivel simbólico como factor de concientización, como "bandera" para los sectores sociales carentes y para la elevación del piso de la producción urbana socialmente aceptable y deseable" (Szajnberg). "Complementa el derecho al hábitat, agregando el componente urbano y socio-cultural en el que se inserta el hábitat" (Carmona).

La investigación de las distintas escuelas y perspectivas culmina en el enfoque del *Derecho a la Ciudad*, como síntesis de la búsqueda de la humanidad por encontrar soluciones posibles a los problemas que enfrenta un sector importante de la población. La importancia de este enfoque es que renueva la visión tradicional del planeamiento territorial de carácter normativo, para incorporar una cuestión clave de legitimidad: los derechos humanos. Ya no se trata de ordenar el desarrollo de las ciudades de modo que funcionen bien para todos igualmente, sino que se asuma las enormes diferencias socio-habitacionales que existen y se procure el derecho de todos los habitantes a alguna solución habitacional digna. Esta visión legal de derechos, como bien señalara David Harvey, no es aplicable solamente a los bienes existentes, sino sobre todo a la posibilidad que gozan todos los habitantes de influir en los procesos de producción y usufructo del confort y plusvalías generadas por las ciudades.



El *Derecho a la Ciudad* es interpretado de forma disímil en distintos países. En algunos implica un cambio profundo en sus paradigmas de planificación territorial, al introducir otras formas de concebir la ciudad y la distribución social de lo que en ellas se produce. Para otros países, el *Derecho a la Ciudad* es una declaración de principios a alcanzar. Sin embargo, en todos los casos se sustenta la idea que el *Derecho a la Ciudad* es un derecho fundamental para el cumplimiento progresivo de los restantes derechos humanos, incluyendo el derecho a la vivienda, a los servicios urbanos y a la no discriminación. En algunos países, ha implicado un cambio de paradigma en la práctica de la planificación urbana-habitacional, modificando los marcos regulatorios de modo tal que los gobiernos deben cumplir con ciertos estándares dirigidos a facilitar la redistribución de plusvalías urbanas para llevar adelante procesos de desalojos forzados, intervenciones en el hábitat informal o producción de vivienda social. El "Estatuto de la Ciudad" en Brasil plantea un antecedente muy relevante al respecto para América Latina. Para aquellos países donde tales reformas no han ocurrido todavía, el *Derecho a la Ciudad* significa un ideal a alcanzar, y como tal sirve como catalizador y dinamizador de la organización de los sectores postergados en pro de la mejora permanente de sus condiciones de vida y posibilidades de progreso a futuro. En palabras de Harvey (2010), el *Derecho a la Ciudad* es esencialmente el derecho a ser parte del cambio, a participar para hacer ciudades donde todos puedan vivir mejor.

Las variables e indicadores claves del *Derecho a la Ciudad*

¿Puede sostenerse en forma consistente un conjunto de variables e indicadores que den cuenta cabalmente del *Derecho a la Ciudad*? ¿Es la vivienda digna, la tenencia de suelo, las infraestructuras y el equipamiento urbano? ¿Es la posibilidad de disponer acceso

FIGURA 41

Imagen de académicos discutiendo las hipótesis en torno a la planificación urbana-habitacional.

Fuente: Elaboración propia.

a la educación y la salud? ¿Qué peso tiene el acceso a medios de generación de ingresos? ¿O debe incluirse también un componente de participación pública imprescindible para materializar este derecho?

"Acceso a una amplia mayoría de servicios para toda la población" (Collado). "Servicios públicos de calidad con carácter universal, al suelo y a la vivienda digna" (Olmos). "Capacidad de usufructo de la ciudad. Las variables deben complementar lo físico (infraestructura y equipamiento) con lo cultural (educación, salud, etc.)" (Carmona).

La investigación realizada a partir de los casos de estudio, intentó trabajar un conjunto amplio de variables e indicadores, procurando indagar qué influencia tiene cada uno en forma relativa en la generación de factores que impiden la construcción del *Derecho a la Ciudad*. La investigación demuestra que las variables claves se relacionan con cuestiones socio-habitacionales.

La segregación y fragmentación socio-territorial como fracaso de la planificación urbana-habitacional

¿Puede sostenerse que la segregación y fragmentación urbana es una evidencia del fracaso de la planificación urbana-habitacional? ¿Cuáles son las razones de dicho fracaso?

"La segregación requiere de análisis más finos que no siempre se manifiestan espacialmente" (Collado). "La segregación conlleva polarización social y promueve la reproducción del círculo de la pobreza y la exclusión" (Olmos). "La segregación y fragmentación deben entenderse también en el contexto específico geo-político, social, cultural y de desarrollo de un país y una ciudad determinada para asumirse como fracaso de la planificación" (Szajnberg). "La segregación y fragmentación reflejan el fracaso de la planificación en su devenir histórico, resultado de la simultaneidad de muchos procesos, tales como las migraciones, la erradicación forzada, las escasas oportunidades laborales" (De Sárraga).

La reconstrucción del proceso de urbanización de las áreas seleccionadas en los casos de estudio relevantes, pone en evidencia la correlación entre los fenómenos de multiplicación de la vivienda subestándar, la expansión de la segregación y la fragmentación con la falta de aplicación o ausencia de políticas urbanas, materializadas en normativas y obras públicas. En los cuatro casos pudo observarse que aún cuando existiesen determinadas obras públicas, tales como provisión de infraestructuras o viviendas, la carencia de un marco regulatorio adecuado para distribuir las plusvalías urbanas entre los sectores menos favorecidos terminó reproduciendo los fenómenos de segregación y fragmentación que los modelos de planificación

urbano-habitacional procuraban evitar. En el devenir histórico de cada área de estudio pueden advertirse cambios en los enfoques de intervención en el territorio, aunque no pueden verificarse todavía mejoras significativas en la gestión concreta de los problemas.

Los factores que explican el incumplimiento del Derecho a la Ciudad

¿Cuáles son los factores más importantes para explicar el incumplimiento del *Derecho a la Ciudad*? ¿Cómo influyen distintas dimensiones temáticas, tales como lo físico, lo social, lo económico, lo ambiental y lo cultural y de que manera se condicionan entre sí?

"La falta de políticas públicas e inversiones, falta de control del estado y el accionar sin control del mercado inmobiliario" (Collado), "Inexistencia o baja calidad de los bienes públicos, inaccesibilidad, todo lo cual lleva a la reproducción de la pobreza" (Olmos); "las imperfecciones propias del sistema capitalista y factores súper estructurales, ya que en mayor o menor medida todas las gestiones incurrir en el mismo déficit, por inoperancia o falta de voluntad política" (Szajnberg). "Se explica a partir de la organización sobre polos asimétricos enquistados en diferentes estratos del poder, tanto públicos como privados. Ello deriva de un proceso histórico que comienza en la fundación de Buenos Aires y continúa hasta nuestros días" (De Sárraga).

La investigación dio cuenta de los factores que obstaculizan el cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*, verificando de alguna manera lo sostenido por los expertos, tanto en términos de ausencia de obras públicas como de marcos regulatorios. La dimensión histórica mencionada en algunas referencias se tomó en consideración al reconstruir los casos de análisis a partir de sus respectivas historias de urbanización. A su vez, el análisis del déficit de obras públicas y marcos regulatorios fue incluido en la metodología de relevamiento de "La Brújula", en un formato que permite rápidamente identificar donde se encuentran los obstáculos y, a partir de ellos, desarrollar posibles soluciones a través del trabajo conjunto de los vecinos con las autoridades locales.

Localización, transporte y precio del suelo bloquean el cumplimiento del Derecho a la Ciudad

¿El *Derecho a la Ciudad* se relaciona con la proximidad al centro y al transporte público? Distintos trabajos sostienen que el *Derecho a la Ciudad* está íntimamente vinculado al acceso a medios de empleo, educación y servicios. Este acceso depende esencialmente de la capacidad del transporte público de trasladar grandes cantidades de personas a precios accesibles y tiempos razonables o, en su defecto, de la proximidad al centro/subcentro de la ciudad.

“Son sólo algunas de las variables que permiten explicar algunos procesos de segregación” (Collado), “Hay correlación entre localización, transporte y precio del suelo que permite explicar la existencia de segregación y fragmentación socio-territorial (Olmos).

El relevamiento realizado puso en duda el supuesto que la localización central tiende a disponer de mejor accesibilidad al resto de la ciudad. De hecho hay que diferenciar entre el costo y tiempo de viaje y la accesibilidad, entendida como la capacidad de los residentes de satisfacer sus necesidades laborales y sociales. La ausencia de ofertas de empleo, servicios sociales de calidad y espacios recreativos resultaron determinantes en la necesidad de traslados de los vecinos entrevistados en las áreas seleccionadas, pesando significativamente en sus gastos. El resultado final es que los vecinos ubicados en zonas más periféricas, frente a la ausencia de ofertas de transporte, tienden a desarrollar estrategias para satisfacer sus necesidades directamente en sus barrios, minimizando su necesidad de desplazarse. Esto lleva al aislamiento de tales barrios, los cuales al no poder acceder libremente a ofertas de empleo y de servicios convenientes, tienden a encerrarse en sí mismos, desarrollando múltiples problemas sociales.

Las experiencias de Curitiba (Brasil) y, más recientemente, Medellín (Colombia) han sido paradigmáticas por implementar modelos de desarrollo urbano sustentables a través del transporte público. El caso de Curitiba, denominada la “ciudad ecológica”, ganó múltiples premios por haber logrado establecer un sistema de transporte público que por su eficiencia y previsión, permitió al gobierno organizar la expansión del proceso de desarrollo urbano y no a la inversa, es decir, que el fenómeno de urbanización se desarrolle con anterioridad a la provisión de transporte. En el caso de Medellín, la provisión de servicios de transporte público a asentamientos informales, complementariamente de una operatoria de regularización de terrenos y desarrollo de infraestructura básica, ayudó a que zonas segregadas y fragmentadas de la ciudad iniciaran un proceso sostenido de mejoramiento.

En la investigación realizada en Buenos Aires, el análisis comparativo de casos localizados en distintas zonas de la ciudad de Buenos Aires y en las tres coronas metropolitanas, tiende a demostrar que la disponibilidad de transporte público *per se* no es suficiente para asegurar el cumplimiento progresivo de derechos. Es necesario incorporar la cuestión del precio y de los tiempos de viajes para entender mejor su aporte en la construcción del *Derecho a la Ciudad*. Las localizaciones próximas a las áreas centrales constituyen una ventaja para las clases populares en términos de acceso a la ciudad y a sus diversas oportunidades de educación, empleo, etc., disminuyendo los costos y tiempos de viaje.

El caso de Buenos Aires es particular por tratarse de una metrópolis en la que desde muy temprano se dispuso de ofertas masivas de transporte público subsidiado y, por ende, las diferencias de precios y costos de vida entre localizaciones diversas tendieron a aminorarse. Sin embargo, en la medida en que tales subsidios tiendan a mermar, puede preverse que la distribución de la población seguirá una cierta lógica de localización en función de los recursos disponibles: Las clases más acomodadas, se mantendrán en el centro de la ciudad o en la periferia, donde pueden gozar de mayores espacios porque pueden solventar el costo de desplazamiento desde el centro o sub-centros, donde siguen funcionando los grandes centros de empleo; las clases medias y medias-bajas, en los distintos cordones metropolitanos, donde existe oferta de casas baratas en el mercado formal e informal de vivienda a costos de transporte accesibles y, finalmente, las clases bajas en los centros urbanos, donde el costo de transporte es mínimo, pero las alternativas habitacionales tienden a ser exclusivamente informales o en localizaciones periféricas, alejadas generalmente de los medios de transporte, lo que implica altos costos para acceder a los centros urbanos. Los programas de regularización de la informalidad y construcción de vivienda social en distintas localizaciones juegan un papel fundamental en la atracción o expulsión de sectores sociales de ciertas áreas.

Eficiencia/efectividad en la producción de oferta de hábitat popular por el Estado, el mercado y la informalidad

¿Quién es más eficiente/eficaz en la producción de hábitat popular: El estado, construyendo vivienda social e infraestructura; el mercado, generando lotes baratos donde los habitantes autoconstruyen sus viviendas, o la informalidad, mediante la toma de tierras y conformando asentamientos?

“Debería ser el estado. Cuando está ausente o es ineficiente se impone la informalidad vía ocupaciones o tomas de tierra o vías el mercado informal que explota la existencia de demanda insatisfecha. Los loteos económicos formales son beneficiosos, pero su existencia depende de una regulación adecuada de los usos de suelo y de la política fiscal sobre el suelo” (Olmos). “No es lo mismo la eficiencia en términos cuantitativos (por ejemplo, la cantidad de beneficiarios) que cualitativos (por ejemplo, considerando como excluyentes algunas variables como la dotación de infraestructuras o la buena accesibilidad). En primer lugar, hay que asumir que el mercado no está resolviendo el problema, sino que no sería necesario que se resuelva a través de la informalidad o de políticas estatales. En segundo lugar, la simple toma y ocupación de tierras no puede ser vista como una medida eficiente, ya que en realidad es una distorsión” (Szajnberg). “Desde cierta experiencia puede afirmarse que el estado difícilmente tenga intereses continuos tanto

entre los distintos estratos como entre las distintas gestiones (aún dentro del mismo signo político, no sólo para realizar obras sino aún para lograr integración social. El estado debiera viabilizar políticas y sostenerlas, no realizar materialmente. Mientras que el mercado privado, tampoco ha demostrado tener vocación de realizarlo en Latinoamérica. Ninguno parece estar lo suficientemente preparado para encarar este desafío" (De Sárraga). "Evidentemente hay un rol indelegable, inclusive constitucionalmente por parte del Estado, en la generación de una política de hábitat. No hay Derecho a la Ciudad sin previamente haber generado un derecho al hábitat. Por lo general, el estado es más receptivo al completamiento del stock de infraestructuras y equipamientos, porque hay un rédito político en su ejecución, más que en diseñar una política con múltiples alternativas" (Carmona).

Comparando las tres tipologías en los cuatro casos de estudio, la investigación pone en evidencia un ranking de cumplimiento de derechos a tomar en consideración. En los casos más periféricos (Barrio Padre Varela, en Luján, y Barrio San Carlos, en Moreno) se destaca la vivienda autoconstruida como la de mayor calidad; seguidos por los loteos económicos y la informalidad como los de menor calidad. En los dos casos más centrales (Villa Soldati y Villa Zagala), predominan los complejos habitacionales como la mejor opción midiendo variables socio-habitacionales, seguida por la vivienda autoconstruida en lote propio y la informalidad en último lugar. Este resultado de la investigación es digno de destacar, pues estaría demostrando la inconveniencia de la informalidad como forma de resolver con eficiencia y eficacia los problemas de vivienda y de acceso a la ciudad de los sectores populares, invitando en cambio a su prevención a través de políticas que tiendan a promover la urbanización de lotes económicos y la construcción de complejos habitacionales. Pero juntamente con estas conclusiones puede mencionarse también la realidad de expansión permanente de los asentamientos informales, respondiendo en general a la enorme demanda insatisfecha y la oportunidad de predios vacantes.

Si bien esta puede ser una pregunta "tramposa" al poner en comparación el accionar de actores con lógicas y modos de operar muy distintos entre sí, es válida como dinamizadora de pensamientos. Comúnmente se sostiene que la responsabilidad de alojar a la población que no puede pagar sus viviendas a precios de mercado es exclusivamente del estado. Si bien esto es cierto, la realidad parece demostrar que el problema de la falta de viviendas accesibles para las clases populares es solucionado mayormente por las propias comunidades afectadas, que autoconstruyen progresivamente sus viviendas o, en el mejor de los casos, es resuelto por el sector privado, generando ofertas accesibles a las clases populares.

La investigación realizada tiende a demostrar que las mejores condiciones ambientales son generadas por las soluciones formales (los barrios de casas baratas gestados por loteos económicos y viviendas autoconstruidas) pero implican un mayor costo de urbanización. Al contrario, las soluciones informales tienden a generar las peores condiciones socio-ambientales, indistintamente de su localización, pero con menores costos de urbanización, lo cual permite generar soluciones habitacionales precarias pero más accesibles y rápidas. A estas dos alternativas, se añade el estado generando vivienda social, la cual presenta razonables niveles socio-ambientales pero implica enormes costos de urbanización, lo que la torna poco competitiva como solución masiva al problema del déficit habitacional.

Alternativas como la regularización de lotes, acompañadas de procesos de mejoramiento barrial, surgen como formas más efectivas para mejorar cualitativamente las ofertas de hábitat popular por el estado. La comparación de los casos analizados ilustra también el hecho que las mejores soluciones habitacionales surgen de la complementariedad entre el estado, el mercado y el accionar de las propias comunidades, colaborando con su esfuerzo y recursos. Los casos demuestran que cuando el estado interviene mediante la construcción de complejos habitacionales, especialmente cuando se diseñan con densidades y escalas muy superiores a las de su entorno urbano, tiende a generar más problemas que beneficios. Por el contrario, cuando el estado logra articular esfuerzos propios con el mercado y las comunidades destinatarias, el resultado tiende a ser más sustentable, generando hábitat popular con precios accesibles y de mayor calidad.

Realización de obras públicas (vivienda, agua, saneamiento, pavimentos, etc.) como medio de construcción del *Derecho a la Ciudad*

¿Existe una correspondencia entre la construcción de complejos habitacionales en barrios populares y su posterior degradación? El relevamiento de la historia de diversos barrios parece demostrar que la irrupción de los complejos habitacionales como una forma posible de responder al derecho a la vivienda, tiende a generar complicaciones en el cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*, al promover la degradación de los barrios donde se localizó la intervención.

"Toda inversión en infraestructura y equipamiento es una forma de garantizar el Derecho a la Ciudad. No obstante, si la pregunta es si siempre el estado es el que debe realizar la inversión, la respuesta es que depende de dónde, especialmente en aquellas zonas donde existe una fuerte rentabilidad, producto justamente del alto nivel económico de la población residente" (Collado). "La obra pública puede serlo ya que es condición necesaria, pero debe estar asociada a una gestión destinada a favorecer la integración social y a no profundizar las condi-

ciones de segregación” (Olmos). “La obra pública sí minimiza, pero también contribuye a recrear círculos viciosos. Por ejemplo, localizaciones inadecuadas para vivir por motivos ambientales, las obras públicas terminan favoreciendo el asentamiento humano sin nunca dejar de resolver el problema en su totalidad” (Szajnberg). “El problema es muchísimo más complejo dado que abarca la salud física y mental, la seguridad, la integración social, etc. La obra pública sola no permite el acceso al derecho pleno. Si bien es un hecho físico que los sectores carentes de servicios valoran, la alta política luego agrega plusvalor condicionando a los beneficiarios” (De Sárraga). “La vivienda social siempre fue por detrás del problema y por lo tanto insuficiente. En todo caso es una respuesta, pero no debe ser la única. La realización de vivienda no es equivalente al Derecho a la Ciudad, sino al derecho a la vivienda, contemplado en la Constitución Nacional. Las infraestructuras y servicios sociales son los complementos urbanos que hacen al Derecho a la Ciudad”

El relevamiento de los casos muestra que, paradójicamente, las obras públicas realizadas producen impactos no siempre positivos en sus entornos. Esto tiende a corroborar la hipótesis que sostiene que la obra pública sin un adecuado marco regulatorio, que favorezca la redistribución de la renta urbana, pasa a ser parte del problema. La construcción de complejos de alta densidad en Soldati o de densidades medias en Zagala, que parecían resolver la problemática habitacional en la zona, fueron seguidos por innumerables obras públicas, que lejos de resolver la situación de deterioro en el sector, contribuyeron a profundizarlo. En ambos casos, cabe mencionar que tales complejos estuvieron destinados a alojar poblaciones erradicadas de otras zonas más prestigiosas de la ciudad, lo cual aporta un elemento revelador de la verdadera causa de su segregación. Ambos sectores fueron receptores de poblaciones vulnerables y las obras públicas nunca fueron realizadas en el marco de un plan de urbanización. Al contrario, generalmente estos planes fueron impuestos a los planes locales, los cuales debieron adaptarse en sus zonificaciones para que se permitiera su construcción. Esto refuerza la hipótesis que sustenta que el problema fundamental es que las obras públicas no fueron concebidas con una lógica de *Derecho a la Ciudad*, sino con una lógica fragmentada de provisión de viviendas, sin considerar el contexto urbano en el que se insertan. El divorcio entre obras públicas y normativas es un factor central en el incumplimiento del *Derecho a la Ciudad*.

El recorrido por la historia de los sectores urbanos estudiados permite establecer una relación entre la construcción de complejos habitacionales por el estado y la proliferación de asentamientos informales en sus inmediaciones. Las entrevistas realizadas a funcionarios y habitantes de las áreas de estudio refleja que las decisiones de localización de residentes infor-

males muchas veces estuvieron condicionadas por la presencia de parientes y conocidos beneficiarios de viviendas en complejos habitacionales. Es decir, los complejos podrían haber constituido una fuente de atracción de familias de escasos recursos, que al no conseguir alojamiento en ellos tendieron a asentarse en sus inmediaciones, aprovechando la existencia de terrenos e inmuebles desocupados. Los casos de Soldati y Villa Zagala son paradigmáticos en dicho proceso, ya que en ambos barrios la construcción de los complejos dio lugar a que se formaran asentamientos informales en sus inmediaciones.

La densidad y morfología de los complejos habitacionales y su influencia en los fenómenos de segregación y fragmentación urbana

¿Podría afirmarse que el diseño de los complejos habitacionales juega un papel fundamental en estos procesos de deterioro barrial? Por un lado, la concepción del complejo habitacional como una unidad auto-suficiente favorece su aislamiento y el impacto negativo en su entorno urbano. Sin embargo, los complejos de generación más reciente, concebidos con densidades menores, mejor adaptados a su entorno y respetando las tramas urbanas, tienden a producir menor degradación en la zona en que se localizan. De hecho, a veces son inductores de un proceso de revalorización.

“La fuerte densificación en los complejos del ‘50/’60 actuó como impedimento para su integración a la trama urbana” (Collado). “Densidad y morfología condicionan, como así también la localización” (Olmos). “Sí influye, pero no es lo único a considerar como factor de segregación” (Szajnberg).

La investigación realizada tiende a señalar que las densidades de los complejos influyeron en el deterioro barrial, profundizando las tendencias ya existentes a la segregación y especialmente, a la fragmentación urbana. El caso de Soldati es paradigmático al respecto, ya que fue concebido con una lógica de unidad autónoma. En el caso de Zagala, al ser los complejos de menor densidad, tendieron a adaptarse mejor a su entorno, aunque pueden reconocerse en los complejos posteriores nuevos problemas de segregación con respecto a su entorno a pesar de sus menores escalas. En el caso del barrio San Carlos en Moreno, puede apreciarse que los nuevos complejos comienzan a generar problemas por sus tramas urbanas insólitas, que los desconectan de todo sentido del entorno.

El distinto diseño de los complejos habitacionales en Soldati y Villa Zagala explica sus impactos diferenciales. Mientras en Soldati, por tratarse de grandes complejos con altas densidades, el impacto ha sido una alta concentración de sectores populares en un mismo espacio; en Villa Zagala, los complejos habitacionales fueron diseñados con la lógica de tiras de tres niveles. Puede observarse que la superficie mínima de los departa-

mentos en ambos complejos, paradójicamente dirigidos a familias numerosas, también ha desempeñado un factor relevante para explicar la causa de su “desborde” en zonas informales en las inmediaciones. Las familias extendidas, no contando con espacios vitales suficientes en sus departamentos, se vieron obligadas a vivir en forma informal en las inmediaciones. Por otro lado, existe un componente psicológico que se relaciona con la escala de los complejos. El Complejo Habitacional Soldati, al tratarse de una construcción de gran escala, tiende a generar un sentimiento de anomía y falta de identidad, que transforma los territorios circundantes en una especie de “tierra de nadie”, generando procesos de toma masiva de terrenos y demás fenómenos relacionados. Los complejos en Villa Zagala, en la medida en que sólo tienen tres pisos, permiten la administración de consorcios más efectivos que se ocupan del cuidado de sus espacios comunes. Además, en la medida en que los complejos habitacionales son pensados como entidades autónomas, con escasa vinculación con sus entornos, tienden a generar impactos negativos en el sentido de segregar y fragmentar territorios.

¿Es el divorcio entre regulaciones urbanísticas y obras públicas, tanto en vivienda como en infraestructuras, un problema central en las intervenciones del estado? Al operar con una lógica fragmentada de acción, el Estado termina actuando en forma superficial sobre el problema de la segregación y del déficit habitacional, condenando a determinados sectores urbanos a concentrar sectores de bajos ingresos, agravando procesos incipientes de degradación barrial a partir de su intervención.

Este problema puede observarse en los distintos casos relevados. Más allá de los éxitos o fracasos de los distintos planes, programas y proyectos aplicados en cada área, la ausencia de complementariedad entre marcos regulatorios y obras públicas en el accionar del estado, tiende a debilitar sensiblemente el potencial impacto de sus intervenciones. Un claro ejemplo de ello lo constituyen los códigos de planeamiento relevados en los casos de estudio, en los cuales si bien se establecen marcos que regulan el uso y subdivisión del suelo, tales normas están escasamente vinculadas a las obras públicas dirigidas a facilitar el acceso de los sectores populares a bienes estratégicos para su inserción en la ciudad.

Los códigos de planeamiento promueven el desarrollo industrial y, simultáneamente, facilitan la regularización de la informalidad, favoreciendo la convivencia entre espacios productivos y formas de alojamiento barato de la mano de obra. Estas áreas, que terminan concentrando sectores de muy bajos ingresos, alcanzan niveles significativos de densificación y hacinamiento, condicionando en forma estructural las posibilidades de supervivencia y desarrollo de sus habitantes. La comparación de densidades y niveles de hacinamiento entre los sectores estudiados y su entorno revela que poseen niveles más elevados en estos indicadores. Esta

problemática socio-habitacional, al no estar acompañada de obras de infraestructura correspondientes, deriva en situaciones de urbanización por debajo de los estándares aceptables de acuerdo a la ley, profundizando los procesos de segregación y fragmentación socio-territorial.

Influencia de las normativas que regulan la densidad, los usos de suelo y la morfología, etc., en la construcción del *Derecho a la Ciudad*

Otro problema fundamental es que las normativas urbanísticas no incorporan instrumentos de redistribución de la renta urbana, sino, por el contrario, favorecen su concentración. De alguna manera, el esquema tradicional de zonificación, carente de mecanismos de redistribución de las plusvalías generadas, tiende a permitir o inclusive favorecer la concentración de la riqueza. Esto produce un daño inmenso en las posibilidades de construcción del *Derecho a la Ciudad*.

*“Son variables que impactan sobre el precio del suelo y la vivienda, favoreciendo o perjudicando la construcción social de hábitat y en consecuencia la accesibilidad de los sectores de menores ingresos al suelo urbano y la vivienda” (Olmos). “Hay demasiados vacíos legales y en general la normativa está desactualizada y siempre aparece cuando el problema ya está instalado” (Vidal-Kopman). “Las normativas son las primeras pautas que no se respetan, porque resultan condicionantes económicos (por ejemplo, cuanto mayor es la superficie requerida para un uso o menor la densidad permitida esto repercute tanto en la economía formal como informal del proceso. Ahí se genera una contradicción” (Szajnborg). “Las normativas deberían incluir una promoción social amplia interna” (De Sárraga). “Las normativas urbanísticas determinando densidad, uso y morfología producen valor de suelo urbano. El código de planeamiento no es inocuo en el mercado de tierras, estimula o disuade la inversión pública y/o privada y desde este punto de vista juega un rol crucial en la construcción del *Derecho a la Ciudad*” (Carmona).*

El relevamiento de normativas incluyó el análisis de la Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, que afecta tres de los cuatro casos de estudio, y los códigos de planeamiento urbano. En ambos casos, puede verificarse que la normativa responde a una lógica de fomento de la especulación inmobiliaria, no contemplando casi en ningún caso medidas que incentiven la construcción de vivienda social, sino que, por el contrario, en muchos casos tiende a penalizarla al impedir la subdivisión de lotes de diez metros de frente para el desarrollo de viviendas colectivas realizadas por emprendedores privados. El estado de deterioro y abandono de los espacios públicos y la saturación de terrenos vacantes ocupados por la informalidad, presentan un escenario complejo de intervención urbana para mitigar o revertir procesos de segregación y fragmentación urbana.

La cuestión de la redistribución de la renta urbana ha ocupado un lugar destacado en la bibliografía especializada reciente. El análisis de la Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires ilustra claramente cómo los modelos clásicos de planificación territorial obstaculizan el acceso de los sectores populares a lotes y servicios urbanos, al aplicar en forma “uniforme” criterios de regulación de los usos de suelo, y al exigir la provisión de infraestructura y ciertas dimensiones mínimas de lotes, argumentando estándares de salubridad pública. En lugar de favorecer la distribución de oportunidades de acceso a la ciudad y a sus medios de producción de riqueza, las normativas terminan facilitando su concentración, haciendo más rentable las operaciones inmobiliarias, al inducir la concentración de sectores de mayores ingresos en un mismo espacio, con marcos regulatorios estables e inversión pública y privada disponible. Distintas alternativas para revertir este escenario conciernen una distribución más equitativa de los impuestos, procurando transferir recursos de zonas pudientes a las más desfavorecidas, así como la realización de obras de infraestructura estratégicas, tales como agua, cloacas y el tendido de electricidad o pavimentos en zonas donde sus habitantes no pueden afrontar las inversiones necesarias.

Los mercados de vivienda tienden a ser imperfectos por la falta de información sobre precios de suelo y de propiedades, tecnologías constructivas y diversas alternativas de acceso, dificultando el acceso a ofertas convenientes por parte de los sectores populares. También puede mencionarse la ausencia de regulaciones que incentiven la construcción de vivienda para sectores medios y medios-bajos. Asimismo, se advierte la ausencia de alternativas, tales como créditos a largo plazo, alquileres solidarios, etc.

Diversos trabajos de investigación advierten que los mercados inmobiliarios suelen funcionar a partir de una lógica especulativa, controlando información sobre precios de suelo y de propiedades, impidiendo a los más pobres acceder a las mejores ofertas y relegándolos a las ofertas más económicas y de menor calidad. No es que los pobres no accedan a mejores condiciones por falta de información, sino que al fluir la información primariamente a favor de los desarrolladores inmobiliarios y no de los líderes comunitarios, esta ventaja les permite maximizar su rentabilidad en desmedro de los grupos más vulnerables, que se ven siempre relegados a las condiciones peores de alojamiento. Asimismo, algunos trabajos sostienen que la falta de tecnologías y materiales constructivos influyen decisivamente en el encarecimiento de la vivienda popular y, en muchos casos, inclusive explica su ausencia en el mercado, perjudicando a los sectores populares que no acceden a otra posibilidad más que engrosar la lista de personas en viviendas construidas con materiales transitorios.

Alquileres y propiedades desocupadas para cumplir el *Derecho a la Ciudad*

¿Son los alquileres y propiedades desocupadas oportunidades para cumplir el *Derecho a la Ciudad*? ¿Qué debería hacerse para facilitar ese rol? ¿Se trata de nuevas regulaciones o de construcción de obras nuevas?

“Más que en la flexibilización de alquileres debe hacerse foco en el desarrollo de créditos hipotecarios accesibles como promoción del Derecho a la Ciudad. El precio de los alquileres los regula el mercado cuando existe una buena oferta de créditos hipotecarios. Respecto a las propiedades desocupadas, el impacto de su puesta en alquiler en relación al déficit habitacional sería insignificante” (Collado). “La accesibilidad al mercado formal de alquileres contribuye a hacer efectivo el Derecho a la Ciudad. Las propiedades desocupadas afectan el derecho porque reducen la oferta, son consecuencia de que los inmuebles operan como reservas de valor” (Olmos). “Habiendo tanta demanda de alquiler con respecto al parque habitacional existente parece improbable que sus dueños deseen aceptar algún tipo de alquiler social, por más que el estado sea garante o co-financiador de la renta. De hecho ha habido ya una experiencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) hace una década que convocaba a través de su escribanía a algo similar y no se inscribió prácticamente ningún oferente” (Szajnberg). “Es muy difícil implantar control de la renta en medios informales. Y es justamente en la villa donde los alquileres producen alta diferenciación interna donde el estado jamás ha actuado. Y realizarlo en suelo formal implica trastocar la fuerte mirada capitalista de libre mercado con el que los procesos de desarrollo urbano se han desarrollado” (De Sárraga). “El sistema de alquileres no se encuentra suficientemente desarrollado porque ha sido librado al mercado, siendo prescindente el estado. Este sistema puede aportar soluciones a un segmento social, sin embargo hoy no tiene regulaciones ni garantías” (Carmona).

En el relevamiento de casos puede observarse que la práctica del alquiler tiende a no estar demasiado presente en las estrategias de los vecinos como forma de resolución del problema habitacional. Por las entrevistas realizadas se puede advertir un componente cultural asociado al prestigio del propietario. La práctica del alquiler se da predominantemente en los asentamientos informales, donde constituye un medio de resolución del problema habitacional. Esto refleja las dificultades para alquilar en el mercado formal y la ausencia de reglas en el mercado informal, el cual tiende a regirse principalmente por el acuerdo entre vecinos, pero en la práctica da lugar a todo tipo de abusos. En la medida en que se encuentra amparado en la ilegalidad de la informalidad, los acuerdos de alquileres tienden a ser altamente conflictivos y riesgosos, sobre todo para poblaciones vulnerables,

tales como extranjeros o discapacitados, quienes por su condición desventajosa pueden resultar vulnerados en sus derechos, pagando precios astronómicos por casillas de bajo costo.

Mejores prácticas de construcción de *Derecho a la Ciudad* en la metrópoli de Buenos Aires

¿Cuáles son buenos ejemplos de cumplimiento de *Derecho a la Ciudad* en el contexto de la metrópoli de Buenos Aires?

“El caso de San Telmo parece ser una intervención exitosa que logró articular a los vecinos de la zona con los nuevos usos. También cabe mencionar algunos complejos habitacionales para los sectores de menores recursos cercanos a los asentamientos precarios de San Martín, Ezeiza, Lugano y Morón” (Collado). “La política de extensión de servicios básicos de calidad (agua potable, cloacas y pavimentación). Los subsidios al transporte” (Olmos). “El caso del municipio de Moreno ha demostrado procesos interesantes” (Vidal Koppmann). “En lo que a planificación urbano-habitacional vinculado al Derecho a la Ciudad se refiere casi ninguna. Algunas intervenciones en los municipios de Moreno y la Matanza son las que más se han difundido, por algunas prácticas innovadoras para la región, pero ninguna de ellas cumple en su totalidad con las premisas del Derecho a la Ciudad” (Szajnberg).

El relevamiento de buenas y mejores prácticas en los casos de estudio identificó por una parte el trabajo de las cooperativas en Villa Zagala (San Martín) y en San Carlos (Moreno), que han jugado un rol central en la promoción de soluciones habitacionales de bajo costo. Asimismo, se destacan los trabajos de regularización dominial realizados en Zagala y en el barrio Padre Varela, a partir de iniciativas impulsadas por sociedades de fomento. La provisión de transporte público, como el caso del pre-metro en Soldati, constituye una estrategia ponderable de construcción de derechos a partir del mejoramiento de la accesibilidad.

2.2. RESULTADOS DEL TALLER PARTICIPATIVO DE INVESTIGACIÓN URBANA

El taller participativo entre académicos fue realizado con posterioridad a la encuesta presentada en la sección anterior, más el encuentro presencial de especialistas y académicos realizado el 30 de Marzo de 2012. El taller presentó inicialmente los videos de las entrevistas a los vecinos¹¹ sirviendo de disparador

11 Los videos del proyecto fueron realizado en el marco de la investigación y presentan historias de familias residentes en las distintas tipologías estudiadas en los cuatro casos de estudio seleccionados. El video presenta la historia habitacional de cada persona/familia entrevistada, cómo y de donde llegó al barrio, cómo consiguió su vivienda, cómo su barrio y el subsector donde vive condiciona su

de la discusión, tratando los diferentes aspectos del proyecto de investigación.

A continuación se reproducen en forma textual las exposiciones y diálogos más relevantes de algunos de los participantes, citando al autor.

Exposición Daniela Szajnberg

Respecto al tema del *Derecho a la Ciudad* como transformador de la planificación urbana y su aporte a la gestión urbana contemporánea, es de destacar la importancia de asumir la relación entre los procesos de planificación urbana y los procesos de producción de la ciudad. Es necesario interpelar a las prácticas e intereses de los diversos productores de la ciudad y asumir que en el sistema capitalista hay imperfecciones de todo tipo. Una de dichas imperfecciones, quizá la mas importante, la producción informal como recurso de los excluidos para sobrevivir. En este sentido, el enfoque del *Derecho a la Ciudad* pareciera que por ahora funciona principalmente como capital simbólico (como herramienta concientizadora y bandera de lucha) entre los productores informales y de la ciudad informal. Desde este punto de vista, uno de sus mayores potenciales desafíos para trascender el capital simbólico y avanzar en dirección a cambios estructurales en las relaciones entre clases sociales conquistando derechos es entender a la tierra como bien social por sobre la propiedad privada. Para ello, resulta imprescindible ajustar los marcos normativos. De otro modo, toda búsqueda de construir derechos, terminara circunscripto a la realización de obras publicas puntuales, de alcance limitado.

Sobre las variables fundamentales para definir el *Derecho a la Ciudad*, y su cumplimiento en relación al factor de localización, se destaca el acceso a un lote con seguridad de tenencia, disponibilidad de infraestructura, equipamientos y transporte. La tenencia es relevante, como señala Naciones Unidas y contribuye a la posibilidad de regularización de la informalidad. Pero tan importante como la localización (central, periférica) y las infraestructuras viales, es la existencia de adecuado sistema de transporte público subsidiado en forma diferencial según las necesidades de distintos grupos sociales residentes en barrios marginales cuyo acceso diferencial a las zonas generadoras de empleo, ingresos, educación y salud, permite su inserción laboral y posibilidades de progreso.

Respecto a la porosidad como factor clave para el cumplimiento del *Derecho a la Ciudad* y su negación tiende a reflejarse en los fenómenos de segregación y fragmentación. Tres conceptos claves que deberían tener en cuenta la diversidad regional, (geopolítica, cul-

calidad, de vida, salud, búsqueda de empleo, cómo se relaciona con sus vecinos, en qué medida participa en acciones de mejoramiento, etc. Estos videos han sido diseñados como material educativo y se encuentran disponibles para su difusión.

tural, desarrollo, etc) son: Segregación: como separación del resto de la ciudad. Fragmentación: como separación entre sectores de un mismo área urbana. Porosidad: como grado de heterogeneidad en usos e intensidad de usos del suelo, entendido como reflejo de la heterogeneidad u homogeneidad de grupos sociales. A mayor porosidad (mayor diversidad en sentido amplio), mayor posibilidad de salir del círculo vicioso y acceder a uno virtuoso. Para medir estos índices debiera no sólo trabajarse sus indicadores y variables, sino también variaciones intra-regionales.

Respecto al tema de la eficiencia y eficacia de los productores de oferta habitacional para los sectores postergados, cabe señalar que desde la Teoría del Estado se dice que interviene en la regulación de las relaciones de los diversos actores de la Sociedad, y acciona directamente en los casos en que no se cumplen los derechos de la ciudadanía. Por lo tanto: El sector privado (mercado) no se ocupa de aquello que no le es rentable. El sector informal reproduce procesos de alojamiento y generación de ingresos fuera del mercado formal que reproducen procesos de segregación y exclusión. El sector público (Estado) es el único con capacidad para influir en procesos de segregación y marginalidad de modo de optimizar procesos de urbanización con un enfoque de inclusión social.

La eficiencia y la eficacia en el cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*, siendo una de sus variables la oferta habitacional, depende del rol y forma de actuación del Estado. El resto de los actores opera con paliativos ante las imperfecciones del funcionamiento del mercado. Por ejemplo, insuficiencia del salario para acceder a la vivienda. Algunas experiencias relativamente bien ponderadas de articulación entre la producción informal y la intervención del Estado puede citarse al municipio de Moreno donde se creara el Instituto de desarrollo urbano ambiental y regional (IDUAR), Barrio Las Antenas en la Matanza.

En cuanto a la cuestión de la redistribución de la renta urbana y la adecuación de las normativas urbanísticas al objetivo del *Derecho a la Ciudad*, cabe aclarar que la principal causa de incumplimiento de las normativas urbanísticas tiene un trasfondo económico, ya que pasa por la incidencia de las restricciones en el "rinde o fertilidad" del suelo urbano, ya que regulan principalmente su uso e intensidad de uso a través del manejo de la densidad. Por ejemplo: Los índices de habitabilidad son normativas restrictivas que desde el punto de vista de los derechos humanos, debieran cumplirse para evitar hacinamiento y mala calidad de vida. Es una cuestión llena de contradicciones. Al igual que la inequidad en la apropiación de la renta del suelo urbano como consecuencia de valorización diferencial de áreas, por normativas u obras públicas, son temas que para revertirlos o reconducirlos, hace falta voluntad política y concientización de todos los ciudadanos. En América Latina, países

como Brasil o Colombia llevan la delantera en estos aspectos, aunque siempre con mayor dificultad en cuanto a la normativa urbanística.

En cuanto a la cuestión de las propiedades desocupadas y los mecanismos de alquileres tutelados, desde el punto de vista del *Derecho a la Ciudad* y disciplinar de la planificación urbana, los inmuebles desocupados en el tejido consolidado son una de las principales injusticias relacionadas a las diseconomías urbanas. Hay múltiples estudios que demuestran la existencia de numerosos inmuebles en tal situación, tanto en períodos recesivos como de crecimiento económico. A comienzos del siglo XXI, hubo una experiencia fracasada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en materia de generar un registro de inmuebles para su alquiler a hogares sin acceso a la vivienda. Fracásó por falta de oferentes. La figura del "alquiler tutelado" que actualmente se está discutiendo en algunos ámbitos, es una posibilidad de volver a intentarlo, otorgando mayor seguridad a los oferentes, pero con resultados inciertos.

Exposición Mario Carmona

La Ciudad de Buenos Aires creció poblacionalmente el 0.3% desde el año '47 y las villas crecieron el 200% solamente desde los '80 hasta ahora. Una pequeña proyección debería sensibilizar a los funcionarios sobre el problema habitacional y ver que con esta línea de crecimiento exponencial, -sin que haya otros factores externos que puedan aún complicar más las cosas-, la situación habitacional torna a convertirse en muy grave. Este crecimiento se ha dado con fortísimos niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de hacinamiento; sin embargo, en este mismo ámbito urbano, hay ciertos estudios (que no están totalmente corroborados) que mencionan una cantidad superior a las 60.000 unidades habitacionales desocupadas y con una tendencia creciente, dado que se sigue construyendo y densificando para sectores que no son los más necesitados, a causa de la ausencia del Estado. Esta situación es evidente cuando se observan los números de la construcción que muestran que la misma creció 28 millones de metros cuadrados permitidos (o sea, los legales) en los últimos 20 años, lo que equivaldría, -a razón de 25 m² por persona-, un incremento de la población de 1,1 millones. En el mismo lapso la población total de la Ciudad decreció un 2,4%.

La ciudad de Buenos Aires trabajó, históricamente, más sobre el hábitat que sobre los problemas del *Derecho a la Ciudad* referidos al complemento del hábitat, quizá porque las infraestructuras ya existían, algunas sub-utilizadas y otras sobreutilizadas.

Sin embargo, nunca hubo una política referida al crecimiento urbano de las villas miseria producido, en gran medida por la cercanía a las áreas de trabajo, o sea, por tener tiempos y costos de transporte menores,

conformándose sobre terrenos fiscales, terrenos fáciles de construir en el caso de las villas, tomando casas abandonadas o habitando en pensiones, falsos hoteles, inquilinatos y conventillos.

Este tipo de hábitats no redunda en un menor costo del mismo ya que, por ejemplo, en La Boca se paga lo mismo por un ambiente de conventillo que por un ambiente “oficial” o sea un ambiente dominialmente perfecto. Esta circunstancia se produce porque no requiere de formalidades (garantías, recibos de sueldo, etc.), pagándose entre \$800 y \$1000 por una habitación donde viven unas 5 personas; por lo que dos ambientes rondarían los \$2.000, igual que lo que puede estar un alquiler de dos ambientes en muchos barrios de la Ciudad, con todos los niveles de infraestructura. En tanto aquí estamos hablando de lugares donde tienen que compartir entre 10 familias un baño o una cocina y por sobre todo, con una inseguridad jurídica absoluta; sin mencionar los hoteles u otras formas absolutamente subestándar de hábitat que están encubiertas bajo otras modalidades legales.

Entonces cabe plantearse por dónde arrancar con este tema y por qué no se produce hábitat para los segmentos sociales más necesitados.

Hay en todo esto una instancia jurídica, un análisis de situación, y lo importante es generar herramientas de trabajo, elementos propositivos que solucionen los problemas de la gente.

(Intervención de Villasuso): Y... parece que fuera a propósito. Digo ésto para que nadie trabajando en planificación se sienta solo. En este barrio Padre Varela que tiene 44% de NBI, durante este último verano se calcularon los valores de tierra por metro cuadrado y el valor de tierra es más caro que en este acre 1 que es un campo que se llama Arroyo Dulce calculado en función de los avisos de los diarios de la zona.

(Continúa Carmona): Se reproduce en el hábitat subestándar el sistema capitalista, pero en forma absolutamente exacerbada. Entonces, la primera cuestión a pensar es: ¿es un derecho constitucional, no es asistencialismo, no es bondad, es un derecho! Es un derecho inalienable para los que viven en el país y es un derecho a la esencia y dignidad de las personas. Está en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Un artículo muy amplio, sumamente progresista y muy pocas veces utilizado. Es obligación del Estado su garantía, está en la Constitución Nacional. También lo contempla la Constitución de la Ciudad en el artículo 31 siendo todavía más específico: “resuelve progresivamente el déficit habitacional”. Sin embargo, las villas continúan creciendo y el déficit habitacional también. Evidentemente o se equivocó la Constitución o hay algo que está inarticulado: “Auspicia la ocupación de los inmuebles ociosos” y decimos que aumentan los inmuebles ociosos, “Regula los estable-

cimientos que brindan alojamiento temporario” y no regula. Por lo que puede concluirse que se trata de “una hermosa letra pero que nadie se digna siquiera a mirarla”.

Dado que el proyecto trabajó un caso en Capital y tres en Provincia, cabe plantear: ¿dirá algo la Constitución de la Provincia de Buenos Aires? El artículo 7mo de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dice: “promoverá el acceso a la vivienda única, asiento del hogar como bien de familia, garantiza el acceso a la propiedad, del terreno apto para erigir su vivienda”. Sin embargo la Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires, que se suponía resolvería en teoría esa situación, terminó favoreciendo la expansión de los countries y los barrios cerrados, favoreciendo a los únicos que pueden pagar la infraestructura. Los loteadores, anteriormente a la Ley 8912 fomentaban la transformación de tierra rural en tierra urbana para que después el Estado se encargase de sus consecuencias.

Lo otro es la informalidad en la Ciudad de Buenos Aires, lo que es un eufemismo; desde el año 78 se está planificando con la designación de “Urbanización Futura”: ¡Parecería que tenemos tres generaciones de familias pobres que están viviendo en el futuro, cuando sus condiciones de vida son en realidad de lo peor del pasado!

(intervención de Kelly Olmos): que son las tierras vacantes.

(Continúa Mario Carmona): Claro, son las tierras del Estado! Si se quiere generalizar (siempre son injustas las generalizaciones) lo primero que mueve a la gente a localizarse en un lugar es la necesidad de supervivencia básica, o sea el alimento y el abrigo y por lo tanto, eso está asociado al trabajo: “yo me voy donde hay trabajo, después soluciono todo lo demás”. El segundo es el nivel de confort más básico: la vivienda, aunque no tenga cloacas. Y el tercer nivel, -es el de la dignidad-, casi todo el mundo cuando tiene satisfechos los otros dos derechos, va en procura de este: “yo ya tengo mi vivienda pero ahora quiero que llegue el colectivo, la cloaca, el asfalto”... o “ahora quiero vivir dignamente, ...lo otro ya lo satisfice”.

Entonces, hay una necesidad natural del acceso a la vivienda, una ausencia de capacidad económica, asociada a una supervivencia física que es el alimento: lo que lleva al hacinamiento. La gente se va al entorno de Constitución, de Once, donde vive en piezas, porque primero debe tener trabajo, alimento y si el trabajo es muy malo evidentemente su capacidad de ahorro es cero y debe vivir como pueda, donde pueda o subdivido el ambiente con telas, como hacen en la Boca, para hacer un tres ambientes con dos sábanas. Entonces, la cuestión central se relaciona con un problema económico: ¿por qué el Estado no construye viviendas? Gran parte del presupuesto el Estado lo destina a otros fines,

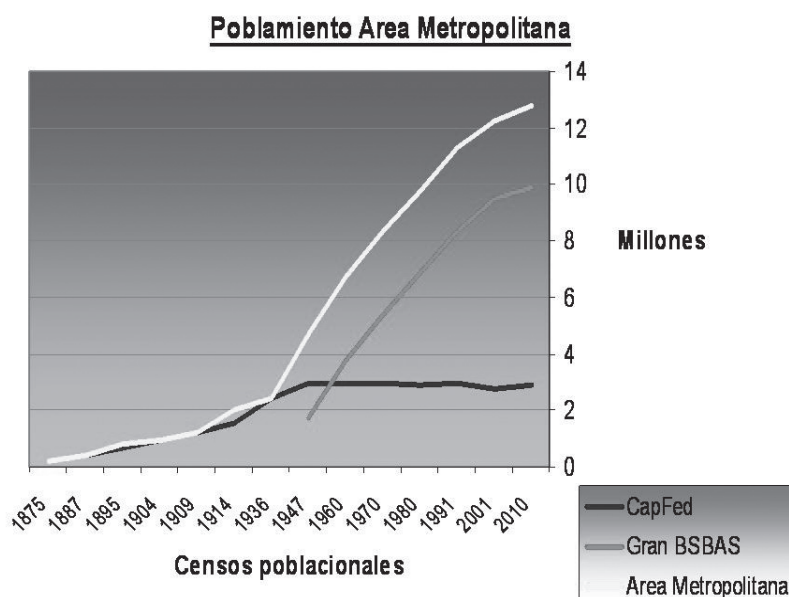
cuando lo que no se está cumpliendo es un requerimiento constitucional. Fijémonos lo que tiene que gastar el Estado en infraestructura, por no satisfacer una necesidad razonable de vivienda y dejar que se expanda. En realidad esto sale mucho más caro y es como salir como bombero a resolver problemas porque el Estado no empezó por decir “mi primer problema es resolver el techo y el trabajo e intervengo en esas variables y eso quizá me minimice otros costos operativos posteriores”. Entonces, se deja librada la vivienda a las fuerzas del mercado para quien pueda y tenga y el resto que se jorobe. No tiene en cuenta que la vivienda y el alimento son la fuerza laboral que va a provocar riqueza, si se produce colectivamente. En realidad se ve a la riqueza económica de la industria, del trabajo, cuando en realidad satisfaciendo las NBI se logra un colectivo aceptable, socialmente hablando, para producir riqueza. Es difícil pensar que una persona va a producir riqueza o va a trabajar bien si está viviendo en un hábitat deplorable o tiene que viajar apiñado y con incertidumbre por si lo roban o tienen que pasarse cinco horas de su día andando en colectivo, con lo cual o no estudian o no pueden tener un segundo trabajo, teniendo una sola fuente laboral que no le alcanza para el ahorro y muchas veces para la propia supervivencia.

El problema lo constituye por una parte, la real capacidad de ahorro de una sociedad para destinarlo al hábitat, y de existir ese ahorro si sirve para el acceso a un hábitat digno. El Estado como productor de hábitat tuvo su momento comenzando en la década del '50 y hasta los '80 construyendo conjuntos habitacionales, en la lógica de la postguerra y el plan Marshall europeo. También se expandió el conurbano a partir de los créditos para la vivienda del Banco Provincia y del Hipotecario. Sin embargo, en los períodos de facto de los '60 y luego de los '70, el liberalismo más acérrimo, desentendiéndose del tema generó una política ambivalente respecto a ese tipo de producción de hábitat.

En este mismo momento se produjo el irreversible proceso de crecimiento urbano (figura 42) producido por la pérdida de soporte económico (campo-ciudad), -que en forma de oleadas y al compás de los vaivenes económicos, no solo locales sino también de la región-, movilizaron a una población desesperada intentando localizarse en ciudades, que se convirtieron en metrópolis, primero, y luego en megalópolis.

Una consecuencia es la extensión física en vastas regiones, con costos mayores de urbanización (sumatoria de coronas) y bajas densidades poblacionales, donde el Estado va por detrás de la ocupación espontánea y los costos de los que se alojan allí absorben sus ahorros en traslados o en conseguir agua potable, por ejemplo.

Otra consecuencia, o a consecuencia de lo anterior, la conforman las estrategias de los que se quedan en las cercanías de la centralidad, o sea, del empleo, la salud,



la educación y hasta la seguridad, alojándose en condiciones ambientales y físicas inauditas y últimamente pagando costos locativos informales altísimos.

La segregación urbana es el producto de estas formas del hábitat, e incluso el enfrentamiento entre colectividades y sectores de los mismos habitantes. El fuerte hacinamiento relativiza las cadenas de solidaridad y cooperación en resguardos respecto de otros sectores del mismo barrio. Es probable que sólo los más viejos, unidos por el tiempo y los orígenes que conformaron a esos núcleos habitacionales puedan querer permanecer, en tanto que los más jóvenes si tienen una oportunidad son más permeables a salir de allí. No es lo mismo en el caso de casas tomadas, donde los pobladores se tienden a mimetizar al barrio, y ese entorno “tolera”, en tanto la ocupación sea pacífica. Situación que se refuerza al comprar, educarse y tomar los medios de transporte que utiliza todo el barrio, lo que no sucede en las urbanizaciones del Estado y menos en las de carácter informal, donde el producto arquitectónico es fuertemente disociado de su entorno. En estos casos, la precariedad dominial y habitacional, incluso el hacinamiento se subsume en el aprovechamiento de los beneficios urbanos.

Los cuatro casos planteados en el libro “La Planificación Urbana-Habitacional y el *Derecho a la Ciudad*, entre el accionar del estado, el mercado y la informalidad” muestran el resultado de políticas estatales por acción u omisión, pero me interesa analizar la causa económica que produce ese resultado, ya que involucra a otros sectores más invisibles desde la problemática del hábitat, como son los jóvenes que quieren formar una familia o que quieren partir de la casa de los padres, las familias que crecen y se hacen y los que no pueden sostener el costo de las viviendas obligándose a achicarse, en un caso, o ser desalojados en el otro. O sea, hay otra dinámica habitacional, librada también a las fuerzas del mercado, que termina alimentando y retroalimentando los casos analizados en el libro, en

FIGURA 42

Poblamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires.
Fuente: Elaboración de Mario Carmona en función de diversos censos poblacionales.

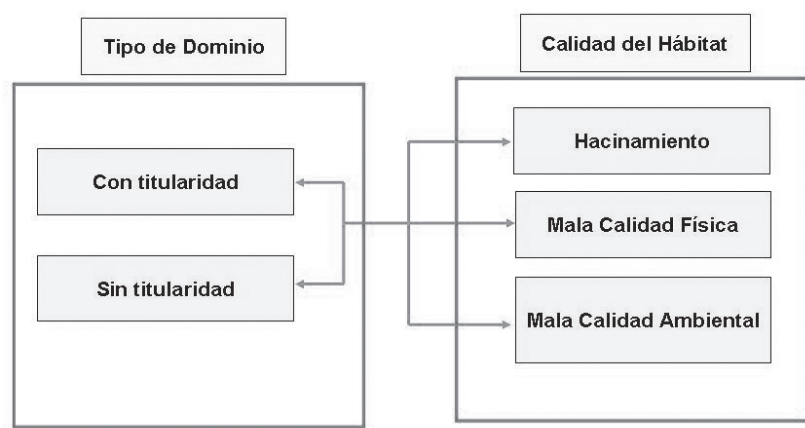


FIGURA 43
Clasificación del
problema para realizar
propuestas inclusivas.
Fuente: Presentación
Mario Carmona.

tanto crece el número de unidades habitacionales sin uso y lo poco que se construye es para una "élite".

Me refiero a una política integral en el tema hábitat, y que va más allá de la construcción de vivienda social, la dádiva de subsidios de desalojo o la indiferencia. La problemática tiende a agravarse, y si antes sólo afectaba a las capas económicamente más bajas de la sociedad, y quizás por ello, -menos atendidas por las otras clases sociales-, el fenómeno tiende a extenderse a partir del decrecimiento de las clases medias, la pérdida del empleo formal o la seguridad laboral.

Cambió el modelo económico y laboral y por consiguiente si antes no servía el mercado y era ineficiente el Estado, en las próximas generaciones la consecuencia puede ser peor.

La pobreza no reconoce fronteras administrativas, tratando de localizarse donde estratégicamente pueda obtener alguna oportunidad de trabajo o de menores costos de traslado.

La Capital Federal tiene una población cercana a las 200 mil personas en situación de villas y asentamientos¹², pero a ello habría que sumarle la que vive en inquilinatos, conventillos, falsos hoteles y pensiones, y los que intrusar viviendas; suma bastante difícil de determinar por lo dispersa y encubierta, pero que estimativamente ronda un total de 500 mil personas sobre un total de casi 3 millones de habitantes."

Pero como ya se dijera el problema del hábitat es mucho más extenso, si a la extrema pobreza le sumamos otras condiciones de criticidad como las que se generan por el hacinamiento de las capas medias y medias-bajas, que no teniendo la posibilidad del acceso a la propiedad alquilan, o teniéndola, no pueden acceder a un nuevo hábitat producto del crecimiento de la familia; ya sea por imposibilidad del acceso al crédito, por la informalidad laboral o por el pago de las cuotas hipotecarias.

¹² Hacia comienzo de los '90 la población en villas representaba a unas 50000 personas, habiéndose cuadruplicado en apenas 20 años. En igual período la Ciudad se mantuvo poblacionalmente estable.

Sumados todos los sectores involucrados seguramente estaremos hablando de un tercio de la población de la Ciudad de Buenos Aires con problemas habitacionales

Por lo tanto, podría clasificarse esta variada problemática, a los fines de poder realizar propuestas inclusivas, -en función de sus factores relevantes-, en las características de las formas dominiales (lo que generan la temporalidad del habitar), en las vinculadas a la calidad del hábitat y sus entornos (lo que genera tensión social) y en los distintos tipos de relaciones:

En la tabla 7 se presentan seis clasificaciones de las situaciones de mayor incapacidad de acceso al hábitat a las de mayor capacidad; situaciones en que el Estado es imposible que esté ausente o sea que no tienen ninguna capacidad de pago y va a un retorno prácticamente perdido por el Estado, a otras situaciones intermedias donde el Estado dando pequeñas ayudas posibilita el corrimiento social posibilitando la retroalimentación del sistema, incluyendo a las mismas clases medias empobrecidas, los hijos que quieren formar pareja y no pueden acceder a ningún tipo de mercado de compra.

El mercado hipotecario hasta el año pasado estaba en el 1.4% de préstamos hipotecarios, este año aumentó al 5%, pero en al mismo tiempo hay un 35% de crédito destinado al consumo personal o sea a la compra de bienes que no son durables: el plasma, etc. No solo se trata de la banca privada, en el informe se mencionan 16 bancos: de la banca privada y pública, tienen la misma tasa de interés y los mismos niveles de prestación máxima. Por ejemplo, hoy un matrimonio que quiera formar una familia, para poder pedir un crédito hipotecario tiene que rondar los \$10.000 por mes para pedir un crédito al 35% con una cuota de unos \$2.500 a \$3000 durante 20 años para comprar un departamento de u\$s 60.000 es decir, un dos ambientes, no a estrenar ni de alta calidad. Otras alternativas son irse a provincia o a un conjunto habitacional donde bajan los valores por problemas de consorcio y mantenimiento. Ahora bien, que ni se les ocurra tener un hijo porque entramos en el hacinamiento, porque durante 20 años va a tener que pagar la hipoteca al banco. Hablamos de bancos privados, cooperativos o banca pública. Finalmente no hay banco de fomento, no hay nada que estimule... si no estimula al que tiene capacidad de compra, qué queda para los segmentos que no tienen capacidad de ahorro..., en tanto que el Estado tampoco invierte, quedando librados a su suerte.

De éste análisis surge el planteo de diversas alternativas que contemplan a la población con diferentes posibilidades de acceso al hábitat, comenzando por los grupos con mayores necesidades e incapacidades para ese acceso, lo que no implica que esa incapacidad, necesariamente sea económica.

Tipo de Tenencia del Domino	Tipo de hábitat	Hacinamiento	Mala calidad Física	Mala calidad Ambiental	Vulnerabilidad	Capac. de acceso a Bienes y Servicios
1. inquilino en dominio precario	Asentamientos informales				económica - el desencadenador es un privado	sin capacidad
2. inquilino en dominio privado	Inquilinato, Hotel, Pensión				económica - el desencadenador es un privado	sin capacidad
3. ocupante en dominio precario no urbanizable p/ vivienda	Asentamientos informales				territorial - el desencadenador es el estado	sin capacidad
4. ocupante en dominio precario urbanizable	Villa miseria				territorial - imposibilidad de comercializarla	sin capacidad
5. inquilino en dominio privado	Departamentos				económica - incapacidad de acceso al crédito hipotecario	con capacidad
6. Propietario en dominio formal	A. Departamentos				económica - incapacidad de acceso al crédito hipotecario	con capacidad
	B. Casas viejas				económica - incapacidad de acceso al crédito personal	con capacidad
	C. Casas				territorial - imposibilidad de comercializarla	con capacidad

TABLA 7

Propuestas alternativas para resolver la cuestión habitacional.
Fuente: Exposición Mario Carmona.

Se partió de los grupos sociales que no poseen garantes pero sí pagan por el hábitat que utilizan; los únicos sistemas de garantías que hay en este momento son proveídos por empresas privadas y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, que el año pasado instrumentó la línea de garantía, que inclusive tiene una tasa de premio por cumplimiento, donde el inquilino pueda depositar en forma bancaria su alquiler, con garantía del mismo banco al titular del bien tranquilizando al propietario, y, -si es cumplidor-, se le otorgue una tasa de rendimiento al inquilino. Posibilitaría volcar al mercado un stock de vivienda que redundaría en la baja del alquiler global. Hoy el valor está marcado por la demanda insatisfecha. La banca estatal se comporta igual que una inmobiliaria y por supuesto, la única diferencia es que cobra un mes de alquiler en tanto que las inmobiliarias cobran dos: se convierte en un privado pero con tasas más accesibles.

Sobre el tema del FOT, en 1989, a comienzos del menemismo, se hizo un cambio en el código de Planeamiento de 1978, sosteniendo que era para hacer la "Revolución Productiva". Algo fracasó. No hubo tal revolución. Al menos, no se vio. Pero lo que sí se vio es el crecimiento del FOT. En el año 2000 se hizo otra reforma porque decían que eso iba a estimular la construcción de vivienda. En el 2004 - 2005 se hizo otra reforma que es la Ley N° 449 para aumentar otra vez. Lo único logrado es la torre con "amenities", el barrio cerrado... pero nunca se construyó la vivienda social. Sin embargo se aumentó el FOT de tal manera que hay otro mecanismo que es la Capacidad Constructiva Transferible (CCT) que en distintos países existe, -hasta

en EEUU-, donde la gente que no piensa construir en su vivienda puede vender la capacidad que no va a utilizar.

(intervención Kelly Olmos): Formalmente en el código está.

(Continúa Carmona): Sí, está en la sección 10 pero hubo un caso solo desde el '98 que se reglamentó, en realidad nunca se implementó porque si yo permito que suba el FOT quién va a tener interés para decir "vendo mi capacidad para el que quiera construir más, y que lo pague", y se genere un banco de tierras donde el Estado pueda hacer de intermediario de esas plusvalías remanentes y, -de alguna forma-, al que vende esa superficie no construida, le den un crédito para refaccionar su casa. Todo quedó en hermosos trabajos hechos en Planeamiento Urbano, prácticamente sin impacto, cuando lo que es necesario son herramientas, mecanismos concretos para responder a los problemas, porque no hay un único segmento con problemas de hábitat. Por supuesto, primero están los que están en la calle y de ahí en más diferentes capacidades de acceso e inclusive de apoyo, no todo el mundo requiere del mismo tipo de apoyo y el Estado lo que hace es librarlo a la nada, pero en realidad podría lograr por lo menos que no se exacerbe ese crecimiento desmedido con políticas más globales.

Por lo tanto, redundan en tres factores concomitantes:

- 1) Incremento en los costos del crédito ligado a la inflación

TABLA 8

Déficit habitacional según tipo de viviendas e inversión necesaria relacionada y equivalente a vivienda nueva. Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 e Informe Situación habitacional 2001

Tipos de viviendas	Déficit Habitacional	%	Porcentaje Inversión en Vivienda Nueva	Cantidad de vivienda Nueva
Irrecuperables	31587	29	100%	31587
Con precariedad	11099	10	20%	2220
Con hacinamiento (+2 pers./cuarto) *	65569	61	25%	16393
Total	108255	100		50200

*Viviendas que alojan más de una familia que requerirían de la construcción de un baño y una cocina

2) Reducción en los años de amortización (de 30 años en la década del '90 a 12 y 15 años y 20 de máximo en la actualidad, para la media del sistema)

3) Mayor valor del metro cuadrado construido medido en dólares, respecto a la capacidad de pago en pesos del salario medio

Si se evalúa cuánto es el requerimiento real, el mismo puede evaluarse en función del grado de recuperabilidad o no del hábitat de lo que se desprende que la cantidad de vivienda nueva requerida es menor que el stock vacante (circa 60000 unidades).

De éste análisis se deduce que existen las siguientes alternativas posibles de universos poblacionales:

- Universo de población que puede alquilar pero no posee garante (creación de un banco de garantías o fideicomiso de garantías locativas a fin de reducir el riesgo locativo)
- Universo de población que no puede acceder a compra total o parcial de inmuebles pero tiene capacidad de ahorro (generación de un bono hipotecario de ahorro en m² de vivienda, una forma de ahorro estable conformado por un módulo ajustable)
- Universo de ahorristas con capacidades de ahorro en plazo fijo (ahorro a largo plazo con destino hipotecario desacelerando la rotación del dinero)
- Universo de interesados en crédito hipotecario de compra (tasa preferencial e incremento de hipoteca por salario real)
- Generación de un banco de tierras (por compra de capacidades constructivas transferibles)
- Congelamiento del parámetro FOT potenciando la CCT (generación de pluses de FOT por venta en banco de tierras)
- Población sin salario, con salario no formal, jefas de hogar y jubilados sin casa (segmento a asistir con la construcción de vivienda, financiamiento total o "leasing")

Como conclusión puede señalarse que la resolución del problema del hábitat depende de una decisión política, determinar por dónde y cómo instrumentar un plan de reparación social que vaya más allá de los efectos cosméticos.

Es una decisión económica en cuanto a la reasignación de los recursos en pos de lograr un equilibrio urbano.

Es una decisión en política social que deriva a su vez en considerar la integralidad de los problemas, que incluyen la reinserción en el sistema educativo de los sectores que han desertado del mismo, para luego insertarlos en el sistema productivo, a partir de la generación y estímulo a las pymes.

El *Derecho a la Ciudad* hace a la integralidad de la dignidad del ciudadano, no se resuelve con el acceso al hábitat, pero en todo caso es el recurso para su cumplimiento.

Exposición de Kelly Olmos

Del primer tema del *Derecho a la Ciudad* como enfoque transformador central de la práctica de la planificación territorial, puede afirmarse que desde la economía urbana es transformador desde dos puntos de vista. Primero, rompe esa idea que había y que era parcialmente cierta, de que es la política macroeconómica la que genera la pobreza y que desde el punto de vista de la gestión local, lo único que se puede hacer es remediar, atender. Cuando la verdad es que si bien indudablemente la dinámica macroeconómica es generadora de condiciones de pobreza o de desarrollo, la política local tiene una fuerte influencia en la posibilidad de generación también, de generar y de reproducir condiciones de pobreza. A tal punto que cuando uno analiza una política macroeconómica de carácter de ajuste, una política de desestímulo a la producción, de empobrecimiento, lo que ve es que desde el punto de vista de los territorios, los sectores de menores recursos son expulsados a las zonas periurbanas donde los terrenos son ambientalmente inadecuados y donde se carece de todo tipo de inversión de servicios, inaccesibilidad, etc. Ahora cuando se dan políticas de desarrollo, como la que nosotros estamos viviendo en los últimos 9 años, que hay fomento a la producción, se intenta generar condiciones adecuadas para el desarrollo, de hecho hemos tenido el proceso más importante en continuidad y en intensidad de crecimiento: ¿Qué ocurre? Se valorizan

determinadas zonas urbanas y a los pobres también se los empuja hacia la zona periurbana sin servicio, donde el terreno es ambientalmente inadecuado. Es decir que el problema de la pobreza urbana no es bajo ningún punto de vista un tema que se resuelva como consecuencia de la política económica exclusivamente, por supuesto que el acceso al trabajo y un marco económico de mejores condiciones de desarrollo favorecen. No es lo mismo tener trabajo que no tenerlo, contar con recursos que no contar con ellos. Pero no alcanza, no es por derrame que se resuelve la política urbana ni la pobreza urbana. La pobreza urbana requiere gestión específica, fundamentalmente en torno al tema de la gestión del suelo urbano y del acceso a un suelo servido de calidad. El otro concepto que también es verdaderamente transformador del tema del *Derecho a la Ciudad* es el concepto de derecho, en el sentido no sólo que esté expresado en la Constitución, como muy bien acá ya se señaló, sino en el sentido de que el concepto de derecho significa que se debe acceder como derecho y no por la capacidad adquisitiva, es decir, no por la capacidad de pagarlo sino en calidad de derecho, como un derecho humano que debe ser de acceso universal. Entonces, la pregunta es cómo se financia. Este es el tema, porque está plasmado en las Constituciones, pero no en la práctica concreta. No está porque el estado va detrás del mercado, más cerca o más lejos, pero lo que no se ha logrado es una dinámica donde el estado pueda estar delante de la dinámica del mercado. Entonces, el tema central es que la responsabilidad que tiene el estado de generar esa inversión se cubre o se debe cubrir en este caso como una responsabilidad concurrente de los tres niveles de gobierno, pero donde el nivel local no debería verse a sí mismo sólo como un gestor de la inversión a nivel nacional. No alcanza con ir a buscar la obra solamente porque existe la oferta desde el punto de vista del estado nacional. Aunque se ha expandido el acceso al agua potable y al saneamiento en los últimos años, si no hay una tarea del gobierno local en reproducir esa inversión, evidentemente no alcanza y nunca llega al que más lo necesita. El concepto está en cómo se captura esa plusvalía que genera la propia decisión del gobierno local, cuando toma decisiones de normativa urbana o de obra pública para lograr un poco más de equidad en una ecuación, si no se toma esa decisión política adecuada se genera una privatización de la ganancia y una socialización de los costos. Entonces, cómo capturar...

(Intervención Daniela Szajenberg): la ganancia que da el factor de ocupación total (FOT)...

(continúa Kelly Olmos): ...FOT, la ganancia que da la decisión de donde está el equipamiento, donde está la obra pública, etc. ¿Dónde se quiere densificar? Donde un pueblo era totalmente plano y se tendieron cloacas ahora quieren densificar porque el valor de esa tierra varía. Pero el tema está en que si no se pone una contribución por mejoras que impacte no como retribución a la obra que ya se hizo sino como captación del incre-

mento de valor de los que fueron beneficiados por la obra, para lograr invertir donde la obra no llegó todavía. No hay una tarea, no hay un impulso o una política que gatille, que amplifique esa inversión inicial. Incluso es más, hay provincias que jurídicamente lo impiden, no sólo no lo hacen sino que lo impiden, porque, por ejemplo, establecen como la Provincia de Santa Fe, que la contribución por mejoras tiene por único objeto recuperar la inversión. Entonces, si el municipio no financió la inversión, el municipio no la puede cobrar, cuando en realidad no importa quién financió esa inversión inicial, lo que importa es que esa inversión inicial tuvo un impacto de revalorización de una cantidad de inmuebles, que ese impacto no devino de una inversión propia del propietario que recibió esa inversión sino que la capturó por la existencia del derecho de propiedad.

Lo que hace falta es capturar una parte de esa plusvalía, de ese valor adicional para poder cumplir con esa condición de que es un derecho que debe llegar al que todavía no lo ha recibido, esto cuando se trata, por ejemplo, de la plusvalía derivada de una obra pública, entonces la contribución por mejoras puede ser un mecanismo de captación. Otro caso se da cuando se trata de una decisión de modificación de la norma de capacidad constructiva o decisiones que tienen que ver, no desde el punto de vista del estado sino de la sociedad, cuando se ha creado todo un hábitat que le asigna un valor adicional a una zona: hoy una de las condiciones que más valor genera desde el punto de vista del impacto en el precio del inmueble es la segregación. La gente paga por vivir al lado del que quiere ver y por vivir lejos del que no quiere ver. En consecuencia, es imprescindible generar de esa construcción de valor social una capacidad de captación para poder volcarla en una política de equidad ¿Cómo se logra? Por ejemplo, manteniendo actualizadas las tasaciones en la contribución territorial o en la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, porque cuando se retrasan excesivamente las valuaciones, en el momento en que se quieren actualizar resultan demasiado onerosas. El problema acá no es sólo tener en claro el concepto, sino también la oportunidad en que se impone, porque una vez que se incorporó a un patrimonio, sacarlo es mucho más violento que establecer esa imposición en el momento en que el valor se genera. Está más dispuesto el que tiene el derecho de propiedad a renunciar a su ganancia, porque está ganando, pero una vez que ya lo incorporó y se lo intenta sacar retroactivamente es mucho más doloroso y entraña una pelea política mucho más significativa. ¿Por qué esta tan retrasado este sistema de alumbrado, barrio y limpieza (ABL), contribución territorial, etc.? Porque son imposiciones que le dicen con nombre y apellido a cada contribuyente cuánto le sacan, a diferencia de los impuestos indirectos, la gente los paga y no sabe cuánto está pagando. Sobre alimentos se impone más, y obviamente el que compra más alimentos en relación al conjunto de su canasta, más contribuye, es decir, que es más regresivo el sistema, pero como no tiene la

visibilidad de la imposición directa, el sistema político abusa más de ese sistema de imposiciones que las que son más virtuosas, más progresistas o que atienden al concepto de equidad. Es más, por ejemplo, no todas las provincias han incorporado el concepto de autonomía a su Constitución, las más grandes no lo han hecho, no lo han hecho ni la Provincia de Buenos Aires, ni la Provincia de Santa Fe, ni la Provincia de Mendoza. En Buenos Aires, cuando se quiso incorporar hubo un plebiscito que resultó negativo porque ciertas minorías salieron a amedrentar con el tema del incremento impositivo que iba a poder hacer cada municipio y eso generó un nivel de terror que hizo que un acuerdo que era absolutamente mayoritario entre el peronismo y el radicalismo en ese momento en la Provincia de Buenos Aires, en el plebiscito resultó derrotado. Pero aún provincias que han incorporado el concepto de autonomía y que han institucionalizado ese concepto en una capacidad de fijar contribuciones a través del sistema de construcción de Carta Orgánica específico, cuando van a la construcción de la imposición de la contribución, vuelven a crear otra contribución sobre las transacciones y no sobre la propiedad o los patrimonios.

Intervención: ...Aparte porque es más rápido de cobrar...

(Continúa Kelly Olmos): Absolutamente más rápido y no genera el nivel de resistencia que genera lo otro. Entonces, el concepto de mantener actualizadas las valuaciones e incorporar un montón de estos conceptos en la tasa que se aplica, como un mecanismo de tener actualizada la capacidad de captación de plusvalía, obviamente condicionado con la efectiva capacidad de pago, es un aspecto central, al igual que la regulación de los usos de suelo para atender esto.

El oferente inmobiliario se comporta como lo que los economistas llaman un monopolista discriminador ¿Qué quiere decir? Le saca a cada uno lo máximo que cada uno puede pagar, por la vía de decir esto vale tanto, pero si te pongo tal parquet vale tanto, y si no podés llegar a ese parquet, bueno...no te pongo el parquet, te pongo el...mosaico...es decir, le va construyendo a cada uno el valor de la vivienda hasta el punto de sacarle el máximo que siempre le puede sacar por cada vivienda. Cuando la gente va a comprar, salvo los que compren como reserva de valor y no para vivir, pero el que va a comprar para vivir, le pide al suegro, le pide al padre, toma el crédito hipotecario, toma un crédito personal adicional...porque va al máximo de lo que puede pagar en cada situación. Esa es la forma en que lo ve el que le vende. En consecuencia, hay que tener mucho cuidado cuando se alimenta la demanda vía créditos hipotecarios o subsidios directos, si no viene asociado a una política de regulación del suelo y fiscal sobre el suelo y de manejo de la oferta adecuado, lo único que hace uno es transferirle esa plusvalía adicional al vendedor. Y uno lo ve en Chile, por ejemplo, este famoso tema liberal del subsidio a la demanda, lo

que ha generado es que lo captura finalmente el sistema de empresas oferentes, sin que haya mejorado la calidad. Por ejemplo...yo tuve el privilegio de participar de un debate que organizó el Ministerio de Ciudades de Brasil por el cumplimiento de los 10 años del Estatuto de la Ciudad, entonces...había expositores de Chile, Colombia, Brasil, Uruguay, yo también expuse por la Argentina...entonces, por ejemplo, en Chile, el tema de la vivienda social prácticamente ha cubierto el cien por ciento de la demanda y tiene los servicios básicos...¿Cuál es el grave problema? La segregación territorial... porque a los servicios básicos y a la accesibilidad...como la ciudad es el principal escenario del proceso de socialización, si no se genera lo que acá se denominó porosidad o se puede denominar tejidos mixtos desde el punto de vista social, abierto, etc., no se rompe el sistema de relaciones y, en consecuencia, no se puede romper el proceso de reproducción social, porque nosotros cuando nos quedamos sin trabajo ¿A qué apelamos sino a nuestro sistema de relaciones? Que mientras más rico es, más oportunidades nos da...pero alguien que vive en un sistema de relaciones de muy pocas oportunidades... si la escuela está dentro del gueto, disculpen que yo lo llamo así, y todo su sistema de vida está en un sistema cerrado que tiene las mismas oportunidades, aunque cuente con una vivienda medianamente digna... que la de Chile está bastante precaria pero tiene agua potable, tiene cloacas, etc., generalmente tiene muy poca superficie...le falta el otro aspecto que es el de la socialización que también es central para el proceso de movilidad social. Esto es con relación al tema del *Derecho a la Ciudad* y también un poco el tema de la localización.

Con respecto al tema de la informalidad, cuando se habla de informalidad no se habla solo de pobres. Generalmente, en la informalidad conviven los pobres con los que explotan a los pobres, porque no es que el pobre no paga, el problema es que no le paga a un sistema que le pueda devolver en una mejora de la calidad de vida, pero generalmente hay un sistema de cobro. Mi tesis de maestría fue sobre el mercado de alquileres de la Villa 31, hice un trabajo empírico donde relevé a 133 inquilinos. Entonces, lo que uno ve ahí es que lo que se da es lo siguiente: en las villas de la capital, yo lo hice sobre la 31 porque es la más visible de todas, es la que no se puede dejar de ver por la localización que tiene, pero el proceso es muy similar, no tal cual pero muy similar en otras villas. La realidad es que prácticamente se ha agotado la frontera de expansión del suelo en las villas, por eso, en las últimas tomas lo que antes era un código, que todos nosotros conocimos, de que sobre la canchita no se avanzaba, sobre esto no se avanzaba, sobre lo otro no se avanzaba, para nosotros era común históricamente, una regla de fuego, ahora se avanza sobre todo, las calles interiores, todo...¿Por qué? Porque se agotó esa frontera de expansión, cuando algo se agota se transforma en una mercancía económica y se reproduce el mismo proceso del mercado formal, es decir, la compe-

tencia en tanto inmueble entre su condición de bien para uso y reserva de valor o bien para renta. En el trabajo de maestría, lo que demostré es que la construcción tan acelerada, la densificación tan acelerada que se ve en la villa 31 está dinamizada por los mercados informales que construyen para renta. No es la casita que uno tiene que el hijo se tuvo que ir a otro lado y alquiló una habitación, o que me quedó un lugarcito y pedí material acá o allá e hice una habitación y saco algo de dinero, que era el proceso tradicional que también todos conocíamos...no tiene nada que ver con eso, acá se entra o se compra la casilla o se le compra el derecho de construcción en altura...en 15 días se bajó de un Mercedes Benz con los materiales, se hicieron las columnas de hormigón, la platea y se dio para arriba y en 15 días...eso sin plata no se puede hacer. Eso no lo hace el pobre. Eso es capital no formal...informal pero no deja de ser una dinámica capitalista destinada a la renta. ¿Por qué? Porque la función de rentabilidad inmobiliaria tiene una forma de "U", donde en el eje de las "X" está el gradiente de ingresos y en el eje de las "Y" la tasa de ganancia, para los ingresos muy bajos, la tasa de ganancia es muy alta; para los ingresos muy altos, la tasa de ganancia es muy alta; para los ingresos medios, es decir, para la oferta inmobiliaria destinada a ingresos medios, la tasa es baja. Por eso cuesta tanto generar oferta inmobiliaria para los sectores medios, la tasa de ganancia acá se obtiene sobre la base de la informalidad, se vende, se da un metro cuadrado, la tasa es alta no porque inviertan igual que acá, sino porque lo que sacan por cada peso que ponen es tan alto como lo que sacan acá. Yo demostré que el alquiler, acá la mano de obra es informal, el material se compra sin IVA, entonces al final para lo invertido, lo obtenido del alquiler, que es mucho en relación al ingreso de la persona, es una rentabilidad altísima, y es esa rentabilidad que nosotros los economistas llamamos extraordinaria, porque está encima de la tasa media del mercado, lo que dinamiza el proceso constructivo, y por eso tiene 5 pisos y si se puede van a llegar a hacer 7 pisos o lo que sea, porque todavía hay capacidad de sacarle una renta muy grande...¿A qué tipo de oferta? A la oferta de piezas sin baño mayoritariamente, es decir, baño y cocina compartida, es la pieza heredera de la pieza de inquilinato en que llegaron nuestros viejos inmigrantes o abuelos inmigrantes o que después fue hotel antes de que esos hoteles se transformaran en *hostels*, e hicieron que finalmente la migración que accede a la ciudad tenga que acceder por la vía de esta oferta porque no hay en el mercado formal ni en la política pública otra oferta que satisfaga la existencia de esta demanda expresada en la duplicación de la población de estos ámbitos. Esto de la informalidad es muy importante analizar cómo está... porque estos factores de propiedad informal cuando después se discute el tema de la política de urbanización se mezcla todo ¿A quién se otorga el derecho? Al usuario, para el Estado, si se otorga un derecho se lo asigna al habitante, no siendo posible reconocer un derecho de propiedad al propietario del alquiler, en consecuencia, ellos en

defensa de esa inversión y de la plata que han puesto y de su negocio generan una cantidad de situaciones por las cuales las políticas de urbanización de las villas, etc. resultan más complejas de lo que uno piensa en una primera aproximación

(*Intervención Villasuso*): y más redituable...porque es lo que hablaba del terreno en el barrio Santa Marta cuyo valor por metro cuadrado es más alto que en un country...

(*Continúa Kelly Olmos*): porque el valor por metro cuadrado es el valor actual de esta rentabilidad tan alta, entonces acá debería dar más o menos la misma rentabilidad, pero en términos proporcionales al ingreso, bueno muchas condiciones... pero está perfectamente explicado eso, no es una irracionalidad. Cuando con Daniela (Szajenberg) estábamos en la Corporación del Sur dos por tres, viste como dice Daniela en Los Piletones...Los Piletones no fue una toma pacífica, acá hubo un personaje que vendía los lotes a un determinado precio. Así es como se pobló...pero es muy importante entender que la informalidad, pese a que se suele identificar informal con pobre, es una dinámica en la cual intervienen los pobres y los que los explotan, y la manera de romper el círculo vicioso de la informalidad es precisamente con la ampliación de derechos, por eso el tema del *Derecho a la Ciudad* pasa a ser un tema realmente central.

(*Intervención Villasuso*): Quería plantear un tema, que vos hablaste que había que ser creativo en el tema de la capacidad constructiva y todos los derechos que hay que a veces figuran en un código. Hay una cosa que se llama compensación urbanística, que a veces los municipios utilizan mal en un aspecto...cuando alguien hace un loteo normalmente plantea que tiene que ceder tanta tierra para el estado para hacer una escuela, para hacer esto, para hacer lo otro... y resulta que después esa tierra que se le da por un tema cuando se hacen los títulos y todo eso... o está mal ubicada o en zonas inundables, por ejemplo ¿Por qué en vez de dar tierra no hace alguna obra de infraestructura? Porque la obra de infraestructura en realidad la tiene que hacer el municipio y cuesta dinero y no tiene recursos el municipio, ¿Por qué no hacer que la compensación urbanística sea más creativa, en vez de llenarse de tierras que no sirven? Porque cuando después se busca hacer un conjunto formal de viviendas para clase de gente desprotegida resulta que los terrenos están todos desparramados, no hay una política de la Provincia que te de recursos porque no cierra la ecuación económica para que se haga masivo...¿Por qué no en obras de infraestructura?

(*Continúa Kelly Olmos*): El tema de las cuotas de terrenos generalmente está asociado a la idea de poder hacer vivienda social cerca de la otra vivienda. Lo que ocurre es que no se entiende el tema, es que hay un pago formal y un pago informal, entonces se trata de llevar al mínimo el pago formal para maxi-

mizar el pago informal. La ley que el año pasado se presentó en la Provincia de Buenos Aires de acceso al hábitat popular preveía que se pudiera dar hasta un 10% del valor del loteo o en tierra o en dinero, también podría ser en obligaciones de hacer. El tema, la verdad que puede ser diverso, la idea es poder capturar parte de ese valor incremental que se genera y que se lo apropia el inversor sin que sea mérito a su propia inversión sino a la decisión política para poderlo aplicar a los costos que genera el proceso de urbanización con equidad, así que cualquier instrumento si se lo trabaja con honestidad puede ser adecuado. Incluso, por ejemplo, ahora en San Pablo están haciendo lo siguiente: Definen una zona de renovación urbana y dicen, en esta zona por la infraestructura, etc., el FOT adecuado podría ser tres promedio, entonces se pone un FOT 1 y la diferencia entre el FOT 1 y el FOT que se puede construir en términos de metros cuadrados totales, el ayuntamiento lo licita con alturas máximas y está obteniendo un nivel de recursos el municipio altísimo, sin que pudiera haber con eso especulación alguna porque el que compra, compra porque efectivamente va a construir. Es la mejor manera decir ¿Cuánto lo cobro? Y lo máximo que está dispuesto a pagar para cobrar, entonces en esta puja se logra sacar el máximo de lo que está dispuesto a pagar...

(Intervención Villasuso): y es una política donde todos ganan...

(continúa Kelly Olmos): Acá dice por ejemplo “La intervención del estado solamente en obra pública, especialmente vivienda, impide el desarrollo del barrio en su conjunto” ahí el problema vuelve a ser que cuando se impulsa el programa de vivienda en el 2003, no se lo impulsa tanto con el objetivo de la construcción de la vivienda sí mismo sino como un factor de reactivación económica bastante rápido. Si eso no va asociado una política de regulación del suelo, ¿Qué pasa? Pasa que terminás aprovechando el suelo que tenés al máximo y no generas un hábitat, reproducís unidades de vivienda y después vas a tener que ir a remediar un conjunto de conflictos de carácter social que se generan porque no se previeron lugares, para la recreación, la expansión, el desarrollo deportivo, mecanismos de socialización, etc., que se transforman en mecanismos de violencia en la convivencia... así que cuando dice “solamente” es el problema, que sea solamente, que no venga acompañado de la política de suelo urbano.

El tema de las regulaciones, uno ve que en todos los planes urbanos se prevé casi todas las cosas menos una, que es el lugar donde va a ir al vivienda social, habitualmente no hay zonificación, es decir, se pone U31... urbanización futura, generalmente a la tierra ferroviaria o vacante... pero en las villas se logro poner U31. Pero nunca se habla exactamente en esta tierra vacante... acá se va a construir vivienda social, eso en los planes no está... y no puede no estar porque indudablemente es un factor importantísimo en la dinámica urbana.

Yo no creo en este tema tanto...yo creo que el tema es concurrente y que la construcción de autonomía no es solo un factor de carácter jurídico, es también una vocación política y si bien creo que muchas veces se tiende a descentralizar en el gobierno local algunas competencias como la norma urbana con la idea de que es más débil en una negociación con los sectores económicos más poderosos...a mi me parece que este es un tema que tiene que ser debatido en los tres niveles de gobierno. De hecho hoy el gobierno nacional a través de la Subsecretaría de Planeamiento Territorial, están avanzando en un programa de fortalecimiento institucional del nivel provincial y municipal, para las capacidades relacionadas con gestión de suelo urbano y están trabajando en una ley nacional de suelo, ya hay un anteproyecto elaborado por el Consejo Federal por la importancia que tiene, que imita la competencia que le da la constitución a la legislación ambiental en el sentido de que sea una legislación que fija un piso, parámetros mínimos por encima de los cuales toda provincia y municipio pueden normar, pero no por debajo de esos parámetros y entiendo que se está avanzando mucho en ese sentido. Por eso creo que es un tema concurrente de los tres niveles de gobierno, donde el gobierno local tiene una importancia central y si eso se fortalece es porque se ha fortalecido verdaderamente el concepto de autonomía.

(Intervención Villasuso): yo quería agregar un tema porque lo planteó acá la señora...vos hablaste de que los conjuntos de vivienda social a veces no están, de alguna manera, normados, en el sentido de la ubicación...

(continúa Kelly Olmos): No, yo dije que en los planes urbanos no se generan normas para la vivienda social...

(Intervención Villasuso): ...hay dos situaciones, una la ubicación y otra con qué reglamentación o con qué indicadores urbanísticos se realiza determinada vivienda social..

(Continúa Kelly Olmos): ... las dos cosas...

(Intervención Villasuso): yo creo que a veces eso tiene que ver con la visión de quien a veces formula la norma, si incorpora o no ese uso al cuadro de usos...

(Continúa Kelly Olmos): generalmente no...

(Intervención Villasuso): Nosotros en Luján lo hemos incorporado, y en el cuadro de usos...cuando se hace...la situación de por qué un multifamiliar o por qué un conjunto de vivienda... se le hizo un concepto de conjunto de vivienda social ...y no se puso un distrito aparte sino que está dentro de lo que es el borde de la ciudad...muy cercano, son distritos urbanos, de manera tal de que exista la posibilidad de comprar tierras para hacer conjuntos de vivienda social pero agarrado a la trama existente, pero nace desde el código esa situación. Nosotros tenemos un caso muy ejempli-

ficador ahí muy cerca que es el del famoso huevo de Gral. Rodríguez, un conjunto que se hizo en las afueras de Gral. Rodríguez, que quedó escindido de la trama y que luego después de haberse construido mil viviendas tuvieron que hacer un concurso para poner equipamientos sociales, parque...

(Kelly Olmos): ...bueno pero eso es la regla, no es la excepción...

(Intervención Villasuso): bueno, el tema pasa por cómo evitar esta situación..

(Kelly Olmos): bueno... ya sé... pero lo que se da es...lo que yo quise expresar es que lo que vos acabás de describir se ha transformado un poco en una regla...

(Intervención Villasuso): ...entonces cómo desde el mismo código se tiene que ayudar a evitar esa dispersión porque normalmente son áreas complementarias o áreas rurales donde por el valor de la tierra mando a 5 km del área central cualquier conjunto de viviendas, que es lo que ha pasado en estas circunstancias, ¿Por qué no ponerlo dentro del código? Puede ser un poco más caro a lo mejor el valor metro cuadrado por tierra pero resulta que si uno hace después toda la asignación de recursos de lo que tengo que gastar en llevar las infraestructuras, la vialidad...me sale mucho más barato por más que yo pague a lo mejor una cierta plusvalía al que tiene un terreno en un área mucho más cercana al sector central. Entonces yo creo que eso se puede normar sin mucha complejidad...

(Kelly Olmos): la realidad es que es muy complejo porque no se hace...

(Intervención Villasuso): yo creo que es una voluntad política...

(Kelly Olmos): Pero la voluntad política tiene que quebrar... Lo que pasa es que hoy en los planes se dice el municipio es el que pone la tierra, y ¿Qué tierra pone el municipio? Es como el huevo y la gallina, la tierra que dispone o la que puede comprar con escasos recursos porque no hay financiamiento para eso, como el municipio no captura recursos de donde genera valor, tiene poca plata para invertir en el tema de la tierra y entonces esa es la razón...después tenés un costo, ese costo puede ser de inversión si realmente lo va a hacer de inmediato, en la práctica va a ser un costo social porque no lo vas a hacer de inmediato, va a quedar diferido en el tiempo y va a impactar sobre la calidad de vida de los que tienen que vivir ahí.

2.3. VECINOS

Las encuestas realizadas a vecinos de los sectores estudiados se estructuraron alrededor de tres ejes fundamentales:



FIGURA 44

Escena de entrevista a vecinos.

Fuente: Elaboración propia.

- La decisión de localización.
- Las estrategias vecinales de supervivencia.
- La construcción del territorio.

La primera cuestión, la decisión de localización, indaga cómo ha llegado el vecino a la zona y cuánto tiempo hace que reside allí, intentando identificar su perfil social y motivaciones para instalarse en el lugar. En cuanto a las estrategias de supervivencia, se examinan tres cuestiones: si trabaja en el barrio, cuál es su ingreso promedio y cuáles son los rubros más problemáticos. El tercer conjunto de preguntas se relaciona con la construcción del territorio e indaga sobre el nivel y tipo de participación en temas urbano-habitacionales, si es que la hubiera, y cuestiona si el habitante elegiría permanecer en el barrio o migrar en caso que tuviese más dinero. También indaga si el entrevistado posee parientes y otros vínculos sociales en localizaciones próximas a su barrio, en qué medida utiliza los equipamientos públicos, qué actividades desarrolla en el tiempo libre, en qué medida y con qué frecuencia usa el transporte público y qué significa en tiempo y costos para el desarrollo de sus actividades diarias y, finalmente, cuáles son las ventajas y desventajas de vivir en el barrio.

Decisión de localización

En cuanto a las decisiones de localización manifestadas por los encuestados puede advertirse una multiplicidad de razones, con una fuerte impronta migratoria, tanto a nivel interno, dentro del área metropolitana, como del resto del país y, muy particularmente, de los países limítrofes. Al respecto, existe una clara diferenciación entre el barrio de Soldati, ubicado dentro del perímetro urbano de la ciudad de Buenos Aires, y el caso de Villa Zagala, en la primera corona del conur-

bano bonaerense. Mientras que en Soldati, predominan determinados grupos inmigrantes de países limítrofes (especialmente personas de origen Boliviano) y de otras localizaciones buscando mejor inserción en la metrópoli de Buenos Aires (zona sur del área metropolitana de Buenos Aires), en Zagala se observa una impronta migratoria internacional más significativa aunque variando la nacionalidad con una predominancia mayor de personas de origen Paraguayo), migrantes del interior del país (de diversas provincias) y de localizaciones más remotas en el área metropolitana. En los casos que se encuentran ubicados en la segunda y tercer corona, en cambio, comienzan a prevalecer los migrantes internos y ex residentes de asentamientos informales que optan por disponer de terrenos con seguridad de tenencia en localizaciones más apartadas. En la extrema periferia, se reproducen a su vez dos tipos de localizaciones claramente diferenciables: aquellas que alcanzan la zona asfaltada y las que se encuentran más allá del pavimento.. Asimismo puede observarse, sobre todo en los casos ubicados en el perímetro urbano y en la primera corona, una fluida migración entre tipologías habitacionales. Se identifican múltiples casos de personas que migran de los asentamientos informales a la zona de loteos económicos donde inician procesos de ampliación de viviendas construidas en el mercado formal. A su vez, puede reconocerse lo contrario: personas que habiendo dispuesto de una vivienda en el mercado formal, por diversas circunstancias se ven forzadas a migrar a la informalidad. Esta dualidad entre movilidad social ascendente o descendente en términos habitacionales es un indicador clave de tendencias de transformación barrial.

Por otra parte, puede reconocerse en la categoría complejos habitacionales, la importancia significativa que adquiere el costo de las expensas comunes, como también la frecuencia en el alquiler de los departamentos, especialmente en el caso de las localizaciones ubicadas en el perímetro urbano (Soldati). Se identifican además iniciativas de producción de hábitat de personas que construyen en la tipología loteos económicos sobre la losa de un pariente. Típicamente una familia auto construye una estructura sobre la cual expandir en vertical su vivienda, auto construyendo en los pisos superiores. En este proceso puede observarse mixtura social entre los habitantes tradicionales del barrio, generado a partir del loteo económico, y residentes en los asentamientos informales, quienes tienden a migrar a partir de la construcción en algún lote económico en las inmediaciones o directamente deciden su relocalización a zonas con mayor terreno en la segunda o tercer corona metropolitana. Esta práctica social parece haber adquirido un espacio importante en el mercado, existiendo casos de transacciones de permisos de construcción en plantas altas en edificios de vivienda en loteos económicos, vendidos o alquilados a partir de acuerdos con terceros, sin que necesariamente se trate de parientes.

Estrategias de supervivencia

Las estrategias de supervivencia identificadas a través de las encuestas reconocen una disparidad importante en los ingresos promedio entre vecinos, lo cual viene a corroborar la hipótesis de fragmentación socio-territorial planteada. En general, la medición correcta del ingreso promedio tiende a ocurrir a partir de la sumatoria familiar, no existiendo prácticamente la figura tradicional del hombre jefe de familia como único ingreso del hogar, sino que lo que ocurre es una complementariedad de ingresos formales, en determinadas industrias o empleos, con ingresos informales, tales como changas o actividades cuentapropistas diversas, con una fuerte impronta en las tres tipologías y en los cuatro casos de estudio de una diversidad de planes sociales, pensiones y subsidios diversos. Este panorama hace muy complicada la evaluación de las estrategias de supervivencia, ya que en todos los casos se reconoce que la supervivencia de las familias se encuentra fuertemente condicionada por el subsidio. Entre las actividades generadoras de ingreso se destacan los servicios domésticos. En algunos casos existe inhibición de realizar micro emprendimientos productivos por temor a perder determinados subsidios. Asimismo, vuelve a ser recurrente en este tema el peso de la tipología habitacional en la economía familiar, incidiendo en la viabilidad de los emprendimientos el pago de los servicios en el caso formal, y el alquiler, en el caso del hábitat informal.

En cuanto a la relación entre vecinos puede apreciarse un gradiente distinto de tolerancia inversamente proporcional a la localización central. En el caso de las distintas categorías de estudio (loteo, complejos e informalidad) en áreas centrales, puede advertirse un nivel de intolerancia importante, que tiende a reducirse en la primera corona, a amenguarse mucho más en la segunda corona y a cambiar en el borde metropolitano. Surgen diferencias no relacionadas con el tipo de hábitat en sí mismo, sino con su proximidad al pavimento, determinante último del estatus social de los habitantes. La relación entre vecinos se ve seriamente afectada por la percepción de cada grupo socio-habitacional. En el caso del área central y la primera corona puede apreciarse una visión distorsionada del vecino, producto de condiciones sociales enfrentadas. Los habitantes de los asentamientos informales tienden a percibir a los residentes en los complejos como contrincantes, beneficiarios de espacios muy preciados que explotan a través de alquileres con valores desproporcionados. Los identifican además con la inseguridad, especialmente a los residentes en departamentos en las plantas bajas. A su vez los residentes en lotes económicos ven a los residentes en asentamientos informales directamente vinculados a actividades delictivas y como la causa principal del deterioro del barrio. Estas interpretaciones erróneas respecto “al otro”, como causa de la inseguridad y pérdida de los valores del barrio, es un factor crucial en los procesos de fragmen-

tación, motivando que los vecinos de distintas tipologías opten por mandar a sus hijos a escuelas de otros barrios, a no usar la plaza próxima a su domicilio y a evitar espacios públicos para minimizar las posibilidades de encuentro con sectores socio-habitacionales antagonistas en la puja barrial. El relevamiento pone de manifiesto que más allá de la medición cuantitativa del ingreso, la diferenciación entre vecinos se produce esencialmente a partir de la filiación del vecino con una de las tres tipologías estudiadas. Este enfrentamiento permanente es una causa probable también de pérdida de cumplimiento de obligacionales vecinales, lo cual se expresa en el surgimiento de micro-basurales, falta de mantenimiento edilicio y de espacios comunes, indicios de decadencia barrial.

Construcción del territorio

En general puede observarse en todas las tipologías y en los cuatro casos de estudio, una desmovilización generalizada. La participación comunitaria es asociada a cuestiones puramente políticas, sin implicancias concretas para el mejoramiento del barrio. En algunas entrevistas, sobre todo en las realizadas a habitantes de la primera y la segunda corona, surgen casos de participación en asociaciones vecinales reivindicadas como verdaderas promotoras del desarrollo local. También en estos casos el desprestigio de la política como instrumento de transformación de la realidad es destacable, reconociéndose la acción de “buenos vecinos” que desinteresadamente construyen cloacas e infraestructura fundamental para el barrio, que contrasta con casos de abundante proselitismo político, sin acciones concretas de mejoramiento. Se destaca el importante rol que juegan instituciones públicas, tal como el Hospital Belgrano en Zagala, que funciona como centro barrial en un área carente de espacios verdes y de instituciones que sirvan de contención social. Frecuentemente, escuelas, hospitales y espacios públicos juegan el rol de materializar la institución del Estado asistiendo a poblaciones vulnerables.

En cuanto a la pregunta que indaga si los habitantes se irían del barrio en caso de tener el dinero suficiente para hacerlo, llama la atención que un número significativo de personas expresó su voluntad de dejar el barrio, más allá de la imagen generalizada de los barrios populares como espacios de “resistencia” con el que se identifican en algunos casos sus vecinos. El destino final elegido por los entrevistados suele relacionarse con una búsqueda de mejores condiciones de vida, a partir de residir en un barrio con vecinos de otra condición social, lo cual una vez más delata la fragmentación que enfrentan estos barrios, aún cuando a veces la población tiene ingresos similares. Puede observarse que las limitaciones en cuanto al acceso a medios de generación de ingresos estables, los identifica colectivamente con un área segregada del resto de la ciudad, pero las diferencias habitacionales, que a su vez se relacionan con cuestiones culturales e históricas con-

dicionan estructuralmente los procesos de fragmentación. Esta situación tiende a cambiar en los casos en que residen en el mismo barrio parientes, lo cual ayuda a generar vínculos entre tipologías, generando situaciones como la descrita de familias de los asentamientos informales que construyen sus viviendas en los techos de sus parientes, socializando de esta manera sus condiciones de hábitat.

Otro rasgo notable de construcción de territorios se relaciona con el uso de los equipamientos. Llama mucho la atención la ausencia de equipamientos sociales, especialmente espacios verdes, en áreas de alta densidad de población y hacinamiento. Puede advertirse que aunque existen equipamientos educativos y de salud, los mismos tienden a encontrarse rebasados en zonas densas y suelen ser muy escasos en áreas de baja densidad. Esta situación tiende a agravarse con el alejamiento del centro y proximidad a la periferia, donde estos servicios tienden a ser brindados a partir de la organización de los propios vecinos en sociedades de fomento. El uso de transporte público tiende a ser más crítico en los sectores más apartados, tanto en porcentaje de ingresos destinados al mismo como en los tiempos de viaje.

Complementariamente a las encuestas mencionadas análisis de datos censales, fueron consultados habitantes de las cuatro zonas haciendo foco en la historia familiar de migración: cuándo llegó al barrio, en qué circunstancias particulares y de qué procedencia. De esta manera se pretende identificar itinerarios de desplazamientos para inferir motivaciones de cambio de barrio, chequeando su correspondencia con los supuestos mantenidos por la investigación respecto al *Derecho a la Ciudad*. Interesó aquí particularmente descubrir que factores priorizaba la gente a la hora de decidir a donde migrar, y por qué. Específicamente se indagaron las razones por las cuales el entrevistado dejó el barrio original y migró al área de estudio, por qué eligió el área de estudio y cuáles sus planes a futuro, incluyendo la posibilidad de disponer de medios para irse de la zona y dónde elegiría vivir. Se preguntó también cómo accedió a la vivienda, cuáles son sus gastos en servicios habitacionales, si hay actividades generadoras de ingresos dentro y fuera del barrio, y si la residencia en el barrio es una limitante para obtener empleo formal. Se indagó asimismo sobre la percepción personal sobre los límites territoriales del barrio, su relación con vecinos residentes en cada tipología habitacional (loteo, complejo e informal), la existencia de actividades conjuntas de algún tipo, sobre todo para resolver los problemas más acuciantes. A través del cuestionario se buscó indagar con mayor profundidad las zonas del barrio frecuentadas por los entrevistados, dónde realizan sus compras, dónde resuelven problemas de salud y dónde mandan sus hijos a la escuela.

El análisis de las encuestas reveló problemas similares en todos los casos de estudio, tales como la mar-

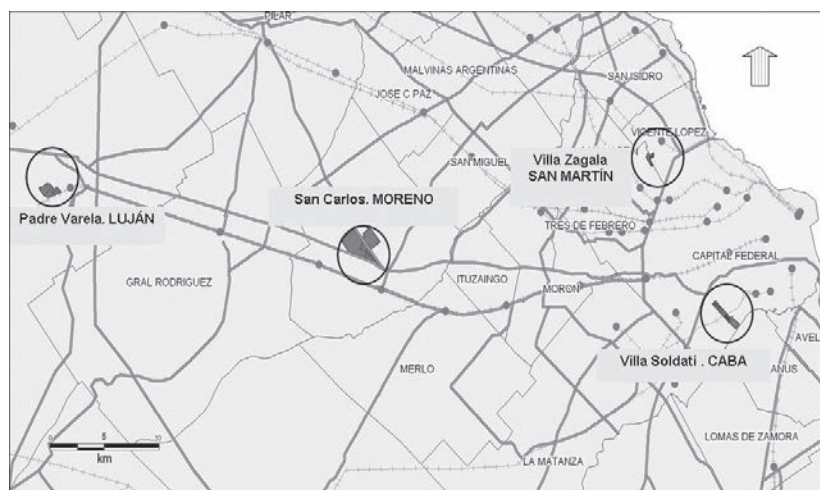


FIGURA 45
Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires.
Fuente: Elaboración propia.

ginalidad del sector respecto al resto de la ciudad, revelado en la alta migración entre sectores de los entrevistados y diferencias por sector, relacionados principalmente con la localización y las características geográficas y de inserción en la trama metropolitana propias de cada caso.

2.4. LOS CASOS DE ESTUDIO DE LA METRÓPOLI DE BUENOS AIRES

Una vez planteadas las hipótesis de la investigación, este capítulo presenta los casos de estudio seleccionados. Los mismos incluyen una variedad de condiciones habitacionales, relacionadas con localizaciones diferentes: próximas al centro metropolitano, en la primera y segunda corona y en el borde de la metrópoli. Asimismo, cada caso se divide en áreas que representan distintas estrategias de urbanización, clasificadas como loteos económicos, resultado de la acción de una empresa desarrolladora regulada por ciertas normativas de subdivisión y usos de suelos; complejos habitacionales, financiados por el Estado para resolver el problema del déficit de viviendas adecuadas y la informalidad, resultado de la iniciativa de las poblaciones que no acceden ni a una ni a otra de las estrategias anteriores de producción de hábitat. Asimismo, los casos de estudio son analizados en perspectiva histórica, indagando cómo sucesivas intervenciones, para responder a distintos problemas urbano-habitacionales, produjeron resultados positivos o bien tendieron a empeorar las condiciones de vida de la población residente.

Introducción a los casos de estudio

Se seleccionaron cuatro áreas segregadas de la metrópoli de Buenos Aires: Villa Soldati, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Villa Zagala, en los Municipios de San Martín y Vicente López; San Carlos, en el municipio de Moreno, y Padre Varela, en el Municipio de Luján. Se reconstruyeron sus respectivos procesos de urbanización e intervención en la forma de estrategias de planificación urbana-habitacional, con el fin de analizar el efecto de los modelos de planeamiento aplicados, es decir, cómo los sucesivos planes y pro-

yectos urbanos influyeron en la conformación actual de los territorios. De este modo, las áreas seleccionadas incluyen un gradiente de hábitat popular que va desde lo formal a lo informal, con matices diferentes que representan las alternativas que disponen los pobres para acceder a distintas formas de alojamiento. A su vez, los cuatro casos fueron receptores de distintos paradigmas de planificación, aplicados en diferentes momentos históricos, compartiendo su cualidad de áreas degradadas donde conviven habitantes de áreas informales (villas miserias, asentamientos, etc.) con residentes de complejos habitacionales y viviendas construidas en zonas de loteo económico.

La relación entre los distintos grupos, medida específicamente en función del uso que hagan de espacios y servicios públicos comunes, definirá el nivel de heterogeneidad social del barrio, indicador considerado relevante en la investigación para determinar el perfil barrial y las posibilidades de intervenir a partir de una estrategia participativa, que busque revertir la fragmentación a partir del trabajo mancomunado de los vecinos.

La localización de las áreas de estudio en relación al centro de la ciudad, fue un componente central en su selección, de modo de determinar en qué medida esta variable determina la accesibilidad de los habitantes, costos de transporte y acceso a las redes de servicios urbanos básicos.

El primer caso es el de Villa Soldati, en los Distritos Escolares XIX y XXI al sur de la Ciudad de Buenos Aires, que presenta la mayor proximidad a la centralidad metropolitana. Sin embargo, esta privilegiada ubicación no pudo evitar que el área tendiera a reproducir segregación y fragmentación urbana. Segregación, por cuanto la combinación de complejos habitacionales e informalidad en sus inmediaciones generó un territorio que concentra población de muy bajos ingresos viviendo en condiciones habitacionales y ambientales muy inferiores al resto de la ciudad. La fragmentación interna se debe a la coexistencia de condiciones habitacionales extremadamente diferentes en un espacio muy acotado.

El segundo caso es el de Villa Zagala, entre los municipios de San Martín y Vicente López, en la primera corona metropolitana. Se caracteriza por haber generado una situación de enclave de una amplia gama de población de bajos ingresos en una zona con predominancia industrial. Aunque su localización es privilegiada, por encontrarse sobre la Avenida Constituyentes, una arteria importante de acceso a la Capital y la Avenida General Paz, notoriamente presenta, al igual que Villa Soldati, un alto nivel de segregación y fragmentación. Segregación, por cuanto respecto a su entorno presenta indicadores muy inferiores de cobertura de servicios y niveles habitacionales, concentrando un importante porcentaje de población informal.

	Soldati. C.A.B.A.		Villa Zagala San Martín y Vte López		Barrio Padre Varela. Luján		Barrio San Carlos. Moreno	
Tipología	Resto	Soldati	Resto	Zagala	Resto	Varela	Resto	Sn Carlos
Complejo	0%	47%	0%	36%	0%	0%	0%	0%
Informal	7%	9%	3%	24%	4%	3%	10%	12%
Loteo	93%	44%	97%	40%	96%	97%	90%	88%
Total	155.665	23.935	659.776	13.014	86.548	4.268	367.904	11.466

TABLA 9

Distribución de la población por tipología y barrio.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional 2001, INDEC.

El tercer caso es el barrio San Carlos, en el municipio de Moreno, en la tercera corona metropolitana, próximo a la Autopista del Oeste. Su localización periférica lo posiciona en una situación de desventaja respecto a otras zonas. Dificultades relacionadas con la provisión de servicios públicos e infraestructura condicionan el acceso del sector a condiciones mínimas de habitabilidad. Sin embargo, el barrio ha progresado significativamente, organizándose comunitariamente para suplir algunas de sus carencias y generar procesos positivos de desarrollo local. Aunque segregado de hecho, por su localización remota, el sector reproduce algunas pocas situaciones de informalidad extendida, ya que apenas surgidos procesos informales en áreas muy acotadas fueron rápidamente absorbidos a partir de la oferta de lotes baratos.

El cuarto caso, el barrio Padre Varela en la Ciudad de Luján, aunque se localiza en forma privilegiada por su proximidad al centro de la misma, un subcentro por excelencia en la estructura metropolitana, presenta situaciones tanto de segregación como de fragmentación. Segregación por cuanto el barrio se diferencia con respecto a su entorno por las bajas condiciones de habitabilidad y la reproducción de problemáticas sociales diversas. Asimismo, puede reconocerse fragmentación por cuanto se plantean dos subzonas muy diferentes, el “frente”, próximo al pavimento, y el “fondo”, alejado del pavimento y cercano al arroyo, afectado por inundaciones y con condiciones de vida y oportunidades de generación de ingreso muy limitadas.

Un análisis de los datos censales comparando cada área urbana y las tipologías habitacionales que las constituyen proporciona claves para analizar sus respectivos perfiles barriales.

Soldati revela poseer una fuerte impronta de los complejos habitacionales (47%) frente a su ausencia total comparado al resto de los municipios en cuestión. Un casi 10% de informalidad indica una posibilidad de atracción de una mayor cantidad de poblaciones pobres de otras áreas y expansión de los asentamientos, dada la disponibilidad de espacios vacíos que reflejan la alta porosidad de la zona. La presencia de un 44% residente en la tipología loteos económicos, remite a la historia del barrio y su conformación alrededor de la estación de tren y el establecimiento de una población de clase media-baja de perfil obrero.



FIGURA 46

Imagen de Villa Soldati.
Fuente: Fotografía de los autores.



FIGURA 47

Imagen de Villa Zagala
Fuente: Captura de video realizado por los autores.

La imagen del barrio se asocia al contraste entre los complejos habitacionales y su impronta monumental y autónoma, frente a las construcciones transitorias de la informalidad y la “introspección” del barrio de loteos.

Villa Zagala posee una estructura barrial parecida, liderada por la población viviendo en complejos habitacionales (36%) pero seguida próximamente por la informalidad que alcanza en este caso un máximo peligroso: 24%. Peligroso en tanto rodea permanentemente a los complejos, y dada la porosidad del área, dada por la presencia de galpones y fábricas desocupadas, ocupadas por villas de alta densidad vertical, entraña la posibilidad de mayor expansión y densificación en entornos sin infraestructura básica de drenajes y saneamiento. Considerando que el resto de ambos municipios, tanto San Martín como Vicente López son predominantemente loteos, puede sostenerse la marcada segregación del barrio y una relativa fragmentación entre sus distintos sub-sectores, aunque menor comparada a Soldati. La imagen típica de este barrio se asocia a la mezcla de complejos, informalidad y barrio

FIGURA 48

Imagen casi rural del barrio San Carlos en Moreno.
Fuente: Fotografía de los autores.

**FIGURA 49**

Imagen del barrio Padre Varela, Luján.
Fuente: Fotografía de los autores.



de loteos en un continuo urbano indivisible (figura 47).

El barrio San Carlos en Moreno, localizado en la segunda corona metropolitana, responde a un perfil dominante de loteo económico y marginalmente la informalidad y los complejos habitacionales, que prácticamente no existen en términos de intervención histórica del Estado, sino únicamente en forma reciente. Dado que la tierra es barata, el barrio surge como resultado de la iniciativa de urbanizar terrenos a bajo costo donde los vecinos auto construyesen sus viviendas. La informalidad tiene un peso también en el sector (12%) pero es escasamente superior al de su entorno (10%), revelando poca segregación. La imagen típica del barrio es el de un entorno casi rural en el que la introducción de servicios urbanos tales como pavimentos, escuelas y transporte, van definiendo el perfil de un barrio pujante. La heterogeneidad social es alta, ya que el barrio atrae poblaciones con una diversidad de ingresos y educación muy marcada.

El barrio Padre Varela en Luján, presenta un perfil similar al de San Carlos, al predominar la tipología de loteo económico, pero con una presencia reducida de informalidad (3%) y poca intervención del estado en la forma de complejos habitacionales. La disponibilidad de suelo en zonas inundables condicionó el subdesarrollo de la zona, que al carecer de cloacas y servicios adecuados de drenajes ha resultado periódicamente inundada, produciendo una permanente merma en las posibilidades de progreso de su población. La presencia de pavimento marca una clara diferenciación social entre los habitantes, generando una estructura

territorial más inclusiva para quienes viven próximos al pavimento. La estructura socio-territorial determina las imágenes típicas del barrio, que se reflejan en las características de las viviendas erigidas en uno u otro sector, como asimismo la disponibilidad de otros servicios urbanos.

2.2. Análisis de los procesos urbanos

Con el fin de reconstruir los procesos urbanos característicos de los casos analizados, se consultaron fuentes históricas de distinta naturaleza, indagando sobre las etapas en que tuvo lugar la construcción de infraestructura y las distintas formas de intervención estatal o privada en cada uno de los casos analizados.¹³

El caso de Soldati data de principios del siglo XX (figura 50), a partir del establecimiento de una estación del ferrocarril Belgrano en la zona. En 1936, la creación del basurero marca un primer hito en la segregación del barrio respecto del resto de la ciudad. En 1977, la creación del Parque de la Ciudad, un enorme predio dedicado a la recreación para el conjunto de la ciudad, marca otro hito que por un lado identificó el sector como soporte de actividades a nivel de la ciudad en su conjunto, mientras que al mismo tiempo creó grandes parcelas que bloquearon sus posibilidades de expansión.

En esta evolución, la construcción del Complejo Habitacional Social Soldati, iniciado en 1965 y cuyas unidades se siguieron adjudicando hasta principios de la década de 1980, marca un nuevo hito en la tendencia de concentrar sectores vulnerables en el área. Desde entonces, puede advertirse una paulatina secuencia de crecimiento de la informalidad. En la década de 1980 tuvo lugar la formación de la Villa 3, en 1995 surge la villa "Los Piletones", en 2001 se instala un número creciente de familias debajo de la Autopista AU7, que poco después serán relocalizados al descampado cerca del Riachuelo, generando un asentamiento de alto riesgo ambiental. En el 2003 se forman tres nuevas villas miserias: Dulce, Calabacita y Carrillo II, marcando un escenario inédito de expansión de la informalidad en la zona. De las entrevistas realizadas a los habitantes del área se desprende que casi en su totalidad los residentes tanto en los complejos, como sectores informales se trata de personas emigradas de otras provincias o países, pero no nacidos en la zona. Distinto es el caso de la zona de loteos donde, si bien los habitantes originarios fueron inmigrantes, actualmente se trata de familias que llevan varias generaciones viviendo en la zona. En este marco, se generan profundas tensiones con los habitantes de los otros sectores, percibidos como "intrusos".

El caso de Villa Zagala presenta una evolución con algunas características similares a Soldati (figura 51). Este barrio fue, a mediados de siglo, receptor de grandes inversiones del Estado. Entre 1944 y 1948 se construyó

¹³ Para un desarrollo más extenso sobre la historia de los cuatro casos analizados, ver Anexo N° 1.

en Zagala un hospital para tuberculosos y hogar para no videntes de escala metropolitana. Ya en 1968 se trasladó población de la Villa de Retiro para alojarse en los llamados Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), pensados originalmente para “reeducar” a la población en nuevas pautas de vida y convertidos con el paso de las décadas en nuevas villas. En el caso de Zagala, la villa surgida de un NHT fue el “Barrio Loyola”. En 1978, se construyeron otros complejos habitacionales sobre la Avenida Constituyentes, también destinada a albergar población erradicada de otros sectores de la Ciudad. El crecimiento demográfico en este sector urbano, coincidió con la creciente industrialización del área, avalada por la legislación urbana que promovió el uso industrial en la zona, al tiempo que se expulsaba de Buenos Aires la actividad industrial paulatinamente trasladada a empresas medianas y pequeñas en la primera corona.

En la década de 1980 puede reconocerse un crecimiento sostenido de las villas miseria en las inmediaciones de los complejos, en buena medida vinculados por lazos familiares, de amistad o simplemente compartiendo la misma condición social de los habitantes de los complejos. Comenzaron así a ocuparse los espacios disponibles en los complejos primero, y los espacios intersticiales disponibles después. Más tarde, con la des-industrialización del área, fueron ocupadas también las numerosas fábricas abandonadas, creando “villas en vertical”. En 1990, reconociendo la alarmante precariedad de la zona, el Estado cedió parte de tierra pública para construir viviendas a través de cooperativas. En 1995, se produjo una segunda fase de construcción de complejos habitacionales, especialmente en el barrio de Loyola, donde fue alojada parte de la población y se les proveyó a los habitantes originales el título de propiedad, regularizando parcelas.

Estas diversas estrategias de construcción del *Derecho a la Ciudad* fueron realizadas en el marco de obras financiadas con el “Fondo de Reparación Histórica del Conurbano”. Esta irrupción de fondos nacionales y provinciales tanto en Soldati como en Zagala marca una impronta significativa del Estado en la transformación de áreas históricamente receptoras de sectores erradicados de la ciudad de Buenos Aires. La existencia a su vez de un rico entramado de organizaciones sociales proporciona al área una dinámica comunitaria muy activa que según las épocas tiende a complementarse con las estrategias del Estado de promoción de derechos, o bien tienden a confrontar abiertamente con las mismas, bloqueando de alguna manera la implementación de acciones concretas de mejoramiento.

Las entrevistas a habitantes realizadas en el área (Anexo I) refleja una significativa migración entre sub-sectores, existiendo el caso de personas y familias que residieran en la villa y que a lo largo del proceso lograron comprar un lote o propiedades en las inmediaciones, incluyendo departamentos en los complejos habitacionales. Esta mayor fluidez del sector con su



FIGURA 50

Infografía evolución Soldati.
Fuente: Elaboración propia.

entorno refleja un nivel de interacción, interpretado en este estudio como una clave para abordar el problema de la segregación.

El caso del barrio San Carlos, ubicado en Moreno, sus orígenes se vinculan con la iniciativa de una empresa urbanizadora de subdividir el área, proveyendo lotes dirigidos a los sectores populares. Por tratarse de la periferia de Moreno, su urbanización tardía (1970) completa un ciclo de autoconstrucción y atracción de residentes provenientes de distintas zonas, siguiendo un patrón de “lotes con servicios”.

En los ‘80, la ausencia del Estado en la generación de ofertas de hábitat accesible para los sectores populares fue reemplazada por organizaciones no gubernamentales y grupos eclesiales, que construyeron viviendas para población de escasos recursos de la zona y provenientes de sectores aledaños rurales, contribuyendo a la creación de comunidades en las cuales paulatina-

FIGURA 51

Infografía evolución Zagala.
Fuente: Elaboración propia.



**FIGURA 52**

Imagen casi rural del barrio San Carlos en Moreno.
Fuente: Elaboración propia.

mente el proceso de urbanización fue incorporando servicios tales como el pavimento o la red de gas en función del esfuerzo y capacidad de auto organización de los vecinos. La oferta de servicios y disponibilidad de terrenos alentó el surgimiento de asentamientos informales que comenzaron a ocupar las zonas intersticiales, en porcentajes pequeños. En los '90 el barrio se consolidó con la construcción de servicios sociales tales como escuelas y centros de salud. Después de 2001 aparecieron proyectos de construcción de vivienda social de baja densidad realizadas por el gobierno nacional, en lote propio dentro del Plan Federal de Viviendas. En este marco, se están construyendo actualmente 1.196 viviendas en el Barrio La Perla.

FIGURA 53

Infografía del Barrio Padre Varela, Luján
Fuente: Elaboración propia.



Dada la situación de aislamiento, por su lejanía de los principales centros urbanos, surgieron iniciativas de creación de servicios públicos, como una línea de colectivo como respuesta específica a la demanda de mayor conectividad del sector con el resto de la metró-

poli, la provisión de la red de gas realizada por los propios vecinos, etc. La oferta de servicios y disponibilidad de terrenos alentó el surgimiento de asentamientos informales que comenzaron a ocupar las zonas intersticiales, en porcentajes pequeños. Hacia los '90 el barrio se consolidó con la construcción de servicios sociales tales como escuelas y centros de salud. Ya después de 2001 aparecieron proyectos de construcción de vivienda social realizadas por el gobierno nacional, pero de baja densidad, de un nivel en lote propio. El impacto de tales obras públicas no evidencia atracción de sectores informales. De las entrevistas realizadas se evidencia que los habitantes provienen de áreas rurales, como asimismo puede observarse una alta migración entre los sub-sectores de estudio, revelando un bajo nivel de segregación como así también, un reducido nivel de fragmentación.

El caso del barrio Padre Varela, en Luján, al igual que el barrio San Carlos, surgió como una iniciativa privada de loteos, a la que luego se sumaría la intervención de la Iglesia proveyendo ayuda a las familias residentes, acelerando el proceso de urbanización, con una ausencia marcada del sector público. Esto llevó a una estructura socio-territorial carente de servicios básicos y por ende reprodujo situaciones marcadas de enclaves.

Este barrio surgió en la década de 1980, como una operación de ensanche urbano a través de la construcción de viviendas sociales por parte de la Iglesia Católica (Barrio Obrero) y en menor medida del Estado (FONAVI). Luego se completó, alrededor de 1985, con el loteo de las tierras más cercanas al Arroyo Gutiérrez, por parte de desarrolladores inmobiliarios privados.

El barrio se urbanizó en dos etapas: inicialmente "el frente" que cuenta con acceso pavimentado, mayor cercanía al centro de Luján, a los servicios públicos y dispone de transporte público de pasajeros; y "el fondo", que se encuentra más cercano a la zona inundable del Arroyo Gutiérrez y más alejado del centro de Luján, no dispone de acceso pavimentado, y no servido en forma suficiente con servicios, y por ende, acusando mayor vulnerabilidad social.

El barrio en sus dos acepciones, el "frente" contando con pavimento y mayor cercanía a Luján goza de ventajas significativas para sus habitantes que hacen a su inserción, aunque frágil, en la estructura urbana, y el "fondo" que dada su ausencia de pavimentos y servicios mínimos refleja su mayor situación de vulnerabilidad, expresada en indicadores alarmantes de segregación, donde se manifiestan múltiples problemas sociales entre los que se destaca la inseguridad y el riesgo ambiental.

También en este caso puede reconocerse la secuencia de asentamiento originado por el loteos baratos alrededor de 1985, seguido de asentamientos informales alrededor de 1990 los que darían lugar en 2000, a la construcción de complejos sociales. Estos complejos,

al igual que en Moreno tendieron a responder a la incipiente demanda por parte de población que se estaba asentando en la zona, a diferencia de Soldati y Zagala, en los que los complejos jugaron un rol central como receptores de población erradicada de otros sectores. Las entrevistas realizadas a los habitantes de la zona ponen en evidencia esto, tratándose en los dos primeros casos de residentes provenientes de otros barrios, y en los dos últimos casos, de poblaciones provenientes de otras zonas rurales, pero con mayor tradición de radicación, participando en actividades comunitarias y proyectando sus futuros familiares en la zona.

Períodos históricos, estrategias de intervención y tendencias de transformación barrial

Estos breves relatos de la historia de urbanización de cada barrio reflejan procesos de estructuración socio-territorial que determinan en buena medida sus respectivos perfiles y posibilidades de progreso a futuro. Pueden reconocerse así distintos momentos en los procesos de urbanización analizados (figura 54). El primer momento, caracterizado como de tipo fundacional, en el que se produce la subdivisión de la tierra y el así llamado “loteo”, que es común a todos los casos y forma parte del acervo histórico de urbanización. El segundo momento, de autoconstrucción de las familias sobre lote propio, que según la localización tendió a adquirir distintas tipologías edilicias y materiales de construcción. Un tercer momento, muy marcado en los dos primeros casos de estudio, es el de la fuerte intervención del Estado construyendo complejos habitacionales, transfiriendo población de otras zonas, como en el caso de Soldati y Zagala. Este momento es clave en la historia de estas urbanizaciones ya que marca la irrupción del estado con una cantidad de promesas y planteos de mejoras que en la medida en que no se cumplieran y tendieran a reemplazar la responsabilidad vecinal en la resolución de sus propios problemas comunes, facilitaron la segregación y fragmentación barrial.

El cuarto momento, representa la expansión de la informalidad, típicamente en los alrededores de los complejos, como resultado de la demanda insatisfecha de vivienda creada por la oferta de conjuntos habitacionales, canalizada en la forma de nuevos asentamientos y villas miserias. Este momento forma parte en el imaginario popular barrial como la llegada de sectores “diferentes”, generando distintos niveles de tensiones y competencias por los espacios comunes. El quinto momento refleja la intención del estado de volver a la escena barrial y lograr controlar la expansión de la informalidad a través de estrategias de regularización, procurando reintroducir la informalidad al mercado formal. En el sexto momento ocurren diversos intentos de revertir la segregación y fragmentación, a través de iniciativas de reinsertar el sector en la ciudad a través de la expansión de redes, transporte público, provisión de infraestructuras, etc., con resultados

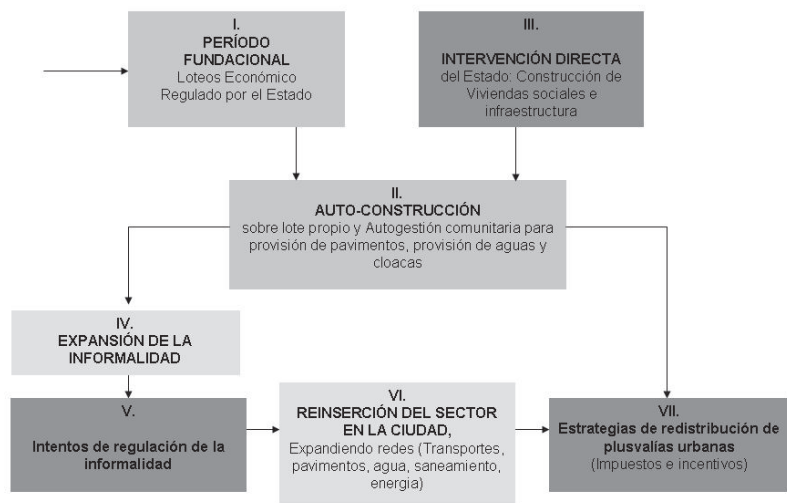


FIGURA 54

Etapas de intervención del estado en procesos de urbanización excluyente. Fuente: Elaboración propia.

diversos, expulsando frecuentemente a los sectores de menores niveles socio-económico en la medida en que no puedan afrontar el costo de los nuevos servicios creados, o por el contrario, esto ayude a la concentración de más población vulnerable en forma informal. El séptimo momento puede definirse como el despliegue de estrategias territoriales que procuran revertir los procesos de migración entre subsectores urbanos a partir del estímulo a la redistribución de las plusvalías urbanas, tales como mejor distribución e incentivos impositivos, como una forma de intervenir en forma estructural en los fenómenos de segregación y fragmentación metropolitana. Este último momento no puede verificarse en ninguno de los casos seleccionados, sin embargo se encuentra presente en el imaginario de la comunidad académica y técnica, como así también, aunque de manera intuitiva, en las reivindicaciones sociales de los vecinos.

Puede sostenerse que existe una correspondencia entre los momentos históricos de urbanización, presentados en la tabla y los diversos modelos de planificación urbana-habitacional, enunciados en la primera parte de esta publicación.

Mientras el momento fundacional del barrio corresponde al loteo económico, típicamente desarrollado en derredor de un centro como una estación de ferrocarril. Este incipiente desarrollo es seguido por la autoconstrucción, ciertamente poco regulada por el Estado. Pero la construcción de complejos habitacionales, que implican una presencia fuerte del Estado, significan un modelo de urbanización autónomo, de “paquetes” estandarizados de diseños y construcción, que pocas veces responden cabalmente a las necesidades sociales de la población a la cual se dirigen, como así tampoco al tejido territorial en el que se insertan. Las intervenciones en la forma de complejos parecen responder a su propia lógica de hacer ciudad, dictaminada más por las convicciones del proyecto que por la racionalidad del colectivo ciudadano. Estos complejos habitacionales irrumpen así en el desarrollo del barrio, gene-

TABLA 10

Intervenciones realizadas en cada momento histórico, y los modelos de planeamiento territorial.
Fuente: Elaboración propia.

Modelos	Soldati	Zagala	San Carlos	Padre Varela
1. Loteo y autoconstrucción	Barrio Soldati alrededor de la estación del ferrocarril.	Loteo económico a partir Gral. Paz	Loteo económico próximo a la Autopista.	Loteo económico organizado por la Iglesia.
2. Complejos habitacionales	Complejos de alta densidad.	Complejos de tres niveles.	Vivienda económica promovida por ONGs.	Complejos y viviendas de baja densidad realizadas por el Estado
3. Expansión de la informalidad	Grandes tomas de tierras en las inmediaciones.	Grandes tomas de tierras en las inmediaciones.	Pocas tomas de tierras en áreas marginales.	Ocupación de tierras en terrenos inundables.
4. Regularización dominial	Escasamente practicada.	Regularización de villas y asentamientos. Nueva subdivisión parcelas públicas.	Resolución problema de tenencia precaria.	Problema de regularización zonas inundables.
5. Programas participativos de mejoramiento de barrios	Se plantearon iniciativas a través de consorcios de complejos.	Iniciativas cooperativas (vivienda y ahorro).	Iniciativas de organizaciones no gubernamentales (CEAS/ Micro energía).	Desarrollo de programas a través de sociedad de fomento.
6. Reinserción urbana: Expansión de redes (transporte, agua y energía)	Realización del premetro.	Provisión de aguas y drenajes.	Creación línea de colectivo y redes de gas.	Programas de contención de inundaciones.
7) Redistribución de la renta urbana	Planteado, pero sin avances significativos.	Sin avances.	Sin avances.	Sin avances.

rando valorizaciones y desvalorizaciones inmobiliarias, según los casos, introduciendo una lógica de producción de hábitat subsidiada muy diferente a la lógica previa de ahorro y auto-construcción de los vecinos originales. Esto naturalmente lleva a una diferenciación clara entre aquellos pobladores que llegaron en la fase del loteo y los receptores de asistencia estatal en forma de vivienda social.

El tercer momento, denominado aquí como expansión de la informalidad, refleja el accionar de la población de menores recursos para adquirir terrenos donde erigir sus viviendas. Este momento tiene una fuerte impronta en la historia barrial, que suele ser asociado por los primeros pobladores con la declinación y deterioro del barrio.

La lógica detrás de este tipo de urbanización, al responder a parámetros de informalidad, tiende a confrontar con las políticas de planificación imperantes. Sin embargo, la historia barrial también enseña que tal enfrentamiento en el tiempo tiende a diluirse y será el propio Estado quien buscará solucionar el problema, promoviendo la regularización. Se llega así al cuarto momento, vinculado con el intento de “re-urbanizar” a los habitantes informales, interviniendo en la informalidad a través de la regularización dominial para, de esta manera, recobrar el control del proceso de urbanización por parte del Estado. El quinto momento es de ampliación de este enfoque, reconociendo que solo con la regularización dominial no es suficiente para revertir procesos como la segregación y la fragmenta-

ción. Programas participativos de mejoramiento barrial comienzan a desarrollarse con los auspicios, recursos y respaldo del Estado, en algunos casos, o como fuera ilustrado en la primera parte de esta publicación, a partir de iniciativas de consorcios de los complejos emprendimientos cooperativos, entre otros.

El sexto momento corresponde a los niveles más elevados de segregación y fragmentación del sector, ante lo cual se plantea su reinserción apelando a expandir redes estratégicas de servicios urbanos, tales como el transporte público, pavimentos, energía, etc. Este momento lleva a plantear modelos de desarrollo urbano que asumen que la dinámica del sector urbano no es independiente de lo que ocurre a nivel de la ciudad como conjunto y por ende, la posibilidad de conectar el barrio al resto de la ciudad como determinante para revertir la segregación. Finalmente el séptimo y último modelo corresponde a los intentos de redistribuir las plusvalías urbanas a través de incentivos impositivos diferentes, poco implementados en la práctica.

En el caso de Soldati y Villa Zagala, estos modelos y momentos históricos parecen corresponderse fielmente. Los primeros modelos corresponden directamente con las etapas planteadas: Loteos, auto-construcción y construcción de complejos habitacionales en relación a los momentos fundacionales y de intervención del Estado. En los casos del barrio San Carlos y Padre Varela, en Moreno y Luján, la más reciente intervención del estado plantea tipologías habitacionales de menor densidad que permite una mejor adaptación al

medio, aunque persisten problemas serios de ruptura de tramas urbanas facilitando procesos de segregación del barrio con respecto a sus entornos y fragmentación con respecto a otros sectores, diferenciándose bien los sectores de loteo, complejos e informalidad como áreas sin vinculación entre sí. El tercer momento, de expansión de la informalidad corresponde en Soldati y Zagala claramente con el tercer modelo de lotes con servicios, mientras que el cuarto, quinto y sexto momento histórico se relacionan con el último modelo, de regularización, mejoramiento participativo de asentamientos informales y ampliación de redes para reinsertar el sector en la dinámica del resto de la Ciudad.

Las intervenciones en la tenencia del suelo, promoviendo que la población informal lleve adelante las inversiones y obras necesarias para el mejoramiento progresivo del sector al pasar a ser propietaria del terreno, marcan un cambio estratégico en la visión. Una batería de diferentes proyectos puede reconocerse en los casos de estudio: Programas de regularización de tierras, mejoramiento habitacional, realización de infraestructuras comunitarias, etc. Muchos de estos programas produjeron resultados exitosos pero al atraer más población de bajos recursos a la zona asentados en forma informal, tendieron a producir la degradación del sector, profundizando la segregación. Las últimas etapas, en las que se procura revertir la segregación y fragmentación a través de la regularización, generando a su vez, vínculos con el resto de la ciudad, mejorando transporte, servicios públicos, etc., marca un cambio profundo de ideología en los modelos de planeamiento urbano-habitacional, mutando de la erradicación de asentamientos informales a su radicación.

Estos procesos de urbanización, regulados por el Estado y con intervenciones puntuales de la actividad del sector privado y de comunidades informales, fueron definiendo perfiles barriales con sus usos de suelo, densidades, servicios y niveles socio-económicos en cada área, creando huellas que perduran hasta el presente.

Puede señalarse que estas distintas formas de intervenir en el territorio fueron respuestas, más o menos acertadas a las demandas urbano-habitacionales de las poblaciones más vulnerables. Pero justamente por su carácter de “respuestas a problemas emergentes” adolecen de la estructura y consistencia necesaria para plantear soluciones sustentables a largo plazo. Como los casos de estudio ilustran, las intervenciones tuvieron un carácter *ad hoc*, amoldado a las lógicas y prioridades de los gobiernos de turno, y por ende, tendieron a consolidar los problemas que decían resolver, reproduciendo, al mismo tiempo, otros problemas. En el caso del loteo económico, la lógica de urbanización era mercantilista: un desarrollador inmobiliario subdividía tierra rural, aun cuando esto significaba la transferencia del problema de la provisión de servicios básicos a la propia comunidad, tratando de obtener los máximos beneficios.

La lógica social de la autoconstrucción sobre esos lotes aportaba a la generación de plusvalías, al valorizar los lotes con tales construcciones. La construcción de complejos reflejaba una lógica de generación de ofertas sociales de viviendas, pero por ser limitada y totalmente diferente a su entorno, y sobre todo al ser producido para alojar poblaciones erradicadas de otras áreas de la ciudad, perdía legitimidad como estrategia de promoción de derechos, generando nuevos problemas de deterioro barrial, como resultado de la concentración de poblaciones vulnerables en forma homogénea en un mismo territorio. El alto impacto de los complejos habitacionales en Soldati y en Zagala proporciona muestras elocuentes de este proceso, seguido por la expansión de la informalidad, completando el círculo de concentración de poblaciones pobres en tales barrios, profundizando simultáneamente los procesos de segregación y fragmentación.

Los esfuerzos posteriores, tratando de regularizar la informalidad e introducir medidas para mejorar en forma participativa el sector, se vieron recurrentemente limitados a los subsectores del barrio, los complejos habitacionales o las múltiples villas y asentamientos, perdiendo la capacidad de organizar, planificar y gestionar como barrio en conjunto, capacidad que se disponía en ambos casos en la instancia fundacional y en tanto el barrio mantuviera su carácter de loteo económico con viviendas auto-construidas. La irrupción de otros nuevos actores, como los habitantes de los complejos y los informales, cambiará el derrotero de las respectivas historias barriales para siempre.

El recorrido por los casos refleja la necesidad de contar con una herramienta de intervención oportuna y comprensiva tanto de dimensiones físicas como sociales y económicas, de modo de abordar las emergencias urbano-habitacionales en forma integral. La planificación tradicional fue la respuesta inicial, con sus postulados cientificistas de ordenamiento del territorio y realización de obras públicas. Pero a lo largo de los períodos de urbanización, se tornaron evidentes sus limitaciones, reemplazadas por nuevos enfoques, que comenzaron a transferir responsabilidades y recursos del ámbito público a la esfera del privado y lo no gubernamental. Soluciones tales como la regularización dominial constituyen de alguna manera una apuesta a que las propias comunidades, resultarían más efectivas y eficientes en resolver sus problemas de alojamiento, más que continuar construyendo complejos habitacionales.

Pero tanto regularización como complejos demuestran ser limitados para responder a la magnitud de la demanda de acceso a los bienes y servicios urbanos. Es en este marco en el que surgen los programas participativos de mejoramiento barrial, los cuales plantean una serie de acciones simultáneas, involucrando distintos actores y escalas como único camino para superar la segregación y la fragmentación.

Aun tales programas aparecen como insuficientes en las distintas bibliografías críticas de la cuestión, y el planteamiento de otras medidas, incluyendo la provisión de nuevos y mejores servicios de transporte, autopistas, redes de energía, etc. como medios necesarios para reinsertar tales sectores en la ciudad y sus potentes redes de desarrollo socio-económico. Los casos relevados ilustran ejemplos elocuentes de provisión de nuevos medios de transporte, como el caso del pre-metro en Soldati, o los nuevos servicios de desagüe en Zagala; la provisión de una nueva línea de colectivo y una red de gas en San Carlos y la provisión de drenajes y estrategias para evitar inundaciones en Padre Varela, donde la diferenciación entre el sector del barrio “con pavimento” y el que posee calles de tierra inundables, constituye un factor que diferencia a los habitantes formales de los informales y marginados de la Ciudad de Luján.

En el transcurso de la investigación desarrollada, fueron identificadas intervenciones urbanas, procurando superar la intervención sectorial del Estado pero recurrentemente enfrentando las dificultades propias de la rigidez en la estructura del Estado para gestionar tales programas en forma coordinada. En otros momentos surgieron iniciativas comunitarias amparadas por gestiones gubernamentales, que pretendían reconstruir la totalidad a partir del trabajo “por partes”, creando comisiones de vecinos, cooperativas y demás estructuras dedicadas a dar respuestas específicas a los problemas urbanos prioritarios, dentro de un marco general de intervención.

A fin de indagar tales cuestiones se desarrollaron talleres participativos de mejoramiento barrial, procurando a través del involucramiento de vecinos de distinta extracción social, descubrir la percepción vecinal en torno a los medios para introducir mejoras que faciliten el acceso a la ciudad, especialmente de los sectores más vulnerables. Pero tales ejercicios aunque de un enorme valor académico, enfrentan obstáculos fundamentales para su pleno desarrollo. Por una parte, existe la inercia propia de los vecinos con menores recursos a involucrarse plenamente en ejercicios participativos, especialmente cuando se trata de barrios con poco conocimiento y desconfianza entre vecinos. Por otra parte, las restricciones y contradicciones del propio Estado en llevar adelante o permitir ejercicios genuinos de participación que conduzcan a encontrar soluciones consensuadas, imponiéndose las soluciones tecnocráticas de “arriba para abajo”.

Finalmente, existen las dificultades y reticencias propias del sector privado y los mercados inmobiliarios de invertir en zonas de riesgo, donde el proyecto urbano intenta llevar adelante procesos positivos de transformación, demostrando la enorme diferencia entre desarrollar proyectos urbanos en áreas habitadas por sectores pudientes y de alta rentabilidad o en sectores urbanos marginales. No es casual que los buenos ejem-

plos de proyectos urbanos siempre terminen desarrollándose en sectores acomodados y nunca terminen de demostrar resultados donde es más necesario.

Los casos de estudio revelados señalan la presencia de múltiples proyectos y programas, que en la secuencia de la historia barrial fueron planteando distintos paradigmas de intervención en la ciudad, con resultados particulares. La división en lotes económicos, la solución más difundida en el área metropolitana de Buenos Aires, beneficiada por normativas favorables y subsidio al transporte público (Torres, 2006), funcionó y aun continua funcionando en tanto se den las condiciones de contexto que permiten a un empresario inmobiliario subdividir tierra rural para usos urbanos, avalado por normativas de usos de suelo que así lo permitan, transfiriendo los costos de urbanización como la provisión de servicios urbanos de agua, cloaca, pavimentos, etc. a los habitantes. Más allá de las críticas a este enfoque, la historia de los cuatro casos estudiados refleja como la fundación de barrios en distintas localizaciones de la ciudad respondieron a estos postulados.

Aun con dificultades, estos barrios lograron progresar pavimentando y procurando diversos servicios urbanos. Pero tan pronto como estos barrios lograron algunas de estas metas, al ritmo de la expansión de la metrópoli la necesidad de suelo urbanizable creció, y el estado mismo intervino a partir del paradigma del conjunto habitacional, en sus distintas formas. Muchos y diversos nombres de programas dieron lugar a distintas obras de construcción de vivienda con infraestructura pública cuya mayor debilidad era su descontextualización. Daba lo mismo si estos proyectos eran realizados en el medio de la ciudad o en la periferia. No se consideraba cómo responder a los problemas de la ciudad, ni surgían de un diagnóstico de la misma, sino que los proyectos “aterribaban” en un área y solían servir al propósito de trasladar poblaciones erradicadas de otras áreas urbanas que, a partir de esa operación, devenía en zonas prestigiosas.

En resumen, el recorrido histórico propuesto, plantea algunas certidumbres y abre múltiples interrogantes. En cuanto a las certidumbres, es claro que el concepto del *Derecho a la Ciudad*, más allá de sus debilidades y falta de implementación concreta, plantea una revisión muy seria de los paradigmas de planificación, tanto en el ámbito de lo urbano, como en lo habitacional. Ya no se puede pensar en términos de planeamiento tradicional, concebido a partir de reglas de ordenamiento territorial que no contemplan los fenómenos de la segregación y la fragmentación urbana, como así tampoco consideran la distribución de plusvalías urbanas, sino que tienden a segmentar las responsabilidades del Estado. Es claro que si en verdad se quiere avanzar en el cumplimiento de derechos humanos, y del *Derecho a la Ciudad* en particular, es necesario implementar nuevas formas de integrar la cuestión de la práctica de la planificación urbana con la planificación habitacional en una forma más contundente.

Los estudios de casos tienden a demostrar que una sucesión de modelos de planeamiento en distintos momentos históricos transformaron los sectores estudiados. Se ha ido pasando del paradigma planificador sesgado, donde se concibe a lo urbano por una parte y lo habitacional por otra parte, al modelo de regularización y mejoramiento participativo de asentamientos informales, que viene de alguna manera a reconciliar las respuestas urbanas y habitacionales en sectores degradados. Resta aún llevar tal complementariedad a escala de las ciudades, no solo de sus sectores segregados, tarea que junto a la incorporación de nuevas reglas de redistribución de la renta urbana, tenderá a generar nuevos modelos de planificación urbana-habitacional, en los que el transporte urbano y la distribución de impuestos con mayor equidad tiendan a inducir procesos de inclusión social virtuosos.

Pero el repaso de los momentos históricos plantea asimismo algunas incertidumbres a tener en cuenta. En los casos analizados, puede observarse una recurrencia permanente en modelos que en teoría habían sido superados. Por ejemplo, la construcción de complejos habitacionales había llevado a alentar la informalidad en su entorno inmediato y había provocado segregación y fragmentación de sus áreas aledañas, sin embargo, en décadas posteriores y aún en la actualidad, el Estado continúa realizando este tipo de intervenciones, demandando esfuerzos e inversiones adicionales a las previstas originalmente. Asimismo, existe una amplia incertidumbre respecto a los estándares específicos de densidad, usos de suelo y morfología urbana que el proyecto urbano que interprete los postulados del *Derecho a la Ciudad* debería aplicar. Una amplia discusión en torno a las incumbencias de la planificación urbana, la planificación habitacional y las intervenciones urbanas, entendidas como puente entre ambas escalas de planificación, se está desarrollando con resultados todavía poco claros. Respuestas certeras a esta discusión permitirían al menos verificar en qué medida estas tres instancias de intervención en la problemática de la ciudad y de sus sectores poblacionales más vulnerables, se corresponde con progresos verificables en la agenda del *Derecho a la Ciudad*.

TERCERA PARTE

CASOS DE ESTUDIO Y LECCIONES APRENDIDAS

3.1. LOS MARCOS REGULATORIOS Y SU INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE SEGREGACIÓN Y FRAGMENTACIÓN.

Este capítulo analiza la responsabilidad de las regulaciones urbanas en la construcción del *Derecho a la Ciudad*. Para tal fin, se analizan tres de las cuatro áreas de estudio seleccionadas de la metrópoli de Buenos Aires, evaluando la incidencia de marcos regulatorios paradigmáticos, como la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley N° 8912) y los códigos de planeamiento urbano municipales. Interesa en forma particular descubrir en qué medida ambas herramientas concretamente han influido en la generación de tipologías urbanas habitacionales desarrolladas por el mercado formal de subdivisión de lotes, las intervenciones del Estado en la forma de complejos habitacionales y la informalidad en sus distintas formas. La indagación revela cómo, los instrumentos de planificación territorial, lejos de asumir su responsabilidad tienden a legitimar la dualidad entre la ciudad “formal” y la “informal”, favoreciendo la apropiación de plusvalías urbanas por parte de inversiones especulativas en lugar del acceso de los sectores populares al hábitat digno y a la ciudad.

La cuestión del *Derecho a la Ciudad* atraviesa e involucra posicionamientos ideológicos en un amplio espectro disciplinario: Desde la tradición sociológica de reflexionar sobre la producción del hábitat humano como expresión de los valores políticos de una sociedad a través de información de tipo cualitativa e interpretativa, hasta la escuela del planeamiento territorial que, desde una perspectiva física espacial y con datos “duros” tales como censos y variables geo-referenciados, plantea igualmente la necesidad de intervenir en el territorio para corregir fenómenos de marginalización de ciertos grupos. Recientemente, el Foro Urbano Mundial planteó el *Derecho a la Ciudad* como tema central (UN Hábitat, 2010), invitando a discutir y consensuar una agenda común de reflexión y acción a nivel mundial. Pero aunque mucho se ha avanzado conceptual y

operativamente en la “causa” del *Derecho a la Ciudad*, como piedra angular de la defensa de la dignidad humana por encima de cualquier otra cuestión, poco se ha reflexionado sobre en quién recae la responsabilidad de su cumplimiento. Se asume que “el gobierno” debe asegurar su cumplimiento pero se desconocen los mecanismos necesarios para su efectiva realización en la escala nacional, provincial o municipal.

En este marco, aún no se sabe con certeza en qué casos la planificación territorial y sus diversos instrumentos ayudan o perjudican la causa del *Derecho a la Ciudad*, y dentro de la misma, específicamente, cuáles son los medios de promoción de la dignidad humana en un sentido integral. Se asume que la planificación debería ayudar a mejorar el acceso de los sectores más vulnerables al hábitat digno, pero frente a las múltiples evidencias de su incumplimiento, se ignora como reemplazar o perfeccionar sus instrumentos.

La hipótesis sustentada es que los diversos instrumentos urbanísticos, de uso y subdivisión del suelo a nivel provincial, por una parte, y los códigos de planeamiento y su regulación de usos de suelo, densidades y morfologías edilicias, por otra parte, profundizan el problema de la segregación y fragmentación socio-territorial. Se plantea que tales instrumentos en lugar de favorecer la integración social y la redistribución de las ganancias urbanas entre el conjunto de habitantes, establecen estándares de habitabilidad tan altos que dejan a los sectores populares fuera de la posibilidad de resolver sus necesidades habitacionales a través del mercado formal, condenándolos a la informalidad. La investigación procura demostrar la íntima vinculación que existe entre las regulaciones y la proliferación de la informalidad, y como esto genera procesos de segregación funcionales a la transferencia de plusvalía de sectores urbanos apropiados por inversiones inmobiliarias especulativas. Se reproduce así, un modelo de dualización de la metrópoli, por una parte la “ciudad formal” con altos niveles de rentabilidad y mayor concentración de infraestructuras y posibilidades de progreso; en

contraste con la “ciudad informal”, con alta densidad de población pobre, hacinamiento y desinversión pública.

Se busca de este modo descubrir en qué medida tales sectores presentan segregación con respecto al resto de la ciudad en función de indicadores claves como densidad y hacinamiento, considerando particularmente la influencia de dos regulaciones urbanísticas claves: La ley de uso de suelos de aplicación provincial y los códigos de ordenamiento urbano municipales. La información recabada de censos y leyes fue contrastada con el desarrollo de la urbanización en cada caso, dando cuenta de los resultados de la aplicación de las leyes en término de condiciones de vida.

La definición del *Derecho a la Ciudad* como el derecho a transformar sus leyes de generación en beneficio de todos sus habitantes (Harvey, 2008), las normativas y su impotencia en brindar a los sectores populares condiciones mínimas de dignidad, señalan un factor clave para entender las causas de su incumplimiento. No son factores ajenos a las mismas leyes de generación de la ciudad moderna los que explican el problema de las condiciones infrahumanas en las que habita un alto porcentaje de sus habitantes.

Mientras los marcos regulatorios declaman el acceso de los más pobres a la vivienda y a la ciudad, en realidad tienden a confinarlos a enclaves segregados y fragmentados donde la informalidad y las condiciones de vida son su único medio de supervivencia. Estos espacios, además de no cumplir con estándares mínimos de habitabilidad, tampoco ofrecen oportunidades de cambio o mejoramiento, en tanto son condenados como “ilegales” por las mismas normativas que dicen defender sus derechos. Quizás el mayor daño que tales lugares producen a sus habitantes es terminar convenciéndolos que en verdad no pertenecen a la ciudad “de todos”, sino a otra realidad, marginal, separada del resto y menos digna.

El caso del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires

El paradigma de la planificación moderna ha sido construido en función del llamado “Estado de Bienestar” que, entre otras cosas, concibe como responsabilidad del Estado la regulación del mercado inmobiliario a partir de normas que aseguren el bienestar del conjunto de la sociedad. Desde esta mirada, la zonificación, en tanto separa usos residenciales de otros molestos o peligrosos, como la actividad comercial o industrial, juegan un rol central en la generación de ciudades donde sus habitantes puedan vivir con mayor confort. De la misma manera, la restricción de densidades y morfologías urbanas constituyen junto al uso de suelo, la tríada fundamental de la regulación del desarrollo urbano. Pero detrás del supuesto bienestar de la población, es evidente que tales regulaciones pueden

favorecer o perjudicar la reproducción de inversiones inmobiliarias y explotación de rentas diferenciales que, generadas por el conjunto de la sociedad, resultan apropiadas por sectores especulativos. Es así como la ciudad moderna enfrenta procesos de dualidad, áreas con muy buenos estándares de habitabilidad, contrapuestos a zonas degradadas y subestándar. Pero lo más escandaloso no es la convivencia de ambos extremos socio-territoriales en una misma ciudad cuyos instrumentos urbanísticos supuestamente apuntan a reducir sus disparidades, sino que son precisamente tales disparidades las que generan las rentabilidades inmobiliarias que atraen a la inversión privada. Como una verdadera paradoja, los sectores populares pagan con sus malas condiciones de alojamiento las plusvalías urbanas apropiadas por las clases acomodadas.

Las historias de los barrios marginales cuentan cómo la erradicación forzada de residentes de menores ingresos de ciertas áreas prestigiosas y su traslado a zonas periféricas, favoreció la rentabilidad de las zonas privilegiadas a expensas del resto, que tiende a su degradación por la concentración de poblaciones de escasos recursos. En consonancia con esto, esos mismos códigos tendían a erradicar la actividad industrial de la ciudad central, transfiriéndola a zonas periféricas. De esta manera, las industrias y las poblaciones pobres, concebidas como mano de obra industrial barata, fueron igualmente excluidas de la “ciudad formal” zonificada, transferidas a zonas sin infraestructuras y sin equipamientos.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se estructura en función de “zonas” de usos de suelo puramente residenciales, donde ocurren operaciones rentables de inversión inmobiliaria, separadas de otras zonas que albergan actividades industriales y de servicios, donde viven poblaciones obreras y desocupadas. Como una forma de legitimar esta situación de inequidad, la Ley 8912 de usos de suelo de la Provincia de Buenos Aires, plantea estándares mínimos de superficie y dimensiones de terreno. Establece así, un estándar tan alto de urbanización que estando fuera del alcance de las clases populares los condena a incurrir en la informalidad para resolver sus necesidades urbano-habitacionales básicas. Este paso de la posibilidad de radicarse formalmente en un lote con una vivienda auto construida con crédito del Estado, como fuera antaño, a la informalidad, donde la posibilidad permanente de desalojo forzado impide la materialización de una vivienda y servicios sociales con estándares básicos, refleja elocuentemente el retroceso sufrido por la sociedad argentina en sus logros colectivos de bienestar social alcanzados hasta la primera mitad del siglo XX.

El análisis del Decreto 8912 de 1977 de la Provincia de Buenos Aires ilustra su incidencia en el patrón territorial de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, favoreciendo la expansión de la informalidad y negación de cualquier intento de generación de un

mercado sustentable de vivienda dirigida a sectores populares, acompañado de infraestructuras y equipamientos urbanos básicos. Además de cuestionar los fundamentos morales y éticos de normas que contrariamente a promover la equidad, favorecen la concentración del capital, se plantea en qué medida los intentos por revertir esta situación a través de políticas que mitiguen su impacto, tal como los programas de construcción de viviendas masivas subsidiadas, no tienden sino a profundizar aún más los problemas que pretenden aliviar.

Hasta la sanción durante la última dictadura del Decreto Ley 8912/77, el proceso de urbanización de la RMBA se caracterizó por la inexistencia de regulaciones sobre usos del suelo y por estar gobernado por la especulación inmobiliaria. En ese largo período la intervención pública se limitó a legislar sobre la vivienda ya construida, la erradicación violenta de población informal, y la construcción de complejos de vivienda social.

En 1943 el Gobierno sancionó el Decreto Ley 1508/43 que rebajó y congeló los alquileres urbanos, esto alivió inicialmente el costo de la vivienda, licuó la rentabilidad de la construcción de viviendas de alquiler ante el proceso inflacionario e “impulsó el surgimiento de otras formas de acceso al hábitat de los sectores de menores ingresos” (Di Virgilio, M. 2009: 9), como el loteo económico de zonas periféricas. En 1948 se sancionó la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal, que facilitó la densificación de las zonas centrales y el acceso a la co-propiedad del suelo urbano y a la propiedad de las viviendas, antiguamente de alquiler.

Con estas dos variantes “formales”, el loteo popular desregulado y la Ley de Propiedad Horizontal, se incrementó la pequeña propiedad como forma de tenencia promovida por el Estado mediante subsidios a los créditos y al transporte público. Mientras que los sectores marginales y los trabajadores con condiciones laborales precarias, que no logran acceder al mercado formal de la vivienda, erigen las llamadas “Villas de Emergencia”, que se ubican en forma de enclaves en zonas fiscales o desocupadas de la ciudad, cuyas viviendas son construidas con materiales precarios y, en sus orígenes, carecían de servicios urbanos.

Esta modalidad desregulada de expansión urbana favoreció la especulación inmobiliaria al permitir la comercialización de lotes sin ningún tipo de infraestructura urbana ni reserva de espacios para uso común. Torres califica a esta forma de urbanización como “urbanización salvaje” (Torres, H. 2006: 16) porque trasladaba los costos asociados a la provisión de infraestructuras del desarrollador inmobiliario hacia el Estado y el esfuerzo comunitario. Esta urbanización salvaje produjo tejido disperso y de baja densidad, lo que se transformó en un factor de deterioro de las condiciones habitacionales dejando espacios vacíos y aumentando los costos de urbanización. La falta de infraestructura complicó

el acceso de medios de transporte y el autoabastecimiento de ciertos servicios, agua y cloacas, creando condiciones de riesgo en términos de higiene pública.

Entre 1976 y 1978 el gobierno de la dictadura militar impuso grandes modificaciones en las pautas de organización territorial de la RMBA, mediante una serie de medidas concretas, que, según Oszlak (Oszlak, 1991), afectaron el acceso de los sectores populares a la vivienda y a la ciudad. Según este autor, el nuevo Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires al limitar la densidad encareció el valor del suelo urbano, la Ley de normalización de las Locaciones Urbanas implicó la liberalización de los alquileres, y el Decreto Ley 8912/77 de Usos de Suelo restringió fuertemente los loteos económicos mientras que favoreció el surgimiento de barrios privados al articularse con el Plan de Autopistas Urbanas. Por último, la promulgación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, elevaba aun más la renta del suelo y expulsaba las actividades industriales hacia la periferia.

El Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia es uno de los primeros antecedentes de planificación territorial en Argentina, y ha cumplido un rol clave en la configuración del patrón de urbanización de la RMBA. Su ámbito de aplicación son esencialmente las áreas urbanas, poniendo especial énfasis en la “preservación del medio ambiente y de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico”.

Si bien entre sus objetivos se plantea la “...participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación de propuestas, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades”, fija pautas muy estrictas para el ordenamiento territorial, que si bien pueden ser perfectamente justificables desde el punto de vista ambiental, o desde una perspectiva “higienista” de la planificación, derivaron en importantes restricciones al acceso al suelo urbano por parte de las clases más desprotegidas: 1) Fin del loteo económico como estrategia de acceso a la vivienda; 2) Límites estrictos a la subdivisión de parcelas, a la intensidad de uso del suelo y a la densidad poblacional; 3) Zonificación de usos que tendió a alejar las fuentes de trabajo industriales de los centros poblados; 4) Marco regulatorio para una nueva forma de ocupación del suelo suburbano, los clubes de campo, que tendió a elevar el valor del suelo en la periferia.

Luego de fijar estas pautas generales, el Decreto deriva la responsabilidad del ordenamiento territorial a los municipios, y les otorga un plazo perentorio de 120 días para cumplimentar con la primera de las sucesivas etapas en que deben instrumentar el planeamiento: 1) Delimitación preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal; 4) Planes particularizados.

Uso	Cantidad de Ambientes	Personas por Dormitorio	Sup. Cubierta Total mínima por persona
Residencial unifamiliar	Hasta 2	2	14 m ²
	Más de 2	2	10 m ²
Residencial multifamiliar	Hasta 2	2	15 m ²
	Más de 2	2	12 m ²

TABLA 11

Regulaciones establecidas por el Decreto Ley 8912. Fuente: Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires.

El Título III del mencionado Decreto Ley, en sus Capítulos II y III, refiere al uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. En su artículo 27 define las restricciones y condicionamientos a los que estará sujeto el ejercicio del uso del suelo: 1) Tipo de uso del suelo; 2) Extensión de ocupación del suelo (F.O.S.); 3) Factor de ocupación total (F.O.T.) y, según el uso, densidad; 4) Subdivisión del suelo; 5) Infraestructura de servicios y equipamiento comunitario.

Para analizar los alcances de este Decreto Ley, el Instituto de Investigaciones del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, elaboró un informe en mayo de 2001 (ICAPBA, 2001: 2). En ese informe reconocen como positivo que permitió a los municipios realizar zonificaciones preventivas y según usos, establecer cierto orden urbano, poner algún freno sobre la especulación inmobiliaria, y les dio algún marco legal para intervenir en la mejora del ambiente urbano. Otros aspectos señalados en el informe son que caracteriza al territorio en áreas rurales y urbanas con matices intermedios pero desconoce las particularidades regionales (Área Metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etc.), y los diferentes grados de urbanización de los municipios bonaerenses, por lo que el resultado son “indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio” y la dualización urbana en una ciudad “ciudad formal” con cierto grado de cumplimiento de la normativa, y una “ciudad informal” espontánea que no las cumple.

Además el informe señala que ese Decreto establece una centralización excesiva y burocrática en los mecanismos para la aprobación de planes, lo que conspiró contra las posibilidades locales de los procesos participativos de planeamiento, y atentó contra la dinámica de los procesos de planificación y normativa municipal, y generó inseguridad jurídica al respecto. Por último señala que no aborda la temática de la vivienda social, ni establece mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías, y convalida un modelo de crecimiento urbano de baja densidad y clubes de campo, y “premia al edificio aislado de perímetro libre, con sus consecuencias de destrucción de la morfología urbana tradicional, uniformidad tipológica y amenazas a la sustentabilidad económica y ambiental de la ciudad” (Ibíd.: 3).

Intentando validar las hipótesis planteadas, se analizaron particularmente los indicadores urbanísticos referidos a la intensidad de uso, el Factor de Ocupación Total (F.O.T.) y la densidad poblacional, que son los que

tienen mayor incidencia en la determinación del costo del suelo. Para ello se transcriben algunos artículos del Decreto Ley en los que se definen estos indicadores para su mejor comprensión:

Artículo 32° - Denomínese densidad poblacional neta a la relación entre la población de un área o zona y la superficie de sus espacios edificables, es decir, libre de los espacios circulatorios y verdes públicos.

Artículo 40° - La cantidad máxima de personas por parcelas será el resultado de multiplicar su superficie por la densidad neta máxima que se fije para la zona en que esté incluida. El mínimo computable será de cuatro (4) personas por parcelas.

Artículo 41° - Establecida la población máxima para una parcela, la cantidad máxima de personas que podrá alojar cada edificio se computará de acuerdo a los siguientes índices (tabla 11).

Artículo 42° - Denomínese factor de ocupación total (F.O.T.) al coeficiente que debe multiplicarse por la superficie total de cada parcela para obtener la superficie cubierta máxima edificable en ella.

En síntesis, el F.O.T. define el área máxima edificable de una parcela, y la densidad la cantidad máxima de personas que pueden alojarse en ella, que se traduce en la cantidad máxima de unidades habitacionales en que se puede subdividir. De ahí su gran incidencia en la determinación del costo de la tierra.

Si bien como se ha dicho, la utilización de estos indicadores es indiscutible desde una perspectiva higienista, su carácter restrictivo del potencial edificable de las parcelas, sumado al aumento exponencial de la demanda de viviendas en el área metropolitana, ha producido a lo largo del tiempo un encarecimiento del valor del suelo que resulta determinante en las posibilidades de acceso a la vivienda de las clases más vulnerables.

El Decreto Ley faculta a los municipios para zonificar y establecer estos valores para cada sector, dentro de límites estrictos establecidos para cada tipo de uso. El F.O.T., junto con el F.O.S. y las alturas máximas son las herramientas que se utilizan para determinar el perfil morfológico de cada sector, el volumen edificable de cada parcela. La densidad, en cambio, apunta a equilibrar la distribución de la población, sobre todo en función de la disponibilidad de infraestructura de servicios.

TABLA 12

Regulaciones urbanísticas aplicadas a los casos de estudio.
Fuente: Ley 8912 y Códigos urbanos de San Martín, Vicente López, Moreno y Luján.

Área	Municipio	Zonificación	F.O.S.	F.O.T.	Densidad máxima (Habitantes/ hectáreas)	Parcela mínima/ frente/superficie
Villa Zagala	San Martín	RUE (Residencial urbana especial)	0.6	1.2	70	16
	Vicente López	U6 (Urbanización determinada)	06	2	650	30
		R3 (Residencial mixta)	0.6	1,1	300	20 500
San Carlos	Moreno	R2 (Residencial)	06	1	200/150/100 (según disponibilidad de servicios)	12 300
		R3 (Residencial)	06	1	200	12 300
		I (Industrial)	06	1	800	20 600
Varela	Luján	UR3A (Urbano residencial)	06	1	300	15 375
		UR3B (Urbano residencial)	06	06	250	15 375

Pero la combinación de ambos factores (superficie edificable y población admitida), termina determinando el perfil socioeconómico del sector, ya que define la superficie mínima por habitante que se puede construir utilizando el máximo potencial edificable de un terreno, es decir, optimizando el rendimiento económico de la inversión.

Como el mismo Decreto Ley lo indica, la superficie mínima admitida para unidades habitacionales ronda, en promedio, los 15 m²/habitante. Este valor es el utilizado, normalmente, para el desarrollo de emprendimientos de vivienda social, y así lo confirman los parámetros determinados en el Manual de Normas Técnicas para Proyectos de Conjuntos Habitacionales del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, que establece una superficie mínima de 42 m² para viviendas de un dormitorio, 52 m² para dos dormitorios y 62 m² para tres.

Los casos de estudio seleccionados en el Área Metropolitana de Buenos Aires proporcionan una lectura de la incidencia de la Ley 8912 complementariamente de los códigos de planeamiento urbano en los municipios involucrados.

Desde una mirada de los instrumentos urbanísticos se plantea una comparación de las tres zonas seleccionadas (tabla 12). La tabla establece para cada caso los parámetros de regulación urbana, tales como zonificación, F.O.S., F.O.T., densidad máxima (habitantes por hectárea) y parcela mínima (frente y superficie mínima permitida), revelando cómo el Decreto 8912 establece una matriz común de control del desarrollo urbano, que rige los respectivos códigos de planeamiento que introducen matices en cada caso que favorecen procesos virtuosos de mejoramiento barrial o, por el contrario, profundizan su segregación y fragmentación.

Esta tabla refleja el “deber ser” de la planificación. Es decir, cómo los planificadores imaginaron que debería producirse el desarrollo de cada barrio, medido a través de estándares específicos de ocupación de suelo, íntimamente vinculados con la proyección de desarrollo social prevista en cada caso. La realidad demostraría no solo que tales proyecciones resultaron erróneas, y los estándares de mínima establecidos estuvieron muy por encima de las posibilidades reales de la población, sino también que tales estándares sobredimensionados impidieron procesos de subdivisión de parcelas que hubieran permitido que los sectores populares en cada barrio, auto construyeran sus viviendas. De esta manera, los terrenos en estos barrios tendieron a adquirir valor para alojar actividades industriales o mercados informales de vivienda que atrajeron más poblaciones de bajos recursos. También la normativa de usos de suelo, al confrontar con realidades ambientales adversas, tales como zonas inundables donde la población se asentara de todos modos por la escasez de suelo urbanizado, favoreció la creación de enclaves de informalidad, más allá de las buenas intenciones de los códigos.

Villa Zagala, entre los municipios de Gral. San Martín y Vicente López, en el primer cordón del conurbano, a mediados del siglo XX estaba escasamente poblada, y los primeros barrios obreros de casas bajas alternaban con quintas y grandes descampados. El tratamiento dado al sector por cada uno de los municipios afectados a lo largo del tiempo ha sido bastante diferente, lo que lleva a realizar un estudio diferenciado que permita analizar las políticas adoptadas y sus consecuencias espaciales y sociales (figura 55).

A partir de la implementación del Decreto Ley 8912/77, y cumplimentando con las etapas de la planificación fijadas, el Municipio zonificó el área como industrial, lo que de alguna manera legitimó la continuidad de las políticas de asentamiento de población pobre por cuestiones de accesibilidad a las fuentes de trabajo.

En 1986 el Partido de Gral. San Martín sancionó su Código de Ordenamiento Urbano. En él, el área de estudio fue zonificada como Distrito Residencial Urbanización Especial (RUE), definido como "...las áreas de localización de conjuntos habitacionales", con uso predominante vivienda multifamiliar y/o unifamiliar y algunos usos comerciales complementarios. Destaca como infraestructura requerida "...Imprescindibles: Energía eléctrica, pavimento, agua corriente, desagüe cloacal, alumbrado público. Prioritarios: gas natural, teléfono, desagüe pluvial", que al día de hoy no se verifican en gran parte de las viviendas, sobre todo las asentadas en el Barrio Loyola.

Los indicadores urbanísticos para el sector fueron establecidos varios años después, de acuerdo a la Ordenanza 5454/94 con la intención de localizar en el lugar complejos habitacionales de vivienda social optimizando uso de suelo (máxima utilización del F.O.T.) construyendo unidades habitacionales de escasa superficie (16 m²/hab. promedio), a tono con los mínimos requeridos por el Manual de Normas Técnicas para Conjuntos Habitacionales.

Con respecto al Partido de Vicente López, su Código de Ordenamiento Urbano data del año 2000. Al área de estudio le correspondieron dos tipos diferentes de zonificación. Por un lado al área del Barrio Las Flores (figura 56) y los complejos habitacionales existentes fue zonificada como U6 (Zonas de Urbanización Determinada), mientras que el resto del sector fue caracterizado como R3 (Zonas Residenciales Mixtas de Media Densidad).

El código define a las Zonas de Urbanización Determinada U como aquellas destinadas a conjuntos edilicios con indicadores urbanos y límites dimensionales establecidos especialmente en cada caso. En el caso particular de la Zona U6, corresponde a una zona residencial de densidad media. Esto se traduce, como en San Martín, en un área destinada a albergar complejos habitacionales, lo que se verifica en el condicionamiento de las normas de subdivisión y de tejido. Sin embargo, en este caso, la optimización del uso del F.O.T. llevó a construir unidades habitacionales que contemplen en promedio aproximadamente 30 m²/hab., muy por encima de los mínimos establecidos por el Manual de Normas Técnicas para Proyectos de Conjuntos Habitacionales. Esto permite el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios que combinen la vivienda social con viviendas que apunten a un mercado de clase media, favoreciendo la integración social en el sector. Esta es una ventaja digna de señalar: Aun dentro de la misma normativa de usos de suelo, el Código de Vicente López logra generar condiciones favorables para la inversión en vivienda social, lo cual contrasta claramente con la degradación urbana y habitacional que puede reconocerse en el municipio vecino de San Martín, ya cruzando la avenida que los separa.

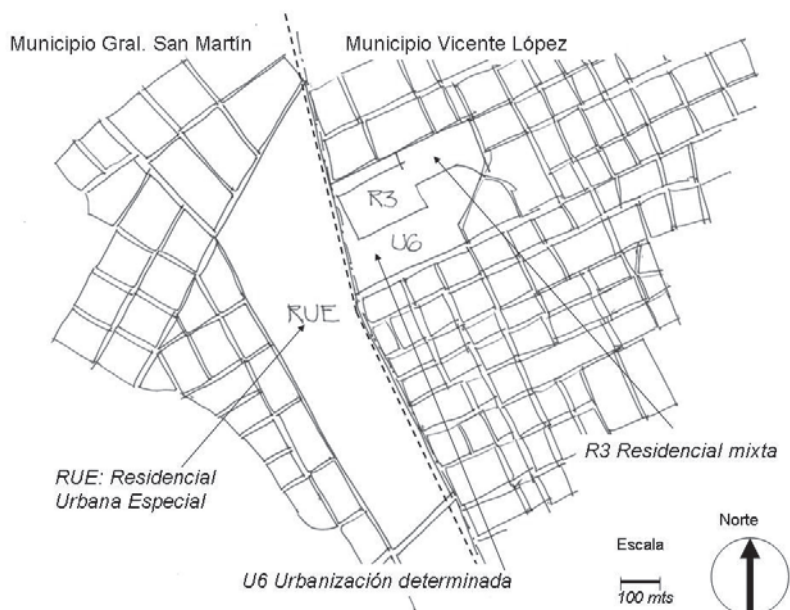


FIGURA 55

Villa Zagala: zonificación. Fuente: Elaboración propia en base a códigos de planeamiento urbano de los partidos de Gral. San Martín y Vicente López

En la actualidad la Municipalidad de Vicente López se encuentra gestionando la urbanización del sector del Barrio Las Flores, a través de varios conjuntos. El proyecto contempla la construcción de más de 1.000 viviendas de uno, dos y tres dormitorios, la apertura de calles y la provisión de equipamiento comunitario. La tipología adoptada es la de edificios de vivienda colectiva en planta baja y 3 niveles, con cubiertas inclinadas. El tendido de calles previsto completa la red vial existente, con una clara intención de integrar las nuevas construcciones a la trama del barrio.

Del análisis realizado surge que el tejido resultante no cumple con el perfil establecido por los indicadores previstos en el Código de Planeamiento, sobre todo en algunas de las manzanas que a simple vista se destacan por estar muy densamente ocupadas, y sobre todo

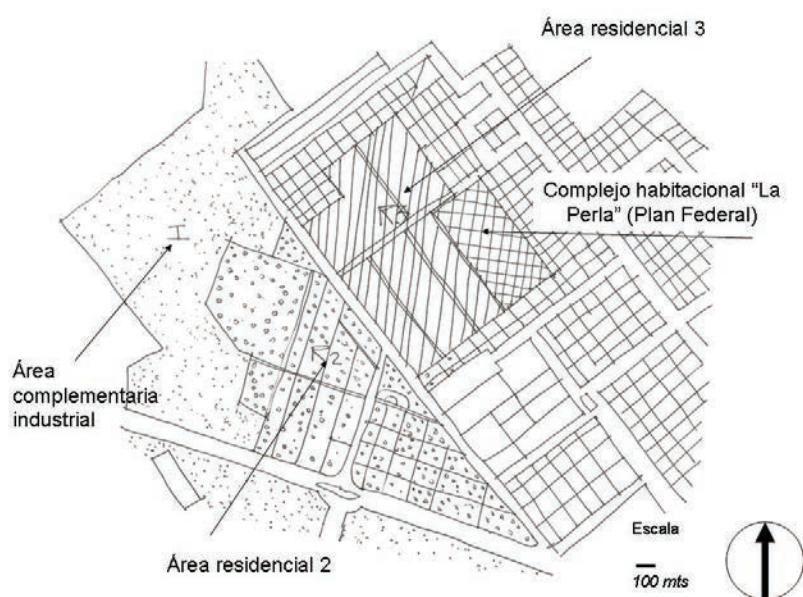


FIGURA 56

Proyecto de Urbanización del Barrio Las Flores. Fuente: Municipalidad de Vicente López.

teniendo en cuenta que se trata de construcciones de cuatro niveles de altura. Sin embargo la cláusula XX del Código, al habilitar la subdivisión del predio según el Régimen de Propiedad Horizontal,¹⁴ ha permitido uti-

¹⁴ La cláusula estipula que las parcelas resultantes de la implantación de los edificios serán subdivididas según el Régimen de Propiedad Horizontal, y que los retiros, alturas y requerimientos de estacionamiento estarán determinados por el proyecto urbanístico.

**FIGURA 57**

Zonificación Partido de Moreno.
Fuente: Elaboración propia en base al Código de Ordenamiento Urbano de Moreno.

lizar los indicadores en forma global, considerando las áreas de equipamiento comunitario en el cálculo de la densidad, para poder mejorar la relación permitida de $m^2/habitante$ y optimizar el aprovechamiento del suelo.

Con respecto a la Zona R3, el Código de Ordenamiento Urbano prevé un uso predominante residencial unifamiliar, multifamiliar y colectivo, aunque admiten mayor diversidad de usos complementarios. Los indicadores urbanísticos planteados para el sector permiten realizar unidades de vivienda con una superficie promedio superior a los $36 m^2/hab.$ Considerando que ya se encuentra loteado, y que existen límites a la altura, el resultado de la utilización de estos indicadores es un tejido abierto, de casas bajas, con viviendas uni o bifamiliares de clase media y centro de manzana libre.

El Barrio San Carlos, situado en el partido de Moreno fue urbanizando en la década del '70, y responde a la lógica previa al Decreto Ley 8912 siguiendo un patrón de "lotes con servicios". Según el Plan Regulador, convalidado luego por el Código de Ordenamiento Urbano sancionado en 2009, en el sector de estudio conviven tres sectores diferenciados (figura 57), un área Complementaria Industrial (I), y dos Áreas Urbanas Residenciales (R2 y R3).

Los indicadores propuestos por el Código, en cualquiera de los casos, plantean continuar con la morfología actual del barrio de viviendas unifamiliares en lote propio, ya que con un FOT: 1 y una densidad máxima de 200 hab./ha la ecuación de mejor aprovechamiento de dichos indicadores da como resultado unidades de vivienda de $50 m^2/hab.$, cuando el barrio cuente con la totalidad de los servicios, indicadores no aptos para el desarrollo intensivo de vivienda de carácter social. Además, la superficie mínima establecida para cada parcela ($300 m^2$), que por otra parte es el mínimo permitido por la Ley, dificulta la posibilidad de realizar viviendas bifamiliares, ya que de acuerdo a la densidad

establecida, no podrían alojarse más de 6 habitantes por cada parcela.

El Barrio Padre Varela, está ubicado en la periferia sudoeste del casco urbano de la Ciudad de Luján. De acuerdo al Plan Regulador de Luján, confeccionado a instancias del Decreto Ley 8912 en 1978, el sector se encuentra zonificado como Urbano Residencial UR3A (Barrio FONAVI y Barrio Obrero) y UR3B (Padre Varela propiamente dicho). La diferencia entre ambos distritos UR3 radica en que los UR3a cuentan con redes de agua y cloaca y pavimento, mientras que los UR3b carecen de alguno de ellos.

La Municipalidad de Luján se encuentra elaborando un nuevo Código de Ordenamiento Urbano que en la actualidad está en trámite de aprobación por el Concejo Deliberante. En él la zonificación del área (figura 58) se vio alterada, siguiendo las nuevas cotas de anegamiento registradas en las 2 inundaciones consecutivas del año 1985 (las más graves de las que se tenga registro). En consecuencia, parte del Barrio Padre Varela integra actualmente un Distrito de Protección Ambiental¹⁵. El barrio Padre Varela, a la fecha no cuenta con la red cloacal en parte del sector UR3a y en la totalidad del UR3b. El mismo Código, prevé un aumento de la densidad para el momento en que dicho servicio sea provisto. En ese caso, la densidad potencial es de 400 hab./ha para UR3a y 350 hab./ha para UR3b.

Como consecuencia de esta alteración de las cotas de inundación, y de la modificación en la zonificación, parte del barrio ya consolidado se encuentra dentro del área de protección ambiental, con las consecuentes restricciones que impedirán que a futuro se termine de consolidar.

Del análisis de los indicadores surge que la máxima utilización del FOT y la densidad permitirían la construcción de unidades de vivienda de $33 m^2/hab.$ promedio en el caso de UR3a, y de $24 m^2/hab.$ en el caso de UR3b. De acuerdo a esta relación, se dificulta el desarrollo de vivienda social en forma intensiva, surgiendo como la mejor forma de optimizar el uso del suelo el desarrollo de viviendas bi o tri-familiares. En este caso sí puede existir la variante de la vivienda bi y hasta tri-familiar, ya que en el caso de UR3a la parcela mínima de $375 m^2$ admite una población de 11 habitantes, mientras que en UR3b se pueden alojar 9 personas por parcela. Este número aumentará en la medida que se vayan incorporando los servicios, hasta alcanzar los 15 habitantes por parcela (4 unidades habitacionales promedio) en UR3a y 13 habitantes por parcela en UR3b (3 unidades habitacionales).

15 Destinado a proteger unidades ambientales que, por sus características, presentan un interés especial como garantía del mantenimiento de las condiciones ambientales y reaseguro de la sustentabilidad del asentamiento. No se admite el uso vivienda permanente. Sólo se admiten situaciones de residencia no permanente (turístico), comerciales, recreativas y productivas.

Los tres casos ilustran lecciones relevantes en cuanto a la brecha entre los indicadores urbanísticos, en teoría guías necesarias del desarrollo de estos barrios, y su realidad socio-económica. Villa Zagala ilustra el caso de un barrio denso en la primera corona metropolitana donde dos gestiones municipales, de un lado y del otro de la Avenida, plantean paradigmas de reurbanización diferentes, con resultados dispares. De un lado, San Martín, se impone el modelo que subordina la cuestión del alojamiento de los obreros a la renta de la actividad industrial, y por ende, no es casual que sus indicadores urbanísticos no permitan la subdivisión de lotes con superficies mínimas, ni densidades residenciales que conspiran contra el objetivo de favorecer la actividad industrial. Por el contrario, el modelo de recuperación urbana de áreas informales del lado del Municipio de Vicente López, flexibiliza las normas, aun cumpliendo con la misma Ley de usos de suelos, introduciendo la posibilidad de construir complejos habitacionales con densidades diferentes, que generan paulatinamente condiciones de alojamiento mejores para los sectores populares, desplazando a la informalidad como único medio de hábitat posible.

El caso del Barrio San Carlos, en Moreno, refleja la problemática de la segunda corona metropolitana, en la que las densidades urbanas tienden a decrecer, tornando más difícil de financiar la infraestructura básica. La provisión de vivienda social en la forma de complejos habitacionales, al no enmarcarse como en el caso de Vicente López en un proceso de reurbanización con indicadores urbanísticos apropiados, tiende a ser insuficiente para generar un mercado de vivienda social que pueda competir con la rápida reproducción de la informalidad. El caso del Barrio Padre Varela, en el Municipio de Luján, ilustra la problemática de la extrema periferia metropolitana, en la que el problema del crecimiento de la segregación y la informalidad, dramáticamente reflejado en la fragmentación del barrio en un sector al “frente” y otro en el “fondo”, se superpone con la complejidad propia de poblaciones asentadas en zonas inundables, dando lugar a diversas maniobras de disimulación del problema a partir de instrumentos urbanísticos como la zonificación. La falta de servicios sanitarios básicos, como cloacas, coloca al barrio entero en una situación de extrema vulnerabilidad que invita a reflexionar sobre el carácter multidimensional e integral del concepto de *Derecho a la Ciudad*.

3.2. DENSIDAD URBANA, HACINAMIENTO Y SEGREGACIÓN SOCIO-TERRITORIAL

El análisis de casos presentados invita a reflexionar sobre la responsabilidad de los instrumentos urbanísticos en inducir procesos de segregación socio-territorial. Se trata en verdad de analizar la cuestión de la responsabilidad urbana en la generación de situaciones de injusticia e incumplimiento de derechos humanos básicos, agravado por los intentos de revertir esta situa-

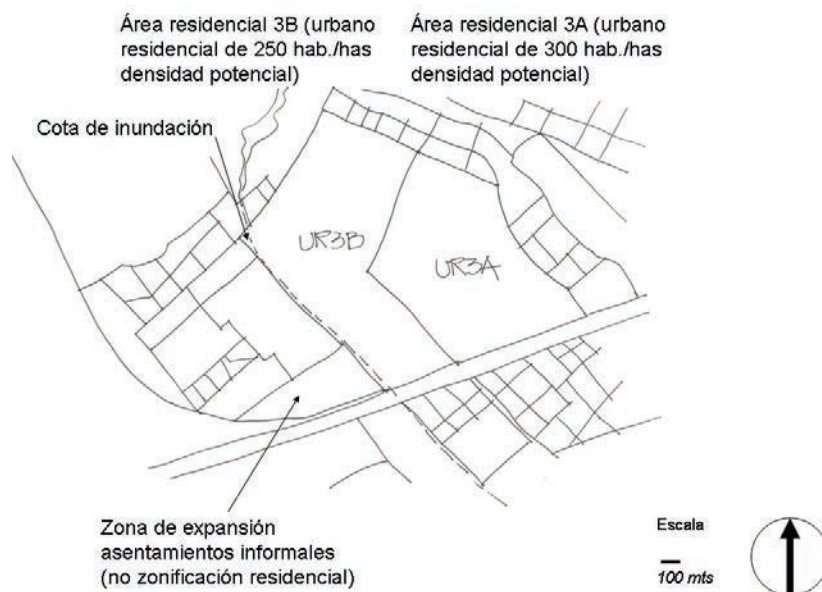


FIGURA 58

Barrio Padre Varela:
Zonificación.
Fuente: Proyecto enmienda
Código de Planeamiento
Urbano. Municipalidad de
Luján.

ción a través de medidas que en lugar de avanzar en el cumplimiento progresivo de estos derechos, tienden por el contrario a reproducir condiciones de vida que atentan seriamente contra la dignidad de las personas. De alguna manera, los reiterados intentos fallidos del Estado por intervenir en los casos de estudio presentados a través de políticas de vivienda social, resultaron en la mayor marginalización de tales barrios, dada la alta concentración de población vulnerable en el mismo espacio urbano, la notoria ausencia de inversión pública en infraestructura básica, especialmente agua, cloacas, y la proliferación de mayores condiciones de informalidad.

Un rápido repaso de las condiciones socio-habitacionales generadas a partir de las obras públicas realizadas y los marcos regulatorios aplicados en los casos de estudio fue realizado a partir de los parámetros de las densidades urbanas y hacinamiento habitacional. Ambos indicadores son relevantes para indagar la correspondencia entre marcos regulatorios y las dinámicas socio-habitacionales.

La Tabla 13 presenta los datos de densidades urbanas para cada sector de estudio, comparado al resto de las unidades censales del área. Más allá de las diferencias entre los sectores escogidos, tanto en cantidad de población como en territorios, tanto la densidad medida en término de hogares por viviendas como personas por hogares, tiende a ser superior en todos los casos respecto al entorno. Si a esto se añade el dato de densidades medidas en término de personas por vivienda, y viviendas y personas por hectárea, resulta muy clara la brecha que existe entre los sectores seleccionados y su entorno. Los sectores tienden a poseer densidades mucho más altas, especialmente en los dos extremos de localización: En Villa Zagala, próximo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como asimismo también en Padre Varela, en la extrema periferia metropolitana.

TABLA 13

Análisis comparativo de densidades.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

Categoría	Pdo de San Martín-Vte López		Moreno		Luján	
	Villa Zagala	Resto	San Carlos	Resto	Varela	Resto
Cantidad de hogares	2.773	247.003	2.510	109.948	1.201	30.517
Cantidad de viviendas	2.652	240.399	2.413	106.179	1.159	29.780
Cantidad de personas	11.449	665.740	9.583	370.920	4.268	89.724
Superficie (Hectáreas)	38	9.023	700	31.800	1.067	14.954
Densidades (Hogares /Vivienda)	1,05	1,03	1,04	1,04	1,04	1,02
Densidades (Personas/ Hogares)	4,13	2,70	3,82	3,37	3,55	2,94
Densidades (Personas/Viviendas)	4,32	2,77	3,97	3,49	3,68	3,01
Densidades (Viviendas / Ha)	69	27	17	2	4	6
Densidades (Personas / Ha)	300	74	15	20	66	7

En forma muy contundente el análisis de densidades refleja cómo los indicadores de densidad sostenidos por las normativas tienden a encontrarse muy por encima de la realidad. Por ejemplo, en el caso de San Martín y Vicente López, donde sus respectivos códigos sostienen densidades de entre 70 y 300 habitantes por hectáreas, solo en los casos de estudio se alcanzan esos niveles, siendo en sus entornos drásticamente inferior (74 hab./ha). Aun peor, en los casos de los Barrios San Carlos y Padre Varela los Códigos proponen densidades de entre 250 y 800 habitantes por hectárea, mientras que se registran densidades que oscilan máximos entre 7 y 66. Esta vocación de los Códigos de incrementar densidades puede entenderse en la necesidad de optimizar inversiones en infraestructuras. Pero como la Tabla 13 presenta, si estas densidades tienden a concentrarse en territorios específicos dentro del tejido urbano, permiten complejos habitacionales con escalas muy superiores a sus entornos. Como la investigación intenta demostrar, estos cambios de escala abruptos y subsidiados a partir de la inversión en vivienda social, en vez de mejorar el acceso de los sectores populares a la ciudad, tienden a generar el efecto contrario: favorecer su segregación.

En lo que se refiere al análisis del dato de hacinamiento, se analizó a nivel del sector en general, desagregándolo en los subsectores considerados, (complejos habitacionales, villas y asentamientos y loteo tradicional). Una primera lectura de esta tabla plantea la concentración de la tipología socio-habitacional complejo financiado por el estado en los sectores estudiados. De hecho, no existen complejos en el resto de la ciudad, lo cual indica un importante porcentaje de población de los sectores estudiados que viven en complejos (35% en Zagala y 2% en Luján). Asimismo, la categoría informal ocupa lugares preponderantes (24%, 3% y 12%), superiores a la informalidad registrada en el resto (solo el 3%, y el 9%). Finalmente, la categoría loteo que es claramente dominante en el resto del sector, en los casos de estudio apenas alcanza un 41% en el caso de Zagala, representa el 95% en Varela y 88% en el Barrio San Carlos.

La comparación del porcentaje de hogares con hacinamiento en relación al resto del área, revela una vez más la existencia de una brecha socio-habitacional impor-

tante. En Villa Zagala, la brecha asciende de un 1,97% en el resto del sector a un 7,65%, es decir, que prácticamente tres veces más población vive en condiciones de hacinamiento que el promedio. Con un menor grado de disparidad, ocurre lo mismo en los Barrios Padre Varela y San Carlos. A su vez, la distribución del hacinamiento entre las distintas tipologías de cada sector refleja quienes se encuentran en peores condiciones, lo cual tiende a coincidir, aunque con porcentuales diferentes, en la tipología informal. No es casual que así sea, pues es la tipología que no se encuentra restringida por las regulaciones urbanísticas. De alguna manera lo que ocurre es que las normativas urbanas, al imponer estándares de habitantes por superficie construida muy por encima de lo que los sectores populares pueden afrontar, tienden a favorecer la migración de tales sectores, que pasan de viviendas formales a alojamiento informal por no disponer de ofertas habitacionales adecuadas a sus ingresos en el mercado formal de vivienda, se encuentra restringido por los altos estándares de las normas. Los complejos habitacionales constituyen al respecto una situación intermedia entre el mercado, regulado por normativas urbanas restrictivas, y la informalidad desregulada. Sin embargo, los complejos habitacionales constituyen soluciones habitacionales muy costosas y que generalmente gozan de normativas *ad hoc*, solo realizables por el Estado y, por ende, nunca son suficientes para responder a las necesidades de la totalidad de la población. La asignación de viviendas sociales por parte del Estado, siempre implica privilegiar a algún sector en particular de acuerdo a criterios de vulnerabilidad que no siempre son transparentes. Hacinamiento por tipología y área de estudio.

Los análisis realizados permiten corroborar las hipótesis planteadas en cuanto a la contradicción de los resultados del planeamiento territorial, que pretende asumir la responsabilidad de regular el desarrollo urbano en pro de mejorar el acceso de los pobres a la ciudad, y la realidad de los sectores segregados que poseen indicadores que no satisfacen criterios básicos de dignidad humana.

Tal dignidad puede indagarse en función de la densificación de sectores urbanos, privándoles de los necesarios espacios e infraestructuras comunitarias

	San Martín y Vte López		Luján		Moreno	
	Resto	Villa Zagala	Resto	Padre Varela	Resto	San Carlos
Hogares	207.431	3.095	25.093	1.085	92.865	2.673
Complejo	0%	35%	0%	2%	0%	0%
Informal	3%	24%	3%	3%	9%	12%
Loteo	97%	41%	97%	95%	91%	88%
Hogares con hacinamiento	4.089	237	809	58	7.592	314
% en relación al total	1,97	7,65	3,22	5,34	8,17	11,74
Complejo	0%	2%	0%	0%	0%	0%
Informal	16%	17%	22%	26%	23%	24%
Loteo	2%	7%	3%	5%	7%	10%

Fuente: Elaboración Propia, a partir del Censo Nacional 2001.

imprescindibles para su bienestar y desarrollo. Los que fueran otrora barrios obreros dignos, las políticas habitacionales declamadas como promotoras de los intereses de las clases populares, imponen un patrón de densificación que somete a sus habitantes a condiciones de vida muy limitadas en cuanto al acceso a servicios y goce de sus entornos. Igualmente, el alto nivel de hacinamiento refleja una pauta de incumplimiento de parámetros elementales de dignidad humana. Una familia pobre y hacinada es propensa a sufrir todo tipo de problemas sociales, tales como dificultades para que los niños estudien, así como una mayor tendencia a la violencia familiar y la promiscuidad. La combinación de densificación y hacinamiento, en el caso de la tipología informal, lleva al extremo esta problemática al reproducir condiciones de vida y hábitat que, lejos de la influencia posible del planeamiento, condena a sus habitantes a vivir en condiciones “temporarias”, hasta que en el mejor de los casos se logre imponer una agenda de regularización dominial, que si bien les otorga seguridad en la tenencia de suelo, no modifica en lo más mínimo sus condiciones de vida y posibilidades de progreso.

Finalmente, cabe señalar que más allá de las declaraciones en torno a la participación popular en el diseño e implementación de los proyectos habitacionales y enmiendas en las normativas urbanas en los casos de estudio relevados, se observa que su supuesta participación es en realidad una forma de manipulación, dirigida más a legitimar planes y proyectos que realmente a incorporar su opinión. Quizás sea ésta la mayor violación a la dignidad de los habitantes de estos sectores: Transmitirles explícita o implícitamente que no son dueños de su futuro urbano. Que nunca tendrán derecho a imaginar colectivamente un futuro mejor, ni a influir con sus acciones en su presente situación de degradación y exclusión. Solo les cabe migrar a otro sitio, si disponen de los medios para ello, o sufrir las duras condiciones de vida, festejando cualquier mejora que los gobiernos de turno pudieran brindarles, como una dádiva y nunca como un derecho en cuya conquista participarán.

Participación popular y normativa

Los casos de estudio presentados revelan que la relación entre dignidad humana y responsabilidad urbana se encuentra presente en las historias de conformación barrial, tanto en tiempos de dictadura como en democracia. La enorme diferencia que debe señalarse es que mientras las dictaduras entendieron esto como un proceso de reurbanización en la que determinados sectores sociales fueron erradicados de los lugares de prestigio de la ciudad, favoreciendo así la reproducción de inversiones inmobiliarias; los gobiernos democráticos tendieron a evitar la erradicación forzada, pese a que mantuvieron las tendencias preexistentes a expulsar a las poblaciones de menores recursos de las áreas más valiosas en términos inmobiliarios, favoreciendo igualmente operaciones inmobiliarias especulativas.

Esta observación, lleva a considerar otra pregunta: ¿En qué medida las leyes de ordenamiento del uso de suelo y los códigos urbanísticos aportan a la construcción del *Derecho a la Ciudad*? A la luz de los casos, la respuesta es que no solo no ayudan, sino que inclusive son en algunos casos la causa misma de su incumplimiento. La comparación entre los diversos indicadores urbanísticos, tales como F.O.S., F.O.T., densidades, etc., reflejan una intencionalidad supuestamente neutral e higienista detrás de cada decisión técnica de establecer condiciones mínimas de vida de la población residente. Sin embargo, detrás de estas decisiones se esconde la cuestión de la formación del precio de suelo, lo cual tiende a priorizar otras actividades de mayor renta como la actividad industrial o inclusive la informalidad como forma barata de alojar mano de obra industrial.

Más allá de las buenas intenciones declaradas en las leyes y códigos, la realidad de mayor segregación y fragmentación socio-territorial de estos barrios revela su incapacidad para revertir el carácter extractivo de la renta urbana. Estos espacios concentradores de poblaciones pobres, liberando otras zonas de la ciudad para negocios inmobiliarios reproducen una lógica perversa de incumplimiento sistemático de derechos humanos. Tanto las áreas centrales con barrios acomodados como las periferias con el fenómeno de los barrios exclusivos o “country clubes”, se vieron beneficiadas de la erradi-

cación compulsiva, en tiempos de la dictadura, y del estímulo a la informalidad en áreas metropolitanas desprovistas de infraestructuras y desreguladas para este propósito, en tiempos de democracia.

Pero aunque los casos permiten demostrar esta lógica, también las diferencias observadas invitan a reflexionar cómo dentro del mismo marco de regulación del uso de suelo, los códigos de planeamiento y sus indicadores pueden introducir lógicas de planificación más próximas al ideal del *Derecho a la Ciudad*. No se trata de pensar la normativa urbanística como perversa, desde una mirada conspirativa, sino de entender cómo el énfasis exageradamente físico de las mismas, procuran cumplir con estándares mínimos de habitabilidad, al no tomar en cuenta el contexto socio-económico en el que se aplican generan las distorsiones comentadas de condenación a la informalidad a los sectores populares. Esta necesidad de pensar en términos más integrales, complementando la mirada física del planeamiento tradicional con los aspectos sociales, económicos y ambientales, se encuentra en línea con la propuesta del *Derecho a la Ciudad*, que establece que la inclusión social no depende solamente de la disponibilidad de una vivienda, sino también del acceso a medios de supervivencia, identidad, participación, etc.

La falta de participación, ciertamente flagrante en el caso de los gobiernos militares, pero también escasa en los democráticos, explica en buena medida porqué el ideal del *Derecho a la Ciudad* enfrenta dificultades tan grandes en progresar hacia su cumplimiento. Es que, tanto sus defensores como sus detractores, no necesariamente internalizan que la cuestión clave para su materialización empieza por la participación de los propios afectados seguida por el resto de la sociedad, que en la medida que asuma su responsabilidad llevará adelante las reformas necesarias. Los defensores del *Derecho a la Ciudad*, enarbolando la bandera de los derechos humanos solamente, tienden a generar rechazo en los sectores que defienden el derecho a la propiedad privada y la inversión como recursos legítimos de progreso en la sociedad capitalista. Como el análisis de los casos de estudio pretende reflejar, la demanda por mayor cumplimiento de derechos no pasa por la violación del derecho a invertir y ganar honradamente un beneficio o por desalentar inversiones inmobiliarias, sino al contrario, consiste en generar una estructura normativa justa, que permita realizar inversiones inmobiliarias rentables pero no a expensas de los derechos de los habitantes más pobres. Esto significa reenfocar el rol de la planificación urbana-habitacional en la promoción de mercados a los cuales los sectores populares puedan acceder, desalentando la inversión especulativa dirigida solamente a las elites.

El carácter principalmente físico del Decreto Ley 8912/77 refleja un paradigma de planificación tradicional que no mide las consecuencias sociales que produce su aplicación, tendiendo hacia la fragmenta-

ción y a la segregación socio-territorial ya que reducen el acceso de los sectores populares al lote urbano. Al regular los barrios privados como alternativa de negocios para los poseedores de macizos de tierra sin subdividir, genera competencia entre ricos y pobres por el uso de las tierras localizadas en la segunda y tercer corona de la región metropolitana.

El totalitarismo verticalista del gobierno dictatorial le permitió en su momento ignorar las incumbencias jurisdiccionales y generar un marco normativo que propiciaba la valorización de algunos sectores urbanos en detrimento de otros, generando grandes transferencias de renta urbana. Sin embargo a 29 años de recuperada la democracia, el Decreto Ley 8912/77, que regula los usos del suelo e impone límites a las gestiones municipales, sigue vigente. Es por eso que los instrumentos de planificación generados por los municipios en épocas democráticas bajo los lineamientos de este Decreto Ley tienden a reforzar el accionar segregador y fragmentador del mercado del suelo desregulado, ya que permiten la radicación de población en áreas “zonificadas para pobres” condenándolos a la informalidad, a lo cual se agrega que penaliza la construcción privada de vivienda social, bloqueando de esta manera toda posibilidad de generación de un mercado de viviendas para sectores de bajos ingresos.

Cabe entonces plantear una necesaria pregunta: ¿Cómo planificar territorios a partir de la pauta del *Derecho a la Ciudad* y la dignidad humana? Los casos de estudio analizados aportan algunas pistas en esta dirección. Por un lado, ilustran los problemas derivados de intervenir a partir de la construcción de complejos habitacionales y de marcos regulatorios que se derivan de los mismos, los cuales tienden a irrumpir en entornos barriales incrementando densidades y generando una demanda de servicios muy difícil de financiar para sus pobladores, al concentrar poblaciones pobres en un mismo espacio barrial. Por otra parte, los casos ilustran también la estrecha relación entre intervención del Estado en la forma de complejos, y el crecimiento de la informalidad, y con ella, la reproducción de condiciones de hacinamiento y rápida degradación urbana del sector.

Como el análisis de los códigos de planeamiento revela, aún cuando el Decreto Ley 8912 establece pautas que globalmente tienden a la segregación y la fragmentación, la introducción de formas de zonificación más flexibles, a través de indicadores urbanísticos, como en el caso del sector de Villa Zagala en el Municipio de Vicente López, incluye un abanico mayor de densidad relacionadas a tipologías edilicias uni y multifamiliares, que promueven el desarrollo de inversión privada en vivienda de interés social. Pero por sobre todas las cosas, los casos señalan la importancia de la participación de la población afectada en el desarrollo de marcos regulatorios, tanto en la producción de hábitat “formal” como “informal”.

La generación de marcos regulatorios a partir de la participación genuina de la población afectada, induce procesos virtuosos de bienestar. Este desafío demanda instrumentos urbanísticos participativos que incorporen las demandas de las poblaciones afectadas, regulando las variables físicas como densidad, usos de suelo y tipologías edilicias con parámetros más próximos a la realidad, flexibles y que faciliten la articulación de la inversión pública con la privada y comunitaria. Reconiliar los objetivos y metodologías del planeamiento urbano con la planificación habitacional constituye una pauta fundamental para mejorar estructuralmente las condiciones de vida de las poblaciones segregadas.

3.3. EL DESAFÍO DE LA MULTICULTURALIDAD: LA INMIGRACIÓN Y LA EXPANSIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES¹⁶

Una vez abordada la cuestión de los marcos regulatorios, este capítulo analizará el desafío por mayor multiculturalidad de la metrópoli de Buenos Aires, ante el crecimiento sostenido de la inmigración, sobre todo de países limítrofes, explorando su posible vinculación con la expansión de los asentamientos informales. Llama la atención que en el último decenio, de amplio crecimiento económico de la Argentina y puntualmente de la metrópoli de Buenos Aires, los asentamientos informales hayan experimentado crecimientos sostenidos. Intriga saber cuál es la población residente en tales asentamientos, y en qué medida el crecimiento de la inmigración internacional influye en dicha expansión. Finalmente, interesa explorar en qué medida esta correlación entre aumento de la inmigración y expansión de los asentamientos informales influye en la generación de nuevas pautas de conformación territorial que se enmarcan en una mayor tolerancia y convivencia multicultural entre vecinos.

Los casos de Soldati y Zagala, revelan una presencia creciente de inmigrantes internacionales. Desafortunadamente, Soldati adquirió notoriedad ante episodios de violencia que revelan un creciente nivel de xenofobia y resistencia de la población nativa a la ocupación de áreas urbanas por parte de grupos de inmigrantes, particularmente de países limítrofes. Estos episodios sugieren el interrogante en torno a la necesidad de aplicar nuevos paradigmas de diseño y planificación que incorporen valores de tolerancia y aprecio por lo multicultural. Los conceptos de intervención urbana para la integración social son fundamentales para desarrollar nuevos paradigmas de planeamiento y ordenamiento territorial. Al respecto, una tarea básica es conocer los patrones de distribución de inmigrantes en la ciudad y área metropolitana de Buenos Aires, en particular indagar en qué medida responden a condi-

ciones de informalidad y su capacidad de movilización y organización comunitaria para la producción y gestión del hábitat.

El capítulo se estructura en función de tres interrogantes: 1) ¿En qué medida el crecimiento de la inmigración internacional en el último decenio influye en la expansión y configuración de los asentamientos informales?; 2) ¿Puede identificarse un patrón de distribución territorial particular para los inmigrantes?; 3) ¿Pueden reconocerse en las áreas pobladas por inmigrantes pautas de asentamiento particulares? Y, en ese caso ¿cuál es su aporte a la conformación de barrios multiculturales?

La inmigración internacional y el *Derecho a la Ciudad*

La cuestión de la inmigración internacional es un tema de creciente relevancia en la así llamada “era de la globalización”. Facilidades en términos de transporte, brechas socioeconómicas entre países y acuerdos internacionales facilitan el desplazamiento de poblaciones por diversos motivos. Esto lleva a que las ciudades asistan a procesos de crecimiento y densificación urbana al ser receptoras de importantes contingentes de inmigrantes provenientes de otros países, que paulatinamente van transformando la configuración tradicional de los barrios donde se localizan. En muchos casos, tales procesos tienden a ser conflictivos, generando enfrentamientos entre vecinos que pugnan por imponer la identidad cultural de su barrio. La integración de población inmigrante demanda para realizarse en forma armónica, de un marco conceptual de *Derecho a la Ciudad*, dejando en claro que más allá de la nacionalidad de las personas, por su sola condición de seres humanos, disponen de derechos a medios de supervivencia, desarrollo e identidad.

La Argentina es el país de América del Sur con mayor tasa histórica de inmigración (King, 2011), la cual se ha incrementado además en el último decenio. Este dato es llamativo, considerando que América del Sur en conjunto posee un balance de emigración de 15 millones de personas (1950-2000) pasando de ser un subcontinente de inmigración a uno de emigración.

Si bien desde las últimas décadas del siglo XIX la Argentina fue receptora de sucesivos flujos migratorios de origen europeo, desde mediados del siglo pasado, conjuntamente con la disminución significativa de la inmigración de ultramar, se produjo un cambio en la composición de la población extranjera residente en el país, que pasó a ser predominantemente originaria de los países limítrofes (Maurizio, 2006). Históricamente, estos flujos provenientes de países vecinos, se localizaron en áreas rurales de frontera atraídos por la oferta de empleo estacional agrícola. Sin embargo, a partir de la década del '60, la corriente de inmigración limítrofe comenzó a reorientarse, dirigiéndose progresivamente hacia los centros urbanos y, especialmente, hacia la

¹⁶ Esta sección presenta el resultado de un taller de expertos realizado en la sede de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) con asistencia de representación de la oficina regional para América Latina y el Caribe de ONU Habitat.

TABLA 14
Nacionalidades y áreas
de concentración en
Argentina.
Fuente: OIM, 2011.

Nacionalidad	2001	2005	Concentración
Boliviana (1)	233.464	700.000	Gran Buenos Aires (Matanza, Morón y 3 de Febrero). Salta, Tucumán y Jujuy.
Paraguaya (2)	325.000	600.000	60% Buenos Aires (Matanza-100.000, Florencio Varela, Berazategui, Tigre y San Fernando).
Chilena	211.147	211.093	Patagonia (53%) y en Ciudad de Buenos Aires (18%).
Peruana	88.260	140.000	Ciudad de Buenos Aires (Balvanera y San Telmo).
Uruguaya	118.000	118.000	Sin localización específica.

metrópoli de Buenos Aires, actualmente destino principal de estos flujos migratorios (Novick, 2010).

Los migrantes provenientes de países limítrofes y Perú, reproducen patrones de asentamiento particulares por regiones (tabla 15). Estos patrones señalan que los bolivianos, paraguayos y peruanos presentan una preferencia muy marcada por ciertos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y localidades del área metropolitana. Asimismo, pueden reconocerse patrones de distribución territorial por nacionalidades en otras ciudades del interior del país.

El *Derecho a la Ciudad*, al enmarcarse en la Declaración Universal de Derechos Humanos, instituye el derecho de los inmigrantes de residir en la ciudad de su elección y encontrar medios y espacios dignos donde vivir. Esto significa en la práctica que si un inmigrante, encuentra mayores dificultades que un nativo para acceder a alguna forma de hábitat, dada justamente su condición de extranjero, el Estado huésped tiene obligación de asistirlo. Sin embargo, las condiciones socio-económicas de los países limitan la capacidad de los gobiernos de proveer de respuestas efectivas para alojar dignamente a su propia población, haciéndose extensiva esta dificultad a la población inmigrante, aun cuando desde el punto de vista del derecho se encuentren protegidos.

En la investigación realizada, tanto en los datos censales recabados como en las encuestas efectuadas, pudo observarse coincidencia de la existencia de obstáculos para acceder al pleno goce de los beneficios del *Derecho a la Ciudad*, tanto para la población nativa como inmigrante. Las entrevistas, realizadas a población nativa en forma predominante, incluyó un porcentaje importante de inmigrantes, en particular ciudadanos bolivianos y paraguayos, cuyas historias personales ilustran el ciclo que viven los inmigrantes para llegar a establecerse en una villa o barrio informal. Pero se añade la cuestión de la inmigración como factor de mayor segregación del barrio que concentra inmigrantes, reproduciendo problemas de fragmentación a su interior. En las respuestas de los entrevistados, vecinos de la zona, se señalaba como “problema” la cuestión de la inmigración de países limítrofes y el “riesgo” que esto implicaría en cuanto a la toma de tierras y expansión de asentamientos informales. La recurrencia de la respuesta llama la atención, cuando normalmente se señalan las deficiencias del Estado o los mecanismos inadecuados de mercado como los mayores obstáculos para progresar en el cumplimiento

del *Derecho a la Ciudad*.

Demostrado el acelerado crecimiento reciente de la informalidad en áreas urbanas, a nivel mundial en general y puntualmente en la metrópoli de Buenos Aires, surge asimismo la necesidad de incorporar pautas de gestión de tales asentamientos que permitan responder a sus problemas ambientales más acuciantes como falta de cloacas o agua potable, inundaciones frecuentes, etc. Los municipios intentan responder a través de programas de obras públicas, pero muchas veces la falta de educación ambiental hace tales esfuerzos inútiles, solo condenados al fracaso pues aun cuando se consiga construir los drenajes aliviadores de las inundaciones que se necesita, el depósito indiscriminado de basura o comportamientos dañinos para el ambiente natural terminan impidiendo la relación armónica del asentamiento humano con su medio natural. El gran problema de la informalidad es que por tratarse de una solución supuestamente “temporaria”, aun cuando en realidad la misma se extiende en el tiempo, no existe conciencia de territorio propio, y por ende, tiende a no cuidarse del mismo. La típica falta de plantado de árboles en tales áreas refleja claramente esta característica de tierra de nadie, lo cual en términos ambientales significa un costo muy alto en cuanto a la calidad de vida de sus pobladores. Igualmente, estas áreas suelen ser zonas ambientalmente no óptimas para el asentamiento humano, basurales o tierras inundables. Existen asimismo relaciones entre tales depósitos de residuos y formas de generación de ingresos que en muchos casos explican la razón de existir de algunos asentamientos informales.

Tomando en cuenta el perfil de atracción de inmigrantes limítrofes que posee la Argentina, y particularmente, la metrópoli de Buenos Aires, cabe reflexionar sobre su capacidad para integrar poblaciones diversas en términos culturales, sociales y económicos. Para tal fin, se plantearon tres hipótesis de trabajo:

- 1) Existe una relación entre la expansión y densificación de ciertas villas y asentamientos con presencia predominante de ciertas nacionalidades de inmigrantes.
- 2) Hay una vinculación entre la creciente organización de los grupos de inmigrantes en Argentina y sus reclamos por el cumplimiento del derecho a la vivienda digna y el *Derecho a la Ciudad*.

**Familias en Villas y Asentamientos en la Zona Metropolitana de Buenos Aires
Porcentaje de incidencia sobre el total de la jurisdicción 2010**

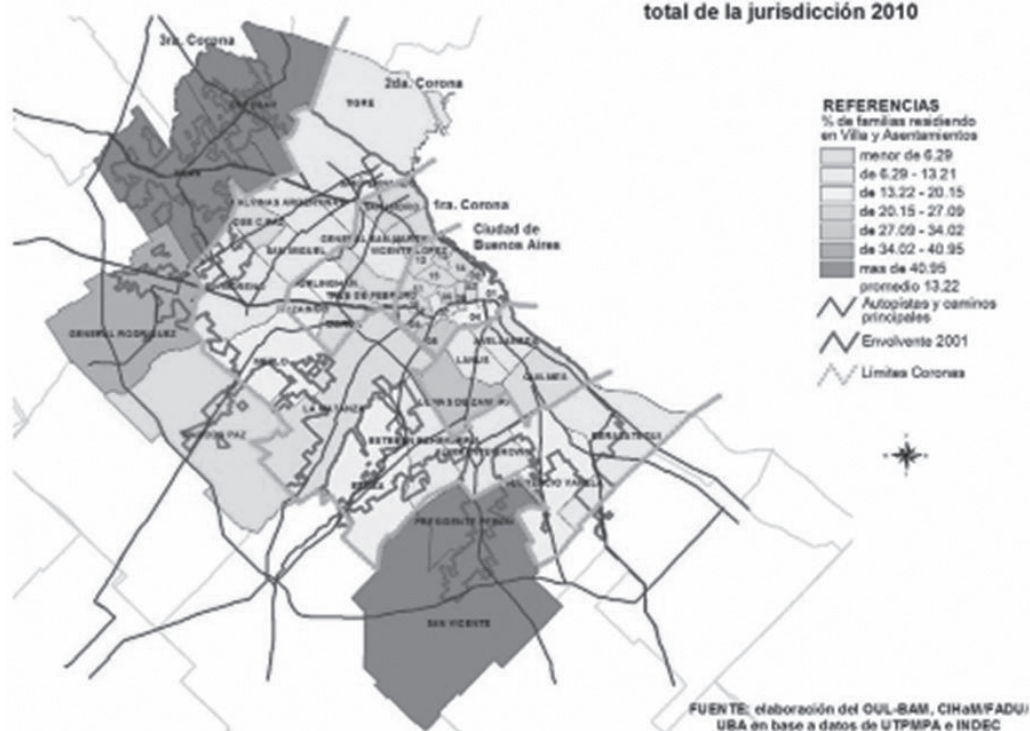


FIGURA 59

Asentamientos informales en la metrópoli de Buenos Aires.
Fuente: Observatorio Metropolitano Buenos Aires.
Basado en datos de "Un Techo para mí País".

3) Los inmigrantes internacionales poseen dinámicas propias y específicas que, no obstante, están condicionadas por las dinámicas de los migrantes internos (o nacionales) especialmente en la formación y expansión de asentamientos informales.

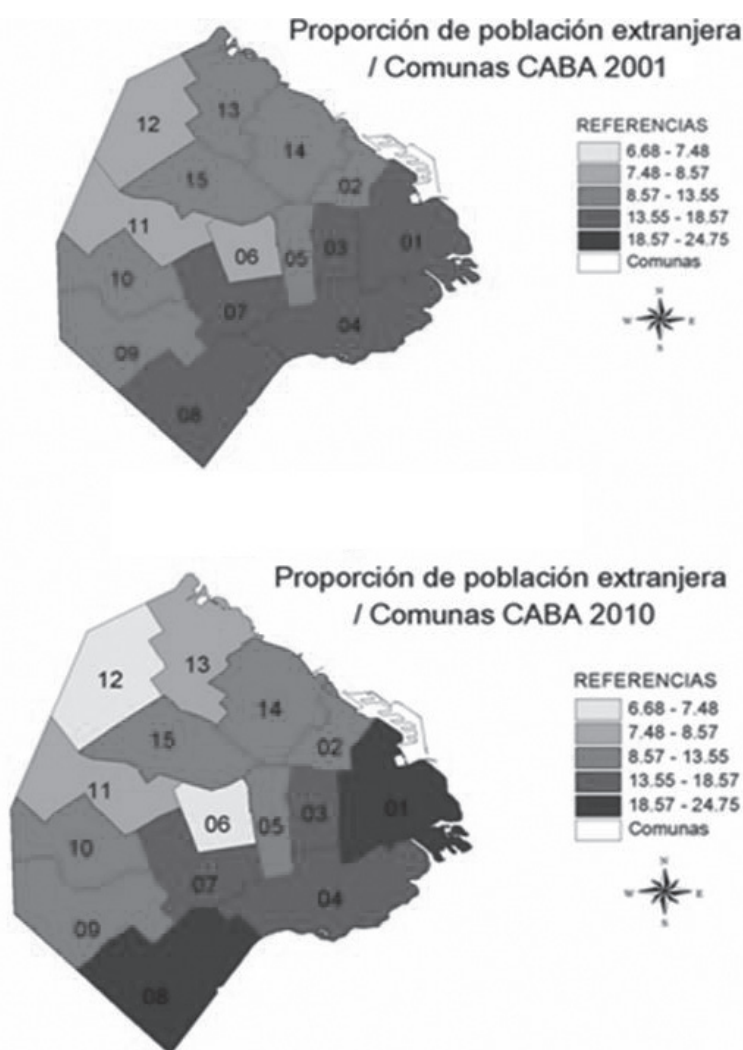
Para tal fin, se trabajó en primera instancia sobre el análisis de datos censales del último decenio, a fin de corroborar o refutar en qué medida puede reconocerse una correlación entre el crecimiento de los asentamientos informales y las migraciones de países limítrofes.

Si bien existen evidencias del crecimiento de la inmigración en el último decenio, por una parte, y evidencias del crecimiento de los asentamientos informales por la otra, no hay información suficiente que permita demostrar que tal crecimiento se vio impulsado por el componente demográfico migratorio. En un trabajo realizado por la ONG "Un Techo para mi País" relevando villas y asentamientos de los 30 Partidos del Aglomerado del Gran Buenos Aires, se señala que en el último decenio se produjo un crecimiento significativo de nuevos asentamientos (16,7%) y un proceso de densificación de los existentes (55,6%). En el mismo estudio se destaca que en un 68,1% de las villas y asentamientos relevados, se localizan grupos migratorios provenientes del interior del país, mientras que en el 82,8% se observa la presencia de inmigrantes limítrofes, dentro de los cuales la participación más significativa en el total corresponde a los

paraguayos y bolivianos, que representan el 55,3% y el 32,5% respectivamente de la población relevada (UTPMP, 2011).

Aceptando preliminarmente que un porcentaje del crecimiento de los asentamientos informales podría ser consecuencia del aumento de las migraciones internacionales, cabe plantear entonces en qué medida las distintas nacionalidades en la metrópoli de Buenos Aires, tienden a reproducir patrones de distribución espacial que pueden reconocerse por diferenciación con el resto de la metrópolis.

Se supone que existe una tendencia en las villas con predominancia de población boliviana a extenderse en forma vertical por su dominio de la técnica del hormigón armado y edificación en altura; como asimismo la tendencia de los paraguayos a extenderse horizontalmente y a generar patrones de menor densidad. El manejo diferencial de técnicas constructivas de vivienda y las costumbres propias de cada grupo inmigrante, incide en la localización según sus demandas de suelo. Las entrevistas realizadas a inmigrantes que habitan los barrios analizados, revela su interés por acceder a posibilidades de empleo y localizarse en forma próxima a sus compatriotas, aun cuando esto signifique incurrir en formas habitacionales informales. Pese a las graves deficiencias habitacionales, el asentamiento informal presenta ciertas "ventajas" o facilidades, al permitir la contención dada por redes de parentesco, vecindad y lazos de solidaridad; facilitando a su vez la adaptación a las pautas culturales del país receptor.

**FIGURA 60**

Proporción de población extranjera / Comunas C.A.B.A. 2001 y 2010. Fuente: SPLAN, MDU, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2011.

En el año 2001, en la Ciudad de Buenos Aires residía un 2,8% de población inmigrante proveniente de países limítrofes, mientras que en el año 2010 este porcentaje ascendió a 3,5% (OIM, 2012). De acuerdo a datos del último censo, los nuevos grupos inmigrantes han preferido ubicarse en lugares centrales de la ciudad (sobre todo peruanos y bolivianos, así como otros grupos de origen americano -limítrofes y no-limítrofes-). La resultante de tales tendencias es un crecimiento muy concentrado espacialmente de la presencia de extranjeros en la ciudad.

Se observa un aumento significativo de la proporción de extranjeros en las Comunas 1 y 8. Por otra parte esa proporción disminuye más notoriamente en las Comunas 6, 12 y 13 (figura 60).

Otro rasgo importante es considerar la distribución de los grupos inmigrantes por país de origen (figura 61), ya que registran patrones de preferencias de localización muy diferentes. Mientras los nacidos en Paraguay predominan en las comunas del sur y este (8, 4 y 11), los nacidos en Bolivia se concentran en las del suroeste (7, 8, 9 y 10) y los nacidos en Perú se ubican en las comunas del Este de la Ciudad con centro en la 3 (Balvanera y San Cristóbal) y en las Comunas 1, 4, 5 y 15.

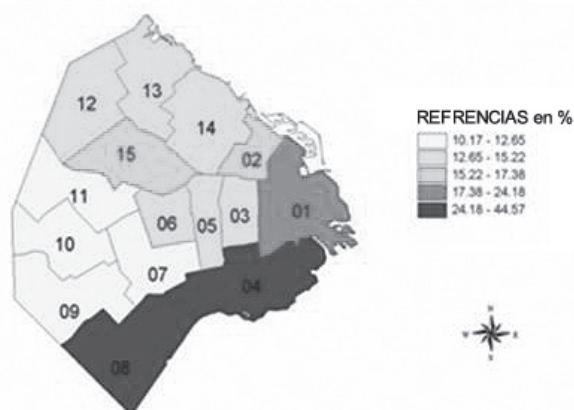
Se puede observar un claro patrón de asentamiento de los inmigrantes limítrofes y de Perú en la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires, en los cuales predominan los Paraguayos en los distritos de Nueva Pompeya y Barracas, o el sur de la zona sur; Balvanera y el micro-centro, donde predominan los peruanos y el oeste del sur, o Soldati y Mataderos, donde predominan los bolivianos.

Estos patrones de distribución espacial predominantes en ciertos barrios responden tanto a razones de proximidad a ciertos bienes y servicios, en particular el acceso a posibilidades de empleo y servicios sociales, tales como la educación y la salud. La cercanía a posibles fuentes de empleo y la incapacidad del sistema de transporte para brindar una oferta suficiente, segura y confortable de traslado desde el suburbio son razones de peso para estas decisiones, además de vínculos parentales o micro sociales y las costumbres propias del lugar de origen. Pero al mismo tiempo, entrevistas realizadas a vecinos del barrio advierten sobre el malestar creciente motivado por la presencia de inmigrantes limítrofes en el barrio, especialmente por la posibilidad de que los mismos tomen tierras fiscales para urbanizaciones informales.

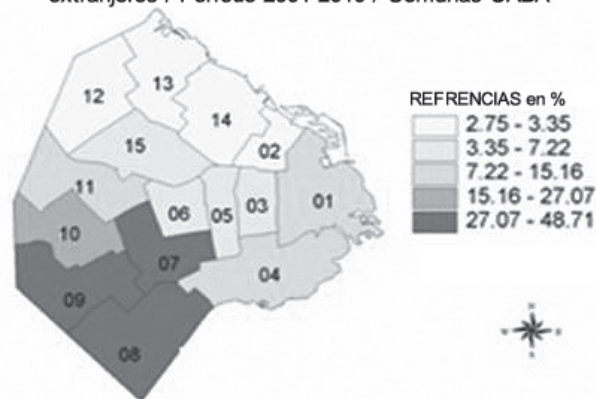
Un análisis de los proyectos de intervención urbana en estos barrios, especialmente los esfuerzos desplegados por la Corporación Buenos Aires Sur S. E. y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por promover el tango y otras pautas de la cultura popular, comienzan a ser seriamente desafiados por la presencia de inmigrantes que importan formas de hábitat y símbolos culturales propios, hasta el presente no incorporados en las prácticas y concepciones de la planificación territorial. Entre tales formas de hábitat pueden destacarse las villas miseria en vertical, de mayor densidad localizadas en áreas urbanas próximas al centro de la Ciudad, típico de los asentamientos de bolivianos que conocen y dominan la técnica del hormigón armado, y despliegan estrategias de ahorro comunitario que permite financiar estructuras habitacionales familiares que se van completando paulatinamente, en función de las necesidades de sus miembros. En los relevamientos realizados el tema de la preferencia de los inmigrantes paraguayos por villas de menor densidad, localizadas en áreas periféricas del primero y segundo cordón metropolitano, donde rigen casillas con materiales transitorios pero con mayores terrenos.

El análisis en torno a las leyes de generación de hábitat vertical en villas miserias, resultado en buena medida de la falta de terrenos y necesidad de densificación, tienden a coincidir en reconocer el surgimiento de nuevas formas habitacionales, culturalmente más sensibles para interpretar el surgimiento de modelos habitativos próximos a las múltiples identidades comunitarias de los inmigrantes, los cuales simplemente por convivir en Buenos Aires generan nuevas formas de identidad. El aporte desde la antropología de las migraciones, expresado en la tesis de Gavazzo (Gavazzo,

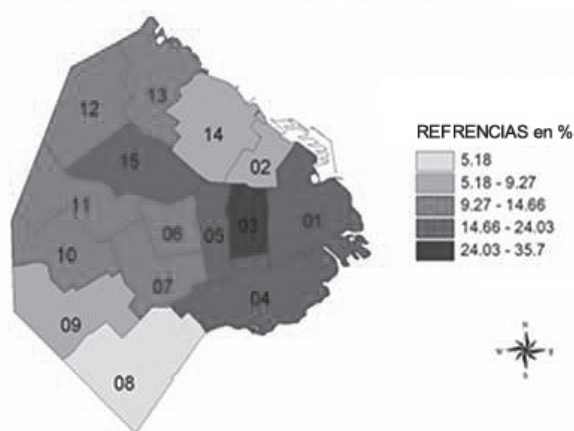
Proporción de población paraguaya del total de crecimiento de extranjeros / Período 2001-2010 / Comunas CABA



Proporción de población boliviana del total de crecimiento de extranjeros / Período 2001-2010 / Comunas CABA



Proporción de población peruana del total de crecimiento de extranjeros / Período 2001-2010 / Comunas CABA



2011), plantea como unidad de análisis de estos fenómenos de construcción de nuevas identidades a partir de las categorías de “hijos”, dentro de los cuales sus selecciones de escuelas y formas habitacionales proporcionan claves de interpretación relevantes. El caso de bolivianos que viven en diversas villas miserias en Villa Soldati, que adrede prefieren enviar sus hijos “fuera” de la villa para acceder a mejor educación, plantea según la tesis una búsqueda de “argentinización”, o adopción de la cultura local para una mejor adaptación al medio.

Las profundas implicancias psicológicas, sociales y culturales de este proceso de construcción de nuevas identidades barriales excede los límites del presente trabajo pero plantean cómo los habitantes de ciertas áreas comienzan a reproducir condiciones de vida diferentes, que surgen de nuevas maneras de percibirse a sí mismos y sus formas habitacionales en relación a su entorno. Las entrevistas realizadas a inmigrantes y sus descendientes, en dos de los cuatro casos analizados en este libro, Villa Soldati (C.A.B.A.) y Villa Zagala (entre los Municipios de San Martín y Vicente López), plantean que los hijos de inmigrantes tienden a quedarse en las áreas elegidas por sus padres, pero al disponer de una mejor inserción en la sociedad fruto de acceso a la ciudadanía, la educación, salud, etc. y, cuando logran empleos estables, buscan “salir” de la informalidad.

En cambio, los inmigrantes que no disponen de tal estabilidad tienden a permanecer viviendo en la informalidad, reproduciendo formas de identidad expresadas claramente en patrones más comunitarios de vida y convivencia, pero sobre las cuales pesa la doble discriminación ya mencionada, respecto a sus identidades de inmigrantes, como de habitantes de barrios informales.

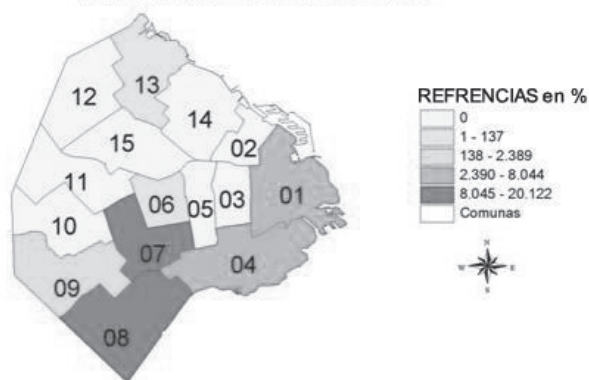
La Figura 62 ilustra el crecimiento de la población que habita en villas y asentamientos en el período 1991-2001, y 2001-2010, demostrando claramente su concentración en los distritos de la zona sur, en directa correspondencia con los cambios poblacionales en la ciudad.

La preferencia por la localización en el área central metropolitana ha sido interpretada por agentes económicos en las propias villas que producen suelo construido para alquilar con altos niveles de rentabilidad y carga sobre los inquilinos (el caso del crecimiento vertical de la Villa 31 en parte se explica por este fenómeno). El fenómeno es poli causal y requiere múltiples respuestas desde políticas migratorias, habitacionales, de transporte e inclusión social. Los programas de regularización dominial, de alguna manera vienen a intervenir en la producción de hábitat social, pero se observa en muchos casos su enorme incapacidad para revertir los procesos de informalidad. En la práctica,

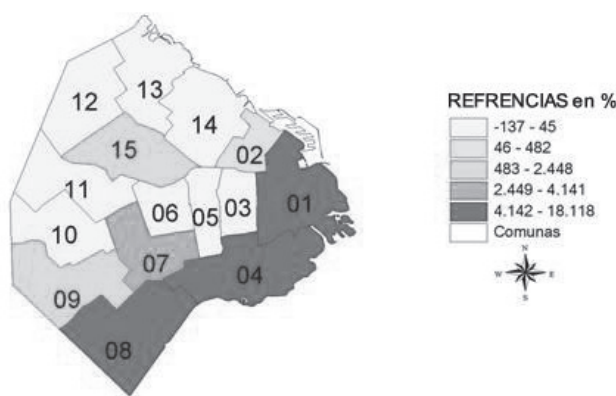
FIGURA 61

Proporción de población paraguaya, peruana y boliviana del total de crecimiento de extranjeros / período 2001-2010 / Comunas C.A.B.A.
Fuente: SPLAN, MDU, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, 2011.

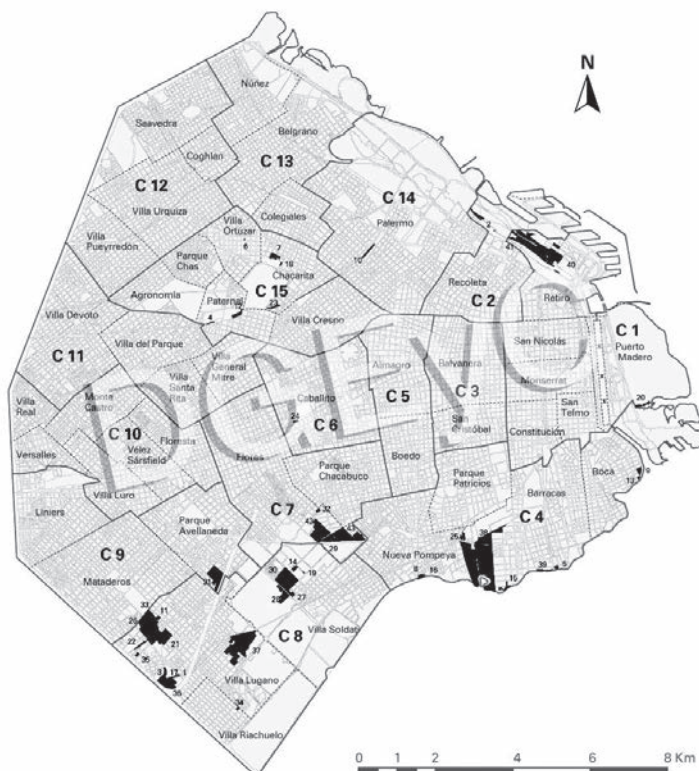
Crecimiento de la población que habita en villas y asentamientos / Comunas CABA / Período 1991-2001



Crecimiento de la población que habita en villas y asentamientos / Comunas CABA / Período 2001-2010



Villas y Asentamientos por Comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011

**ASENTAMIENTOS**

- 1 Barrio Obrero
- 2 Barrio Saldías
- 3 Bermejo
- 4 Biarritz y Espinosa
- 5 Boish
- 6 Charlone
- 7 Fraga
- 8 El Pueblito
- 9 El Triángulo

VILLAS

- 10 Ent. Paraguay
- 11 Hubac
- 12 La Carbonilla
- 13 Lamadrid
- 14 Los Pinos
- 15 Magaldi
- 16 Mar Dulce
- 17 María Auxiliadora
- 18 Pdon. Lacroze
- 19 Portela

NHT

- 20 R. Bueno
- 21 San Pablo
- 22 Scapino
- 23 Warnes
- 24 Yerbai
- 25 Zavaleta
- 26 Del Trabajo

VILLAS

- 27 Villa Calacita
- 28 Villa Piletones
- 29 Villa 1 11 14
- 30 Villa 3
- 31 Villa 6
- 32 Villa 13 bis
- 33 Villa 15
- 34 Villa 16
- 35 Villa 17
- 36 Villa 19

VILLAS URBANIZADAS

- 37 Villa 20
- 38 Villa 21 24
- 39 Villa 26
- 40 Villa 31
- 41 Villa 31 bis
- 42 Sector Bonorino (ex Villa 1-11-14)
- 43 Sector Polideportivo (ex Villa 1-11-14)

FIGURA 62

Crecimiento de la población que habita en villas y asentamientos en el período 1991-2001, y 2001-2010. Fuente: SPLAN, MDU, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2011.

muchas veces estos programas terminan otorgándoles legitimidad y, por ende, favoreciendo su expansión.

La cuestión de la ilegalidad de los procesos de informalidad y la participación de grupos de inmigrantes, generalmente ingresados al país en forma irregular, crea un doble estigma: por constituir habitantes informales de villas y asentamientos y, por otra parte, por tratarse de inmigrantes ilegales. Pero en otro orden, es digno de destacarse las enormes capacidades de los grupos de inmigrantes en términos de capacidad de auto-organización, introducción de nuevas técnicas constructivas y capacidad de trabajo para llevar adelante proyectos, especialmente de construcción y generación de hábitat, como asimismo aportar servicios esenciales para la sustentabilidad de la metrópolis en su conjunto.

Violencia urbana y multiculturalidad

Los datos expuestos ponen en evidencia que la metrópoli de Buenos Aires ya es en realidad profundamente multicultural, dada la cantidad de grupos sociales que alberga, que transforman el entorno urbano que habitan imprimiendo su idiosincrasia particular. Las tendencias a futuro parecen indicar que dichos rasgos de multiculturalidad tenderán a acentuarse, incluyendo no solo nacionalidades limítrofes, sino también de lugares remotos,

especialmente africanos y asiáticos. Estas nuevas nacionalidades generan nuevos rasgos de identidad en barrios cuya estructura e idiosincrasia responde a la mezcla criolla y europea, propia de la conformación de Argentina como "Nación". La localización de nuevas nacionalidades expresadas en identidades barriales siempre tiende a ser conflictiva. Pero tal problemática se agudiza en la medida en que los inmigrantes son predominantemente habitantes de asentamientos informales. La cuestión a dilucidar es si tales tendencias se producirán en un contexto de conflicto con las identidades nativas tradicionales, o si los paradigmas de planificación serán capaces y suficientemente flexibles para absorber estas nuevas identidades, enriqueciéndose con las mismas.

La cuestión del Parque Indoamericano¹⁷, plantea una referencia ineludible para abordar la discusión sobre

17 La toma del Parque Indoamericano en el Barrio de Soldati en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires ocurrió entre Noviembre y Diciembre de 2010. Parte de las 27 hectáreas del predio fueron ocupadas por alrededor de 1.500 personas. Luego de varios días intensos de negociaciones entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se acordó con los ocupantes su retiro a cambio de su incorporación en planes de vivienda y subsidios. El caso es paradigmático por sentar un precedente en el tema y porque marcó un hito seguido por tomas de predios en el área metropolitana y en el resto del país en las semanas subsiguientes.

el desafío de construir una metrópolis multicultural. El episodio no es ciertamente nuevo, ya que se vienen produciendo enfrentamientos por la ocupación de suelo fiscal en Argentina desde larga data, situación denunciada por distintos organismos (COHRE, 2011), que advierten sobre la peligrosidad de crecientes enfrentamientos entre poblaciones locales e inmigrantes. También en Villa Zagala, las entrevistas realizadas a los habitantes del barrio reflejan un creciente malestar con las poblaciones inmigrantes, relacionado con su competencia por empleos y servicios sociales disponibles a nivel local. En los otros casos de estudio, también se recogen situaciones de tensión con poblaciones inmigrantes, pero no ya extranjeros, sino del interior del país.

El desafío de integrar pacíficamente a la población inmigrante, estigmatizada además por vivir en condiciones de informalidad, requiere una revisión de los modelos de planificación imperantes. Los paradigmas tradicionales parten de una serie de conceptos dirigidos a regular la ocupación del territorio, tales como zonificación de los usos de suelo, asignación de límites mínimos y máximos para la densificación, prescripciones sobre la morfología construida, etc. Pero tales estándares siempre son concebidos y consensuados a partir de un cierto marco cultural, en el que las condiciones óptimas de habitabilidad son claramente definidas por un determinado grupo socio-cultural. Sin embargo, ¿Qué pasa cuando ese marco no responde a una cierta cultura sino a la sumatoria de varias? La respuesta es que en los países que históricamente han concentrado un porcentaje alto de inmigración internacional, esta cuestión se encuentra siempre presente. Aunque los esquemas de planificación territorial en Argentina fueron importados de países más homogéneos como los europeos de principios de siglo XX, su aplicación siempre enfrentó la diversidad, reflejado en la creciente dualidad formal-informal de la metrópolis. La estrecha relación entre inmigración y asentamientos, presentada generalmente como amenaza, mirada desde la óptica del desafío de la ciudad multicultural se erige en realidad como una oportunidad en el contexto de un mundo globalizado y de la llamada “sociedad del conocimiento”.

Investigaciones recientes (UN Hábitat & UNESCO, 2011) comienzan a plantear la importancia del cumplimiento del derecho a la vivienda como forma efectiva de intervenir en la inclusión específica de inmigrantes, implementando estrategias de intervención urbana como forma de capitalizar los recursos culturales proporcionados por la presencia de inmigrantes. Este trabajo reconoce diferentes formas de inclusión que los municipios pueden instrumentar, en función del diagnóstico de la situación particular de los inmigrantes.

Estas distintas oportunidades de inclusión se presentan en el plano económico pero también en la dimensión de lo cultural. La búsqueda de empleo y de mejores condiciones económicas es un factor estratégico en la inclusión de inmigrantes, al constituir el

tema laboral una de las causas centrales de su permanencia en la ciudad. La localización próxima a fuentes de empleo u oportunidades de generación de ingresos, educación y salud es destacada como una variable fundamental para asistir a los inmigrantes en su búsqueda de integración. No es casual en el análisis realizado de la metrópoli de Buenos Aires, descubrir la preferencia de los distintos grupos de inmigrantes por las localizaciones centrales. Son precisamente estas localizaciones, aun cuando solo sean accesibles a partir de la informalidad, las que permiten mayores posibilidades de inserción en redes laborales.

En segundo lugar, el reporte menciona a la vivienda como un factor estratégico. Múltiples ejemplos presentados en el informe ilustran cómo organismos no gubernamentales, especialmente en Europa y los Estados Unidos (UN Hábitat & UNESCO, 2011), han desarrollado iniciativas para asistir inmigrantes, construyendo vivienda apropiada según sus necesidades e identificando rasgos de su identidad expresados en ciertas tipologías de viviendas, que han buscado promover para reducir los problemas sociales generados por el desarraigo. El éxito de estas iniciativas, ha logrado convencer a los gobiernos locales sobre los beneficios de tales acciones expresadas en morfología y mobiliarios urbanos específicos, creando buenas prácticas de intervención urbanística que incorporan a la noción de sustentabilidad, las dimensiones sociales, económicas y culturales como derechos.

Una tercera dimensión de integración mencionada en el reporte es la educación. Los inmigrantes muchas veces buscan junto con la mejora de sus ingresos, que sus hijos puedan acceder a educación. Según distintos trabajos (Novick, 2008) la radicación de inmigrantes en Argentina históricamente respondió en buena medida a la búsqueda de empleo, por parte de la generación que arribaba al país, seguido por la educación de sus descendientes. Otra forma de integración, según el mismo informe es el acceso a la salud pública, otro factor de atracción en el caso de Argentina. El informe menciona como otro factor integrador los trabajos relacionados con la identidad de género, que ayudarían a inmigrantes mujeres a acceder al conocimiento de derechos muchas veces ignorados en los contextos de los cuales provienen.

Otro factor clave de integración es el acceso a bienes culturales, mencionando el aporte que tales comunidades hacen a las ciudades receptoras, y recíprocamente la retribución de las mismas a las comunidades de inmigrantes. Programas de educación cívica, basados en la tolerancia mutua entre inmigrantes y comunidades huéspedes, favorecen el desarrollo de reglas de convivencia y gestión urbanística de gran valor.

Finalmente, el informe menciona la participación, tanto en términos de programas ciudadanos como de participación pública, como medio de integración efec-

FIGURA 63

Viviendas autoconstruidas de inmigrantes.
Fuente: Fotografía del autor.



tiva. Ambas formas de participación implican algún nivel de aceptación de la sociedad local del aporte de los inmigrantes, pues implica otorgarles algún nivel de ciudadanía. En el caso de Argentina, a diferencia de Europa o Estados Unidos, la inclusión de los inmigrantes otorgando documentos nacionales de identidad (DNI) asegura la posibilidad de amplia participación tanto política como ciudadana, haciendo posible este otro medio de inclusión en la sociedad como ciudadanos con plenos derechos.

Estos distintos medios de inclusión enumerados se relacionan de alguna manera con los enfoques e instrumentos urbanísticos, en tanto reclaman una aproximación integral al tema del *Derecho a la Ciudad*, siendo el territorio/espacio urbano el medio a través del cual los inmigrantes podrían acceder a estas diversas formas de inclusión. La presencia de inmigrantes en villas y asentamientos, en la medida en que se encuentren aislados y fragmentados, difícilmente pueda favorecer procesos de inclusión, accediendo a empleo formal, educación, salud, etc., partes de un todo conocido como *Derecho a la Ciudad*.

La discusión en torno al instrumento urbanístico apropiado para lograr tal objetivo involucra, por una parte, la demanda de mecanismos de planificación, tales como las normativas de uso de suelo y de densificación, frente a la necesidad de intervenir integralmente, incluyendo las variables mencionadas y cuestiones de transporte.

Desde esta perspectiva, la búsqueda de construir ciudades multiculturales implica una tarea combinada de planeamiento urbano-habitacional, ya que al tratarse de barrios en los cuales se concentran inmi-

grantes, demandan operaciones de promoción particulares. El informe señalado, lista una serie de recursos que las ciudades disponen para integrar inmigrantes y capitalizar sus recursos culturales, reconociendo su presencia y construyendo canales de diálogos y entendimiento entre distintas pueblos/culturas. En un mundo en que los bienes y servicios tienden a ser de producción global, la disponibilidad de costumbres diversas y personas con distintas capacidades constituye un recurso estratégico de innovación y diferenciación. Buenos Aires ha sido históricamente receptora de inmigrantes y aportes culturales provenientes de todo el mundo. Como fuera expuesto, numerosos barrios de la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana están enfrentando transformaciones que responden a los intereses, disponibilidad de recursos, habilidades y preferencias de grupos inmigrantes. La informalidad es el espacio donde tales manifestaciones de otras culturas comienzan a emerger.

Actualmente, los códigos de planeamiento no contemplan la diversidad cultural aportada por los grupos de inmigrantes, aunque paulatinamente si se comienza a aceptar la informalidad como estrategia de producción de hábitat. Paulatinamente, y con muchas dudas, se ha avanzado en la regularización de la informalidad como forma de contenerla, tratando de evitar así su desborde y “descontrol”. Pero tales cambios se encuentran muy lejos de aproximarse al ideal de la ciudad multicultural, aquella en la que habitantes de distintas culturas y con distintos ingresos conviven armónicamente, respetan los códigos de convivencia justos y desarrollan el ambiente propicio para el diálogo, la interacción y la reinención colectiva permanente. En dicha construcción, la planificación urbana-habitacional participativa juega un rol central en integrar los saberes disponibles, tanto de las disciplinas vinculadas al campo del habitar, como la arquitectura, la sociología, con el saber de las comunidades de inmigrantes y vecinos. De lo que se trata es de articular nuevas formas de desarrollo urbano con regulaciones flexibles, que permitan el surgimiento de nuevas formas habitacionales y urbanas que satisfagan mejor las necesidades de grupos humanos diversos.

En el caso de Buenos Aires, la práctica urbanística de revitalización de barrios, generalmente orientada a la promoción del turismo a partir de su oferta cultural, proporciona oportunidades de puestas en valor que se relacionan estrechamente con proporcionar medios de inclusión social a sus habitantes, respetando sus rasgos de identidad. La creciente presencia de personas de nacionalidades de países vecinos en la zona sur de Buenos Aires plantea la oportunidad de desarrollar una nueva batería de proyectos de intervención urbana, complementaria de la oferta ya existente de tango y otros rasgos de expresión ciudadana, incorporando valores culturales relacionados con etnias y grupos vinculados a Latinoamérica. Esta forma sugerida de planificación no solo es mejor en términos teóricos, sino que en términos operativos tiende a optimizar mejor

las capacidades organizativas comunitarias de tales grupos, generando formas habitacionales más creativas, más eficientes en la solución de problemas socio-habitacionales y más económicas, al amoldarse a las posibilidades reales de los ingresos de tales grupos.

Las entrevistas realizadas en Soldati, ponen en evidencia la existencia de tramas sociales y culturales relacionadas con el origen étnico de sus diversos habitantes, resultando en posibilidades de movilización de población con un importante nivel de organización. Sin embargo, a pesar de disponer de tales estructuras, los inmigrantes suelen habitar en condiciones informales y en viviendas precarias autoconstruidas (figura 63).

En el área metropolitana pueden reconocerse asimismo, programas muy innovadores de inclusión de población inmigrante a través del empleo y el hábitat, tales como huertas colectivas para bolivianos en escobar, y programas de mejoramiento barrial (PROMEBA) que incorpora mano de obra de comunidades de inmigrantes como forma de inclusión y respeto a otras culturas en los procesos de producción habitacional (figura 64). Pero aunque tales esfuerzos son sin duda meritorios, puede advertirse la ausencia de estrategias urbanas de mayor escala dirigidas a áreas de alta concentración de inmigrantes que incorporen sus diferentes formas organizativas en la producción y gestión del hábitat construido, tales como transferencia de suelo fiscal para desarrollar programas cooperativos de base inmigrante, bancos solidarios, alquileres, etc.

El urbanismo de la diversidad y de los derechos humanos

Volviendo a los interrogantes planteados inicialmente en este capítulo, en cuanto a los asentamientos informales y la impronta de la inmigración en su expansión, desarrollo de nuevos patrones de distribución territorial, pautas de asentamiento particulares y su aporte a procesos de planificación territorial multiculturales, puede plantearse que los nuevos desafíos de la multiculturalidad demandan nuevas prácticas de planificación territorial.

Esta indagación lleva a reflexionar en torno a formas de planeamiento urbano que enfatizan la diversidad y los derechos humanos, en lugar de continuar insistiendo en la homogenización social y la estandarización de soluciones “sociales”, tales como viviendas y desarrollos barriales, que además de ser insatisfactorias como respuestas, al ignorar la diversidad de los beneficiarios a los cuales se dirige, desaprovecha potencialidades derivadas de la capacidad organizativa, conocimientos y recursos de los propios inmigrantes.

La experiencia concreta de episodios de violencia y racismo como los vividos en el Parque Indoamericano, (figura 65) pone en cuestión los modelos de planificación urbana y habitacional de la metrópoli. Muchos trabajos



argumentan el agotamiento de los modelos tradicionales frente a la diversidad de posibilidades habitacionales de una población altamente diferenciada, por ingresos pero también por cultura y origen, dando lugar a nuevas tendencias arquitectónicas que se adapta y asimila el “caos” urbano (Range & Segre, 2001), en lugar de procurar ordenarlo. Esto involucra a los nuevos paradigmas de alojamiento de las clases pudientes y no pudientes en la ciudad post-moderna. Los nuevos edificios en altura, provistos con servicios sofisticados de seguridad y entretenimiento, objetos de consumo y de culto por las clases acomodadas, comparten con las nuevas formas de la marginalidad la misma tendencia a la diversificación y densificación, resultado de la multiplicidad de opciones tecnológicas disponibles, pero en un contexto de creciente escasez y especulación del suelo urbano.

Si bien es cierto que la cuestión del déficit habitacional y la proliferación de asentamientos humanos no es algo que involucre pura y exclusivamente a los inmigrantes, los mismos influyen decididamente, no tanto en el problema en sí mismo, como tiende a pensarse, sino en el desarrollo de soluciones posibles. El crecimiento de los asentamientos informales responde, como fuera explicado previamente a causa del reacomodamiento de poblaciones en los distintos anillos metropolitanos. En tales tendencias el componente migratorio es muy relevante, y no puede ser ignorado, ya que episodios como los del Parque Indoamericano, tienden a motivar la reacción negativa de los grupos informales locales que se sienten amenazados ante grupos extranjeros, reacción que puede conducir a la violencia. La planificación necesita desplegar su capacidad de anticipación a estos fenómenos y, en lugar de exacerbarlos a partir de regulaciones rígidas que no dan lugar a procesos creativos de diseño, fomentar a través de la participación de los diversos sectores de la población, nuevas formas habitacionales donde los habitantes puedan vivir mejor y la ciudad en su conjunto pueda beneficiarse de un acervo cultural más rico.

FIGURA 64

Programa PROMEBA incluyendo asistencia habitacional a inmigrantes en asentamientos informales.

Fuente: Programa PROMEBA.
www.promeba.org.ar

**FIGURA 65**

Escenas de la toma del
parque Indoamericano en
Soldati, Buenos Aires.
Fuente: Diario Perfil.
10/01/2011.

Raquel Rolnik (Rolnik, 2011) en su última Relatoría sobre el cumplimiento del derecho a la vivienda como elemento constitutivo del derecho a un nivel de vida adecuado y a la no discriminación en Argentina, recomienda desarrollar estrategias de inclusión de inmigrantes basándose en el enfoque de derechos humanos como única solución viable para enfrentar el problema de la integración socio-territorial frente a los desafíos que plantea la creciente diversidad. El informe advierte sobre el peligro que los numerosos contingentes de inmigrantes enfrentan en términos de serias situaciones de negación de sus derechos humanos básicos, en buena medida a causa de las dificultades ya existentes en el acceso a un hábitat de calidad por parte de la población nativa. Problema que se ve agravado en el caso de la población inmigrante por las dificultades asociadas a la discriminación y xenofobia creciente asociada a ciertas nacionalidades, especialmente de países limítrofes. La condición de habitante informal se ve agravada por la categoría de inmigrante de países limítrofes. Sobre estas cuestiones planteadas, la primera se relaciona con las posibilidades del planeamiento territorial de regular la especulación del suelo urbano. La segunda cuestión, falta de inversión en producción de hábitat social, ocurre que los propios inmigrantes y sus redes de organización social y ahorro ya actúan solo que en el marco de la informalidad. Finalmente, superar la discriminación es el producto cultural tangible y concreto de este proceso de transformación metropolitana que incorpora el cumplimiento de derechos y respeto por la diversidad como piedra angular de sus modelos de planificación territorial.

Entre las razones para ver en la inmigración creciente de Buenos Aires una oportunidad de construcción de paradigmas multiculturales metropolitanos, pueden reconocerse medidas desplegadas por municipios europeos, citados en el reporte de UN Hábitat que ya existen históricamente en Buenos Aires. La metrópoli ya practica ciertas estrategias de inclusión, como

las relacionadas con la participación política y pública, el acceso a la salud, la educación y la no discriminación para acceder al empleo y a la generación de ingresos.

El análisis de los patrones de localización de los inmigrantes en ciertos barrios de la metrópoli de Buenos Aires tiende a relacionarse con la oferta de transporte público subsidiado, el déficit de vivienda social, los créditos para la vivienda y la escasez del suelo urbano. La superación de tales desafíos requiere estrategias innovadoras que sepan reconocer la diversidad de situaciones que representan, dentro del cual, los inmigrantes internacionales proporcionan recursos concretos para el desarrollo de pautas de desarrollo urbano multicultural. El tratamiento del tema en forma específica por sectores urbanos con identidades definidas condiciona la direccionalidad a seguir en pro de optimizar los recursos aportados por los inmigrantes, tanto en términos de capacidades, como minimizar sus potenciales conflictos con poblaciones nativas con quienes su aporte podría entrelazarse integrándose en un mismo tejido social.

Ejemplos de países que han modificado sus enfoques de planeamiento territorial para incluir a los sectores inmigrantes y sus rasgos culturales, modos de vida e idiosincrasia, ilustran nuevas formas de planificar. La planificación en tanto incorpora participación pública, necesariamente debe involucrar cada vez más componentes multiculturales para lograr auténticamente representar al conjunto de la sociedad. Comenzando por la diversidad de lenguas y siguiendo por sus idiosincrasias, generando formas de hábitat y de vida que satisfagan las necesidades y preferencias de las distintas comunidades, la planificación multicultural requiere una construcción a largo plazo basada en el diálogo entre gobiernos y población. La cuestión a dilucidar es en que medida este diálogo está incluido en la práctica del planeamiento, o por el contrario, funciona como un elemento de imposición de intereses y voluntades de ciertos grupos sociales sobre otros a través del uso clásico de la burocracia. El uso y goce de la ciudad como bien social impone un acuerdo en el cual los inmigrantes puedan asumir un papel como actor social clave en la construcción del paradigma de la ciudad multicultural, la cual es demandada como un derecho por todos sus habitantes.

3.4. EL DERECHO A LA CIUDAD Y LOS OBSTÁCULOS PARA SU CUMPLIMIENTO: ¿MÁS OBRA PÚBLICA O MEJOR REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO?

Esta sección examina dos cuestiones. En primer lugar, indaga los obstáculos específicos que se plantean al cumplimiento del *Derecho a la Ciudad* en la metrópoli de Buenos Aires, considerando sus condiciones geográficas, sociales, culturales e históricas. Tres hipótesis son presentadas y desarrolladas para intentar

explicar este interrogante. La primera, apunta a la ineficiencia del Estado tanto en regular al mercado como en producir oferta de vivienda e infraestructura social para la creciente demanda. En segundo lugar, se hace foco en las imperfecciones del mercado formal, que funciona con una lógica especulativa y limitados circuitos de información. En tercer lugar, se indaga la inequidad del mercado informal de suelos y vivienda que, funcionando a partir de un esquema marginal favorece el abuso permanente de los sectores menos pudientes, quienes al carecer de garantías o ingresos suficientes, se ven forzados a pagar desproporcionadamente por servicios muy por debajo de los estándares habitacionales mínimos aceptables. Finalmente, y en función del desarrollo de estas tres hipótesis, el trabajo plantea una reflexión crítica sobre en qué medida las respuestas que se plantean para enfrentar tales obstáculos representan realmente un cambio al paradigma de planificación urbana-habitacional tradicional, o si en realidad el ideal del *Derecho a la Ciudad* constituye un valor simbólico, más que un enfoque que contiene mecanismos precisos que lleven a su cumplimiento efectivo.

El concepto del *Derecho a la Ciudad* plantea transformaciones importantes en el mercado formal e informal. Por una parte, una mayor regulación y la posibilidad de que ciertos sectores compartan renta, al promover su redistribución a partir de principios de mayor equidad. Conceptos como “redistribución de la renta urbana” plantean mecanismos concretos para lograr que la ciudad y los bienes que en ella se encuentran y se producen puedan ser usufrutuados por todos sus habitantes, sin que un sector pueda abusar de otros, imponiendo una regla mercantil para su usufructo. Igualmente ocurre con los mercados informales. Existe la tendencia a percibir los asentamientos informales como espacios donde prima la solidaridad y la convivencia entre sectores de bajos ingresos. Sin embargo, otra lectura de esa realidad puede demostrar que sin negar lo primero pueden tratarse también de espacios donde se imponen reglas de mercado, que por no encontrarse controladas por ningún organismo del Estado, permiten el abuso a los sectores más desprotegidos.

Obstáculos específicos fueron advertidos en los cuatro casos de estudio en la Metrópoli de Buenos Aires, ilustrando de manera elocuente por qué a lo largo de su historia, y a pesar de los esfuerzos realizados, estos cuatro sectores no sólo no progresaron, como lo hicieron otros barrios, sino que inclusive tendieron a su degradación progresiva.

Como era previsible, el factor de localización influye decididamente en los problemas de *Derecho a la Ciudad* que surgieran en cada caso. Los dos casos más próximos al centro de la ciudad (Soldati y Villa Zagala) disponen de mejores medios de transporte, pero presentan mayores niveles de informalidad y hacinamiento que los dos casos más apartados (Barrio San Carlos y Barrio Padre Varela). Esto podría explicarse a partir de la valorización

del suelo urbano generada a partir de la provisión de transporte y de servicios urbanos básicos, lo cual eleva el valor promedio de la vivienda y, por ende, excluye a los sectores de menores ingresos.

La densidad en cada uno de estos sectores aporta claves posibles de interpretación. La mayor densidad corresponde a la localización más central (Soldati), dada por la presencia de complejos habitacionales de alta densidad y villas y asentamientos con elevados niveles de hacinamiento. Si se relaciona el indicador de hacinamiento con el de necesidades básicas insatisfechas, se llega a la conclusión que los habitantes de localizaciones centrales tienden a acceder a mejores condiciones habitacionales que los de zonas más periféricas, que además de pagar más en tiempo y tarifa sus viajes, también tienden a vivir igualmente hacinados, pero con mayores necesidades básicas insatisfechas (NBI). San Martín, plantea un caso de densidad media, en el que el financiamiento público de la infraestructura urbana permite la expansión de barrios populares de densidad media, a través de complejos habitacionales y mercados formales e informales, que generan una oferta de hábitat social con buena cobertura de servicios, a través de procesos de auto-construcción. Los mismos, por no estar debidamente regulados tienden a la desvalorización del sector, atrayendo poblaciones pobres que rápidamente llevan a la saturación de espacios y degradación general.

La cuestión de la introducción de complejos habitacionales también aporta una dimensión relevante de análisis. Según su densidad y morfología, los complejos pueden funcionar como agentes de integración o desintegración barrial. En los casos estudiados, los complejos conspiraron contra el desarrollo armónico de los barrios en los que se instalaron. De hecho, Soldati y Villa Zagala eran barrios que si bien eran habitados por poblaciones de bajos ingresos, éstas progresaban al ritmo de su ahorro y auto-construcción. Pero la construcción de los complejos, y la concentración de poblaciones pobres erradicadas de otras zonas de la ciudad, llevó la dinámica de desarrollo de este sector a atraer poblaciones de bajos ingresos y a su degradación

En todos estos casos la interacción entre adjudicatarios de vivienda social construida por el Estado, habitantes de unidades adquiridas en mercados formales y pobladores de barrios informales tiende a ser crecientemente conflictiva cuando la localización se aproxima al centro.

Obstáculo 1: El Estado, sus políticas habitacionales y de regulación urbanística

El análisis de los cuatro casos revela deficiencias del estado, tanto en lo que respecta a la regulación urbanística, en la que puede observarse una recurrente tendencia a favorecer sectores sociales destinados a la inversión inmobiliaria, en desmedro de otros sec-

tores que parecen reservados para la actividad industrial y sus intersticios para alojar mano de obra ocupada y desocupada, proliferando en villas miserias y asentamientos. Esta ausencia de mecanismos urbanísticos que favorezcan la redistribución de las plusvalías urbanas constituye un primer y principal escollo para el cumplimiento progresivo del *Derecho a la Ciudad*.

Pero en un segundo orden, puede observarse asimismo que las políticas habitacionales en los casos estudiados tienden a agravar el problema del acceso de los más pobres a la ciudad en lugar de aliviarlo. Por una parte, la localización de las intervenciones del estado en vivienda tiende a responder más a un objetivo de favorecer la renta en otros sectores de la ciudad, que a una verdadera estrategia de inclusión social. Las intervenciones del Estado tienen además el sesgo social de apuntar a clases medias más que a los sectores menos pudientes. Esto se refleja claramente en la ausencia de soluciones masivas de alquileres y en la concentración de operaciones de vivienda estatal tipo “llave en mano” a precios muy superiores a los del mercado y con calidades inferiores, lo cual torna insostenible la sustentabilidad de tales políticas.

En otro orden, la rigidez del Estado en articular en un mismo plan los esfuerzos realizados en pro de regular mejor el mercado inmobiliario, con las políticas habitacionales, llevan a esfuerzos sectoriales que resultan siempre limitados frente a la magnitud y complejidad del problema de la segregación social.

Los casos de estudio tienden a demostrar que la regulación del Estado, al menos en tres de los casos analizados en la Provincia de Buenos Aires, donde rige la Ley de usos de suelo 8912, tiende a establecer estándares tan altos de habitabilidad que facilitan indirectamente la proliferación de la informalidad en sus distintas formas, respuesta pertinente para los sectores de bajos ingresos en un extremo social, y el establecimiento de comunidades cerradas (*gated communities*) en el extremo opuesto.

Pero más allá de esto, la comparación entre casos demuestra igualmente la enorme importancia de la gestión municipal en el tratamiento del tema. Pudo observarse cómo la agenda política en cada uno de los municipios estudiados juega un papel central en la prioridad otorgada a la cuestión habitacional, y cómo su consistencia en el seguimiento del tema conduce a resultados diversos.

Obstáculo 2: El mercado formal y las reglas de la especulación

El mercado formal plantea una serie de obstáculos. Por una parte, existe la tendencia de los operadores inmobiliarios a resistir toda normativa que afecte la rentabilidad de sus inversiones por la vía de las excepciones a los códigos. Por otra parte, existe una ausencia

notable de incentivos a inversores privados a mejorar su prestación de servicios cuando se dirigen a mercados sociales. Normalmente los mismos tienden a asumir la forma de loteos baratos, sin demasiado estudio de sus cotas de inundaciones, calidad del suelo, ni trazados urbanos. Muchas veces, aunque la ley lo indica, las reservas fiscales resultan utilizadas para usos propios de las inmobiliarias, y estos barrios rápidamente resultan saturados y sin espacios verdes o terrenos donde localizar servicios y equipamientos sociales básicos.

Estas cuestiones, acompañadas por normativas urbanas que tienden a homogeneizar socialmente sectores urbanos mediante la regulación del uso del suelo y cuestiones impositivas, facilita la transferencia de los sectores populares de áreas más prestigiosas, donde disponen de todos los servicios, hacia áreas más degradadas. Puede sostenerse en este sentido que la segregación opera como un mecanismo de mercado para maximizar la renta de las inversiones privadas, sin que exista por parte del Estado mecanismos de control de los mismos que tiendan a su reversión.

Los casos examinados reflejan cómo la urbanización de los cuatros casos, fruto de iniciativas privadas de loteamiento, reprodujo la matriz de urbanización sin disponer de servicios básicos, completándose a lo largo del tiempo en función de cómo estos sectores fueron poblándose. Un recorrido por la historia particular de cada barrio pone en evidencia cómo la falta de inversión pública en infraestructura, la ausencia de normativas que regulasen y controlasen el desarrollo de tales sectores y la concentración de sectores erradicados de otros sectores, a partir de la construcción de complejos habitacionales, derivaron en el deterioro progresivo de tales barrios. El caso de Villa Zagala es ilustrativo, pues previamente a la construcción de los complejos, el barrio presentaba ventajas competitivas importantes con otros barrios dada su buena inserción con la Avenida General Paz y la disponibilidad de transporte público. Igualmente, el caso de Soldati demuestra que aún perteneciendo al territorio de la Capital Federal, con un nivel de inversión pública significativa, la falta de normativas que mejorasen la articulación de los subsectores habitacionales ocasionó un deterioro progresivo, posibilitando la proliferación de villas y asentamientos en áreas aledañas.

Obstáculo 3: El mercado informal y los enclaves de la marginalidad

La cuestión de los mercados informales plantea una serie de dilemas éticos e ideológicos de difícil resolución. Por una parte, y como consecuencia del paulatino desarrollo del concepto del *Derecho a la Ciudad*, una de las pautas adoptadas en Argentina en general y en Buenos Aires en particular, es entender que no se puede erradicar población si no se dispone de los medios adecuados para alojarlos en alguna parte. La práctica corriente durante las últimas dictaduras mili-

tares de erradicar forzosamente población pobre, ha sido objeto de múltiples críticas, y la experiencia global demuestra no haber sido positiva, ni significa realmente un atisbo de solución, cayendo sobre tales acciones ya una suerte de condena social.

Esto lleva a que toda “solución” de erradicación forzada es retrógrada y negativa, lo cual sumado a la falta de soluciones habitacionales hace que toda ocupación informal de suelo, tanto en la forma de asentamientos como villas, lejos de ser controlado por el Estado o los vecinos, de alguna manera tiende (salvo en casos particulares cada vez más frecuentes) a ser tolerado por la sociedad en su conjunto dando origen a un difundido mercado informal que sigue reglas de oferta y demanda abusivas. Puede comprobarse, y múltiples investigaciones así lo demuestran, que las condiciones de alquiler y acceso a las soluciones habitacionales informales tienden a ser ampliamente deficitarias pese a que el costo de vida por persona en estos sitios es muy elevado. El hecho de que no existan medios de control de ningún tipo hace que el arrendatario imponga condiciones absolutamente especulativas a los inquilinos, aún cuando legalmente no lo asista ningún tipo de derecho formal. Se agrega además la frágil situación de seguridad en estos ámbitos, que pone en riesgo la integridad física de los habitantes, como asimismo la diversificación de negocios ilegales que condicionan y estigmatizan a todos los habitantes en condiciones de informalidad.

Los casos de estudio proporcionan indicios reveladores respecto a la informalidad como factor de estigmatización y reproducción de condiciones de vida que generan círculos viciosos de dependencia y subdesarrollo. La estigmatización de minorías, tales como los inmigrantes, tanto del interior del país, como especialmente de países limítrofes, pudo reconocerse como un factor crucial de exclusión y marginalización. De esta manera se suma al estigma del habitar en condiciones marginales, un segundo estigma relacionado con la condición de inmigrante.

Obstáculo 4: Porosidad urbana y movilidad social descendente

Cada área de estudio seleccionada representa distintos procesos de segregación, entendibles a partir de sus respectivas variables de localización, densidad, composición de población, condiciones de vida, etc. La tabla revela que se trata de cantidades importantes de población y territorios definidos en función de su localización: Mayor densidad en Zagala y Soldati (176 y 300 habitantes por hectárea, frente a un promedio del resto de 74-72), seguido del Barrio San Carlos con 66 sobre 7 habitantes promedios y 15 sobre 20 del Barrio Padre Varela. Este gradiente de densidades permite además verificar la mayor densidad de cada sector elegido con respecto a sus entornos, menos en el caso de Moreno.

En la siguiente tabla se presenta los porcentajes de tipo de vivienda por localidad: Loteo económico, que corresponde a las tipologías del Censo Casas tipo A y B; los inquilinatos y las pensiones; la informalidad, representada por las tipologías del censo rancho y casilla, y los complejos habitacionales, representados por la categoría departamentos. La comparación de cada tipología en relación a los niveles de hacinamiento por hogar permite evaluar la situación relativa de cada sector con respecto a su entorno. La comparación entre sectores intenta dilucidar en qué medida cada uno sufre condiciones de acceso o privación de *Derecho a la Ciudad*, medido por múltiples variables, incluyendo servicios públicos, condiciones habitacionales, etc. añadido la cuestión clave del hacinamiento¹⁸.

A su vez el porcentaje de cada tipología considerada (loteo, informal o complejo) resulta revelador de las características particulares de cada caso.

En Soldati, la categoría complejo habitacional posee un peso específico propio (51%) seguida por el loteo (40%) y la informalidad (9%), a diferencia de Zagala donde predomina el loteo (46%), pero tienen peso específico propio también la informalidad (28%) y los complejos (26%). Moreno y Luján se caracterizan por la alta predominancia de loteos (88 y 94% respectivamente) con un porcentaje muy menor de informalidad y de complejos. Esta caracterización de los casos se relaciona estrechamente con sus respectivas historias: Soldati y Zagala fueron áreas receptoras de población erradicada de villas miserias de las áreas centrales de Buenos Aires y, en ese sentido, la inversión pública en complejos dejó una fuerte impronta en la matriz socio-territorial caracterizada por la concentración de poblaciones pobres en un mismo espacio territorial. Es interesante considerar que en el desarrollo urbano tanto de Soldati como de Zagala, se trataba de barrios que se encontraban en proceso de crecimiento, atrayendo sectores medios, y que al recibir inversión pública en vivienda, inmediatamente cambiaron drásticamente su perfil social, reproduciendo en sus inmediaciones procesos de crecimiento de la informalidad. Este no es el caso en Moreno y lo es sólo parcialmente en Varela.

Desde la estrategia de construcción de complejos habitacionales de mayor o menor densidad, a la provisión de pavimentos, agua, cloaca, etc., cada área expe-

18 Los trabajos de Horacio Torres sobre el “Mapa Social” de Buenos Aires, constituyen un valioso precedente para estudiar la evolución socio-territorial de la Metrópoli de Buenos Aires, identificando a partir de la comparación entre censos, áreas que tienden a mejorar o empeorar, según hayan evolucionado en cuanto a sus indicadores de hacinamiento (Torres, 1998, 2001 y 2006). Esta escuela de investigación entiende que el indicador hacinamiento refleja en una primera aproximación, tendencias generales de segregación socio-territorial, demandando para un análisis más exhaustivo la inclusión de análisis multivariados, físicas, sociales, económicas y ambientales, para desentrañar las causas de tales tendencias a la segregación. El proyecto de investigación en el que se inserta este trabajo se encuentra abocado a esa tarea en este momento.

TABLA 15

Análisis de radios censales.
Fuente: Elaboración propia
en base al Censo Nacional
de Hogares, Población y
Viviendas 2001, INDEC.

Categoría	Ciudad de Buenos Aires		Pdo de San Martín - Vte López		Moreno		Luján	
	Soldati	Resto	Villa Zagala	Resto	San Carlos	Resto	Varela	Resto
Cantidad de radios censales	18	126	7	701	7	318	4	120
Cantidad de hogares	6.513	51.454	2.773	247.003	2.510	109.948	1.201	30.517
Cantidad de viviendas	6.266	49.286	2.652	240.399	2.413	106.179	1.159	29.780
Cantidad de personas	23.937	156.156	11.449	665.740	9.583	370.920	4.268	89.724
Superficie (Km ²)	1,36	21,66	0,38	90,23	7,00	318,00	0,00	0,00
Superficie (Hectáreas)	136	2.166	38	9.023	700	31.800	0	0
Densidades (Hogares /Vivienda)	1,04	1,04	1,05	1,03	1,04	1,04	1,04	1,02
Densidades (Personas/ Hogares)	3,68	3,03	4,13	2,70	3,82	3,37	3,55	2,94
Densidades (Personas/ Viviendas)	3,82	3,17	4,32	2,77	3,97	3,49	3,68	3,01
Densidades (Viviendas / Ha)	53	24	69	27	17	2	4	6
Densidades (Personas / Ha)	176	72	300	74	15	20	66	7

rimentó desarrollos particulares que ilustran los resultados de enfoques distintos al mismo problema. Soldati es el caso en el que por su inserción en la Ciudad de Buenos Aires, desde su origen se desplegaron múltiples estrategias de inclusión. La decisión de construir el complejo respondió precisamente a la idea de resolver la cuestión de proveer de vivienda a los más pobres a través de complejos, infraestructura y equipamiento en la forma de unidades autónomas. La posterior urbanización informal en sus inmediaciones dio lugar a diversos intentos de relocalización, que en algunos casos solo sirvió para complicar más la situación, al incubar asentamientos con mayor riesgo ambiental. Pero la mayor apuesta a la integración del sector fue realizada a partir de la construcción del premetro, a través del cual se mejora significativamente la movilidad de los habitantes de la zona con el resto de la Ciudad.

El caso de Zagala es diferente, pues después de haber construido complejos con menores densidades, el Estado intervino para mejorar la situación de los sectores menos pudientes, regularizando terrenos ocupados por villas y asentamientos, construyendo nuevos complejos en espacios intersticiales proveyendo tierra pública para que cooperativas de viviendas llevaran adelante sus proyectos habitacionales, proveyendo pavimentos y servicios públicos. Pero tales obras públicas, aunque localizadas en promover derechos, atrajeron un mayor número de población vulnerable en sus inmediaciones y profundizaron la segregación del sector respecto al resto de la ciudad y la fragmentación entre sus sub-sectores (loteos, complejos e informalidad). En ambos casos también, las obras públicas fueron realizadas en forma totalmente independiente de sus marcos regulatorios, manteniendo el esquema de usos de suelo mixto, con predominancia industrial y sin incentivo a producir vivienda social. Tal como en Soldati, la regulación urbana siguió reflejando fragmentación, superponiendo usos residenciales e industriales, desalentando la creación de mercados inmobiliarios sociales, y favoreciendo indirectamente la informalidad.

Los casos de Moreno y Luján responden a una matriz de urbanización diferente. Desde un principio, la estrategia del estado para guiar el desarrollo del área respondió a una lógica de *laissez faire*, es decir, se facilitó la subdivisión de tierra, creando lotes económicos donde familias de escasos recursos podían auto-construir sus viviendas y las comunidades con su propio esfuerzo paulatinamente construir las infraestructuras y servicios necesarios para su bienestar. Este repliegue del Estado propio de las políticas de los '80-'90 y 2000, momento en el que ambos sectores tendieron a expandirse, influyeron en su patrón de crecimiento, a diferencia del caso de Soldati y Zagala, cuya expansión ocurrió más temprano, entre los '50-'60 y '70, períodos en los que el Estado desplegaba políticas activas de vivienda social en la forma de complejos habitacionales, construcción de infraestructuras, etc.

El Barrio San Carlos en Moreno presenta un repertorio distinto de estrategias, incluyendo la articulación entre distintas organizaciones no gubernamentales para la producción de hábitat social. El caso de las viviendas construidas por organizaciones ecuménicas, el colectivo social de la asociación "El Ceibo" y la provisión de gas realizado con trabajo comunitario por la Fundación Pro-vivienda social y la Fundación Ban Gas, son algunos ejemplos elocuentes de las estrategias de inclusión desplegada por los propios afectados. El caso es ilustrativo de una activa colaboración entre sectores y contendría, aunque solo en forma muy primigenia, los ideales del "enfoque facilitador", al facilitar el Estado la acción incipiente de organizaciones de la comunidad llevando adelante obras públicas a partir de la organización de los vecinos. Notablemente en este caso, la informalidad, aunque presente, tiende a encontrarse confinada en espacios limitados, lo cual se refleja claramente en los bajos porcentajes de población viviendo en condiciones de informalidad en los sectores de estudio. En estos sectores, se conjuga el repliegue del Estado en la realización de obras con bajo nivel de informalidad, resultando en la ausencia de políticas

Categoría	Ciudad de Buenos Aires		Pdo de San Martín-Vte López		Moreno		Luján	
	Soldati	Resto	Villa Zagala	Resto	San Carlos	Resto	Varela	Resto
Casa tipo A	30%	45%	33%	68%	46%	56%	68%	79%
Casa tipo B	8%	9%	13%	4%	41%	31%	26%	14%
Rancho	0%	0%	0%	0%	2%	1%	1%	1%
Casilla	8%	5%	28%	2%	10%	8%	2%	2%
Departamento	51%	37%	26%	24%	0%	3%	3%	4%
Pieza/s en inquilinato	2%	3%	0%	0%	1%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Loteo (A+B+Inquilinato+Pensión)	40%	57%	46%	73%	88%	87%	94%	93%
Informal (Rancho+casilla, móvil, No Construido)	9%	6%	28%	2%	12%	9%	3%	3%
Complejo (Departamento)	51%	37%	26%	24%	0%	3%	3%	4%
Otros (Calle)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Hacinamiento por hogar								
Hasta 0,50	13	16	8	23	13	23	6	12
Entre 0,51 – 1	34	39	29	46	36	41	25	32
Entre 1,01 – 1.50	19	17	21	16	18	16	17	19
Entre 1.51 – 2	17	14	20	9	16	11	20	18
Entre 2.01 – 3.00	10	8	13	4	10	6	17	12
+ de 3.00	6	6	9	2	6	3	15	8

TABLA 16

Análisis de sectores según tipologías.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2001, INDEC,

activas. Pero más allá de la cuestión de las obras, no se registran acciones a nivel regulatorio que estimulen la atracción de inversiones que tiendan al desarrollo del sector. El Barrio Padre Varela presenta un repertorio de estrategias de inclusión desplegadas también por los propios afectados, quienes buscaron revertir las tendencias de segregación del barrio a partir de acciones puntuales que involucraron números reducidos de vecinos. La presencia de la Iglesia Católica como institución responsable del proceso y promotora de mejoras es de alguna manera quien reemplaza al Estado en políticas territoriales.

La tabla expone las estrategias desplegadas para cumplir con el *Derecho a la Ciudad* en cada caso de estudio. Puede observarse que mientras el Estado invirtió promover este derecho a través de obras públicas, favoreció la reproducción de áreas segregadas, fragmentadas y con problemas sociales serios en su interior, denominador común de las cuatro localizaciones¹⁹. Esto es especialmente notorio en el caso de Soldati y de Zagala, donde el Estado tiene una presencia marcada. Sin embargo en ambos casos pueden reconocerse diferencias significativas. En primer lugar, los complejos habitacionales construidos poseen den-

sidades muy diferentes. En el caso de Soldati, se trata de complejos de altísima densidad concebidos con la idea de crear ciudades autónomas cuyo diseño *per se* enfatiza la segregación con respecto al resto de la Ciudad, contribuyendo a la fragmentación con su entorno inmediato. En el caso de Zagala, los complejos poseen menores densidades que no superan los tres pisos, no obstante tendieron a urbanizarse en sus plantas bajas y áreas libres, lo que creó una suerte de nexo con las villas miseria que surgieron en su proximidad, al igual que en Soldati, pero que en este caso tendieron a presentar una mayor conexión, minimizando el fenómeno de fragmentación intraurbana. Entrevistas realizadas en uno y otro sector ponen en evidencia el nivel de conflictividad entre subsectores del mismo barrio, que en el caso de Soldati alcanza niveles irreconcilables de enfrentamiento y, en el caso de Zagala, posee matices menores. Un indicador adoptado para medir niveles de interacción entre sectores es la migración declarada entre sectores, pudiéndose observar en Zagala un alto nivel de migración de personas desde la informalidad de las villas o las fábricas tomadas a los loteos o los complejos, situación no verificada en Soldati donde la población de los loteos responde claramente a un sector social netamente diferenciado de la informalidad y de los habitantes de los complejos. Esta desconexión entre sectores vecinos revela gradientes diferentes de porosidad urbana, propuesto en este trabajo como indicador para medir el impacto de las políticas de integración socio-territorial.

19 Según datos relevados a través de entrevistas, problemas serios de violencia doméstica, inseguridad, drogas y precariedad laboral muy superior a sus entornos urbanos pueden reconocerse en los cuatro casos seleccionados. Pero más allá de esta información, emana asimismo de las entrevistas el estigma en torno a perímetros específicos de los barrios seleccionados y sub-sectores particulares asociados a la delincuencia y el malvivir.

TABLA 17

Estrategias de inclusión aplicadas en los casos de estudio.
Fuente: Elaboración propia.

	Soldati	Zagala	San Carlos	Padre Varela
Estado (Complejos)	Construcción complejos. Relocalización de villas miseria.	Nuevos complejos. Reurbanización de villas miseria.		
Loteo	Loteo histórico.	Loteo histórico.		
	No nuevos loteos.	Nuevos loteos en la forma de cooperativas en terrenos públicos.	Construcción vivienda económica por ONG.	Subdivisión de lotes por parte de la Iglesia.
Informalidad	Asentamiento en bajo autopista. Nuevas formas de informalidad ocupando terrenos públicos.	Crecimiento de las villas. Invasión de fábricas con "villas verticales". Densificación de áreas.	Villas limitadas a terrenos específicos en bordes del barrio (alta segregación).	Villas en áreas ambientalmente vulnerables.
Servicios urbanos	Alta conectividad por pre-metro.	Déficit infraestructuras sanitarias. Buena conectividad.	Déficit de pavimentos. Autogestión para provisión servicios de gas y transporte.	Déficit de pavimentos, servicios sanitarios y demás.

Los casos de los barrios San Carlos y Padre Varela ilustran el accionar de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, que en buena medida reemplazan al Estado. La situación periférica de ambos casos complica el acceso a servicios básicos, tales como el pavimento o el agua potable, profundizando la segregación de los sectores en general respecto del resto de la ciudad, y la división entre sub-sectores. En Varela, la pertenencia al "frente" o al "fondo" marca territorialmente la mayor o menor proximidad al pavimento, diferenciando socialmente a su población. Los del "fondo" tienden a sufrir condiciones habitacionales y ambientales altamente deficitarias, sin que existan intervenciones del Estado en la forma de obras públicas o incentivos a través de regulaciones para revertir esta situación. En Moreno, la presencia de organizaciones comunitarias activas permite procesos positivos de transformación del hábitat, tales como provisión de servicios urbanos, que no se reconoce en el caso de Varela. La migración en ambos casos entre sub-sectores tiende a ser alta, pasando tanto de la informalidad al barrio auto-construido, como de este al complejo habitacional, lo cual revela un nivel de porosidad prometedor de impactos favorables de políticas públicas que sepan complementar obras públicas estratégicas con marcos regulatorios adecuadamente diseñados para facilitar la concreción del derecho de los más pobres.

Corolario: Mejor regulación del desarrollo urbano?

El análisis realizado de los obstáculos al cumplimiento progresivo del *Derecho a la Ciudad* lleva a reflexionar en qué medida pueden reconocerse progresos en el caso de la Metrópoli de Buenos Aires. Es verdad que en décadas pasadas, el énfasis puesto en el derecho a la vivienda impedía entender cabalmente la complejidad del desafío de la inclusión socio-territorial. Hoy, aunque sigue estando en vigencia el paradigma de construcción de complejos habitacionales como

forma de avanzar en dirección del cumplimiento de derechos, se entiende mejor que la coordinación con instrumentos de planeamiento constituye la clave para realmente avanzar. En este sentido, aunque no se haya atacado frontalmente la cuestión desde los ámbitos del estado, existe mayor consenso a nivel académico y de especialistas en que la reversión de los factores que obstaculizan el tema pasa por la no complementariedad entre planeamiento urbano y habitacional. De alguna manera este divorcio se refleja en el hecho que normativas y obras públicas tiendan a ser diseñadas por instancias del estado diferentes, generalmente con escaso diálogo entre sí.

Por otra parte, constituye también un avance el reconocimiento de que la erradicación forzada de personas no puede bajo ningún punto de vista ser una alternativa posible. El reconocimiento de los derechos de los ocupantes informales constituye un avance inédito en el camino del cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*. No obstante, es importante hacer notar que la informalidad *per se*, sin ningún tipo de regulación o marco de control, tampoco puede ser la respuesta. Se impone la necesidad de desarrollo de mecanismos comunitarios auto-regulatorios que permitan al Estado en cualquiera de sus niveles tomar control del mercado informal y asegurar principios de equidad para todos sus habitantes.

El tema de la renta urbana y su incidencia en el diseño de políticas públicas y reproducción de informalidad, aunque crucial, parece no considerarse por ninguna política específica. Resta al respecto un largo e importante camino por transitar que demandará indagaciones sistemáticas respecto a los mecanismos más adecuados a aplicar. Por una parte, una reforma urbana que contenga nuevas formas de aplicación de impuestos está en discusión, mientras que la necesidad de reformular las políticas habitacionales, no tanto en la vivienda terminada "llave en mano", sino sobre

todo en mejoramiento habitacional, alquileres, regularización expeditiva de suelo y otras estrategias, tiende a imponerse como solución posible con los nuevos marcos regulatorios.

La cuestión del *Derecho a la Ciudad*, si bien constituye una tendencia de gran relevancia en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, no ha alcanzado todavía instancias de transformación de marcos regulatorios muy diferentes a los que se venían practicando en décadas anteriores. Los enfoques de planificación urbana y habitacional siguen encontrándose divorciados, lo cual influye en el poco avance en el cumplimiento de derechos fundamentales, que siguen ocupando un lugar principalmente declamativo y retórico.

CUARTA PARTE

METODOLOGÍA

4.1. LOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN: ¿PARA QUÉ UNA BRÚJULA?

Los navegantes aprecian disponer de una brújula. Ella les proporciona un sentido de orientación que les permite avanzar y llegar a destino. Algo similar ocurre con las decisiones de gestión urbana. La proliferación de asentamientos informales, segregación y fragmentación de territorios, sumado al déficit habitacional y de infraestructuras son algunos de los muchos desafíos que enfrentan los gobiernos locales y sus poblaciones.

A pesar de los esfuerzos realizados a lo largo de varias décadas, tales problemas no solo no han desaparecido, sino que inclusive, hasta parecen haberse agravado. Y como se analizara en la primera y segunda parte de esta publicación, además de los males presentes, amenazan males aún mayores a futuro. Por esa razón, habitantes y autoridades, necesitan disponer de instrumentos que les permita orientarse. Que les proporcione claves para entender mejor los complejos problemas urbanos que los aquejan y a partir de ello, plantear alternativas superadoras de sus problemas. Esto demanda conocer las prioridades de la sociedad local comprometida con ciertos valores universales, tales como los derechos humanos y la protección del medio ambiente, para decidir la mejor alternativa. La alternativa más eficaz para resolver los problemas, pero también eficiente, para hacerlo con los menores recursos y equitativa, en el sentido que no perjudique a un sector en beneficio de otros sectores, como desgraciadamente suele ocurrir. Requiere también del reconocimiento de los diversos intereses en pugna, y una conciencia social en pro de beneficiar a los sectores que sufren procesos de exclusión, falta de vivienda y dificultades de acceso a servicios tales como agua potable, saneamiento, energía y pavimentos, transporte, educación o salud.

Las dos primeras partes de esta publicación proponen un recorrido por los problemas y sus diversas causas, internándose en la maraña de factores que en

conjunto hacen que un porcentaje creciente de población a nivel mundial y en cada ciudad, vivan en condiciones por debajo de los estándares de dignidad. A su vez, esta situación profundiza su situación de marginalidad, pues contrariamente a lo que se pensó en un comienzo, tal precariedad en su forma de vida no sería transitoria, desapareciendo al ritmo de la expansión del mercado inmobiliario. Al contrario, llegó para quedarse y dar origen a nuevas clases sociales con generaciones completas criadas a la sombra de la marginalidad. Las consecuencias sociales, económicas y ambientales de dicha situación fueron ya analizadas en detalle en forma precedente. También el recorrido por las soluciones generadas a lo largo de las últimas décadas ilustra como han llegado en algunos casos a influir como nuevas causas de la reproducción de la marginalidad, segregación, fragmentación, exclusión social y deterioro ambiental. Una serie de conclusiones surgidas de los diversos casos de estudio señalan la enorme importancia de mirar los problemas de incumplimiento de derechos humanos, englobados en el concepto del derecho a la ciudad, desde la óptica de la participación y movilización comunitaria en procura de conquistar tales derechos. El recorrido histórico por los diversos barrios estudiados pone en evidencia que cuando el estado actuó en forma aislada, procurando resolver los problemas sin involucrar a las propias poblaciones afectadas, los resultados fueron magros y los problemas no solo no se resolvieron, sino que inclusive tendieron a agravarse. Por esta razón, el enfoque de derechos humanos aplicado a la gestión urbana-habitacional, para adquirir el rol fundacional que se pretende que tenga, debe complementarse con el universo de la organización social, entre las cuales la participación y la movilización comunitaria en la adquisición de derechos y convivencia pacífica resulta fundamental. Otra conclusión fundamental que emana de la investigación realizada es que el cumplimiento de derechos para ser sustentable demanda la complementación entre los dos roles fundamentales del estado: Realización de obras públicas y regulación del mercado inmobiliario. Los enfoques tradicionales de planifica-

ción urbana-habitacional tendieron a enfatizar la realización de obras públicas, dejando de ver la enorme importancia de la regulación del mercado inmobiliario para establecer pautas de captación y distribución de plusvalías en función de un principio de equidad. Si bien el planeamiento buscó desde su origen resolver las inequidades generadas por la especulación urbana, escasamente logró resultados concretos en término de revertir fenómenos de segregación y fragmentación. Un aporte de la investigación es entender que la complementariedad entre obras públicas y regulaciones permite crear círculos virtuosos de generación de recursos que permiten a lo largo del tiempo, revertir paulatinamente situaciones de segregación y exclusión. De esta manera el enfoque de derechos introducido a la práctica del planeamiento territorial, genera un fundamento sólido que permite llevar a cabo acciones superadoras del enfoque tradicional, actuando en término de obras públicas y regulaciones por separado, sin discriminar situaciones de injusticia socio-territorial.

“La Brújula” plantea, entonces, una metodología orientadora de acciones, cuyas distintas etapas, se encuentran fundamentadas en el análisis de los casos de estudio presentados. Se busca así ayudar a funcionarios públicos y vecinos interesados en el mejoramiento de sus barrios, a entender mejor la naturaleza de los problemas que los aquejan, ayudando a la reflexión sobre sus mejores alternativas de solución. Busca facilitar así el desarrollo de diagnósticos integrales, considerando cuestiones físicas, sociales, ambientales y económicas, a partir de información mínima e intuitiva, en torno al cumplimiento progresivo de los derechos humanos y puntualmente el *Derecho a la Ciudad*. La representación gráfica de “La Brújula” (figura 66) sintetiza cuestiones complejas de gestión urbana, a partir de la medición de derechos, considerando la sumatoria del nivel de organización social, regulaciones y obras públicas. La representación gráfica de los factores que influyen en el cumplimiento de derechos, estructurado en dimensiones fundamentales, relacionado al nivel de organización social de un barrio o ciudad, las obras públicas en proceso de construcción y las regulaciones urbanas explican sus fortalezas y debilidades.

Sobre dicho fundamento, propone construir alternativas posibles de intervención urbana, dirigidas al mejoramiento barrial, previniendo la informalidad, y generación de desarrollo económico local en un marco de sustentabilidad. La utilización del mismo gráfico de diagnóstico en la etapa de formulación de propuestas alternativas permite comparar ventajas y desventajas para seleccionar aquellas alternativas que satisfacen mejor la demanda de mayor cumplimiento de derechos humanos, expresados en variables físicas, sociales y ambientales estratégicas. De esta manera se procura poner en manos de los funcionarios y los propios vecinos instrumentos que faciliten el cumplimiento de derechos a partir de la intervención del estado sosten-

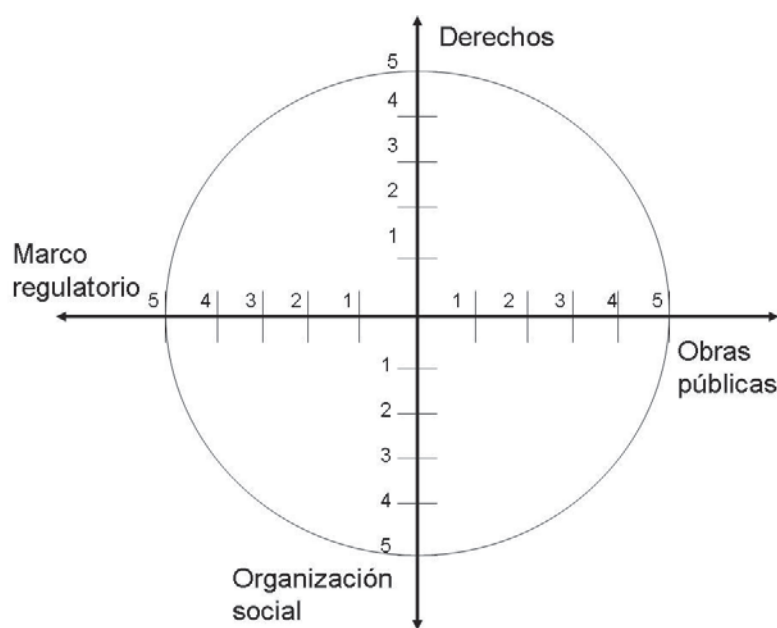


FIGURA 66
Esquema básico de “La Brújula”.
Fuente: Elaboración propia.

tado en la organización social, superando así el oportunismo de algunos sectores interesados en usar la necesidad de vivienda y servicios públicos para satisfacer mezquindades especulativas, tanto en el mercado formal como informal, sometiendo a las poblaciones más vulnerables a condiciones de vida inaceptables.

La metodología de “La Brújula” se sustenta en la medición de estas cuatro dimensiones de análisis, derechos, organización social, obras públicas y regulaciones en función de cinco factores claves: Suelo y vivienda, infraestructuras, equipamiento, accesibilidad y sustentabilidad. Estos factores pueden medirse a partir de datos censales, cuando existen, o de generación rápida a partir de la observación y conocimiento general de los vecinos. Estos cinco factores son ponderados con un máximo de 20 puntos cada uno, alcanzando los cinco un total de 100. De esta manera, permite medir específicamente cada factor y dimensión individualmente y simultáneamente, proporcionando un gráfico síntesis.

Este diagnóstico de situación puede realizarse a nivel de un sector barrial específico o de sus subsectores, tales como conjuntos de viviendas, barrios auto-construido o asentamientos informales, dependiendo de la escala y nivel de desagregación que se busque alcanzar en un determinado proyecto de intervención. Una definición de cada una de estas dimensiones de análisis, es presentado a continuación.

- **Cumplimiento de derechos:** Medidos a partir de la disponibilidad de determinados bienes (suelo, vivienda, etc.), servicios (escuelas, agua, cloacas, energía, etc) y sustentabilidad (relación pacífica entre vecinos, oportunidades de generación de ingresos, etc.). Este sector sintetiza los otros tres cuadrantes del gráfico, obras públicas, regulaciones y organización social. La pregunta clave es: ¿La gente dispone

del bien o servicio? ¿Cuán sustentable es la configuración y base socio-económica de un barrio? Se responde en forma afirmativa o negativa, según una cierta escala de cumplimiento expresado en un porcentaje sobre cien (0/100). Esta escala de cumplimiento de derechos refleja numéricamente el cumplimiento de derechos resultantes del proceso histórico de urbanización, proporcionando una pauta de cuán próximo se encuentra el barrio en cuestión al ideal de cumplimiento total de derechos.

- **Niveles de organización social:** Medidos a partir de la participación y movilización de las comunidades para lograr y mantener los derechos adquiridos. La cuestión es determinar en qué medida existe organización social que facilite el acceso y mantenimiento de los bienes, servicios de un barrio. Las preguntas claves giran en torno al nivel de organización social alrededor de los ejes empleados para caracterizar la construcción del derecho a la ciudad, tales como: ¿Cuán organizada está una comunidad para responder a los problemas de suelo, vivienda, acceso al agua, saneamiento, etc?.
- **Niveles de obras públicas:** Medido a partir de las obras en proceso de construcción, financiadas por el estado o por la comunidad misma en el momento de la evaluación, ya que aquellas ya realizadas previamente han sido evaluadas ya en el nivel de cumplimiento de derechos. Se procura reflejar así el accionar del estado y las organizaciones civiles para responder a aquellos problemas que bloquean el progreso hacia el cumplimiento total del derecho a la ciudad. Las preguntas claves giran en torno a ¿Qué obras se están haciendo para responder a ciertas necesidades básicas actuales? ¿Se están teniendo en cuenta prioridades sociales, ambientales y culturales a futuro?
- **Niveles de regulación:** Medido a partir de la capacidad de los marcos regulatorios disponibles para estimular que se realicen las obras necesarias para satisfacer el *Derecho a la Ciudad* de los habitantes en forma efectiva y eficiente. Refleja de qué manera se apropian y distribuyen plusvalías generadas por el proceso de urbanización y cómo esto resulta favorecido por las normas. Las preguntas claves para su verificación giran en torno a ¿Cómo se están regulando los distintos bienes, servicios y oportunidades barriales? ¿Tales regulaciones estimulan la distribución de plusvalías para el financiamiento de prioridades sociales y ambientales?

A su vez, los factores considerados en relación a estas cuatro dimensiones consideradas son:

- 1) **Suelo y vivienda:** *Suelo con tenencia segura y vivienda con superficie adecuada y material permanente.*
 - 1.1. Seguridad en la tenencia de suelo
 - 1.2. Vivienda con superficie suficiente (no hacinamiento)
 - 1.3. Vivienda construida con materiales permanentes
 - 1.4. Vivienda con provisión segura a red de agua y cloacas
 - 1.5. Oferta transparente de alquileres y venta de viviendas económicas
- 2) **Infraestructura:** *Lo que está debajo del suelo, especialmente los servicios de agua, saneamiento, energía y telecomunicaciones.*
 - 2.1. Provisión de agua potable disponible
 - 2.2. Servicio seguro de cloacas disponibles
 - 2.3. Suficientes drenajes que aseguren la no inundabilidad
 - 2.4. Suficiente energía para uso doméstico y microempresa (electricidad y gas)
 - 2.5. Cobertura servicios de telecomunicaciones, internet, etc.
- 3) **Equipamientos:** *Lo que está sobre la superficie del suelo, especialmente los servicios públicos.*
 - 3.1. Espacios verdes suficientes
 - 3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias suficientes
 - 3.3. Centros de salud de atención primaria suficientes
 - 3.4. Cobertura servicios de seguridad policial, bomberos y DC suficientes
 - 3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza suficientes, defensa civil
- 4) **Accesibilidad:** *Lo que permite la movilidad y conexión.*
 - 4.1. Pavimentos de calzadas suficientes para posibilitar movimiento vehicular
 - 4.2. Aceras suficientes promoviendo actividad peatonal y ciclística
 - 4.3. Transporte público guiado metropolitano disponible
 - 4.4. Colectivos locales disponibles
 - 4.5. Servicios de remis, taxis y motos disponibles
- 5) **Sustentabilidad:** *Todos aquellos aspectos físicos, sociales económicos y financieros que posibilitan la supervivencia y desarrollo de los habitantes.*
 - 5.1. Oferta de empleos y fuentes de generación de ingresos disponibles
 - 5.2. Diversidad de usos de suelo (porosidad), con tejido mixto.

	Factores de cumplimiento				
	1. Suelo y vivienda	2. Infraestructuras	3. Equipamiento	4. Accesibilidad	5. Sustentabilidad
Derechos. ¿Qué derechos están asegurados?	Tenencia segura de suelo, uso de materiales permanentes de construcción y espacios amplios que eviten hacinamiento	Provisión de infraestructuras (agua, saneamiento y energía)	Disponibilidad de equipamientos sociales, especialmente escuelas, seguridad y centros de salud	Accesibilidad, definida por la disponibilidad de ofertas de transporte público y la disponibilidad de espacios públicos adecuados entre sub-sectores	Oportunidades de generación de ingresos, generación de redes de micro-empresas a través de micro-créditos y espacios de feria. Previsión de la contaminación ambiental
Organización social ¿En qué medida participa y se moviliza la población?	Participación y movilización dirigidas a conseguir vivienda digna y tenencia segura de suelo	Participación y aporte comunitario para construir y mantener infraestructuras	Participación y movilización para disponer y mantener de equipamientos sociales	Apropiación social de los servicios públicos de transporte, cuidado de los servicios de transporte público y espacios públicos	Participación en la, promoción del desarrollo social a través del fomento de la asociación para el desarrollo de actividades económicas y educación. Organización para prevenir la contaminación ambiental
Obras públicas ¿Qué se está haciendo para satisfacer las prioridades barriales?	Obras públicas relacionadas con la vivienda social y la regularización dominial	Obras dirigidas a la provisión de nuevas infraestructuras.	Obras dirigidas a la provisión de nuevos equipamientos o ajuste de los existentes para el funcionamiento de equipamientos sociales	Obras de construcción y mejoramiento de ofertas de transporte y espacios públicos	Obras dirigidas al fomento del desarrollo local sustentable, generado oportunidades de ingresos. Obras públicas que eviten situaciones de desastres y contaminación
Marco regulatorio ¿Cómo se estimula la captación y distribución de plusvalías?	Regulaciones dirigidas a facilitar la provisión de vivienda social y la tenencia segura de suelo	Regulaciones que estimulen la provisión de infraestructuras	Regulaciones que ayuden a disponer de equipamientos sociales	Regulaciones que faciliten la accesibilidad	Regulaciones que estimulen el desarrollo y generación de ingresos a través de normas que prevean desastres y contaminación ambiental

TABLA 18

Factores de cumplimiento de derechos/obligaciones relacionados a obras públicas y marcos regulatorios.

Fuente: Elaboración propia.

5.3. Diversidad de grupos sociales (según ingresos, culturas, etc) residentes sin conflictos

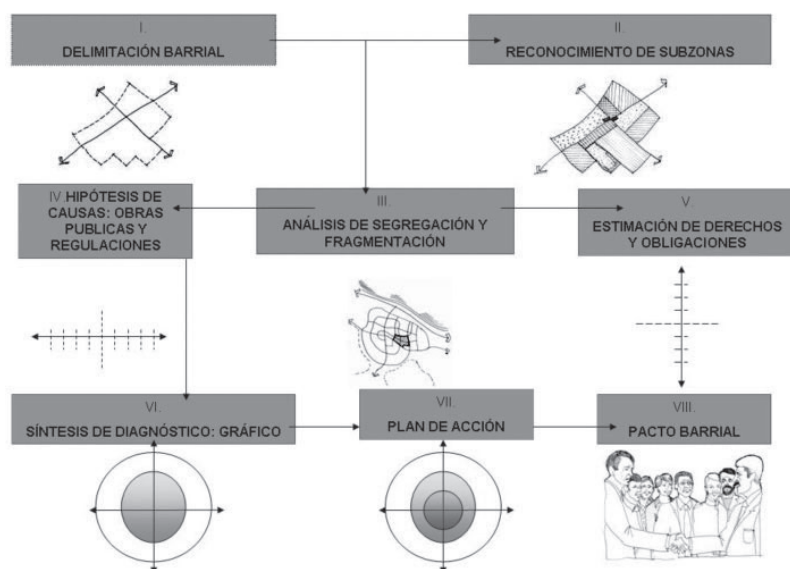
5.4. Espacios para ferias, talleres y micro-créditos disponibles.

5.5. Previsión de desastres y contaminación ambiental.

A su vez, cada uno de estos factores puede ponderarse en una escala de 0 a 4, según su calidad o cantidad en un determinado barrio. Por ejemplo, si se está midiendo la tenencia de suelo de un barrio y ocurre que la mayoría accede, pero no todos, puede asignarse un valor de 3. Si solo acceden pocos, se le otorga un valor de 1. A su vez, puede medirse en función del criterio de “calidad”, si existen documentación suficiente

para prevenir el desalojo forzado de la totalidad de la población, aún cuando no fuese legalmente perfecto, puede otorgarse una ponderación mayor, próximo al 4.

La definición de los factores combina tres conjuntos de variables que pueden extraerse del censo: La situación habitacional (medido a través de indicadores diversos tales como hacinamiento); la calidad de la vivienda (medido según tenencia de suelos, materiales de construcción, etc.) y la calidad de la infraestructura (medido según disponibilidad de agua corriente y cloacas, transporte, etc.). Todos estos datos pueden medirse en función de su disponibilidad y calidad. Un barrio tenderá a cumplir con el *Derecho a la Ciudad* en tanto provea no solo de un lugar donde vivir, sino además de infraes-

**FIGURA 67**

Pasos metodológicos de La Brújula.
Fuente: Elaboración propia.

estructuras y equipamientos que permitan el bienestar de sus residentes, además de la accesibilidad suficiente para garantizar el desarrollo de actividades generadoras de empleo, educación, salud, recreación, etc. La accesibilidad es entendida como un factor fundamental para prevenir situaciones de segregación barrial, como asimismo, la fragmentación de sub-unidades dentro del mismo barrio. Finalmente, la generación de oportunidades de empleo y generación de ingreso, favorecido a partir del tejido mixto de modo que la convivencia de la residencia con actividades comerciales, industriales, emprendimientos, etc. tienden a generar oportunidades laborales para la población local. También la diversidad en termino de clases sociales, edades y culturas es entendido como un factor favorable para la generación de una base económica, social y cultural para el desarrollo sustentable local. La participación es entendida como un derecho más a incluir en la medición de los distintos gradientes, pero es incorporada formalmente en la medición de la organización social.

Cuestiones metodológicas a tomar en cuenta en la medición de cumplimiento de derechos, obligaciones, obras públicas y regulaciones tomados en consideración incluyen desde el total incumplimiento de derechos que corresponde al nivel cero, hasta el pleno cumplimiento que corresponde al nivel cuatro, cuando cumple con los cinco factores considerados. Siguiendo la misma lógica, se analiza el nivel de organización social, combinando participación, movilización o gestión para lograr determinados bienes y servicios. En el eje horizontal, se considera el cumplimiento en la aplicación de marcos regulatorios y de control adecuado y la realización de obras públicas. Se busca a partir de esta gradación indagar en los campos de las obligaciones vecinales, las regulaciones y las obras públicas las posibles causas del cumplimiento e incumplimiento de derechos. Al disponer de gradientes facilita la comprensión de aquellos aspectos más débiles y que combine factores que expliquen las causas de los problemas.

Cada uno de estos gradientes debe definirse a partir de documentación disponible y trabajarse en diálogo entre técnicos y vecinos de modo de reducir la subjetividad de la evaluación. Los factores que miden niveles de cumplimiento se han extraído en este trabajo de la combinación de datos censales, con entrevistas a vecinos y funcionarios de los barrios populares, fuentes de información propuesta para desarrollar el ejercicio de “La Brújula”, procurando que cada uno refleje situaciones típicas vistas desde los cuatro aspectos: Las dimensiones esenciales a partir de las cuales se plantean definir el *Derecho a la Ciudad*; el comportamiento de los vecinos evaluado desde la perspectiva de sus obligaciones; la incidencia del marco regulatorio y las obras públicas. Una breve explicación de los distintos factores es presentada en la Tabla 18.

Una vez realizada la evaluación de cumplimiento de derechos, las etapas subsiguientes consisten en definir el estado de situación de la organización social, la incidencia del marco regulatorio y de las obras públicas. Con este panorama, es posible identificar los obstáculos principales al cumplimiento del *Derecho a la Ciudad* y las posibles acciones y recursos disponibles para enfrentarlos. Como ya fuera mencionado antes, la medición de derechos, organización social, normas y obras públicas se realiza en función de la sumatoria de factores. En el caso de la informalidad, la tenencia no segura de suelo no invalida que se pueda acceder a otros factores tales como una vivienda construida con material permanente o servicios urbanos como agua, saneamiento o transporte público. El desarrollo de esta instancia debe realizarse con un enfoque amplio, acordado con los participantes, de modo de trabajar con criterios que se ajusten a la realidad socio-habitacional que vive una determinada comunidad.

Cada etapa de “La Brújula” esta sustentada por hipótesis que orientan la indagación de cuestiones específicas que dan cuenta de los factores que explican el déficit habitacional, la segregación y fragmentación de un barrio. Los pasos metodológicos incluyen ocho etapas que son presentadas en la Figura 66.

1) Delimitación barrial

Consiste en la definición del “barrio” y sus fronteras, a utilizar para el desarrollo del ejercicio de diagnóstico y propuesta. Esta definición puede responder a criterios administrativos, tales como los límites establecidos por ley a un barrio, o en función de los límites establecidos para recoger información censal. También puede definirse a partir de criterios urbanísticos de homogeneidad, tales como usos de suelo o densidades, definiendo barrios y subzonas que comparten un mismo patrón residencial o industrial. Otra opción es definir las fronteras de un barrio en función de su proceso histórico de generación, en el que interviniera algún hito fundacional, tales como una estación de ferrocarril o un establecimiento industrial relevante, como un

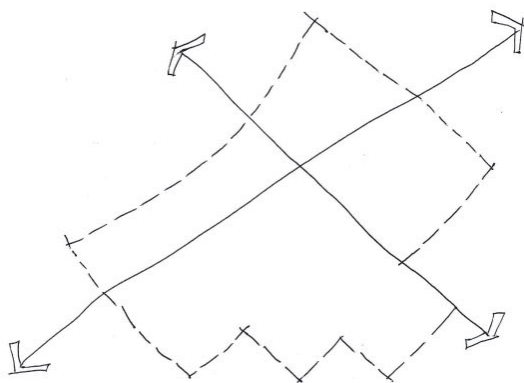


FIGURA 68

Delimitación barrial.
Fuente: Elaboración propia.

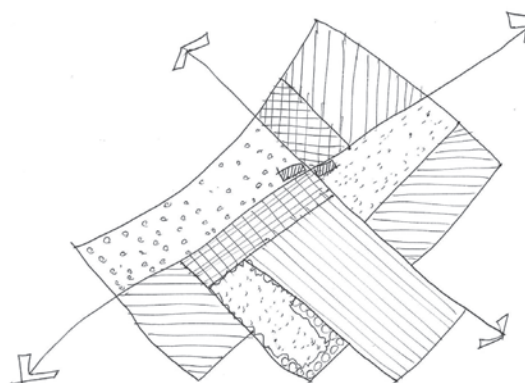


FIGURA 69

Identificación subzonas barriales.
Fuente: Elaboración propia.

estadio de fútbol o un matadero, que le proporciona identidad, y muchas veces el nombre del barrio que lo rodea en un cierto radio a la redonda.

Cualquiera sea el criterio para definir los límites de un barrio es válido. Lo importante es que tal criterio sea explícito y claro de modo que evite situaciones de confusión que derive en superposiciones entre distintos sectores barriales. La identificación de los límites barriales debe ser suficientemente claro para determinar a partir de los mismos, la relación de dicho barrio con el resto de la ciudad, por una parte; y la subdivisión en sub-sectores dentro del mismo barrio, por la otra parte. En esta etapa es muy importante reconocer cómo se inserta el barrio en la ciudad y qué rol cumple en el conjunto. No hay que perder de vista que en definitiva, la delimitación barrial es una decisión que realiza el propio grupo de técnicos y vecinos que participan en el ejercicio de “La brújula” y por ende el criterio para definir los límites barriales puede variar según los intereses, expectativas e historia común de los vecinos. Diferenciar dentro de un barrio, espacios comunes de interacción entre distintas clases sociales, es un ejercicio importante para orientar a los vecinos y participantes respecto a las intenciones que persigue “La brújula”. Realizar un diagnóstico, seguido de propuesta para solo un sub-sector puede ayudar a resolver cuestiones puntuales de sus vecinos, pero ciertamente será insuficiente para abordar cuestiones mucho más complejas como el riesgo ambiental, la marginalidad, la fragmentación y la segregación que aqueja a todo el barrio.

2) Reconocimiento de subzonas

El reconocimiento de sub-sectores definidos a partir de tipologías socio-habitacionales diferentes permite reconocer la estructura del barrio y sus características sociales y urbanas más relevantes. Una buena caracterización de tales subsectores a partir de sus indicadores sociales y territoriales permite inferir sus funciones y características principales, sus problemas y potencialidades, etc. En general en el recorte barrial se identifican sus tipologías socio-habitacionales, se realiza el ejercicio de diagnóstico y formulación de propuestas a partir de la sumatoria de todas las tipologías presentes en el barrio

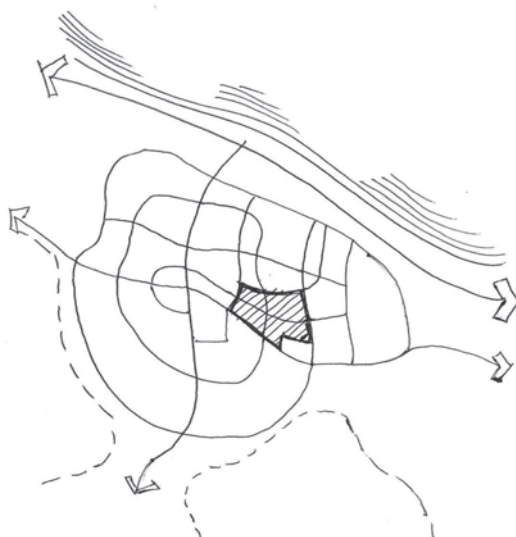
o su realización por tipología, lo cual aunque más engorroso, arroja resultados más precisos. Asimismo es importante realizar un análisis del nivel de segregación del barrio en general, determinando su nivel de inserción en la ciudad, para luego analizar su nivel de fragmentación, analizando el nivel de convivencia entre sectores socio-territoriales diferentes dentro del mismo barrio. Para tal fin se puede utilizar la variable de hacinamiento, la cual se extrae del censo, si se dispone, o se deduce realizando entrevistas a informantes claves. La estructura socio-territorial barrial, en la medida que puede representarse en un mapa en el que los vecinos pueden sentirse identificados, provee una base muy sólida de discusión de prioridades y posibles medios de intervención, facilitando así la realización del ejercicio de la brújula.

3) Análisis de riesgo ambiental, segregación y fragmentación

Con la información obtenida en las etapas previas, se plantea realizar una primera instancia de taller donde indagar en qué medida el barrio y sus distintos subsectores reflejan condiciones de riesgo ambiental dado por su localización en zonas inundables o contaminación por proximidad a industrias, por ejemplo, seguido de la consideración de sus niveles de segregación, o separación del resto de la ciudad, y fragmentación, o separación entre distintos subsectores, a partir de diversos indicadores (figura 69). Este análisis puede realizarse a través de indicadores disponibles recogidos de censos y entrevistas, o en su defecto, a partir de la observación directa del barrio y entrevistas a informantes claves, tanto vecinos con conocimiento suficiente del barrio, como técnicos especialistas. Esta instancia debe determinar con algún nivel de certeza, en qué medida el barrio enfrenta riesgos ambientales significativos que vulneren sus derechos humanos básicos, y por otra parte, debe expresarse respecto a en qué medida existen evidencias de segregación del barrio en su conjunto, y de fragmentación entre sus distintos subsectores. En el glosario de la publicación se presentan múltiples conceptos que pueden ayudar a construir tales indicadores, tales como porosidad socio-habitacional, la cual permite relacionar la estructura física-territorial con comportamientos sociales.

FIGURA 70

Análisis de segregación y fragmentación barrial.
Fuente: Elaboración propia.



4) Estimación de derechos y obligaciones vecinales

A partir de la recolección de diversos indicadores en las tres etapas previas y su discusión en la instancia de taller, se plantea definir niveles de cumplimiento de derechos, medidos a partir de los cinco factores fundamentales ya mencionados:

Estos cinco factores intentan cuantificar en qué medida un barrio y sus distintos subsectores, cumple con satisfacer los derechos básicos de su población y cómo influye en la construcción de tales derechos, la organización social, por una parte y la aplicación de marcos regulatorios y obras públicas, por la otra parte. Es decir que si un barrio cumple con tres de dichos factores, su evaluación será de tres sobre cuatro. Pero si cumple solo uno, será de uno sobre cinco que indica un nivel de cumplimiento muy inferior. Obviamente estos cinco factores son muy diferentes entre sí y han sido considerados en esta metodología como iguales en su peso relativo en el conjunto, lo cual es objetable. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el propósito de “La Brújula” no es generar datos precisos, solo obtenibles a partir de una investigación exhaustiva, sino proveer de indicios que sirvan para orientar el análisis, primeramente, que después de lugar a posibles propuestas. En este sentido, la validez de esta instancia consiste en que facilita el chequeo de una lista de factores que intervienen en la concreción de derechos.

A su vez, el cumplimiento de la organización social apunta a responder la pregunta respecto al nivel de participación e involucramiento popular en la conquista de derechos. Plantea los mismos factores de cumplimiento de derechos, pero mirados desde la perspectiva de la participación y movilización comunitaria. Los factores a considerar en la medición de obligaciones son, entonces:

- 1) Participación y movilización dirigidas a conseguir la tenencia segura de sus terrenos y propiedades, construyendo con materiales permanentes y espacios amplios que eviten situaciones de hacinamiento;
- 2) Participación y aporte comunitario para proveer de infraestructuras indispensables, especialmente agua y saneamiento, como asimismo el mantenimiento y limpieza de espacios comunes, evitando peligros para la salud pública;
- 3) Participación y movilización en pro de disponer y mantener equipamientos sociales, tales como escuelas y centros de salud, formando parte de sus asociaciones cooperativas, etc;
- 4) Gestiones dirigidas a mejorar y cuidar la oferta de servicios de transporte público, cuidado de equipamiento urbano, reconocimiento social del uso de la bicicleta y recorrido peatonal; cuidado de los espacios públicos que faciliten la interacción entre sub-sectores urbanos;
- 5) Participación en acciones de desarrollo local a través de iniciativas personales y comunitarias, tales como cooperativas de trabajo, micro-créditos, etc que fomenten el desarrollo local y la convivencia armónica entre vecinos (figura 70).

Como la Figura 70 indica, el nivel de cumplimiento de derechos y organización social se mide a partir de una escala de cero a cuatro. La idea es entender en qué medida tales factores se encuentran presentes en mayor o menor medida en el barrio en cuestión. Por ejemplo, un sector urbano en el que no existe tenencia de suelo segura, pero todos los otros factores se encuentran presentes, tenderá a disponer de un nivel de cumplimiento de derechos proporcional a la cantidad de factores a los que acceden. Lo mismo con respecto a la organización social, puede que un barrio no cumpla con estándares de higiene urbana, pero que se verifiquen otros factores considerados como promoción del auto-empleo y apertura de espacios comerciales populares como ferias y talleres, en cuyo caso se calificará con un nivel “4” de organización social.

Es decir que la medición de derechos y organización social en forma complementaria, permite visualizar, en qué medida un barrio alcanza cierto nivel de cumplimiento de derechos a partir de la participación y movilización de sus vecinos. Puede darse la situación de un barrio que aunque dispone de todos los factores considerados, es decir, sus vecinos participando y movilizados en torno al cumplimiento de sus derechos, su nivel de cumplimiento efectivo sea pobre, tal como suele ocurrir en algunos barrios populares. O al revés. Sin participación ni movilización popular, el nivel de cumplimiento de derechos sea alto, como suele ocu-

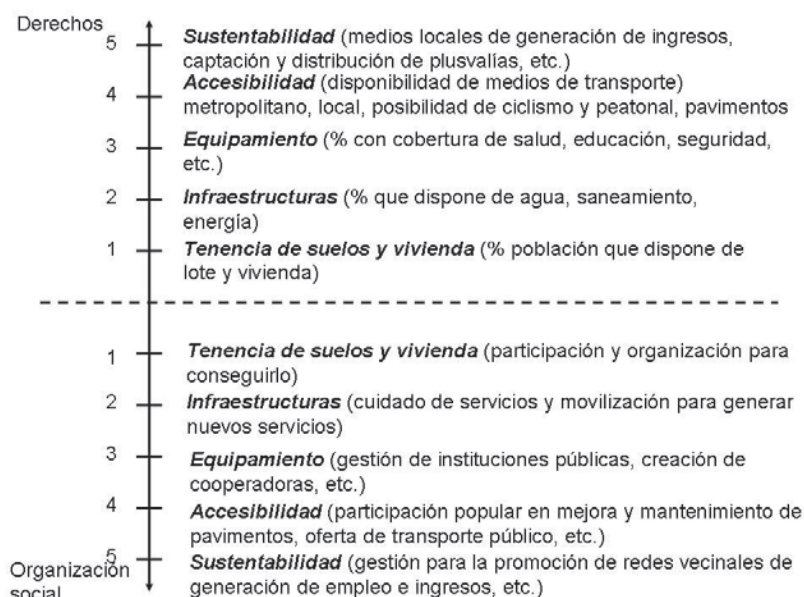
rrir en los barrios más acomodados. Esto refleja la relación entre el capital social de un barrio, en pro del cumplimiento de sus derechos y la reacción del estado en generar los mecanismos necesarios para satisfacerlos con un enfoque de derecho. Por esta razón es importante introducir otras dos variables fundamentales para entender más allá del compromiso de sus habitantes, las causas detrás del cumplimiento e incumplimiento de derechos: La acción del estado regulando el mercado inmobiliario e interviniendo puntualmente a través de obras públicas.

5) Hipótesis de las causas:

Obras públicas y regulaciones urbanas: En esta etapa, se plantea indagar en qué medida la disponibilidad de obras públicas, tales como vivienda, infraestructuras, equipamientos, pavimentos, transporte, etc., se corresponde con mecanismos de regulación del desarrollo urbano, incluyendo leyes de usos de suelo, normativas que regulan la zonificación de la densidad y usos de suelo, e impuestos inmobiliarios. Se busca así descubrir en qué medida determinadas carencias en obras públicas y regulaciones explican los niveles de incumplimiento de derechos reconocidos en la etapa anterior. Como fuera estudiado en la investigación, tales carencias tienden a ser cubiertas por la informalidad, surgiendo como un fenómeno en barrios donde la ausencia del estado, o su presencia ineficiente, deja sin resolver cuestiones fundamentales como el acceso a la vivienda y a las infraestructuras de los sectores populares. Este análisis permite determinar en qué medida, en un barrio particular, la intervención del estado en la forma de obras y regulaciones, suma al cumplimiento de derechos, o por el contrario, es un factor que influye en su incumplimiento. También permite indagar cómo determinadas condiciones de obligaciones vecinales influyen en la reproducción de políticas públicas, entendidas como la complementación entre obras públicas y regulaciones. Por ejemplo, barrios populares con un alto nivel de compromiso en la participación y la movilización comunitaria tienden a influir decididamente en la concreción de obras públicas, tales como viviendas, pavimentos y servicios diversos, avanzando en el cumplimiento progresivo de derechos. Pero la ausencia de normativas que permitan captar las plusvalías generadas y distribuirlas equitativamente entre sus habitantes, generadores de las mismas, tiende a plantear una limitante fundamental en el cumplimiento progresivo de derechos.

Los factores considerados para medir regulaciones y obras públicas siguen la misma lógica de medición de derechos y obligaciones, pero desde enfoques puntuales (figura 72). Desde el cuadrante de las obras públicas se propone medir

- 1) Obras públicas relacionadas con la vivienda popular, incluyendo operaciones de regularización o tenencia segura de suelo, asegurando la imposibilidad de desalojo forzado,



uso de materiales permanentes de construcción y espacios amplios que eviten hacinamiento;

- 2) Obras dirigidas a la provisión de infraestructuras (pavimentos, energía y especialmente agua y saneamiento). La cuestión de asegurar la calidad del agua potable y los volúmenes necesarios para el consumo humano, como asimismo la cloaca y su separación de las napas subterráneas de agua de modo de evitar su contaminación debe considerarse muy especialmente;
- 3) Obras de construcción y los recursos necesarios para el funcionamiento de equipamientos sociales, especialmente escuelas, seguridad y centros de salud;
- 4) Obras de construcción y operación de ofertas de transporte público que permitan la conexión con el resto de la ciudad en forma relativamente rápida y económica, como así mismo, obras de construcción de espacios públicos que permitan la libre circulación entre los distintos sub-sectores del barrio. Obras relacionadas con espacios públicos que faciliten la interacción entre subsectores barriales;
- 5) Obras dirigidas a la generación de oportunidades de generación de ingresos en la zona, dadas, por ejemplo, por la creación de espacios de producción y comercialización de artículos generadores de economía local y la convivencia pacífica entre vecinos.

A su vez, el análisis de las regulaciones urbanas, plantea un eje fundamental de diagnóstico, cuyo foco está puesto en la medida en que regulaciones específicas en relación a los diversos factores mencionados ayudan a captar y distribuir plusvalías. En este sentido, los factores mencionados incluyen.

FIGURA 71

Estimación derechos y obligaciones vecinales.
Fuente: Elaboración propia.

Marco regulatorio	Obras públicas
1) Tenencia de suelos y vivienda (normas dirigidas a su promoción)	1) Tenencia de suelos y vivienda (construcción de oferta de nuevas viviendas, adaptación de las existentes, generación de suelo urbano, etc.)
2) Infraestructuras (marcos regulatorios para la provisión de agua, saneamiento, energía)	2) Infraestructuras (nuevas inversiones en agua, saneamiento, energía)
3) Equipamiento (reserva fiscal y generación de recursos asignados a salud, educación, seguridad, etc.)	3) Equipamiento (nuevas inversiones en salud, educación, seguridad, etc.)
4) Accesibilidad (regulación del transporte y redes viarias, captación y distribución de plusvalías)	4) Accesibilidad (nuevas inversiones en transporte público y pavimentos)
5) Sustentabilidad (marco regulatorio dirigido a la promoción del desarrollo local y protección del ambiente)	5) Sustentabilidad (inversiones en desarrollo social y económico local y protección del ambiente)

FIGURA 72

Análisis obras públicas y regulaciones.
Fuente: Elaboración propia.

- 1) Regulaciones dirigidas a facilitar la vivienda social, incluyendo tenencia segura de suelo, asegurando la imposibilidad de desalojo forzado, el uso de materiales permanentes de construcción y espacios amplios que eviten hacinamiento.
- 2) Regulaciones que estimulen la provisión de infraestructuras (pavimentos, energía y especialmente agua y saneamiento). Entre tales estímulos deben preverse especialmente mecanismos de captación y distribución de plusvalías para financiar obras prioritarias del barrio.
- 3) Regulaciones que ayuden a disponer de equipamientos sociales, especialmente escuelas, seguridad y centros de salud; Mecanismos de estímulo a la educación, la salud y la seguridad pública deben ser consideradas especialmente.
- 4) Regulaciones que faciliten la accesibilidad, definida por la disponibilidad de ofertas de transporte público que permitan la conexión con el resto de la ciudad en forma relativamente rápida y económica; La cuestión de subsidios al transporte público debe tenerse en cuenta especialmente. Asimismo, debe considerarse regulaciones especiales para el uso del espacio público permitiendo a partir de los mismos la captación de inversiones privadas dirigidas a la promoción de espacios de vinculación entre sub-sectores barriales, previniendo los fenómenos de segregación y fragmentación.
- 5) Regulaciones que estimulen el desarrollo de oportunidades de generación de ingresos en la zona, dadas, por ejemplo, a partir de la remoción de obstáculos a los micro-emprendimientos domésticos, la oferta de empleo en establecimientos del área u oportunidades para el desarrollo de micro-emprendimientos.

6) Síntesis diagnóstico. Confección gráfico de “La Brújula”

En esta etapa con la información obtenida sobre derechos, organización social, obras públicas y regulaciones urbanísticas, se confecciona el diagrama de “La Brújula”, identificando correlaciones entre los distintos factores. Este gráfico síntesis está pensado para facilitar la discusión colectiva en la instancia de taller en cuanto a las áreas donde existe consenso respecto al diagnóstico de los problemas fundamentales del barrio. En el eje de las “X” se ubican las obras públicas y regulaciones urbanas y en el eje de las “Y” se ubica la medición de derechos y organización social (figura 72). La mirada integrada de estas distintas dimensiones de la problemática barrial facilita su diagnóstico, reconociendo gráficamente cómo el nivel de cumplimiento de derechos (eje vertical cuadrante superior) se relaciona con el nivel de organización de sus vecinos en término de participación y movilización (eje vertical, cuadrante inferior) y a su vez, como las obras públicas realizadas por el estado, influyen en la satisfacción de ciertos derechos (eje horizontal cuadrante derecho) y su contraparte en términos de regulación del mercado inmobiliario y de los servicios públicos (cuadrante horizontal, izquierdo). El gráfico de “La Brújula” procura reflejar los problemas del barrio en estudio, reconocible a partir de aquellos derechos no alcanzados, y la causa de tal situación, a partir de la organización social, las obras públicas y las regulaciones ausentes. A su vez, el gráfico permite visualizar las condiciones específicas de cada barrio en su contexto de ciudad, permitiendo comparar esquemas típicos que invitan a reflexionar sobre las particularidades de cada barrio en relación a los problemas que los aquejan y las potencialidades que disponen para su mejoramiento. Esta caracterización del diagnóstico barrial a partir de la confección del gráfico de “La Brújula” posibilita su síntesis orientada a descubrir, en la etapa siguiente, cuáles deberían ser las áreas en las cuales intervenir con acciones puntuales que permitan mejorar el cumplimiento de derechos.

El gráfico resultante refleja situaciones que explican situaciones de cumplimiento o incumplimiento de derechos. Un círculo como el representado en la Figura 72, tiende a demostrar un cumplimiento más o menos proporcional entre cumplimiento de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones. Al contrario, una elipse de tipo vertical, tenderá a reflejar alto cumplimiento de derechos resultante con altos niveles de organización social, con mínima intervención del estado en término de obras públicas y regulaciones. Esta elipse vertical reflejaría los ideales del enfoque facilitador en términos de que la participación popular per se es suficiente para conquistar derechos, si el estado no se interpone con obras y regulaciones que dificulten a la gente llevar adelante soluciones a los problemas barriales a través de su propio esfuerzo. Por el contrario, una elipse horizontal, tenderá a reflejar la situación de bajo cumplimiento de derechos, con baja

participación, pero alta inversión en obra pública, como ocurriera en algunos de los casos estudiados y alto nivel de regulación, estableciendo normas ambiciosas de usos de suelo y promoción, pero que por alguna razón, quizá la no distribución de plusvalías, no logra mejorar el cumplimiento de derechos. Es decir que, la forma resultante por barrio o subsector, ayuda a conceptualizar qué tipo de intervención es necesaria para avanzar en el cumplimiento de derechos.

7) Preparación plan de acción

Sobre la base de los lineamientos para la acción establecidos en la etapa anterior, se plantea la necesidad de definir un plan de acción, determinando específicamente qué hacer y quién estará a cargo de su desarrollo. Esto implica una definición de la acción específica a realizar, en la forma de estimular mayor participación y movilización comunitaria, si fuese necesaria la realización de obras públicas, de acuerdo a las prioridades identificadas en la etapa de diagnóstico y/o modificación del marco regulatorio de modo de asegurar la captación y distribución de plusvalías, involucrando el aparato del estado con sus instancias técnicas, administrativas y recursos. Esta etapa, desarrollada a partir de la información suministrada en la etapa anterior, permite identificar acciones concretas en los cuadrantes del gráfico correspondientes a obras públicas, regulaciones y nivel de cumplimiento de obligaciones vecinales que permitirían mejorar el nivel de cumplimiento de derechos. La Figura 73, presenta un caso de barrio con bajo cumplimiento de derechos, pero alto nivel de organización social y realización de obras públicas, pero mínima presencia de regulaciones. El gráfico por se induce a pensar que las intervenciones requeridas se encuentran principalmente en el cuadrante de regulaciones, tanto a nivel de estímulos para la realización de obras públicas faltantes, para lo cual es necesario captar plusvalías para financiar las obras.

El reconocimiento de cuatro vectores posibles señalan objetivos de los cuales devienen alternativas posibles dirigidas a mejorar el nivel de cumplimiento de derechos y al mismo tiempo de la organización social. En cada caso, estas acciones que pueden canalizarse principalmente en la forma de nuevas regulaciones materializadas a través de participación y movilización comunitaria. A su vez, esta instancia permite plantear distintas alternativas para alcanzar los objetivos trazados. No se trata de responder simplemente a una idea preconcebida de posibles soluciones, sino una búsqueda colectiva de alternativas, seleccionando aquellas que mejor responden a las prioridades específicas de un barrio para alcanzar sus objetivos.

8) Pacto barrial

Trata del acuerdo entre los diversos actores participantes respecto a los compromisos a asumir en el tiempo para llevar adelante el plan de acción para

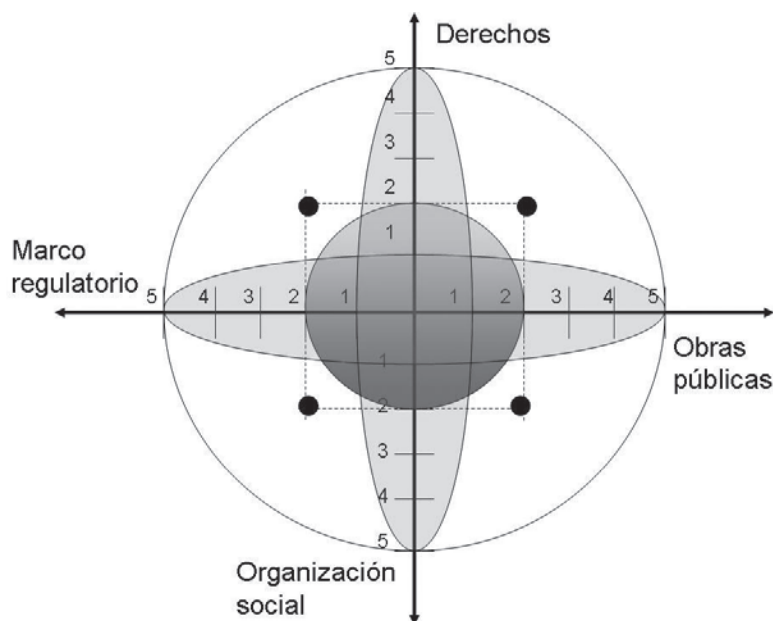


FIGURA 73

Síntesis diagnóstica.

Fuente: Elaboración propia.

el desarrollo barrial (figura 74), con acciones específicas para cada sector identificado, respondiendo a sus diversas prioridades sociales y territoriales. El pacto urbano es la materialización de las instancias anteriores de diagnóstico y formulación de propuestas. En este pacto es menester que participen formalmente las autoridades representantes de los distintos sectores del barrio, encabezados por las autoridades políticas, tal como el Intendente o Jefe de Gobierno y los funcionarios comprometidos con el desarrollo del proyecto de mejoramiento barrial. Se debe acordar con los representantes de las organizaciones barriales, tanto cooperativas como asociaciones vecinales involucradas, agrupaciones comerciales o industriales, etc., que juegan un rol importante en el desarrollo barrial sus respectivos compromisos a llevar adelante los diversos componentes del proyecto. Este pacto barrial debe comunicarse formalmente a través de los medios de prensa más pertinentes, de modo que sea claro y explícito para todos los habitantes la intención de intervenir para el mejoramiento de su barrio, explicitando los fundamentos y compromisos. Esta comunicación es importante para darle legitimidad a los planes, reducir la especulación inmobiliaria lógica en toda intervención urbana y al mismo tiempo abrir la posibilidad de replicar dicho proyecto en otras áreas de la ciudad, también sufriendo condiciones de vida negativas como resultado de los fenómenos de segregación y fragmentación.

La metodología ideal para llevar adelante los ejercicios propuestos por "La Brújula" corresponden a una instancia de taller comunitario, donde cierta información preparada de antemano con documentación respaldatoria permite guiar la discusión entre vecinos y funcionarios, llevándolos a buen puerto. Esto implicaría, consensuar las bases del diagnóstico, es decir, la corroboración de las hipótesis sobre los problemas y oportunidades detectadas, y la decisión de intervenir en los mismos a través de aquellas acciones consideradas como más pertinentes.

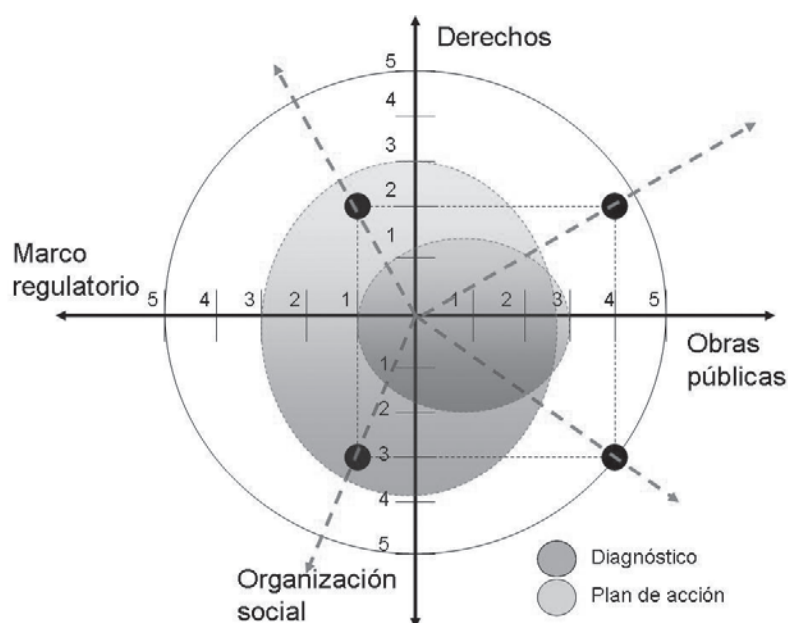


FIGURA 74 El ejercicio de utilización de “La Brújula” para diagnosticar los problemas de un barrio o ciudad puede realizarse a partir de datos censales y entrevistas a informantes claves, como fuera realizado en el proyecto de investigación, o simplemente completarlo a nivel intuitivo a través de la participación de vecinos y funcionarios en un taller barrial. El aporte de los vecinos será fundamental para completar el eje vertical de cumplimientos de derechos y obligaciones vecinales, mientras que el aporte de los funcionarios, se dirige principalmente a completar el eje horizontal de obras públicas y regulaciones. El cruce entre ambos aportes permite la confección del gráfico de “La Brújula” que explicita la correlación entre partes y permite identificar problemas y oportunidades. Dado que mucha de la información obtenida puede resultar altamente subjetiva, se procura trabajar con un sistema de indicadores que permitan responder con algún nivel de precisión que permita extrapolar resultados. Los factores considerados en la medición de derechos, obligaciones, regulaciones y obras públicas aluden directamente a diversas fuentes de información. A su vez, es recomendable que tales factores y sus fuentes de información sean sintetizadas a partir de diversos indicadores e índices sencillos que faciliten la recolección de información concisa que permita fundamentar un diagnóstico. Haciendo un repaso de los factores, indicadores y sus fuentes de información:

Formulación plan de acción.
Fuente: Elaboración propia.

1) Vivienda, incluyendo tenencia segura de sus terrenos y propiedades, construyendo con materiales permanentes y espacios amplios que eviten situaciones de hacinamiento: Los vecinos son quienes mejor pueden evaluar niveles de cumplimiento de estos factores, dada la experiencia de distintos grupos, pero expertos externos pueden aportar análisis más profundos en términos de hacinamiento, etc. Un indicador relativamente simple de construir es porcentaje de la población viviendo en condiciones precarias o en situación de hacinamiento, conocido como déficit habitacional

2) Provisión de infraestructuras indispensables, especialmente agua y saneamiento, como asimismo el mantenimiento y limpieza de espacios comunes, evitando peligros para la salud pública. Informes de gestión de obras públicas complementado a entrevistas a vecinos y responsables técnicos a nivel municipal y provincial son fuentes obligadas de información. Generalmente se utiliza un indicador conocido como grado de cobertura que relaciona el abastecimiento de agua y saneamiento respecto a la proporción del barrio (100%). Debe considerarse particularmente tal grado de cobertura en relación a diversas infraestructuras, tales como agua, saneamiento, pavimentos o electricidad. Metodológicamente es recomendable antes de asignar este factor considerar en qué medida la provisión de infraestructuras responden a las prioridades del barrio, y en qué medida su ausencia influye en su buen funcionamiento.

3) Participación y movilización en pro de disponer equipamientos sociales, tales como escuelas y centros de salud, formando parte de sus asociaciones cooperativas, etc; Las fuentes de información al respecto incluye vecinos, pero también demanda algún tipo de información pertinente por tanto de organismos provinciales, nacionales y municipales respecto a cobertura de servicios, que en el caso de equipamientos sociales se conoce como “área de captura”, es decir hasta qué distancia un determinado equipamiento está proveyendo efectivamente servicios a la población aledaña. Un indicador sencillo es, nuevamente, cobertura de servicios, a partir de un promedio de servicios públicos en relación a la totalidad de la población.

4) Gestiones dirigidas a mejorar la accesibilidad, generando oferta de servicios de transporte público, conectando el barrio con el resto de la ciudad y, en un sentido más amplio, facilitando la vinculación entre los distintos subsectores del barrio, evitando de esta manera la segregación y la fragmentación. Las fuentes



FIGURA 75 Imagen de pacto barrial.
Fuente: Elaboración propia.

de información involucra directamente a vecinos y especialistas en lo que respecta a la disponibilidad y calidad del servicio. También resulta particularmente útil conocer el uso y disponibilidad de espacios públicos que permitan la libre circulación por el barrio de los distintos vecinos, sin que existan zonas “prohibidas” o que por diversas razones algunas personas no circulan o no acceden libremente. El indicador de porcentaje de cobertura resulta útil para medir nivel de accesibilidad, reduciendo segregación respecto del barrio con respecto al resto de la ciudad, y fragmentación, mirado desde la perspectiva de la accesibilidad entre sectores urbanos. Considerar la realización de obras públicas en términos de generación de espacios públicos que faciliten la libre accesibilidad entre sectores, mejorando su calidad para los vecinos, puede constituir un indicador fácil de construir, a partir de la observación de los cambios en el espacio público de un barrio en cuestión.

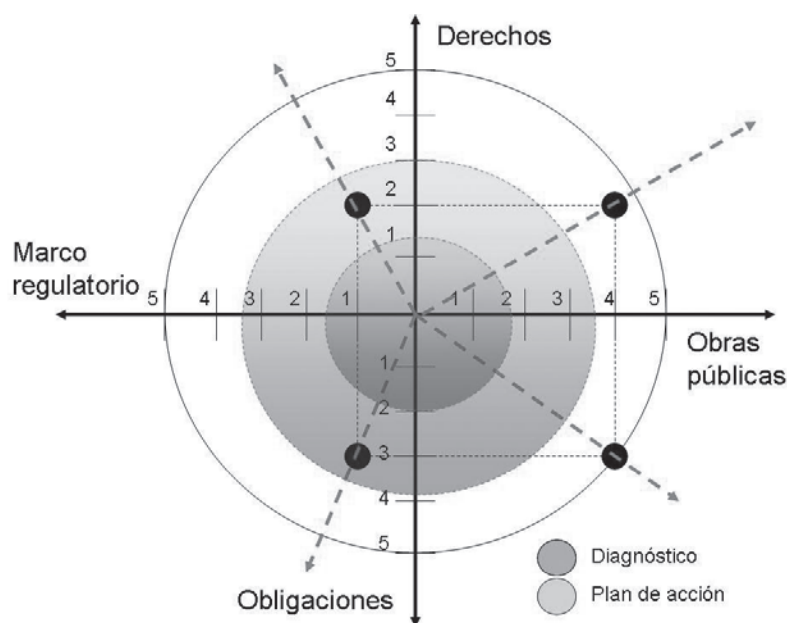
- 5) Promoción del desarrollo local a través de iniciativas personales y comunitarias, tales como cooperativas de trabajo, micro-créditos, etc. Este factor demanda la opinión de especialistas y vecinos igualmente, siendo necesario combinar indicadores relacionados con la medición de riesgos ambientales, juntamente con iniciativas dirigidas al desarrollo local, a través de redes de vecinos autogestionadas. De alguna manera este factor lo que permite medir es nivel de auto-organización de los vecinos en pro de gestionar sus propios procesos de desarrollo. Un indicador que puede utilizarse para su medición es cantidad de iniciativas desarrolladas y llevadas a cabo en ambos temas, ambiente y desarrollo local, sobre el total de habitantes.

De esta manera, un barrio puede, con la asistencia de “La Brújula” definir el nivel de cumplimiento de *Derecho a la Ciudad* del promedio de sus habitantes, o bien calcularlo específicamente según sus distintas tipologías, y complementariamente entender en qué medida este nivel se relaciona con el nivel de cumplimiento de sus obligaciones vecinales. Este análisis entre obligaciones y derechos permite indagar a su vez en qué medida influyen en esta situación los marcos regulatorios y la realización de obras públicas. Los resultados no deben entenderse como evaluaciones acabadas y precisas. Muy por el contrario, deben ser entendidas como borradores de trabajos que se van perfeccionando en la medida en que se dispone de información en la forma de datos duros, tales como estadísticas y reportes o datos blandos como encuestas y entrevistas a informantes claves. La discusión entre vecinos permite interpretar con una racionalidad surgida del conocimiento del barrio en sus distintas variables, que a su vez ayuda a la construcción de consensos sobre las causas principales de los problemas.

Distintos conceptos permiten interpretar tales datos, como estándares e índices, que reflejan fenómenos asociados a determinadas condiciones. La combinación de altas densidades, materializada generalmente en tipologías habitacionales en altura lleva necesariamente a la necesidad asociada de regulaciones que incentiven un mercado inmobiliario que atraiga sectores de diverso nivel social, corriendo el riesgo de devenir en un área segregada de la ciudad, seguido por fenómenos de degradación edilicia y en la medida en que haya espacios vacíos disponibles, dando lugar eventualmente también el surgimiento de asentamientos informales. También puede advertirse la situación de barrios porosos y altos niveles de hacinamiento en viviendas unifamiliares de planta baja, cuyos grandes espacios vacíos, tanto verdes públicos como privados, pero con escaso nivel de obligación en el cuidado del equipamiento, derivan en informalidad e intrusión de propiedades privadas.

Tomando como ejemplo, un barrio imaginario que contuviera las tres tipologías descriptas (loteos económicos, complejos habitacionales y asentamientos informales) puede presumirse que reproduciría diversos problemas socio-habitacionales y ambientales, incluyendo hacinamiento, dificultades para acceder a la vivienda por su alto costo, falta de equipamiento y deficiente infraestructura, costosa accesibilidad, etc. Aplicando la metodología de “La Brújula” (figura 76), dicho barrio cumple solamente con un factor de derechos, ya que dispone de agua y saneamiento, pero carece de tenencia segura de suelos y equipamientos como escuelas y centros de salud, razón por la cual sus habitantes deberían desplazarse a otras áreas de la ciudad para cubrir ese servicio incurriendo en gastos adicionales y tiempo de transporte, profundizando los fenómenos de segregación socio-territorial. Tampoco es probable que en dicho barrio florezcan iniciativas de generación de empleo, ya que las posibilidades están fuera del barrio el cual se encuentra en una situación marginal, como así tampoco es probable que surjan iniciativas para prevenir riesgos ambientales, ya que los habitantes de dicho barrio pasan la mayor cantidad de su tiempo fuera de él, procurando su sustento. El nivel de cumplimiento de obligaciones también es bajo, solo dos factores, ya que aunque la población participa y se moviliza activamente en pro del cumplimiento de derechos e inclusive dispone de redes microempresarias carece absolutamente de mantenimiento de sus espacios comunes, donde puede observarse un creciente estado de abandono y escasa higiene.

Desde la perspectiva de cumplimiento en la aplicación de marcos regulatorios pertinentes, se observa que este barrio imaginario solo alcanzaría el segundo nivel, disponiendo de normas específicas que regulan usos de suelo y densidades que facilitan la provisión de infraestructuras y equipamientos, pero no se encontrarían instalados mecanismos de captación de plusvalías que permitirán su financiamiento efectivo, profundizando así

**FIGURA 76**

Ejemplo de aplicación de "La Brújula" a un caso imaginario.
Fuente: Elaboración propia.

la división entre lo formal y lo informal. Además, en el ejemplo no existirían estímulos al alquiler y construcción de hábitat social, lo cual revela debilidad del marco regulatorio aplicado demandando acciones correctivas al respecto. Tampoco existen demasiados estímulos al transporte público, prácticamente inexistente en la zona y sin atraer capitales para proveer tal servicio. En el campo de obras públicas, el nivel de cumplimiento sería relativamente alto, de tres factores y medio, incluyendo provisión de infraestructuras, equipamiento e incluso vivienda social en la forma de complejos habitacionales. Sin embargo, tales obras habrían sido realizadas sin complementariedad con ningún tipo de marco regulatorio, con lo cual rápidamente resultan insuficientes para satisfacer la siempre creciente demanda social por estos bienes, al no generar un mercado sustentable en lo socio-económico. Inclusive si se hubiera construido todo tipo de obras, excepto prevención de desastres tales como inundaciones, su incidencia en el cumplimiento de derechos sería relativamente baja. El gráfico resultante indica que sería necesario intervenir en el marco regulatorio, de modo de estimular mayor cumplimiento de derechos, como asimismo trabajar estrategias de concientización para despertar mayor compromiso con las obligaciones vecinales. En función de este gráfico síntesis de diagnóstico y lineamiento de propuestas, se trabajaría en detalle en el plan de acción y los contenidos del plan barrial.

Del gráfico resulta muy claro que para revertir los procesos de segregación y fragmentación del caso presentado, no alcanzaría solamente con desarrollar nuevos marcos regulatorios más orientados a la distribución de la renta urbana, especialmente la aplicación de usos de suelo, densidades e impuestos con mecanismos que contengan además formas más efectivas de control del desarrollo urbano. También sería necesario ampliar el número de obras públicas, específicamente relacionadas con infraestructura para el desarrollo residencial, de modo de sustentar el cumpli-

miento de derechos, que demanda igualmente avanzar en el área de la organización vecinal. El gráfico refleja la diferencia entre diagnóstico y plan de acción señalando con puntos y flechas la dirección de acciones concretas estratégicas para lograr los objetivos de mejoramiento barrial perseguidos.

4.2. El diagnóstico participativo

De "La Brújula" se espera obtener la información clave para reconocer los perfiles de barrios en función de su nivel de segregación, fragmentación a partir de la disponibilidad de redes viales y oferta de transporte público y, por otra parte, considerar la eficiencia y eficacia en la producción de hábitat popular (incluyendo vivienda y servicios urbanos) comparando las tres estrategias consideradas: El mercado a través de loteos baratos, el estado construyendo complejos habitacionales, interviniendo por ejemplo en regularización dominial, y la informalidad a través del proceso de tomas de tierras e inmuebles, proveyendo viviendas y servicios a través del mercado de compra-venta y alquileres informales.

A partir de la investigación sobre la problemática de incumplimiento del *Derecho a la Ciudad*, surgen tres caminos de indagación: El accionar del Estado planteando cuestiones específicas relacionadas con sus intervenciones en el campo de la planificación urbana-habitacional; los mecanismos del mercado, procurando descubrir en que medida las regulaciones impuestas y los comportamientos socio-habitacionales observados reproducen condiciones de sustentabilidad y equidad y, finalmente, el tratamiento de la informalidad analizando sus mecanismos de autorregulación y en qué medida el hábitat producido es mejorable y regularizable, de modo de generar condiciones de vida aceptable para los sectores sociales menos pudientes.

Dichos caminos proponen re-examinar las políticas del Estado, puntualmente los complejos habitacionales, las diversas estrategias de generación de hábitat popular, incluyendo regularización de lotes informales y obras públicas diversas, estudiando su impacto en términos de brindar soluciones habitacionales a un determinado sector social. Esto lleva a, por una parte, la indagación del diseño de tales complejos y soluciones habitacionales desarrolladas por el Estado para atender a sus sectores poblacionales en necesidad, especialmente sus niveles de densidad y formas edilicias produciendo impactos en sus entornos urbanos, estimulando su mejoramiento o degradación, medible entre otras cosas a partir del aumento o merma de los valores inmobiliarios de la zona. Por otra parte, se procura descubrir niveles de complementariedad de las obras públicas realizadas, no solo vivienda sino también infraestructuras y equipamientos, con los marcos regulatorios, como leyes de usos de suelo y códigos de planeamiento territorial que influyen en la reproducción de condiciones de mercado social sustentable.

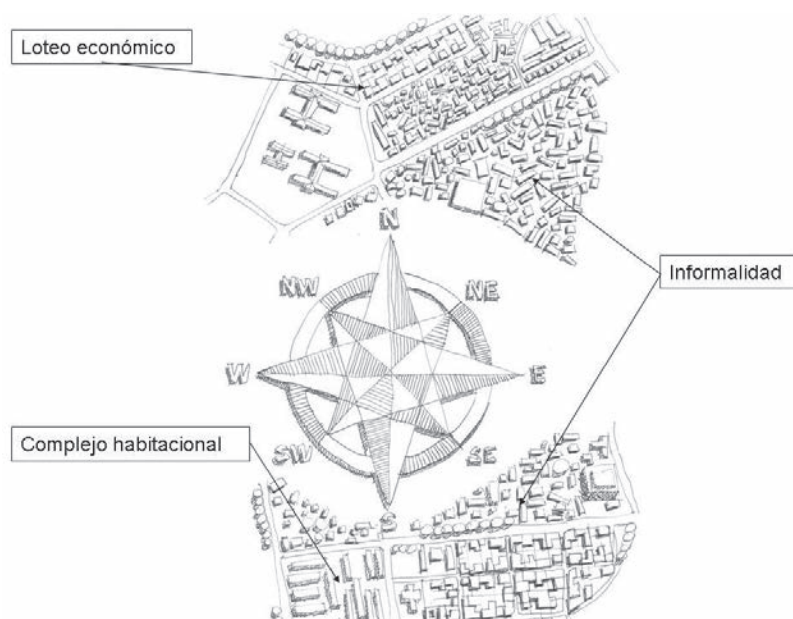
La consideración de las características del mercado y su aporte al cumplimiento o incumplimiento de derechos plantea indagar en que medida existen mecanismos disponibles de distribución de la renta urbana. Estos mecanismos pueden adquirir distintas formas, como aplicación diferencial de impuestos o realización de obras públicas en áreas prioritarias. La idea es descubrir cómo tales formas influyen en revertir procesos de segregación y fragmentación identificadas en la primera etapa. Se plantea un relevamiento de flujos de información inmobiliaria, costo de mano de obra, disponibilidad de materiales, y costos de urbanización, analizando las condiciones del mercado inmobiliario local, sus obstáculos y oportunidades, etc.

En paralelo se trata la cuestión del desarrollo urbano informal, indagando la naturaleza de los asentamientos, en qué medida surgen o surgieron con el alojamiento de mano de obra de reserva, desocupados y poblaciones marginales que no pueden afrontar el costo de una vivienda a través de mecanismos de mercado, son productos de ciertas emergencias que provocaran desplazamientos poblacionales provenientes de distintas regiones del país, migrantes internos o internacionales, o se trata en verdad de una elección que responde más a rasgos culturales de determinados grupos sociales, profundizado por la imposición de condiciones muy exigentes de garantías para la compra o alquiler de viviendas en el mercado formal. En la misma línea, se plantea indagar cuál es el componente migratorio en tales asentamientos informales y, de verificarse, es importante analizar en qué medida los instrumentos de planificación territorial incorporan las nuevas pautas identitarias, en función del ideal de construir una ciudad multicultural.

Con todas estas consideraciones se confecciona el gráfico de “La Brújula” proporcionando una síntesis que pone en evidencia todas estas cuestiones, brindando un fundamento basado en evidencias a partir del cual discutir abordajes posibles de las causas más relevantes del incumplimiento de derechos, objeto principal de la etapa siguiente.

4.3. La formulación de planes de acción

Con la documentación recogida en las distintas etapas que conforman el diagnóstico, se pasa a la etapa de formulación del plan de acción. Este plan de acción (tabla 19) requiere también de una metodología básica que consiste en cuatro etapas. En primer lugar, la definición de un objetivo preciso, que se construye en función de los resultados del diagnóstico realizado. Por ejemplo, si el problema central detectado, causa de la segregación y fragmentación de un barrio es la ausencia de oferta de vivienda económica e infraestructura, el objetivo deberá ser la generación de ofertas diversas de vivienda accesible al nivel de ingreso de los distintos habitantes del barrio, complementado con inversión pública y según los casos también privadas,



derivada quizá de la captación de plusvalías para la realización de infraestructuras prioritarias.

Pero a partir de un mismo objetivo, existen múltiples posibilidades de responder con propuestas. Surge así la segunda etapa de formulación de alternativas. Dichas alternativas presentaran distintas formas de generar vivienda e infraestructura social, siguiendo el ejemplo anterior, estimulando la inversión pública y privada, quizás a través de cambios de normativas o realización de obras públicas.

Una vez conocida y discutidas las diversas alternativas, sus costos, beneficios e impacto ambiental, es menester seleccionar la mejor opción, para lo cual la discusión vecinal es fundamental, como asimismo la información de diagnóstico respecto al nivel de cumplimiento de obligaciones. Todo ello permitirá conceptualizar adecuadamente la conveniencia de una propuesta con respecto a otra para satisfacer las necesidades de un barrio en particular. Puede que varias propuestas puedan articularse entre sí a través de programas que contemplen más dimensiones de intervención. Una vez conocida la propuesta o las propuestas específicas a realizar, se impone la definición de una cierta estrategia, tanto en términos de cómo intervenir, esencialmente a través de obras públicas, mejores regulaciones o idealmente ambas complementariamente, como asimismo, la estrategia para generar los recursos tanto humanos como materiales para su implementación.

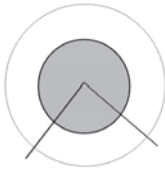
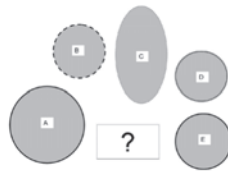
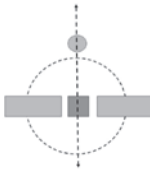
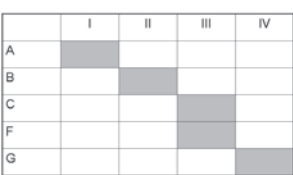
El diseño de estrategias es fundamental en esta etapa y requiere reconsiderar los datos de diagnóstico respecto a nivel de cumplimiento de obligaciones barriales. Un barrio popular donde el nivel de cumplimiento es muy escaso, no es muy viable pensar en estrategias muy ambiciosas de generación de empleo a través de obra pública dado que el riesgo de fracaso es muy alto. Pero un barrio en el que se verifican antece-

FIGURA 77

Tipologías consideradas de producción socio-habitacional.
Fuente: Elaboración propia.

TABLA 19

Etapas para la formulación de un plan de acción.
Fuente: Elaboración propia.

Etapa	Pregunta clave	
Objetivos	¿Qué hacer?	
Alternativas	¿Cuáles son? y ¿cómo elegir la mejor?	
Estrategia	¿Cómo intervenir? y ¿con qué recursos?	
Actores	¿Quiénes coordinan? y ¿quiénes ejecutan?	
Cronograma de acciones	¿Cuándo llevar a cabo las acciones?	

dentes de movilización y organización comunitaria, la posibilidad de realización de obras con microempresas o cooperativas de la zona, proporciona una posibilidad concreta de comenzar a cumplir con el quinto criterio de cumplimiento de derechos relacionado con la generación de oportunidades de empleo e ingresos.

Igualmente, la incorporación de planes de prevención de desastres, suma otra dimensión fundamental de cumplimiento de derechos. La etapa siguiente alude a los actores sociales involucrados en la implementación del plan de acción, quienes aportan los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Esta etapa es fundamental ya que señala específicamente responsabilidades en el diseño e implementación de los planes, abriendo la posibilidad de mayor empoderamiento comunitario.

Finalmente, la última etapa consiste en la definición de un cronograma de acciones en el tiempo, respondiendo a la pregunta de cuándo llevar a cabo las acciones planeadas, lo cual se relaciona estrechamente con un plan de inversiones o de fondos y recursos necesarios disponibles en el tiempo. Esta planificación consensuada con los distintos participantes y explicitada en sus diversos componentes, completa el ciclo de formulación de un plan de acción, proporcionando los insumos necesarios para formular el pacto barrial.

La definición de un objetivo de intervención requiere de un modelo referencial que exprese el ideal al cual un barrio debe apuntar. Este ideal tendrá como tema central el cabal cumplimiento del *Derecho a la Ciudad* en sus distintas expresiones: Social, económica, ambiental y cultural. Por este motivo, se propone un modelo que apunta a barrios sustentables fundamentado en las cuatro dimensiones señaladas y que posee en forma central, la técnica y tecnología necesaria para su desarrollo.

De esta manera, las propuestas de modificación de normativas y realización de obras públicas juegan un papel central en el diseño e implementación de los planes de acción dirigidos al desarrollo barrial con un soporte de fuerte participación ciudadana. Tal desarrollo barrial, para ser sustentable necesita incorporar componentes de economía barrial, bienestar social, multiculturalidad y salubridad ambiental, que los análisis clásicos de planificación habitacional generalmente no incorporan.

La Figura 78 presenta un modelo posible de “desarrollo barrial sustentable” en el que estos componentes han sido incorporados interactuando entre sí a partir de la disponibilidad de técnica y tecnología sustentable basada en derechos. Esta definición implica que a diferencia de la técnica y tecnología tradicionales en las

FIGURA 78

Modelo de desarrollo barrial sustentable.
Fuente: Elaboración propia.



que no se reflexiona en profundidad sobre las implicancias de aplicar un modelo de organización del territorio, o construcción de espacios y edificios, se prevén la aplicación de modelos que llevarán al desarrollo de cumplimiento de derechos en una forma equilibrada con las obligaciones vecinales, y es dicho equilibrio precisamente el que conduce a la noción de sustentabilidad. Tal noción se fundamentará además en el equilibrio y el compromiso a corto, mediano y largo plazo en la realización de obras públicas simultáneamente a la introducción de marcos normativos comprometidos con la promoción socio-ambiental.

En dicho modelo, la economía barrial es concebida a partir de la oferta de empleos y posibilidades de generación de ingresos, en primer lugar. Asimismo dicha dimensión requiere de la oferta de transporte y espacios públicos como forma de asegurar accesibilidad complementariamente a equipamiento educativo para la producción local. Se destaca asimismo la disponibilidad de apoyo a la micro-empresa, en la forma de micro-créditos, espacios de trabajo y/o comercialización. Finalmente, como un factor importante recogido especialmente en la investigación se plantea que no exista discriminación para conseguir trabajo por residir en un determinado barrio o subsector del mismo, especialmente en el caso de los asentamientos informales.

La dimensión del bienestar social apunta específicamente a la disponibilidad de oferta habitacional afromtable, es decir, que pueda pagarse con los recursos promedios que disponen los distintos grupos sociales

que componen el perfil social del barrio. Asimismo resulta fundamental que los barrios dispongan de equipamiento en educación y salud junto con una buena accesibilidad, contando con transporte económico y rápido. La disponibilidad de espacios verdes suficientes para la recreación activa y pasiva de los habitantes completa los requerimientos sugeridos por el modelo para lograr bienestar social, en el marco del desarrollo barrial sustentable.

La otra dimensión, la multiculturalidad, apunta a la convivencia armónica entre grupos sociales y culturales diversos. Esto, en sí mismo, constituye un recurso de identidad barrial que genera espacios y edificios simbólicos de gran valor para la cohesión social y la consolidación de derechos. En la medida en que también se preserven los "intangibles" que aportan personas de diversas culturas compartiendo un mismo espacio vital, tal como comidas, vestidos o música propia de cada grupo, enriquece enormemente el acervo barrial, proporcionando insumos claves para su sustentabilidad presente y futura. Finalmente, la disponibilidad de regulaciones e infraestructuras, acordes a tal diversidad cultural constituye un medio central para que tal multiculturalidad logre sustentabilidad.

La última dimensión que completa el modelo propuesto es la salubridad ambiental. Por un lado se señala como cuestión clave la organización comunitaria para el cuidado ambiental, tal como el tratamiento de residuos y otras cuestiones, como asimismo la disponibilidad de una estructura sanitaria suficiente, sobre

todo en aquello que se relaciona con la salud pública y prevención de enfermedades, como asimismo en la optimización del consumo energético, un clásico en la bibliografía especializada en temas de sustentabilidad dada su enorme importancia en lo que respecta a la emisión de carbono destruyendo la capa de ozono y profundizando el cambio climático (Edwards, 2005). Un barrio que derrocha la energía, aun cuando disponga de los medios para hacerlo, no es saludable ni sustentable, ya que está dañando al planeta en su conjunto.

El pacto barrial

La idea del pacto barrial alude a un acuerdo institucionalizado entre los diversos actores sociales participantes, tanto Estado en sus distintos niveles, como comunidades afectadas, sector privado, no gubernamental, etc., conteniendo los lineamientos de las acciones que se recomienda llevar a cabo para modificar la realidad barrial diagnosticada, estableciendo un plazo de tiempo estimado para su cumplimiento. El pacto urbano es importante porque completa un ciclo, dando lugar a otro: la vuelta a “La Brújula” utilizada ahora como instrumento de monitoreo del cumplimiento del plan. Sucesivos monitoreos en el tiempo permitirán precisar en qué medida se está avanzando en dirección al cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*, y qué medidas correctivas pueden interconducirse para alcanzar los objetivos planteados.

El pacto es un compromiso asumido colectivamente entre vecinos y autoridades en realizar una serie de obras o cambios normativos en un cierto periodo de tiempo. Para ello, unos y otros deben acordar quiénes proveerán los recursos necesarios, económicos, financieros, humanos y materiales, y cómo se coordinará la operación. Mientras más detalles se encuentren disponibles antes de acordar el pacto, menos conflictos pueden preverse ya que las condiciones del pacto serán claras y explícitas para todos. Mientras un pacto es oscuro, discutido y acordado sin demasiada participación de la gente, aún cuando fuese correcto, tenderá a enfrentar resistencias y problemas, ya que da lugar a especular con la posibilidad de negocios que aprovechará solo un sector e introducirá el sentimiento de fraude al conjunto de la población participante. Asimismo, aquellos barrios en los que el nivel de responsabilidad vecinal es alta, es decir, donde existe una tradición de buenas gestiones y complementación entre vecinos y autoridades, llevar adelante un pacto urbano será una tarea más factible. Cuando tales condiciones no existen, es de prever cómo generar primero un mayor compromiso de los vecinos para sustentar el plan, explicitando sus compromisos puntuales en relación a sus diversos componentes, lo cual puede demandar más tiempo pero asegura la legitimidad de las etapas planteadas.

Existe una tradición, arrastrada inclusive en los ejercicios de planeamiento participativo, de especular

con que el estado proveerá todos los recursos necesarios, tanto económicos, como los técnicos y materiales, de modo que el rol de los vecinos es simplemente peticionar. Sin embargo, este enfoque es limitado ya que la experiencia muestra que aquellos casos en que se logra efectivamente resolver los problemas requiere el involucramiento pleno de los vecinos, quienes generan los recursos económicos, humanos y sobre todo, proporcionan legitimidad y sustentabilidad a los planes, más allá de los vaivenes políticos. La idea de sustentar un proceso participativo de toma de decisiones entre vecinos y funcionarios plantea un desafío importante que, excepto sea gestado y culmine en un pacto formal entre sus diversas partes, fácilmente puede derivar en otro tipo de procesos, no necesariamente en línea con las prioridades de los vecinos. Este es un riesgo de la gestación de pactos barriales que, en la medida en que no sean tenidos en cuenta, pueden derivar en tergiversaciones y pérdida de legitimidad en el ejercicio de la planificación.

4.4. Ejemplo de aplicación de “La Brújula” a los casos de estudio

Esta sección trata de ilustrar el uso de “La Brújula” en distintos contextos de barrios segregados y fragmentados. Para tal fin se tomaron los cuatro casos de estudio adoptados en el proyecto de investigación, extrayendo la información disponible y aplicando la metodología propuesta por “La Brújula”. Los resultados son expuestos en los próximos párrafos, no intentando indagar profundamente en la situación de cada caso, sino, ilustrar el uso posible del instrumento y sus diversas aplicaciones en contextos distintos.

Cada sector de estudio es descompuesto en sus respectivos subsectores (loteos económicos, complejos habitacionales y asentamientos informales) realizando la medición sistemática de derechos, organización social, regulaciones y obras públicas, generando gráficos que en conjunto proporcionan claves de diagnóstico de los problemas centrales del barrio y los sectores necesarios de atender, proveyendo insumos para confeccionar planes de acción que respondan a objetivos precisos, superadores de los problemas detectados.

Una síntesis de la situación de derechos, obligaciones, marcos regulatorios y obras públicas es presentada en la Tabla 20.

Una primera comparación de construcción de derechos alcanzados por los distintos sectores, definido puramente a partir de datos censales de situación habitacional, calidad de la vivienda y calidad de la infraestructura, en función de un sistema de puntaje de uno a cien para medir *Derecho a la Ciudad*, arroja los siguientes resultados.

La tipología complejo habitacional en Soldati se posiciona como la que mejor cumple con los postu-

	Villa Soldati. Ciudad de Buenos Aires			Villa Zagala. Municipio de San Martín/ Vicente López			Barrio San Carlos. Municipio de Moreno			Barrio Padre Varela. Municipio de Luján		
	L	C	I	L	C	I	L	C	I	L	C	I
Porcentaje	39	47	14	40	36	24	88	1	11	95	1	3
Densidad promedio	176			310			31			18		
Hacinamiento	11	1	14	7	2	17	10	24	0	10	26	0

TABLA 20

Variables claves
confección de "La Brújula".
Fuente: Elaboración propia
en base a datos del Censo
Nacional de Población,
Hogares y Viviendas, 2001.
INDEC.

lados del *Derecho a la Ciudad*. Esto no es sorprendente, ya que es la que se ubica en la localización más central, y al mismo tiempo, en la que el Estado invirtiera mayor cantidad de recursos, no solo en la construcción de viviendas, sino también en término de infraestructuras, equipamiento y transporte público. Sigue la tipología complejo en Villa Zagala y en Padre Varela, en Luján. Es decir que en el ranking, el patrón de localización de complejos habitacionales marca la pauta de cumplimiento de derechos. Sigue en este orden, la tipología loteo económico en Villa Soldati, seguido por Villa Zagala y Padre Varela, finalizando con la tipología informal en Soldati. Es decir que la informalidad en Soldati equivale a la formalidad de un loteo económico en Moreno o en Luján. En el extremo, las peores condiciones de cumplimiento de derechos se corresponde con la tipología informal directamente proporcional a la localización: Villa Zagala, seguido por San Carlos, en Moreno y Padre Varela en Luján.

Es decir que el análisis de casos refleja que el mayor cumplimiento de derechos se produce en relación a la localización (desde la más centralizada a la más periférica) y de la tipología complejo, siguiendo con los loteos económicos, terminando en los asentamientos informales. Esto implica que para sectores sociales de bajos ingresos, la provisión de vivienda e infraestructura requiere necesariamente de inversión del Estado ya que excede absolutamente sus posibilidades financieras.

Este análisis de cumplimiento de derechos resulta altamente ilustrativo para llevar adelante el ejercicio de "La Brújula" a partir de datos censales. Pero dicho ejercicio puede ser muy dificultoso o directamente imposible en casos en los que la recolección de datos censales es muy costosa en valor material y tiempo. En esos casos, se propone la realización de diagnósticos a través de indicadores que sirvan específicamente para detectar ciertos problemas. Tal es el caso de la densidad, combinada al hacinamiento para detectar problemas de deterioro socio-habitacional.

Pero también los indicadores de porosidad y accesibilidad permiten indagar la conformación social y territorial de los barrios en cuestión y los problemas urbano-habitacional que tienden a sufrir. El indicador de movilidad socio-habitacional, ascendente o descendente, según los vecinos tiendan a migrar a mejores o peores condiciones de vivienda y de entorno barrial, termina de definir las tendencias de transformación

barrial. En suma, los distintos indicadores ayudan a procesar los datos censales recabados, o ante su ausencia, inferir las transformaciones que están ocurriendo en el desarrollo de los barrios estudiados.

A continuación, se presenta una síntesis de la aplicación de "La Brújula" en la confección de diagnóstico y formulación de planes de acción a los casos de estudio considerados en la investigación. A diferencia de los ejemplos anteriores, por tratarse de casos reales, la confección de los gráficos fue realizado por subsectores, (loteos económicos, complejos habitacionales y asentamientos informales). La combinación del diagnóstico de los tres factores indica los lineamientos para la acción a nivel del conjunto barrial.

Villa Soldati, zona sur de la Ciudad de Buenos Aires

Soldati, plantea un caso de barrio deteriorado pero ubicado estratégicamente en la metrópoli de Buenos Aires, muy próximo al centro. Esta localización le proporciona una ventaja estratégica comparada a los otros casos.

En el eje de los derechos, la mayor proporción de sus habitantes (47%) viven en complejos habitacionales donde disponen de tenencia del suelo, viviendas de relativa buena calidad, infraestructuras y equipamiento suficientes, por lo que puede calificarse con un nivel de 49/100 en la escala de derechos. No fue de 100 porque existen múltiples problemas de tenencia insegura de suelo, y viviendas precarias, dado la presencia de asentamientos informales. Tampoco se verifican con suficiente intensidad la disponibilidad de empleos en la zona, por las estadísticas de transporte puede verificarse que la mayoría trabaja fuera del barrio. Tampoco existe ningún tipo de plan para enfrentar los incipientes riesgos ambientales relacionados con la contaminación industrial y otras cuestiones.

Desde el punto de vista de la organización social, puede advertirse un nivel de deterioro generalizado por falta de mantenimiento edilicio y generación de microbasurales que, sumado a la ausencia de participación y movilización comunitaria, lo ubica en un nivel de 33/100. Desde la medición del marco normativo, puede apreciarse que la tipología complejo tiende a no sujetarse ni reproducir marcos normativos que faciliten el acceso a la vivienda digna, sino que por el contrario, tiende a crear situaciones contractuales sumamente

TABLA 21

Ranking
medición derecho
a la ciudad en
casos de estudio.

Fuente: Elaboración propia
en base a datos del Censo
Nacional de Población,
Hogares y Viviendas, 2001.
INDEC.

Variable	Tipología	Partido	Zona	Promedio
<i>Derecho a la Ciudad</i> (combina situación habitacional, calidad de la vivienda y calidad de la infraestructura)	Complejo	XIX y XXI	Villa Soldati	90
	Complejo	De XIX y XXI	Villa Soldati	89
	Loteo	San Martín y Vicente López	Resto	86
	Complejo	San Martín y Vte López	Villa Zagala	82
	Loteo	De XIX y XXI	Resto	82
	Complejo	Luján	Padre Varela	81
	Loteo	De XIX y XXI	Villa Soldati	74
	Loteo	San Martín y Vicente López	Villa Zagala	72
	Loteo	Luján	Resto	71
	Informal	De XIX y XXI	Villa Soldati	69
	Loteo	Luján	Padre Varela	64
	Loteo	Moreno	Resto	64
	Loteo	Moreno	San Carlos	64
	Informal	De XIX y XX	Resto	59
	Informal	San Martín y Vicente López	Resto	55
	Informal	San Martín y Vicente López	Villa Zagala	52
	Informal	Moreno	San Carlos	50
	Informal	Moreno	Resto	44
	Informal	Luján	Padre Varela	39
	Informal	Luján	Resto	30

rígidas que impiden el desarrollo de mercados sociales de vivienda o estimulen la iniciativa privada. Tampoco puede verificarse mecanismo alguno de captación y distribución de plusvalías. Esto explica el bajo ranking alcanzado de 38/100. El nivel de obras públicas en curso es significativo, incluyendo obras de mejoras de la accesibilidad y prevenciones de inundaciones, y por esa razón se le asignó el valor de 50/100.

El diagrama resultante refleja un nivel de cumplimiento de derechos aceptable, pero volcado hacia el cuadrante de obras públicas, con escasa inversión privada en vivienda social, revelando la necesidad de desarrollar

FIGURA 79

Generación de oferta habitacional y espacios verdes promoviendo una mayor heterogeneidad social en Villa Soldati.
Fuente: Elaboración propia



marcos regulatorios que permitan mayor control de la expansión de la informalidad, sobre todo sobre espacios públicos como el parque Indoamericano derivando en situaciones de enfrentamiento entre vecinos, como asimismo dinamizar y consolidar el mercado inmobiliario a partir de reglas claras y equitativas. Especialmente es importante apuntalar el mercado de departamentos en los complejos, incluyendo medidas que estimulen alquileres sociales, protección de espacios verdes públicos vacantes, generación de actividades y ofertas habitacionales que atraigan diversos grupos sociales, procurando una mayor heterogeneidad social.

En relación al 39% que vive en loteos económicos, se asignó un valor de tres al cumplimiento de derechos, ya que el barrio dispone de condiciones de habitabilidad aceptables, aunque acusa creciente deterioro y déficit, propio de un área en proceso de transformación. No obstante, en el barrio tradicional puede observarse que persiste una cultura local de cuidado de los espacios comunes y la prevención de micro-basurales. No obstante, se registran muy pocas instancias de participación y un nivel de enfrentamiento entre vecinos muy marcado. Por esta razón, el nivel de cumplimiento de obligaciones vecinales se calificó con tres puntos. En cuanto al marco regulatorio, existen normas que regulan la subdivisión de terrenos, usos de suelo y densidades, pero no existen mecanismos para la promoción de mercados de vivienda social, estímulos a la inversión privada o captación de plusvalías reinvertida en el mejoramiento del barrio, asignándose un valor de dos.

En cuanto a las obras públicas, se sostiene que aquellas esenciales como agua, saneamiento, energía y pavimentos están cubiertas, como así también accesibilidad a partir de la construcción del pre-metro que mejoró significativamente la integración del sector al resto de la ciudad. Por otra parte, el barrio carece de algunos equipamientos e infraestructuras, razón por la cual se le asignó también un valor de dos. El gráfico resultante es el de un barrio relativamente equilibrado, que demanda acciones combinadas de normativas y obras públicas, para de este modo avanzar tanto en la materialización de derechos como en asumir responsabilidades.

Respecto al resto, el 14% de los habitantes que vive en condiciones de informalidad. Esta tipología apenas alcanza el segundo nivel de cumplimiento de derechos, ya que aunque no disponen de infraestructuras, equipamientos ni tenencia del suelo, alcanzan a construir unidades habitacionales transitorias con materiales temporarios pero con bajos niveles de hacinamiento y buena accesibilidad. Tampoco alcanza un nivel significativo de obligaciones vecinales, ya que la zona revela problemas en la remoción de desechos sólidos y los habitantes escasamente participan en organizaciones e iniciativas comunitarias, más allá de aquellas relacionadas con cuestiones básicas, asignándosele un nivel de cumplimiento de uno en la escala. Por tratarse de un asentamiento informal, no se encuentra comprendido en el marco regulatorio formal, no obstante existen mecanismos informales que aseguren la tenencia de suelo ni facilitan el alquiler y promoción de soluciones habitacionales y por esta razón se le asignó un valor superior de un punto y medio.

El promedio barrial de cumplimiento de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones es presentado en la tabla 21.

El gráfico resultante (figura 80) presenta un barrio con un cumplimiento de sus derechos promedio barrial de 49/100, con obras públicas también importantes 50/100, un deficiente marco regulatorio y un nivel muy bajo de organización social 33/100. Este diagrama sirve para orientar acciones dirigidas a resolver los problemas identificados aplicando soluciones apropiadas en función del contexto específico de localización y características socio-territoriales de este barrio. Sobre el diagrama se incluyen lineamientos del plan de acción, que se superpone sobre las áreas de diagnóstico, intentando avanzar a nivel de derechos y de obligaciones en dirección a la creación de marcos regulatorios, que surgen del diagrama como débiles, indicando prioridades para intervenir, indicado con flechas. También del gráfico puede reconocerse la superioridad de los complejos a los loteos y de éstos respecto a la informalidad en el cumplimiento de derechos, con debilidades en cuanto a sus marcos regulatorios, realización de obras públicas y organización social. De un análisis más detallados surgen asimismo aquellos factores específicos que intervienen en la construcción

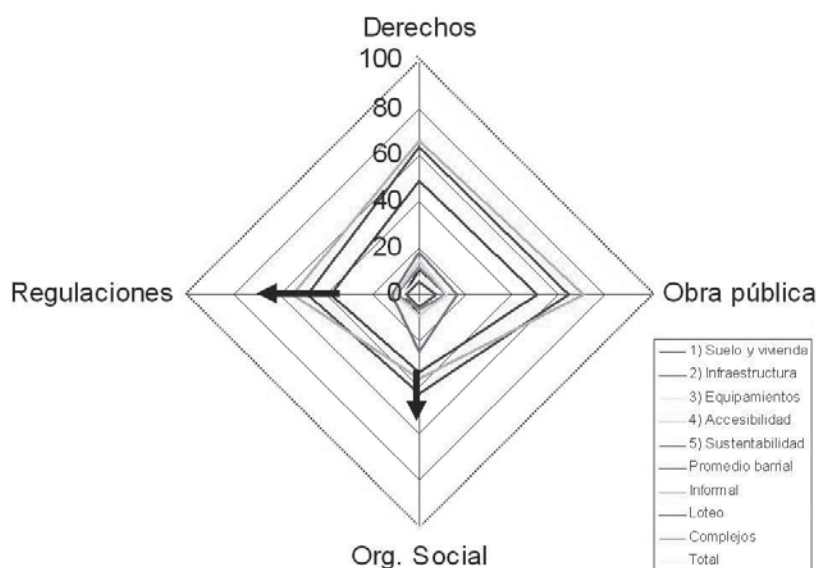


FIGURA 80
Esquema de "La Brújula"
aplicado a Villa Soldati.
Fuente: Elaboración propia.

del eje de derechos, destacándose en este caso la provisión de suelo seguro, infraestructuras y equipamientos como dos factores centrales en la diferenciación de la informalidad respecto a loteos y complejos en su cumplimiento de derechos, señalando asimismo acciones concretas necesarias a cabo antes de inversiones más ambiciosas que tiendan a valorizar el área.

En el caso de Villa Soldati, resulta estratégico intervenir mediante incentivos al mercado inmobiliario, especialmente en el área de los complejos habitacionales donde habita la mayoría de la población. Esto puede incluir la reforma de los departamentos, como así mismo la creación de incentivos para atraer inversores a la zona. Asimismo es fundamental desarrollar estrategias de prevención de asentamientos informales, tomando en consideración la expansión que los asentamientos existentes han tenido en los últimos años y la alta porosidad del sector, al disponer de amplias superficies de espacios vacantes.

Villa Zagala, primera corona metropolitana

El caso de Villa Zagala presenta un perfil más balanceado entre categorías socio-habitacionales: 40% de habitantes viviendo en loteos económicos, 36% viviendo en complejos habitacionales y 24% viviendo en informalidad. Respecto a los habitantes viviendo en loteos económicos, el nivel de cumplimiento de derechos es bajo, ya que si bien disponen de tenencia de suelo no disponen de suficientes infraestructuras ni equipamientos, especialmente espacios verdes, y las viviendas tienden a ser de materiales semipermanentes. La accesibilidad es buena, pero no suficiente, especialmente existiendo partes del barrio de difícil acceso por cuestiones de seguridad. El nivel de cumplimiento de obligaciones vecinales en este sector es alto, ya que no se registran micro-basurales y puede advertirse numerosas redes y organizaciones vecinales

TABLA 22

Resumen medición de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones en Villa Soldati.
Fuente: Elaboración propia.

Recursos	Factores	Derechos	Org. social	Obras públicas	Regul.
1) Suelo y vivienda	1.1. Seguridad en la tenencia de suelo	2	2	2	1
	1.2. Vivienda con superficie suficiente (no hacinamiento)	1	2	3	1
	1.3. Vivienda construida con materiales permanentes	2	2	3	1
	1.4. Vivienda con provisión segura a red de agua y cloacas	2	1	2	1
	1.5. Oferta transparente de alquileres y venta de viviendas económicas	4	2	2	2
Subtotal		11	9	12	6
2) Infraestructura	2.1. Provisión de agua potable disponible con control de calidad	4	2	2	2
	2.2. Servicio seguro de cloacas disponibles	2	1	2	2
	2.3. Suficientes drenajes que aseguren la no inundabilidad	2	1	2	2
	2.4. Suficiente energía para uso domestico y microempresa (electricidad y gas)	1	1	2	2
	2.5 Cobertura servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.	3	1	4	2
Subtotal		12	6	12	10
3) Equipamientos	3.1. Espacios verdes suficientes		2	1	2
	3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias suficientes	2	1	2	2
	3.3. Centros de salud de atención primaria suficientes	1	1	1	1
	3.4. Cobertura servicios de seguridad policial, bomberos y DC suficientes	1	1	1	1
	3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza suficientes	1	0	1	2
Subtotal		7	4	7	7
4) Accesibilidad	4.1. Pavimentos de calzadas suficientes para posibilitar movimiento vehicular	2	1	2	2
	4.2. Aceras suficientes promoviendo actividad peatonal y ciclística	1	1	1	2
	4.3. Transporte público guiado metropolitano disponible	3	2	3	2
	4.4. Colectivos locales disponibles		4	2	4
	4.5 Servicios de remis, taxis y motos disponibles	4	3	2	2
Subtotal		14	9	12	10
5) Sustentabilidad	5.1. Oferta de empleos y fuentes de generación de ingresos disponibles	2	2	2	2
	5.2. Diversidad de usos de suelo (porosidad), con tejido mixto.	1	2	2	3
	5.3. Diversidad de grupos sociales (según ingresos, culturas, etc.) residentes sin conflictos	1	0	2	1
	5.4. Espacios para ferias, talleres y micro-créditos disponibles	0	0	1	1
	5.5. Previsión de desastres y contaminación ambiental	1	1	0	0
Subtotal		5	5	7	5
Total		49	33	50	38

activas, participas y movilizadas que llevan adelante tareas de mantenimiento, cooperativas de construcción de viviendas y redes de generación de empleo y atención de problemáticas sociales diversas.

La formación de cooperativas auto-gestionadas es típico de la historia de este barrio. En relación a su marco regulatorio, impera tal como en toda la provincia de Buenos Aires la Ley 8912 que impone dimensiones mínimas de parcelamiento que suele superar las posibilidades económicas de la mayoría de los habitantes del barrio, llevando a que un número significativo de parcelas resultaran subdivididas en unidades habitacionales menores. Si bien existen mecanismos populares de promoción de la vivienda social, atrayendo habitantes de los asentamientos informales a migrar al barrio de loteo económico siguiendo procesos de auto-construcción, los mismos se mantienen en niveles informales, razón por la cual se le asignó un valor de un punto y medio en la escala. En cuanto a las obras públicas se advierte asimismo una enorme falencia en términos de infraestructura, pero satisfacción en nivel de pavimentos y equipamiento, destacándose especialmente el servicio brindado por el Hospital Belgrano como centro de la zona, por tales razones se le asignó un nivel de cumplimiento de un punto y medio.

En cuanto a los complejos, la lectura es de un alto nivel de cumplimiento de derechos, por lo que se le asignaron tres puntos en la escala, ya que disponen de todos los servicios y los materiales de construcción son permanentes y durables, careciendo solamente de ofertas de generación de empleo, prevención de desastres, tales como no separación de redes de drenajes y cloacas. Sin embargo, el nivel de obligación vecinal es bajo, por lo que se computan solo dos puntos, a causa principalmente de la presencia de micro-basurales. El marco regulatorio es limitado, calificado en dos puntos, si bien puede reconocerse que el complejo, a diferencia de Soldati posee una dinámica inmobiliaria mejor, ya que las unidades de departamentos se posicionan mejor y existe una rotación más alta que atrae sectores sociales de distintos niveles de ingresos. Estas evidencias de migración social ascendente indican pistas posibles para proponer intervenciones dirigidas al mejoramiento del barrio en su conjunto. En cuanto al nivel de obras públicas, los complejos alcanzan niveles satisfactorios, aunque todavía carecen de infraestructura básica como adecuados servicios cloacales y pluviales.

Los asentamientos informales presentan un nivel pobre de cumplimiento de derechos, evaluado en dos puntos, ya que solo acceden a una vivienda temporaria con una deficiente conexión a servicios domiciliarios y accesibilidad al resto de la ciudad. El nivel de obligación vecinal es aún más bajo, solo alcanza un punto en la escala de cumplimiento, resultado de la presencia de múltiples micro-basurales y problemas de limpieza a nivel domiciliario. También los niveles de cumplimiento del marco regulatorio y las obras públicas son



muy bajos, calificando con solo un punto. Una forma de revertir esta situación consiste en el estímulo al reciclado de industrias obsoletas en vivienda social, sobre todo en las proximidades de los asentamientos informales, incentivando de esta manera que sus habitantes migren a ofertas en sus inmediaciones dentro del mismo barrio, consolidando procesos de migración socio-habitacional ascendente (figura 81). La distribución de los asentamientos sobre la Avenida de los Constituyentes posibilitan su acceso a servicio público que inserta el subsector con el resto de la ciudad, pero la obsolescencia y ausencia de espacios públicos adecuados dificultan la accesibilidad al sub-sector, facilitando procesos de fragmentación. Tal fragmentación incide negativamente en las posibilidades de reversión de los procesos de expansión de la informalidad, haciendo que planes de regularización llevados a cabo en la zona no logran los impactos esperados. El plan de acción para este sector, debe tener en cuenta la acción simultánea entre cambios en los marcos regulatorios, de modo de encauzar la inversión informal en dirección de soluciones habitacionales complementarias de inversiones del estado en mejoramiento progresivo de infraestructuras y espacios públicos. La generación de oportunidades de empleo y planes de prevención de desastres, especialmente en el área de saneamiento y mayor control de la contaminación industrial, ocupan lugares destacados en la agenda local.

La tabla 22 presenta la síntesis del promedio de mediciones barriales en Villa Zagala.

La tabla expone la situación de un barrio con un limitado cumplimiento de derechos, 48/100, acompañado por una promisorio organización social, 45/100. El nivel de obras públicas en curso es significativo 45/100, acompañando la tendencia histórica de la zona. Las regulaciones tienden a ser escasas, alcanzando solo 39/100.

El gráfico resultante demuestra la necesidad de actuar en todos los frentes simultáneamente, requiriendo una buena complementariedad entre marcos

FIGURA 81

Propuesta de reciclado de industrias obsoletas en diversas formas de vivienda social, estimulando migración socio-habitacional ascendente.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 23

Resumen medición de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones en Villa Zagala.
Fuente: Elaboración propia.

Recursos	Factores	Derechos	Oblig.	Obras públicas	Regul.
1) Suelo y vivienda	1.1. Seguridad en la tenencia de suelo	3	3	2	1
	1.2. Vivienda con superficie suficiente (no hacinamiento)	3	2	3	1
	1.3. Vivienda construida con materiales permanentes	2	2	2	1
	1.4. Vivienda con provisión segura a red de agua y cloacas	1	1	1	1
	1.5. Oferta transparente de alquileres y venta de viviendas económicas	1	1	1	2
Subtotal		10	9	9	6
2) Infraestructura	2.1. Provisión de agua potable disponible	2	3	3	2
	2.2. Servicio seguro de cloacas disponibles	2	2	2	2
	2.3. Suficientes drenajes que aseguren la no inundabilidad	1	1	1	2
	2.4. Suficiente energía para uso doméstico y microempresa (electricidad y gas)	2	1	1	2
	2.5 Cobertura servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.	1	1	2	2
Subtotal		8	8	9	10
3) Equipamientos	3.1. Espacios verdes suficientes	1	1	2	0
	3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias suficientes	3	2	2	1
	3.3. Centros de salud de atención primaria suficientes	3	3	2	1
	3.4. Cobertura servicios de seguridad policial, bomberos y DC suficientes	2	2	1	1
	3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza suficientes	0	0	1	2
Subtotal		9	8	8	5
4) Accesibilidad	4.1. Pavimentos de calzadas suficientes para posibilitar movimiento vehicular	3	3	1	2
	4.2. Aceras suficientes promoviendo actividad peatonal y ciclística	2	1	2	2
	4.3. Transporte público guiado metropolitano disponible	2	1	1	2
	4.4. Colectivos locales disponibles	4	2	2	2
	4.5 Servicios de remis, taxis y motos disponibles	3	2	2	2
Subtotal		14	9	8	10
5) Sustentabilidad	5.1. Oferta de empleos y fuentes de generación de ingresos disponibles	2	3	2	2
	5.2. Diversidad de usos de suelo (porosidad), con tejido mixto.	2	3	2	3
	5.3. Diversidad de grupos sociales (según ingresos, culturas, etc.) residentes sin conflictos	1	2	2	2
	5.4. Espacios para ferias, talleres y micro-créditos disponibles	1	2	2	2
	5.5. Previsión de desastres y contaminación ambiental	1	1	3	1
Subtotal		7	11	11	8
Total		48	45	45	39

regulatorios y obras públicas. El diagrama plantea avanzar un nivel en el cumplimiento de derechos y obligaciones vecinales, proponiendo acciones simultáneas en el eje de regulaciones y de realización de obras públicas. Una cuestión central es la promoción de ofertas habitacionales e inversiones sociales, incluyendo incentivos a la inversión privada como a la regularización en el caso de asentamientos informales. Pero, como en el caso anterior, para lograr tales planes es necesario ampliar la base de la organización social para que sea sustentable, partiendo de una visión realista de la situación presente altamente limitada.

En el caso de Villa Zagala, la formulación de una estrategia de intervención deberá tomar en consideración el mejoramiento de los diversos conjuntos habitacionales trabajando sobre el fundamento del buen nivel de organización social, especialmente el mantenimiento edilicio a través de organizaciones de consorcios. Para impulsar el surgimiento de un mercado de hábitat social en la sección de lotes económicos, es necesario reformar las leyes de uso de suelo, no solo permitiendo sino inclusive promoviendo la subdivisión de lotes en dimensiones menores a los diez metros, de modo de satisfacer la demanda de viviendas en propiedad horizontal en la zona. La promoción de cooperativas, presente en la historia del barrio, ocupa un lugar central en esta propuesta.

Asimismo, este plan necesariamente deberá incluir la provisión de servicios de cloacas y drenajes junto a un proceso paulatino de reurbanización, previendo el esponjamiento de parte de los asentamientos donde construir más complejos habitacionales que permitan generar espacios verdes en una zona que parece haber alcanzado su saturación poblacional. Preocupa especialmente la presencia de un significativo número de fábricas obsoletas desocupadas, cuya ocupación significa el riesgo de expansión aun mayor de los asentamientos informales. También en este caso puede interpretarse que la porosidad del área implica un riesgo que debe ser tomando muy en cuenta desplegando una estrategia de generación y uso activo de espacios verdes con diversos propósitos. Al respecto, la construcción del centro de integración comunitaria sobre la Avenida de los Constituyentes próximo al Hospital Belgrano plantea un eje de transformación importante de considerar por sus implicancias posibles a futuro en un plan de revitalización de la zona.

Barrio San Carlos, Moreno, segunda corona metropolitana

El Barrio San Carlos presenta 88% de su población viviendo en loteo económico, un 1% en asentamientos informales y un 11% en complejos habitacionales. Este perfil de la población obliga a poner un énfasis mayor en la tipología lotes con servicio que resulta predominante. Tales viviendas auto construidas en general presentan niveles subestándar, lo cual ubica a la tipología

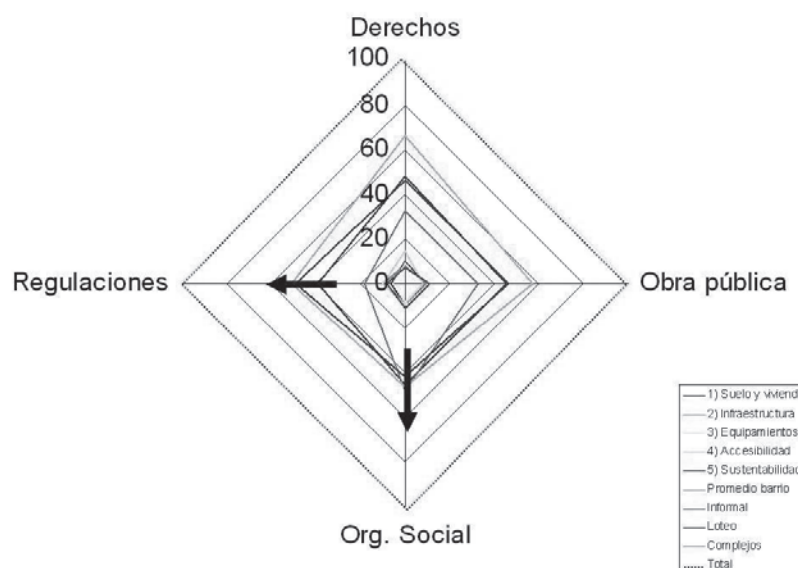


FIGURA 82

Esquema de "La Brújula" aplicado a Villa Zagala.

Fuente: Elaboración propia.

en el nivel uno de cumplimiento de derechos. Pero contrariamente a los otros casos, el nivel de obligaciones resulta destacado, incluyendo niveles significativos de higiene domiciliar y urbana, como asimismo un nivel generalizado de participación en organizaciones vecinales, incluyendo provisión de infraestructura básica, como es el caso de la provisión de gas y mantenimiento de espacios verdes. A nivel de marcos regulatorios, el área, tal como las otras estudiadas, tiende a sufrir normativas que no prevén los efectos de la segregación y no promueven mercados de vivienda social, pero a diferencia de los otros casos dispone de estímulos a nivel municipal al lote propio, minimizando la informalidad, lo cual se refleja en su bajo porcentual, y por esta razón se lo evalúa con un punto y medio. Del mismo modo, las obras públicas básicas se encuentran ausentes, reemplazadas en la mayoría de los casos por emprendimientos comunitarios, no obstante se reconoce la cobertura de necesidades básicas asignándole una puntuación también de un punto y medio.

Los complejos habitacionales, que en este caso comprenden tanto las tipologías construidas por el gobierno como aquellas emprendidas por diversas organizaciones filantrópicas, presentan un nivel de cumplimiento de derechos superior al del loteo económico, ya que precisamente estas viviendas por contar con asesoramiento técnico y asistencia de organizaciones externas, tienden a materializar unidades habitacionales de mayor calidad y con bajos niveles básicos de infraestructura de agua y saneamiento. Sin embargo, no alcanzan un nivel alto de cumplimiento en la escala ya que no cuentan con equipamientos suficientes y el nivel de accesibilidad es pobre, sobre todo a causa de la falta de pavimento que complica el acceso a las paradas de colectivos y medios de transporte público. Los habitantes de estos complejos presentan niveles de respuestas a sus obligaciones vecinales variadas, un punto inferior a los vecinos del barrio de loteos, ya que

TABLA 24

Resumen medición de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones. Barrio San Carlos, Moreno.
Fuente: Elaboración propia.

Recursos	Factores	Derechos	Oblig.	Obras públicas	Reg.
1) Suelo y vivienda	1.1. Seguridad en la tenencia de suelo	1	3	2	2
	1.2. Vivienda con superficie suficiente (no hacinamiento)	2	2	3	2
	1.3. Vivienda construida con materiales permanentes	2	2	1	2
	1.4. Vivienda con provisión segura a red de agua y cloacas	2	1	2	2
	1.5. Oferta transparente de alquileres y venta de viviendas económicas	1	2	1	2
Subtotal		8	10	9	10
2) Infraestructura	2.1. Provisión de agua potable disponible	1	3	2	2
	2.2. Servicio seguro de cloacas disponibles	0	2	1	2
	2.3. Suficientes drenajes que aseguren la no inundabilidad	1	1	1	2
	2.4. Suficiente energía para uso domestico y microempresa (electricidad y gas)	1	1	1	2
	2.5 Cobertura servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.	1	1	2	2
Subtotal		4	8	7	10
3) Equipamientos	3.1. Espacios verdes suficientes	2	1	0	0
	3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias suficientes	2	2	1	1
	3.3. Centros de salud de atención primaria suficientes	1	3	1	1
	3.4. Cobertura servicios de seguridad policial, bomberos y DC suficientes	0	1	1	1
	3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza suficientes	0	0	1	2
Subtotal		5	7	4	5
4) Accesibilidad	4.1. Pavimentos de calzadas suficientes para posibilitar movimiento vehicular	2	2	1	2
	4.2. Aceras suficientes promoviendo actividad peatonal y ciclística	1	0	2	2
	4.3. Transporte público guiado metropolitano disponible	2	1	1	2
	4.4. Colectivos locales disponibles	1	1	2	2
	4.5 Servicios de remis, taxis y motos disponibles	1	1	2	2
Subtotal		7	5	8	10
5) Sustentabilidad	5.1. Oferta de empleos y fuentes de generación de ingresos disponibles	1	3	1	2
	5.2. Diversidad de usos de suelo (porosidad), con tejido mixto.	1	3	2	3
	5.3. Diversidad de grupos sociales (según ingresos, culturas, etc) residentes sin conflictos	1	2	2	2
	5.4. Espacios para ferias, talleres y micro-creditos disponibles	0	1	1	2
	5.5. Previsión de desastres y contaminación ambiental	0	1	2	1
Subtotal		3	10	8	8
Total		27	40	36	43

a diferencia de no presentar el mismo nivel de compromiso con la higiene pública, se advierte la presencia de micro-basurales.

Finalmente, en lo que respecta a los asentamientos informales, se reconoce un nivel de derechos muy limitado, alcanzando solo un punto, ya que los habitantes no disponen de vivienda digna ni infraestructura, escasa accesibilidad y ausencia total de oportunidades de generación de empleo y prevención de riesgos; un nivel de obligaciones vecinales también muy bajo, por la ausencia de compromiso en participar en la higiene urbana y domiciliaria y en ninguna otra forma de participación o movilización; y un nivel muy pobre de marcos regulatorios, no obstante proveyendo una estructura precaria de supervivencia. Del mismo modo, el nivel de obras públicas resulta limitado solo a grifos de agua y salas de primeros auxilios, por esta razón se lo califica con un nivel de cumplimiento un factor, solamente.

La tabla 23 presenta el resumen del promedio de medición de derechos, organización, obras públicas y regulaciones.

La tabla 23 da cuenta de un bajo nivel de cumplimiento de derechos, 27/100 que contrasta con un relativamente alto nivel de organización social, 40/100. Resulta promisorio que el nivel de realización de obras públicas es aunque todavía bajo, en crecimiento, 36/100, y un nivel aceptable de regulación 43/100. El gráfico resultante (figura 83) revela un sector urbano con grandes falencias y que requiere mucho trabajo simultáneo, especialmente en el campo de las obras públicas como de las normativas, y la toma de conciencia de su incipiente nivel de organización social para poder avanzar en la construcción de derechos. En el segmento de regulaciones, es claro que la generación de un mercado de viviendas de bajo costo demanda influir en los patrones de subdivisión de suelos, permitiendo lotes de dimensiones menores, como asimismo estímulos financieros para la densificación de loteos actualmente ocupados por viviendas de planta baja. Puede verificarse en tales viviendas un alto nivel de hacinamiento dada la incapacidad de las familias de afrontar expansión de sus unidades para alojar dignamente a los distintos integrantes de sus familias. El establecimiento de fondos revolventes de micro-créditos para viviendas con talleres donde llevar a cabo actividades generadoras de empleo son estrategias posibles para apuntar al cumplimiento de derechos tanto a la vivienda como a la generación de empleo, entre otras. Dado que el barrio posee un bajo nivel de cumplimiento de organización social vecinales, el plan de acción sugiere la posibilidad que algunos componentes del plan de acción sea implementado con participación y movilización comunitaria, de modo de fortalecer el sentido de obligación y compromiso con el desarrollo barrial. En el campo de obras públicas, se plantea avanzar en la realización de prioridades para

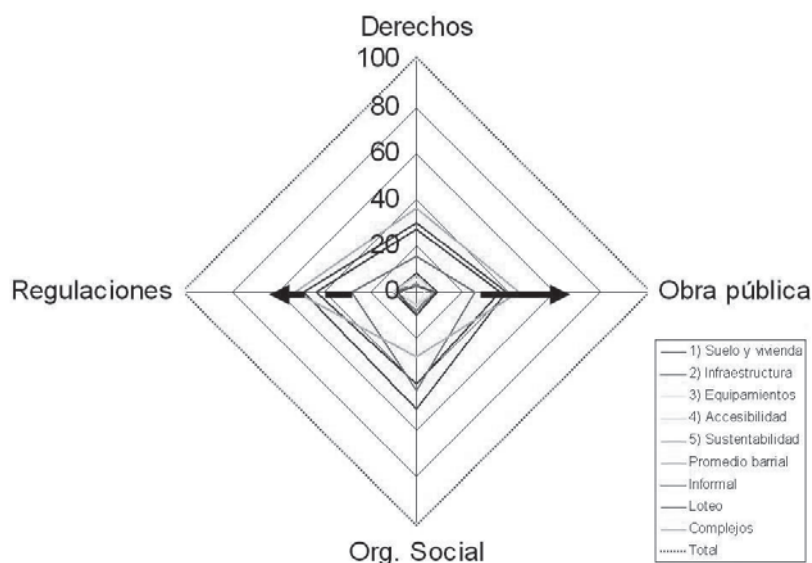


FIGURA 83

Esquema de "La Brújula" aplicado al Barrio San Carlos, Moreno.

Fuente: Elaboración propia.

el desarrollo barrial, sobre todo la construcción de pavimentos que permitan la fluidez en el tránsito y una mejor accesibilidad. También se destaca la provisión de redes de cloacas y provisión de agua potable, que al ser de pozo en muchos casos, corre el riesgo de resultar contaminada por los efluentes cloacales, en los próximos años. Igualmente, la construcción de buenos drenajes que eviten inundaciones en el sector es una prioridad atendible.

También se plantea la construcción de escuelas y servicios de salud que brinden el necesario servicio al barrio, sin diferenciación de subsectores, aportando de esta manera a superar la fragmentación entre subsectores. Se plantea asimismo la realización de vivienda social a través de estructuras sociales pre-existentes tales como cooperativas y diversos grupos auto-organizados. La intención es aportar a la construcción de viviendas pero al mismo tiempo apuntar a la generación de ingresos con actividades microempresarias con base en la vivienda, tal como comercios y pequeños talleres. Una cuestión fundamental al respecto es la provisión de energía y pavimentos para que tales actividades puedan resultar competitivas, aún para satisfacer el mercado local barrial. La creación de espacios de exhibición y venta de productos del barrio resulta una prioridad para fomentar el desarrollo de oportunidades de generación de empleo e ingresos en la zona.

El Barrio San Carlos, en Moreno, presenta según "La Brújula" muchas oportunidades para intervenir a partir de una estrategia de fomento del lote económico, pero introduciendo mecanismos regulatorios que incentiven la valorización del sector. Uno de estos mecanismos ha sido ya implementado en la historia del barrio y tiene que ver con la formación de agrupaciones específicamente dirigidas a la formación de cooperativas para la producción y el mejoramiento habitacional. Asimismo cabe observar que las zonas

**FIGURA 84**

Microcréditos para viviendas y pequeños talleres de base doméstica.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001. INDEC.

próximas a las estaciones del transporte público presentan densidades muy bajas que impiden la financiación de grandes obras de infraestructura. Al respecto, las normativas necesitan tomar en consideración la necesidad de densificar el barrio de modo de hacer viable la provisión de infraestructuras básicas. Desde la perspectiva de las obras públicas se impone la realización de medidas que mejoren la accesibilidad a la zona, en particular la provisión de paradores, y centros de transferencias que mejoren la conectividad del barrio con el resto de la ciudad. El pavimento es un objetivo a mediano plazo que el plan necesita contemplar, al igual que otras infraestructuras y equipamiento básicos, tales como centros comunitarios y de salud, contando con el buen nivel de responsabilidad que demuestran los diversos vecinos. Aunque existen lotes vacíos, la poca extensión de la informalidad revela que existen mecanismos de auto regulación comunitaria que parecen funcionar adecuadamente.

Barrio Padre Varela, Luján, en la extrema periferia.

El Barrio Padre Varela presenta 95% de sus habitantes viviendo en loteos económicos, solo 1% en complejos habitacionales y solo el 3% en asentamientos informales. Dado el bajo nivel de ingreso de la población, esta estadística revela en sí misma la poca presencia del Estado en los problemas urbano-habitacionales de la zona, revelando carencia de cloacas, uno de los temas cruciales demandado por los vecinos. Ante este panorama de lotes con viviendas autoconstruidas, sumamente precarias, la puntuación asignada alcanza apenas un punto por tratarse recurrentemente de viviendas realizadas con materiales transitorios, con escasas infraestructuras y prácticamente sin equipamientos propios.

La tabla 24 presenta la síntesis del promedio barrial de cumplimiento de derechos, nivel de organización social, realización de obras públicas y regulaciones

La tabla 24 refleja un nivel muy bajo de cumplimiento de derechos, 14/100 que se corresponde con un bajo nivel de organización social, 19/100. A su vez también son igualmente bajos los niveles de inversión en obra pública y regulaciones, 31 y 30/100. Las acciones

que el gráfico está sugiriendo involucran las tres dimensiones, organización social, regulaciones y obra pública.

A pesar de ello, puede advertirse un nivel considerable de cumplimiento de organización social, no registrándose micro-basurales, lo cual lleva a una puntuación de “dos” en la escala. Desde el punto de vista normativo, el área solo dispone de la ley de usos de suelo, pero carece de mecanismos de captación y distribución de plusvalías. La zona ha sido históricamente ignorada en los planes de desarrollo urbano, por lo cual se ha expandido esencialmente en forma espontánea. La provisión de pavimento determina en buena medida hasta dónde alcanza la urbanidad y posibilidades de progreso, confinando al resto de los vecinos a zonas cuyo acceso se encuentra restringido los días de lluvias. Esto implica un estigma importante para tales vecinos, que resultan discriminados por ser más vulnerables que el resto, no solo por la restricción en sus movimientos sino que también resultan inundados en la temporada de mayores lluvias.

Los habitantes de los complejos poseen un nivel de derechos ligeramente mayor, de un punto y medio, ya que disponen de tenencia segura y una vivienda construida con materiales permanentes, pero con problemas serios de mantenimiento y de infraestructura, lo cual no les permite alcanzar los dos puntos. Asimismo, el nivel de obligación urbana es menor que en los loteos, alcanzando un punto y medio, ya que se registran problemas de higiene y no se verifica compromiso en el mantenimiento edilicio ni participación en agrupaciones vecinales. El marco regulatorio y el nivel de obras públicas, más allá de la propia construcción del complejo, apenas alcanza un punto y medio, ya que prácticamente no se registran emprendimientos de obras públicas en el momento, ni por parte del Estado ni de organizaciones filantrópicas tal como la Iglesia Católica, que tiene una presencia muy importante en el área.

Los asentamientos informales se encuentran limitados en sus derechos, alcanzando apenas medio punto, ya que las viviendas son construidas con materiales precarios, sin tenencia de suelo y sin ningún tipo de infraestructuras. También es escaso el nivel de organización social urbanas, registrándose micro-basurales y no existiendo prácticamente ningún nivel de participación o movilización de la comunidad en pro de mejorar sus condiciones de vida y sus derechos. A nivel de marcos regulatorios, estos asentamientos no alcanzan a desarrollar mecanismos que promuevan el desarrollo local o el hábitat social, lo cual los ubica en un nivel muy bajo, apenas medio punto. Igualmente a nivel de obras públicas se revela una carencia muy marcada y por eso se le asignó también medio punto en la escala de cumplimiento.

El gráfico resultante revela un enorme desafío dado el bajo cumplimiento de derechos y organización social, la falta de un marco regulatorio adecuado

y de obras públicas dirigidas a revertir esta situación. El plan de acción propuesto tiende a avanzar en el cumplimiento de derechos, priorizando el involucramiento de los vecinos potenciando el sentido de organización social a través de nuevas regulaciones que faciliten la seguridad en la tenencia del suelo, e incentivos a la construcción de vivienda social, y la realización de obras públicas, sobre todo pavimento que permita evitar el factor de segregación y fragmentación de sectores que viven en calles de tierra, con todos los inconvenientes que esto presenta.

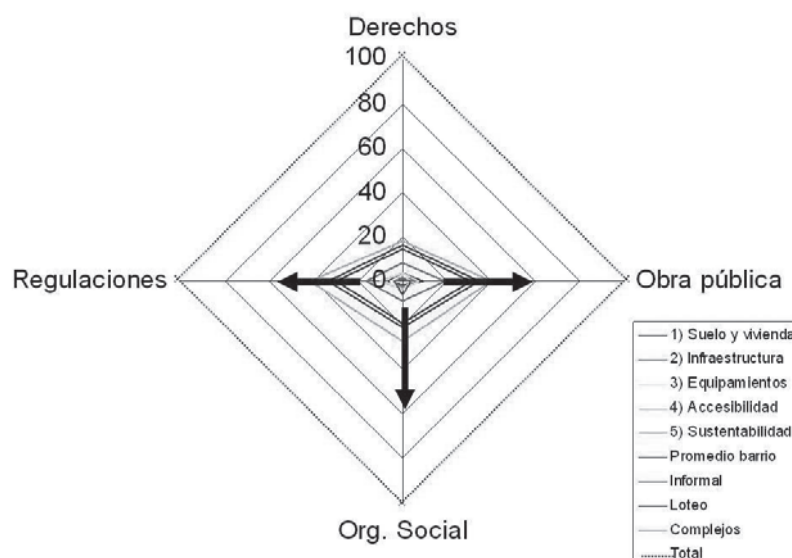
Las conclusiones de “La Brújula” aportan insumos para la discusión crítica de las estrategias a aplicar en cada caso. La formulación de propuestas alternativas, el próximo paso en la metodología propuesta se encuentra guiado con el fin de intervenir en la forma de modificaciones a los marcos regulatorios existentes, en algunas de las distintas alternativas que fueran explicadas en el primer capítulo, y/o en la realización complementaria de obras públicas.

El Barrio Padre Varela es el más vulnerable de los cuatro casos de análisis, demandando un plan que plantee una transformación significativa del sector en sus distintos aspectos. Un plan de obras públicas, en particular cloacas, pavimentos y pluviales de modo de minimizar el impacto de la segregación y las inundaciones. Sobre esta base, se pueden plantear mecanismos de regulación más efectivos, pero está claro que si las obras imprescindibles no se encuentran realizadas, se desdibuja el sentido mismo de los derechos básicos asociados al proceso de urbanización y se transforma en una sumatoria de edificios sin estructura urbana, en la que los habitantes sobreviven pero escasamente tienen oportunidades de generar mejores condiciones de hábitat. Esta situación se agrava además por el bajo nivel de organización social urbanas, empeorando la situación general.

Los pasos que prevé “La Brújula” incluyen la confección de un mapa donde volcar las propuestas más relevantes para las tres tipologías, tomando en consideración las debilidades reconocidas en el ejercicio realizado. Esto se traduce en una etapa concreta en la que se confecciona dicho mapa y en el que se territorializan las obras públicas necesarias de realizar y los mecanismos de gestión recomendados para llevarlos a cabo, incluyendo captación de plusvalías, etc. La recomendación de finalizar con un pacto barrial, apunta a solidificar estas propuestas en un plan integral que pueda ser validado por los diversos actores sociales.

4.5. Los múltiples usuarios de “La Brújula”

La presentación de “La Brújula”, su metodología y su aplicación a los casos de estudio, ilustra posibles utilidades por parte de diversos actores sociales. A continuación se realiza una breve reseña de sus aportes a distintos destinatarios.



A nivel ideológico: “La Brújula” materializa el concepto del *Derecho a la Ciudad* en la práctica de la planificación urbana-habitacional. Como fuera explicado previamente, se interpreta la introducción del *Derecho a la Ciudad* al planeamiento territorial, como un factor central de cambio y transformación, desde una actitud puramente reguladora administrativa a la materialización de principios de cambio y desarrollo social.

FIGURA 85

Esquema de “La Brújula” aplicado al barrio Padre Varela, Luján.
Fuente: Elaboración propia.

A nivel operativo, “La Brújula” propone pasos concretos para indagar la realidad y descubrir caminos superadores a través de la acción concertada de distintos actores y mejor articulación de los recursos del estado. Propone en el fondo, superar el falso dilema entre obras públicas y regulaciones urbanas, procurando articular ambas en pro de construir derechos en forma complementaria de la organización social. En este sentido, solo se entiende la construcción de derechos a partir del desarrollo paralelo de la organización social. El proceso de urbanización es un factor de transformación, del territorio, pero sobre todo de sus habitantes, quienes aprenden que trabajando juntos

FIGURA 86

Construcción de pavimento como obra estratégica para desarrollo barrial superando segregación y fragmentación.
Fuente: Elaboración propia.

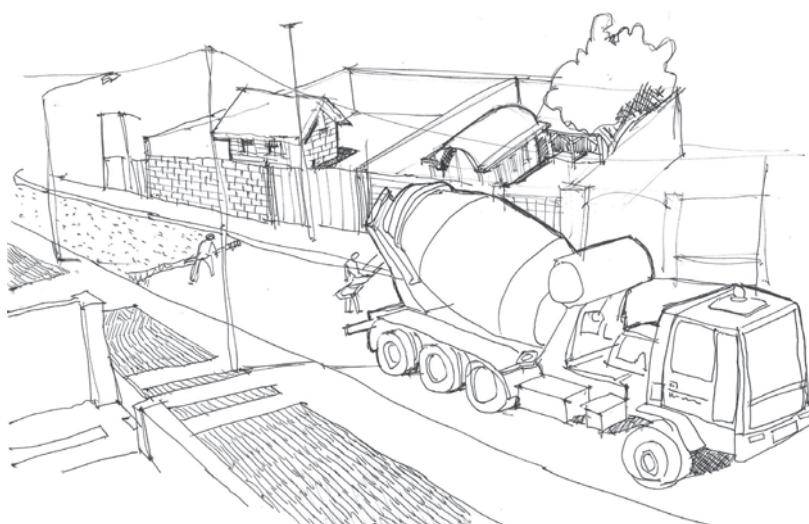


TABLA 25

Resumen promedio de derechos, organización social, obras públicas y regulaciones.
Fuente: Elaboración propia.

Recursos	Factores	Derechos	Oblig.	Obras públicas	Regul.
1) Suelo y vivienda	1.1. Seguridad en la tenencia de suelo	1	0	2	1
	1.2. Vivienda con superficie suficiente (no hacinamiento)	1	0	3	1
	1.3. Vivienda construida con materiales permanentes	1	1	2	1
	1.4. Vivienda con provisión segura a red de agua y cloacas	1	0	1	1
	1.5. Oferta transparente de alquileres y venta de viviendas económicas	0	1	1	2
Subtotal		4	2	9	6
2) Infraestructura	2.1. Provisión de agua potable disponible	1	1	2	1
	2.2. Servicio seguro de cloacas disponibles	0	0	1	1
	2.3. Suficientes drenajes que aseguren la no inundabilidad	0	0	1	1
	2.4. Suficiente energía para uso doméstico y microempresa (electricidad y gas)	0	1	1	1
	2.5 Cobertura servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.	1	1	2	1
Subtotal		2	3	7	5
3) Equipamientos	3.1. Espacios verdes suficientes	2	2	0	0
	3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias suficientes	1	1	1	1
	3.3. Centros de salud de atención primaria suficientes	0	1	1	1
	3.4. Cobertura servicios de seguridad policial, bomberos y DC suficientes	0	0	1	1
	3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza suficientes	0	0	1	2
Subtotal		3	4	4	5
4) Accesibilidad	4.1. Pavimentos de calzadas suficientes para posibilitar movimiento vehicular	0	1	1	2
	4.2. Aceras suficientes promoviendo actividad peatonal y ciclística	0	0	1	2
	4.3. Transporte público guiado metropolitano disponible	1	1	1	2
	4.4. Colectivos locales disponibles	2	1	2	2
	4.5 Servicios de remis, taxis y motos disponibles	1	1	2	2
Subtotal		4	4	7	10
5) Sustentabilidad	5.1. Oferta de empleos y fuentes de generación de ingresos disponibles	1	1	1	1
	5.2. Diversidad de usos de suelo (porosidad), con tejido mixto.	0	2	1	1
	5.3. Diversidad de grupos sociales (según ingresos, culturas, etc.) residentes sin conflictos	0	1	1	1
	5.4. Espacios para ferias, talleres y micro-créditos disponibles	0	1	1	1
	5.5. Previsión de desastres y contaminación ambiental	0	1	0	1
Subtotal		1	6	4	4
Total		14	19	31	30

pueden lograr conquistar derechos y participar para guiar al estado en la mejor utilización de sus recursos. Entre los distintos actores sociales que juegan un rol fundamental en el uso de este instrumento puede identificarse:

Asociaciones barriales: Este actor, muchas veces materializado en la forma de sociedades de fomento, juega un rol fundamental para poner en práctica los principios del planeamiento territorial participativo. Se entiende a las asociaciones vecinales como la institución central para lograr los consensos necesarios entre vecinos para legitimar los planes ya que la práctica de la planificación no se concibe sino intrínsecamente vinculada a la participación y consenso de los vecinos. De todas maneras, la presencia de las asociaciones vecinales no suele ser suficiente para operar sobre procesos urbanos complejos, que requieren saberes especializados e involucran decisiones políticas y administrativas. Por lo tanto los técnicos ocupan, junto a estas asociaciones, un papel fundamental. “La Brújula”, al simplificar procesos complejos, busca ayudar a la comprensión de los fenómenos urbanos por parte de los vecinos y, al mismo tiempo, ayudar a consensuar un diagnóstico técnico que sirva como base para elaborar alternativas posibles de solución de los problemas más relevantes.

Cooperativas barriales: Como fuera analizado a lo largo de los casos de estudio, en barrios segregados y fragmentados, la organización popular para la producción de hábitat juega un rol central en la articulación de esfuerzos populares en pro de generar hábitat social, microempresas, o bien formas de ahorro afrontables con sus propios recursos. Por lo tanto, es importante contar con los marcos regulatorios necesarios para darle sustentabilidad en el tiempo a tales esfuerzos. Las cooperativas juegan un papel central en la construcción de barrios populares. Sin embargo, la falta de instrumentos de análisis de la realidad contextual, suele impedirles diseñar estrategias para solucionar aquellos problemas habitacionales que exceden el universo de sus asociados.

Asociaciones empresariales: Pueden ser por ejemplo comerciantes, industriales, inmobiliarios, etc. y expresan intereses sectoriales que cuando se encuentran bien encauzados sirven para sustentar, aportando recursos, al desarrollo de planes de desarrollo barrial y prevención de problemas diversos. Como se explicara en los distintos ejemplos, las asociaciones empresariales suelen jugar en diversos países roles muy importantes en planes de renovación y revitalización barrial, mediando entre los intereses de sectores populares y el Estado a favor de un desarrollo equilibrado del barrio. “La Brújula” resulta especialmente útil en este caso para construir posibles escenarios a futuro de desarrollo barrial, ciertamente muy útil para definir inversiones y analizar su potencial rentabilidad. En la medida en que los empresarios, a partir de instrumentos fundamentados pueden determinar el futuro probable de

un sector urbano, tenderán a invertir con mayor convicción ya que percibirán que las reglas de transformación y renovación de ese sector son explícitas y se está haciendo algo para consolidar su marco regulatorio.

Funcionarios municipales: Representan la instancia pública más próxima al vecino y por ello “La Brújula” les proporciona un esquema de acción entre la adaptación de los marcos regulatorios existentes a la identificación y gestión de obras públicas prioritarias que permitan la transformación positiva de los barrios. En “La Brújula”, esta instancia de gobierno se destaca en la formulación de los planes urbanos, que sirven de marco a los cambios normativos propuestos a nivel barrial.

Gobiernos provinciales: Disponen de marcos regulatorios y recursos de obras públicas a escala provincial, para lo cual “La Brújula” aporta insumos conceptuales y operativos que facilitan el diálogo con los funcionarios municipales, dentro del propio aparato del Estado, y ambos conjuntamente con las diversas organizaciones académicas.

Empresas de servicios públicos: “La Brújula” al contener un esquema para identificar aquellas áreas que están afectando el cumplimiento del pleno *Derecho a la Ciudad* por parte de los habitantes de un determinado barrio, las empresas proveedoras de servicios, sean estos públicos o privados, tienden a enmarcarse en un determinado rol y desafíos a alcanzar. La metodología propuesta, al ser abarcativa de diversas dimensiones de análisis, facilita la consideración de variables que tienden a ser medidas en formas totalmente diferentes, tales como provisión de agua, espacios verdes, energía o transporte. “La Brújula” plantea un esfuerzo de síntesis de modo de entender mejor cuáles son los desafíos para la gestión local y cuáles pueden ser las mejores alternativas para enfrentarlas.

Organizaciones académicas: “La Brújula”, al proporcionar un instrumento de análisis y transformación de la realidad abre interrogantes y posibilidades de desarrollo nuevos que en la medida en que generen escuelas de pensamiento y nuevas formas de conceptualizar la gestión urbana, proporciona sustentabilidad a la investigación en temas de planeamiento urbano y habitacional.

Organizaciones internacionales: Múltiples organismos internacionales, como la agencia UN Hábitat, de la cual este proyecto abreva significativamente, como asimismo el Banco Mundial, y otros, aportan metodologías que “La Brújula” recoge e intenta aplicar específicamente al contexto de la Argentina. Será interesante descubrir en qué medida la aplicación de “La Brújula” en diversos casos en la región presenta similitudes y diferencias con otras metodologías concebidas a nivel global para responder al desafío de introducir en la práctica del planeamiento territorial principios de *Derecho a la Ciudad* a escala barrial.

REFLEXIÓN FINAL

“LA BRÚJULA” Y LAS DIRECCIONES POSIBLES PARA EL CAMBIO

El recorrido conceptual desarrollado por esta publicación plantea algunos problemas claves para entender las causas del incumplimiento del *Derecho a la Ciudad* y direcciones posibles para el cambio en la práctica de la planificación urbana habitacional. Aunque parezca una verdad de Perogrullo, es importante partir de la base que la presencia de poblaciones mal alojadas es esencialmente un problema de la planificación: no se pensó adecuadamente en la generación y regulación de ofertas habitacionales diversas, de modo que todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos, puedan acceder a una vivienda digna. Más allá de las raíces socioeconómicas de la precariedad habitacional, puede que se trate de un problema de falta de obra pública o puede que no se hayan generado los mecanismos adecuados para controlar la especulación inmobiliaria, que lleva a que el suelo urbano y las viviendas adquieran valores imposibles de pagar para las clases populares. Probablemente sea consecuencia de las dos cosas, y es necesario determinar específicamente qué obras públicas es importante construir y qué regulaciones deberían aplicarse para corregir distorsiones del mercado.

Este es un primer tema que este trabajo intenta responder: ¿Cuáles son las causas del deterioro urbano-habitacional? La bibliografía internacional especializada en el tema plantea una multiplicidad de razones que varían de acuerdo a la realidad social, económica, ambiental y urbana de cada país. La comparación de cuatro barrios de la metrópoli de Buenos Aires, comparando sus respectivos subsectores formales, informales y de vivienda social, a su interior y entre sí, proporcionó insumos para desentrañar las causas más profundas que llevaron a que tales barrios tendieran a su degradación. La historia de cada barrio proporciona a su vez, claves para entender cómo cada período condiciona la evolución barrial en función de diversas estrategias de intervención aplicadas. Este aporte indica una dirección importante para el cambio: En lugar de insistir con programas generales, aplicados indiscriminadamente de la situación o grado de evolución

de cada barrio, tales como los programas de mejoramiento barrial, es importante desarrollar diagnósticos específicos de cada barrio que permitan explicar cuales son los factores claves que explican su deterioro para a partir de su conocimiento, intervenir en ellos con objetivos y estrategias adecuadas.

Esta primera dirección hacia el cambio, abre nuevas posibilidades. Un tema central indagado en el trabajo consistió en descubrir los factores que definen el Derecho a la Ciudad. Un gran debate en torno a cuales son los factores centrales que definen el derecho es presentado en la bibliografía citada. Para los principales referentes teóricos, este derecho se asocia a la libertad y posibilidad de todos los habitantes de gozar del bienestar y progreso que las ciudades engendran. No se trata de asegurar la disponibilidad de viviendas, agua y saneamiento o transporte público, sino de todos estos bienes, además de la posibilidad de trabajar y adquirir conocimientos que permitan la supervivencia y desarrollo de todos. Pero un aporte del trabajo es entender que el derecho se construye con organización social. Y el recorrido por los casos de análisis tiende a demostrar que donde surgieron derechos barriales hubo, en mayor o menor medida, algún nivel de responsabilidad vecinal en reclamarlo y facilitar su materialización.

Una tercera temática explorada por el proyecto es la diferenciación entre tipologías socio-territoriales y la creciente fragmentación intra barrial. En este sentido, el trabajo señala que existe una correspondencia entre localización barrial y tipologías socio-habitacionales para satisfacer niveles de cumplimiento de derechos, como asimismo, niveles de organización social. Pudo advertirse que la tendencia a la fragmentación barrial, en general, esta asociada a la discontinuidad de la trama urbana y la falta de ofertas de vivienda social afrontable para los recursos con que cuentan los habitantes, que lleva a la movilidad social descendente que se caracteriza por sectores que migran de la formalidad, tanto departamentos en los complejos, como viviendas auto-construidas en loteos económicos, a la informalidad.

Un tema desarrollado en forma específica y que indica direcciones importantes para el cambio es la cuestión del desarraigo. Parte de las preguntas claves a los habitantes de los sectores de estudio consistió en su voluntad de permanecer en el barrio, si tuviesen la oportunidad de migrar. El desarraigo, del campo a la ciudad, en su primera fase hace ya más de medio siglo, y desde barrios marginales a otros barrios aún más marginales, más recientemente, marca la historia de los casos de estudio. El tema del desarraigo ha sido escasamente incorporado en los estudios urbanos que por una tradición romanticista y de idealización de la pobreza continúa sosteniendo que los barrios marginales son el destino elegido por sus habitantes, cuando en realidad suelen ser sencillamente su única opción de supervivencia. Esto no quita que, como se expresa en las entrevistas, muchos de sus habitantes reivindiquen sus barrios exaltando sus virtudes. Es importante destacar la importancia de la libertad en la elección de hábitat como una parte esencial del Derecho a la Ciudad, evitando caer en reduccionismos académicos de repetir el esquema de “reservas” o espacios segregados donde viven las poblaciones pobres y marginales. Evitar confinar a tales poblaciones es parte del objetivo de inclusión de sus barrios en los procesos de planificación de la ciudad como conjunto.

Cómo intervenir para resolver estos problemas constituye el tema central del Manual. Tradicionalmente, las respuestas provinieron de la realización de obras públicas, sobre todo vivienda, pero cada vez más infraestructuras diversas y regularización de asentamientos informales. Pero como el trabajo intenta demostrar, cada vez más surge con mayor nitidez la importancia de complementar tales obras con regulaciones adecuadas del desarrollo urbano. La cuestión de la plusvalía urbana, es decir, el mayor valor adquirido a partir del proceso de urbanización y las inversiones públicas y privadas desplegadas en un determinado territorio, condiciona en qué medida las obras públicas realmente ayudan a incluir socialmente a poblaciones marginales, o por el contrario, contribuyen a su exclusión.

Como los casos de estudio ilustran, los barrios en los que puede advertirse un nivel significativo de inversión en obras públicas tienden a ser los más segregados. Las razones son, por una parte, que tales obras fueron realizadas en el contexto de erradicaciones forzadas de poblaciones en zonas prestigiosas de Buenos Aires a su periferia. Además, tales operaciones fueron realizadas sin ningún tipo de regulaciones urbanas que ordenaran el desarrollo barrial, lo cual produjo que áreas de clase media-baja, devinieran rápidamente en zonas degradadas que facilitarían la proliferación de la informalidad.

Otra dimensión de análisis relevante incorporada en las páginas previas es la cuestión de la multiculturalidad como factor de desarrollo. El trabajo aporta el análisis de la influencia de diversas culturas proporcionada por la inmigración internacional, introduciendo en los barrios

un recurso esencial para su desarrollo. Pero advierte asimismo que aunque ese recurso constituye un capital muy relevante a futuro, es al mismo tiempo un factor de conflicto que debe prevenirse. Dentro de esta dimensión de prevención de conflicto, la competencia por recursos escasos, tales como la infraestructura y el equipamiento, es otra dimensión de análisis que fue abordada buscando descubrir en qué medida se reconocen en ciertas estructuras de organización vecinal, mecanismos de consenso en el uso y producción de bienes estratégicos para el desarrollo sustentable barrial.

Estos bienes y servicios urbanos son costosos en su producción y en su uso, y por eso son financiados por el conjunto de la población a través de diversos impuestos. Pero si un sector de la población no accede a estos servicios, el Estado tiene la obligación de atenderlos, no solo en la emergencia de una inundación o un terremoto, sino encontrando soluciones viables a largo plazo. De otro modo ocurre la peor de las catástrofes: la pobreza crónica minando el espíritu de los excluidos a aceptar su postergación o a reaccionar en forma violenta. Ninguna de estas opciones es recomendable, ya que ambas conducen a la degradación del ser humano y su libertad de vivir pacíficamente con sus vecinos.

Pueden detectarse factores recurrentes en la proliferación de los problemas urbano-habitacionales expuestos, que se relacionan con cuestiones de localización, densidad, regulaciones y obras públicas. Tales recurrencias son identificadas en este trabajo para delinear posibles instrumentos de análisis de la realidad, en función de los cuales justificar determinadas estrategias de intervención. He ahí el sentido de “brújula” que la publicación busca aportar: proporcionar conceptos y metodologías que ayuden a encontrar el rumbo a quienes por cuestiones profesionales, compromisos comunitarios o por voluntad personal, deciden participar en procesos de planificación barrial.

Obviamente, el desafío de la planificación urbana-habitacional entraña una enorme complejidad, ya que involucra trabajar con organizaciones y personas con intereses generalmente contrapuestos. Por esta razón, el marco teórico intenta explicar de dónde procede la planificación urbana-habitacional, qué lecciones pueden obtenerse de los esfuerzos realizados a lo largo de su historia y cuál es el estado de la cuestión actualmente. Se hace especial hincapié en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, seguida por la Declaración del Derecho a la Vivienda Digna, adoptada por la Constitución Nacional Argentina, y el *Derecho a la Ciudad*, más recientemente, ya que se sostiene que en esta evolución conceptual se encuentran los fundamentos para replantear la práctica de la planificación tanto urbana como habitacional.

Un aporte central de este trabajo que indica una dirección para el cambio en términos de la investigación es tratar ambas cuestiones, lo urbano y lo habi-

tacional como piezas indivisibles e interdependientes. La separación “técnica” entre lo urbano, por un lado, y lo habitacional, por el otro, entraña razones profundamente ideológicas relacionadas con la gestión de la renta urbana y la compensación de su concentración, a través de programas de obras públicas que en ocasiones legitiman la concentración de la pobreza en territorios segregados y fragmentados.

En la medida en que se puede avanzar en el conocimiento del impacto de las normativas y de las obras públicas en el logro de una vivienda y servicios urbanos para los distintos habitantes de la ciudad, es posible desarrollar estrategias de intervención en las causas de los problemas, más que simplemente aplicar medidas cosméticas para encubrir sus consecuencias.

La metodología propuesta por “La Brújula”, como asimismo su marco teórico y casos de análisis utilizados para corroborar/refutar hipótesis, constituyen un intento de trascender el ámbito puramente académico y aportar una herramienta útil para la gestión urbana-habitacional. El esfuerzo está puesto en trascender el análisis teórico para sistematizar algunas ideas en torno a las cuales ya existe consenso respecto a su capacidad de conducir a soluciones posibles. La búsqueda de sistematización conceptual ha sido acompañada por el esfuerzo en construir metodologías que ayuden a orientar la búsqueda de soluciones. De ahí el concepto de brújula, que independientemente de los mares por los que se navegue siempre indica una dirección a seguir. Las diversas etapas presentadas solo intentan estructurar el pensamiento de modo de facilitar las acciones necesarias a emprender y los resultados que deben esperarse en cada instancia. No se trata de una receta a seguir, por el contrario, es una indicación de los caminos posibles para trabajar conjuntamente los vericuetos de las gestiones públicas, con el fin de encontrar nuevos caminos que permitan superar los desafíos presentes y futuros que se presentan en la construcción del hábitat popular y la ciudad moderna.

En esta búsqueda, “La Brújula” es sólo un medio para la exploración de soluciones posibles y construcción de consensos sobre las causas de los problemas barriales. Este carácter exploratorio y de consenso es su potencial mayor para operar en el campo de la planificación urbana-habitacional. Y al respecto, es necesario que como instrumento incorpore los medios más eficaces para generar datos seguros, pero al mismo aceptables por parte de la población. Los medios tecnológicos modernos hacen posible lo que en otro tiempo hubiera sido imposible. La participación comunitaria, apoyada ahora por tales medios permite construir consensos de modo que la conciliación entre derechos y organización social pueda hacerse realidad. De alguna manera, “La Brújula”, más allá del contenido puramente técnico que intenta construir, incluye también una pauta ética para entender que un barrio, o un espacio físico compartido por diversos grupos sociales,

necesita el esfuerzo mancomunado de todos sus integrantes para llevar adelante procesos de gestión exitosos. En la medida en que los barrios se fragmenten en sus reclamos ante las autoridades entre subsectores con distintos grupos sociales, la causa barrial, el espacio de todos, pierde fuerza y termina en inercia. Ese es un mensaje central de “La Brújula” y ha sido un tema recurrente en la investigación.

En cuanto a la segregación y la fragmentación, no se espera definir una respuesta única y contundente sobre estas cuestiones, ya que las mismas pueden responder a las particularidades de cada barrio. Las hipótesis planteadas, en realidad demuestran que distintas combinaciones de factores explican la cuestión en diversos casos. Lo que “La Brújula” plantea es que es posible “mapear” esos factores en una forma sintética y poderosa en términos de comunicación gráfica, de modo de explicar a quienes están involucrados en el problema, cómo influye cada parte y qué caminos hay disponibles para minimizar el problema.

El recorrido de temas presentado abarca tres grandes temas. En primer lugar, el marco teórico plantea una serie de indicios que incorporan el enfoque de derechos en la práctica de la planificación urbana-habitacional, desplazando la visión tradicional de asistencia social. Esto implica un cambio conceptual muy relevante cuyas dimensiones se busca explicitar y analizar en detalle, de modo de ayudar a la transformación de la planificación, de un rol descomprometido y supuestamente “técnico” a un rol central en la promoción del desarrollo. Asimismo, puede notarse una mayor tendencia a materializar tales derechos humanos a partir del equilibrio entre regulaciones y obras públicas, más que la imposición de una dimensión sobre otra, como se pensaba antes. También puede advertirse que se promueve la convivencia entre vecinos, entendiendo la heterogeneidad socio-habitacional como una ventaja de los barrios populares que posibilita la generación de marcos de convivencia multiculturales que enriquece enormemente la experiencia urbana, a diferencia de la práctica extendida de segregar y fragmentar para un mayor control social. Otra dirección central hacia el cambio es la mayor tolerancia para con la informalidad y los programas concebidos en todo el mundo para su mejoramiento y prevención, demostrando la enorme importancia del contexto para definir cuándo una idea es factible según los valores culturales de una determinada sociedad. La investigación aporta la necesidad de complementación entre entrevistas y datos censales para indagar problemas urbano-habitacionales.

Otro eje temático abordado en la investigación es el aporte de los casos de estudio. De los mismos puede extraerse la enorme importancia que tiene la localización, central, en la primera y segunda corona y en el extremo metropolitano, para el cumplimiento de las variables de Derecho a la Ciudad. El análisis comparativo pone en evidencia cómo las condiciones de

cumplimiento de derechos son directamente proporcionales a la localización central, tendencia solamente afectada por la presencia de servicio público de transporte, eficiente y eficaz para brindar un servicio económico y veloz. Una segunda dimensión es la presencia de pavimentos, lo cual cambia la ecuación de tiempo y costos de traslados, que ante su ausencia en determinados barrios, suma un factor clave segregación y fragmentación de áreas barriales que se encuentran sin pavimento. Otra cuestión fundamental detectada a partir del estudio comparativo de los casos de análisis es la impronta de las tipologías habitacionales: los complejos habitacionales, en todos los casos, encabezan la lista de las tipologías que mejor cumplen con parámetros de Derecho a la Ciudad, seguida por los loteos económicos y finalmente la informalidad. La combinación de localización y tipología permite explicar en buena medida las condicionantes de cumplimiento de derechos. La variable de hacinamiento suma el factor de segregación y fragmentación entre sub-sectores. La continuidad o discontinuidad de la trama urbana tiende a completar la situación de segregación y/o fragmentación urbana. La dimensión histórica aporta elementos fundamentales para entender las causas centrales de segregación y fragmentación barrial. La historia de los casos estudiados ilustra la correlación entre valores inmobiliarios, nivel social de los habitantes, implantación de complejos habitacionales atrayendo asentamientos informales. Las otras dimensiones consideradas, la ambiental y la multicultural, permiten indagar con algún nivel de profundidad las causas subyacentes de la segregación y fragmentación, aportando pistas para intervenir positivamente en tales cuestiones. Como fuera indagado en los casos de estudio, la cuestión de la plusvalía urbana constituye un factor central en la generación de procesos de segregación y fragmentación, siendo necesario también como un factor clave para revertir en forma estructural procesos de exclusión socio-territorial.

Un último eje temático que cruza este trabajo, se relaciona con la metodología de “La Brújula” propuesta. Por una parte, cabe señalar como innovador el plantear un trabajo de taller participativa que integra vecinos, tanto de barrios formales como informales, con funcionarios públicos, tanto municipales como provinciales y nacionales, académicos, empresarios y filántropos, otorgándoles una metodología que les permite trabajar juntos en el diagnóstico y la búsqueda de soluciones a los problemas más acuciantes del barrio. En dicha empresa, el uso de conceptos e indicadores que permiten reducir la complejidad de los fenómenos urbanos de modo de hacerlos comprensibles a distintos actores, explicitando a quiénes afecta y que implican distintas alternativas para los actores involucrados, posibilita y populariza procesos de planificación que en otro tiempo hubieran sido solo reservados a grupos de expertos. Al respecto, la informática aporta una herramienta muy potente para llevar a cabo

en forma expeditiva procesos de análisis urbano-habitacional muy complejos con alta capacidad de interactuar con múltiples actores.

La posibilidad que permite la metodología de calcular el Derecho a la Ciudad, posibilita una discusión profunda sobre los distintos factores intervinientes y en qué medida la ponderación otorgada es compartida por los distintos actores participantes. A partir de tal estimación, y en forma simétrica, la determinación de la organización vecinal establece un umbral y un techo a partir del cual avanzar un paso más en la discusión para determinar en qué medida los problemas detectados pueden remediarse a partir de la participación y movilización comunitaria.

La contrastación de derechos y organización social plantea una pauta de sustentabilidad del proceso de planificación barrial. Al mismo tiempo, el tratamiento del otro eje, que conjuga satisfacción de obras públicas y por el otro lado, aplicación de regulaciones urbanas, invita a reflexionar sobre las herramientas para construir el Derecho a la Ciudad involucrando la capacidad de acción de los vecinos y del Estado creando el marco regulatorio adecuado.

Finalmente, la confección de los gráficos de diagnóstico de “La Brújula”, ya indica las falencias y fortalezas del barrio en general y de cada uno de sus sub-sectores en particular, a partir de lo cual es factible proponer un plan de acción. Tales planes, inspirados en el modelo referencial de barrio sustentable, contienen estrategias que buscan responder a las distintas dimensiones de desarrollo económico, bienestar social, multiculturalidad y salubridad ambiental a través de técnicas que complementan obras públicas y regulaciones urbanas sustentables. Completa esta instancia el pacto barrial presentado como medio de institucionalización del proceso iniciado en forma informal a través del diálogo y trabajo conjunto entre vecinos, funcionarios y personas interesadas en general.

Finalmente, es importante entender la dinámica de transformación barrial desde la perspectiva del espacio, conceptualizando sus límites territoriales construidos en función de las identidades de sus subsectores y desde la perspectiva del tiempo, el devenir histórico de los procesos de urbanización. Esta capacidad de “La Brújula” de recolectar e interpretar colectivamente información, trasciende el ejercicio puramente técnico de realizar diagnósticos y propuestas, para sentar las bases de un análisis más profundo con los propios actores de los problemas que los aquejan y las soluciones más pertinentes. Es en este sentido que “La Brújula” es propuesta como un instrumento de navegación en dirección al cumplimiento progresivo de los derechos humanos, en general, y del *Derecho a la Ciudad*, en particular.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBA, Artemio (2011), "Mapa agravado de carencias del hábitat / Asincronías socio territoriales en la Buenos Aires Metropolitana." Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/>
- I-CAPBA. (2001). "Acerca de la Ley 8912". Documento final, disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes85/ACERCA_DE_LA_LEY_8912.pdf última visita 10/09/2011.
- CRAVINO, María Cristina (2009). *La metamorfosis de la ciudad informal en el área metropolitana de Buenos Aires*. Revista Líder. Año 11. Pp. 31-55.
- CRAVINO, María Cristina, del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan (2008). "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años". Disponible en www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf.
- DI VIRGILIO, Mercedes y Vio, Marcela (2009) *La geografía del proceso de formación de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, mimeo.
- EDWARDS Brian, (2005). "Guía básica de la sostenibilidad". Editorial Gustavo Gili.
- FAINSTEIN, Susan (2009). "Spatial Justice and Planning" En *Justice Spatiale* N° 1, Septiembre de 2009. Disponible en: Fainstein, Susan S., «Spatial Justice and Planning», *Justice spatiale | Spatial Justice*, n°01, September 2009.
- FALCÓN, Mercedes y RAFFO, María Laura (Coords.) (2011). *Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.untechoparamipais.org/argentina/sites/default/files/catastro-2011-buenos-aires.pdf>
- FERNANDEZ, Edesio (2011). *Regularization of informal settlements in Latin America (Policy focus report)*. Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policie.
- FERNANDEZ, Roberto (2002). Seminario de Doctorado FADU-UBA. *Crítica ambiental del proyecto. Arquitectura y Ciudad: de lo natural a lo sustentable; del proyecto al eco-proyecto*. Buenos Aires, documento de cátedra, mimeo.
- GARAY, Alfredo y Giandomenico Amendola (2000). "La Visión Urbanística. En "La Fragmentación Física de Nuestras Ciudades". Memoria del II Seminario Internacional de la Unidad temática de Desarrollo Urbano. Malvinas Argentinas 3 y 4 de Agosto de 2000. pp 39 a 89.
- GAVAZZO, Natalia (2011). *Hijos de bolivianos y paraguayos en el área metropolitana de Buenos Aires. Identificaciones y participación. Entre la discriminación y el reconocimiento*. Tesis Doctoral. Disponible en <http://xa.yimg.com/kq/groups/4842518/1805218721/name/NG%20tesis%20definitivo.pdf>
- HARVEY David, (2007), *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- HARVEY, David (2008). "El Derecho a la Ciudad." Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>
- HARVEY, David (2010). Conferencia "The right to the City". En *World Urban Forum (WUF)*. Río de Janeiro. UN Hábitat. Earthscan.
- KING, Russell y otros (2010). *The Atlas of Human Migration.*, Nueva York Earthscan.
- KULLOCK, David y MURILLO, Fernando (2010). *Vivienda Social en Argentina. Un siglo de estrategias espontáneas y respuestas institucionales 1907 / 2007*. Salta, Ediciones Universidad Católica de Salta.
- LEFEBVRE, Henri (1969), *El Derecho a la Ciudad*, Barcelona, Ed. Península.

- MAURIZIO Roxana (2006). "Migraciones internacionales en Argentina: Un análisis de sus determinantes y de su relación con el mercado de trabajo", Documento de Trabajo, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MURILLO, Fernando (2001). "Private-public partnership, the compact city, and social housing: Best practice for whom?" En *Development in Practice*. Volumen 11, números 2 y 3.
- MURILLO, Fernando, ABBA, Artemio y Tabbita, Julia (2012). "Migraciones y expansión de asentamientos informales: Demanda de Planeamiento Urbano Multicultural?" En actas de las XXVI Jornadas de Investigación SI + PI Proyecto Integrar (En prensa).
- MURILLO, Fernando, Schweitzer, Mariana, Artese, Gabriel, Díaz, Sandra, Guzzo, Alejandra, Snitcofsky, Valeria, Tabbita, Julia y Schweitzer, Pablo, (2011) *P. LA PLANIFICACIÓN URBANA-HABITACIONAL Y EL DERECHO A LA CIUDAD: Entre el accionar del estado, el mercado y la informalidad*. Buenos Aires. Ed. Cuentahílos, Disponible en <http://www.urban-habitat.com.ar/publicaciones.php> última visita 11/09/2011
- NOVICK, Susana (2008). *Las migraciones en América Latina. Política, Cultura y estrategias*. CLACSO, Buenos Aires, Catálogo de Editores.
- NOVICK, Susana (Directora) (2010). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*, Buenos Aires, Editorial Catálogos.
- NÚÑEZ, Ana (2009). *De la alineación al Derecho a la Ciudad. Una lectura (posible) de Henry Lefebvre*. En Revista Theomai numero 20. Segundo semestre 2009.
- OIM (2011). Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. publications.iom.int/bookstore/free/WMR2011_Spanish.pdf
- OIM, (2012). *Cuadernos migratorios N 2. El Impacto de las Migraciones en Argentina*. OIM
- OSZLAK, Oscar. (1991) *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Humanitas- CEDES.
- PAYNE Geoffrey, Durand-Lasserve Alain and Carol Rakodi (2007). "Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A Review of the Literature", presentado en *World Bank Urban Research Symposium*, Washington DC, May 14-16, 2007.
- PIREZ, Pedro (2002) "Buenos Aires: Fragmentation and privatization of the metropolitan city". En *Environment and Urbanization* Vol 14 N 1. April 2002
- RANGEL, Rafael y Segre, Robert (2001). *Tendencias arquitectónicas y caos urbano en Latinoamérica*. Mimeo.
- ROLNIK, Raquel (2011). "Misión a Argentina" En *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*, Raquel Rolnik. Disponible en: http://www.defensoria.jusbaires.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=3921:informe-de-la-relatora-especial-raquel-rolnik-sobre-la-vivienda-adecuada-conclusiones-y-recomendaciones&catid=210&Itemid=296
- BOOKER, Salih (Dir.) (2011). *COHRE Annual Report 2010*. Disponible en <http://www.cohre.org/annual-report>.
- SOJA, Edward W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- TORRES, Horacio (1998). "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites", Seminario de Investigación Urbana *El nuevo milenio y lo urbano*, Buenos Aires, Instituto Gino Germani - UBA.
- TORRES, Horacio (2001). "Cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". En Revista Eure Vol XXVII N° 80. pp 33-56
- TORRES, Horacio (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940 – 1990)*. Buenos Aires, Ediciones electrónicas FADU - UBA.
- UN Hábitat & UNESCO (2011). *Inclusión de los inmigrantes en las ciudades. Políticas y prácticas urbanas innovadoras*. Nairobi, Editorial UN Hábitat.
- UN Hábitat (2010). Actas de Foro Urbano Mundial. Río de Janeiro, Brasil. Nairobi, Imprenta de UN Hábitat.
- UNCHS (1996). *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*. Oxford-Westendorff, 2004. From Un sustainable to inclusive cities. UNRISD.
- YUJINOVSKY, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955- 1981.*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CÓDIGOS

Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires - Manual de Normas Técnicas para Proyectos de Conjuntos Habitacionales.

Municipalidad de Gral. San Martín – Código de Ordenamiento Urbano.

Municipalidad de Luján – Plan Regulador.

Municipalidad de Luján – Proyecto de Código de Ordenamiento Urbano.

Municipalidad de Moreno – Código de Ordenamiento Urbano.

Municipalidad de Vicente López – Código de Ordenamiento Urbano.

ANEXOS

ANEXO I.

HISTORIA DE LOS CASOS ANALIZADOS: EL DERECHO A LA CIUDAD Y LOS PROCESOS URBANOS DE LARGO PLAZO

Esta sección de trabajo busca responder, a través de la exploración en mayor profundidad de las historias barriales, los interrogantes claves de su planificación urbana habitacional. Por una parte, la cuestión de la regulación del mercado inmobiliario, planteando que las regulaciones tradicionales facilitan la especulación a partir de la apropiación de la renta urbana por parte de inversores inmobiliarios. Segundo, el tema de la inversión en obras públicas, especialmente la producción masiva de vivienda social, plantea la hipótesis que esta medida favorece la expansión de la informalidad y la segregación. Tercero, plantea que la mayor complementación entre mejor regulación del desarrollo urbano y realización obras públicas, tiende a facilitar procesos de inclusión y regularización de la informalidad, de acuerdo al nivel de participación y movilización de la población afectada. En las tres hipótesis, el tema de la producción y distribución de la renta urbana es abordado como fundamental para entender la lógica de transferencia de poblaciones pobres y actividades “molestas” a barrios en proceso de degradación, reproduciendo procesos de segregación y fragmentación, facilitando a partir de normativas y obras públicas. A partir de la reconstrucción de la historia del proceso de urbanización de cada sector, y entrevistas a residentes de cada área, se identificaron tendencias migratorias ascendentes, de menor a mayor calidad habitacional y descendente, lo opuesto.

A continuación se presenta un breve recorrido por la historia de los cuatro barrios que integran el recorte espacial delimitado en este proyecto. Esto no implica describir exhaustivamente el pasado de los barrios analizados sino rastrear cuáles fueron las causas que favo-

recieron y cuáles las que limitaron, a través del tiempo, el cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*. Con este fin, se destacarán aquellos procesos de largo plazo en los que, mediante el accionar del Estado, los pobladores y/o el sector privado, se operaron transformaciones sobre la inserción de estos barrios en la trama urbana.

Al mismo tiempo, se hará hincapié en las relaciones que históricamente se establecieron entre los distintos subsectores que integran cada uno de los barrios analizados. De esta forma se evita considerarlos como unidades armónicas y homogéneas, dando cuenta en cambio, de los conflictos y contradicciones que se desarrollaron a través del tiempo. Con el fin de exponer claramente cada uno de los casos, éstos se presentarán por separado y se analizarán, en un apartado final, los puntos de confluencia así como las principales diferencias entre los desarrollos históricos característicos de cada uno de los barrios, en términos de su mayor o menor incidencia en la concreción del *Derecho a la Ciudad*.

A su vez, las conclusiones que cierran este documento integran la evolución histórica de los cuatro casos analizados, en el marco mayor del Área Metropolitana de Buenos Aires. De esta manera se espera reducir la escala de análisis para dar cuenta de la riqueza implícita en cada uno de los casos, sin que eso implique perder de vista el desarrollo de los procesos históricos generales, con el objetivo final de establecer aportes teóricos tendientes a una ciudad más inclusiva.

1. VILLA SOLDATI: “HISTÓRICOS” E “INVASORES”

En el 1908, José Soldati construyó las primeras casas de material en una zona hasta entonces deshabitada del antiguo Bañado de Flores e impulsó la inauguración de una nueva estación del ferrocarril Belgrano, que a partir de ese año comunicó a la flamante *Villa Soldati* con la ciudad de Buenos Aires. Desde ese momento, que coincidió en Argentina con la fase de inmigración masiva, se fueron for-

mando en este barrio comunidades de italianos, portugueses, españoles y armenios que no contaban con los recursos para acceder a viviendas localizadas en zonas céntricas de la ciudad.¹⁹

De esta forma, en torno a la estación Villa Soldati, se fue consolidando un barrio que, durante sus primeros años, debió enfrentar dos grandes inundaciones. Éstas fueron vividas por sus habitantes como grandes catástrofes pero, al mismo tiempo, como evidencias de su capacidad de trabajo comunitario, que hizo posible la recuperación y mejora del terreno. Como consecuencia, desde sus orígenes, la solidaridad entre vecinos de la zona se vio fortalecida por la realización conjunta de las tareas necesarias para sanear las zonas anegables en torno al Riachuelo y el Arroyo Cildáñez. Muchas de estas obras, así como las inundaciones, permanecen en la memoria colectiva de Villa Soldati, registrada en diversas fuentes orales y escritas.²⁰

Tempranamente, los habitantes del barrio se agruparon en una Sociedad de Fomento donde los inmigrantes, más allá de sus diversos orígenes, trabajaron en conjunto para conseguir mejoras. Así fue como entre 1915 y 1930, las calles adoquinadas y el alumbrado a kerosén fueron cambiando la fisonomía de Villa Soldati, donde ya funcionaba además, la primera escuela municipal. Por otra parte, durante esos primeros años, nuevos medios de transporte fueron complementando al ferrocarril: los *brackets*, carros tirados por caballos que podían llevar hasta 10 pasajeros, y poco después las primeras líneas de colectivos, hicieron que las calles del barrio fueran cada vez más transitadas.

Durante la década del treinta, nuevas transformaciones siguieron a las mencionadas, cuando tuvo lugar el deterioro en las condiciones de vida en el campo en el marco de la crisis internacional y el inicio de la industrialización sustitutiva. Por lo tanto, se inició una fuerte corriente migratoria proveniente de las zonas rurales del país hacia los incipientes polos industriales ubicados en las principales ciudades del país.²¹ En este marco, Villa Soldati se fue consolidando como un típico barrio obrero de Buenos Aires, a medida que las nuevas fábricas y talleres atrajeron al barrio nuevos pobladores. No es casual, por lo tanto, que la primera capilla construida en el barrio durante este período, llevara el nombre de *Cristo Obrero*.

De esta forma se fue consolidando una fuerte identidad barrial entre los trabajadores que habitaban Villa Soldati; identidad de la que dan testimonio por ejemplo, los numerosos clubes sociales y deportivos fundados entre las décadas del 30 y el 40. Durante esas décadas, también fueron frecuentes en las calles del barrio los corsos, murgas y bailes comunitarios.²² Sin embargo, este sentido de pertenencia se vio debilitado cuando se instaló en el barrio lo que muchos vecinos vivieron como un estigma negativo: en 1936 tuvo lugar en Soldati la instalación del Vaciadero Municipal de Basura, en las tierras donde hasta ese momento había funcionado la *Quinta del Molino*, un espacio donde solía reunirse los domingos la colectividad española y donde además, algunas familias cultivaban frutas y verduras. Desde ese momento, el nuevo basurero municipal cambió drásticamente el paisaje del barrio, desplazando a los quinteros y transformándose en fuente de subsistencia para una gran cantidad de indigentes que llegaban cada día a separar entre la basura, materiales reciclables como cartón, vidrio y diferentes metales. Además, se fueron instalando nuevos galpones y depósitos que concentraban la actividad de la llamada *industria del cirujeo* que, en algunos casos, los vecinos pudieron aprovechar como una oportunidad ofrecida por las nuevas circunstancias. Sin embargo, la instalación del basurero fue vivida la mayoría de los habitantes de Soldati como una degradación de su vecindario, que a partir de ese momento fue conocido popularmente como el *barrio de las latas*.²³ De esta forma, la instalación del vaciadero dio origen por una parte a nuevas fuentes de supervivencia mientras que deterioró profundamente la calidad de vida de sus habitantes como consecuencia, entre otras cosas, de las emanaciones provenientes de la quema de basura.²⁴

Durante los años 50, los vecinos agrupados en la Sociedad de Fomento, reclamaron el tendido de cloacas y redes de agua potable, la extensión del pavimento y la instalación de teléfonos públicos en el barrio. Simultáneamente, nuevos pobladores llegaron a la zona cuando, durante el gobierno peronista, se construyó el primer complejo estatal de viviendas en Villa Soldati, bautizado popularmente como *Villa Cartón*. Una vez más, la medida oficial generó rechazo entre algunos vecinos, que la percibieron como un nuevo deterioro para el barrio.²⁵

De esta forma fue como, hacia principios de la década del 60, el barrio ya contaba con una cantidad importante de servicios, dos nuevas escuelas secundarias y una zona de viviendas construidas por el Estado,

19 Ferrera, Carlos. "Vivir en Soldati" en *Buenos Aires, Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales*, IHCBA, Buenos Aires, 2006.

20 Véase por ejemplo "Villa Soldati: mil recuerdos y la especial pujanza de su gente", en *Clarín*, 20 de Mayo de 1976; "Villa Soldati: un pasado triste atrás y un futuro más optimista", en *La Nación*, 14 de Mayo de 1979 y AAVV. *Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati*, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.

21 Torres, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires; SICyT FADU-UBA, 1993.

22 Ferrera, "Vivir en Soldati".

23 AAVV. *Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati*, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.

24 Cutolo, Vicente. *Historia de los Barrios de Buenos Aires*, Editorial Elche, Buenos Aires, 1996. Cap. 45 "Villa Soldati".

25 Esta villa fue erradicada posteriormente, durante el régimen de facto conocido como *Revolución Argentina*.

que se recortaba como un espacio aislado dentro de los límites de Villa Soldati. Sin embargo, hacia mediados de esa misma década, una transformación aun mayor se operó sobre el barrio: en 1965, durante el gobierno del Dr. Arturo Illia, se iniciaron las obras que darían origen al ambicioso plan de viviendas conocido como Complejo Habitacional Villa Soldati. Estas obras fueron retomadas poco después por el gobierno militar que llegó al poder en 1966, mediante un golpe de Estado encabezado por Juan Carlos Onganía. Bajo este régimen de facto, el Complejo Soldati fue integrado en un vasto *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia* (PEVE)²⁶ cuyos objetivos eran eliminar definitivamente las villas de la ciudad de Buenos Aires. Considerando la cultura como causa fundamental de la miseria, este plan preveía “reeducar” a la población erradicada, trasladándola a viviendas que eran vigiladas de manera permanente por personal militar. Por esta razón, los llamados *Núcleos Habitacionales Transitorios* (NHT) fueron conocidos también como *Villas Cuartel*.²⁷ Una vez que los habitantes erradicados de las villas hubieran sido “reeducados” en los NHT, el plan preveía su relocalización en las viviendas definitivas de Ciudadela, actualmente convertidas en una nueva villa miseria cuyo nombre popular es *Fuerte Apache*, en los edificios de Villa Soldati y en otros grandes complejos habitacionales que se deterioraron rápidamente, poco después de su construcción.²⁸

Si bien el plan de erradicación contemplaba la asignación de viviendas definitivas en Soldati, éstas fueron terminadas una vez reestablecida la democracia, cuando un nuevo plan de erradicación fue puesto en práctica por el Ministerio de Bienestar Social, encabezado por José López Rega durante el tercer gobierno de Perón. Así fue como, bajo el llamado *Plan Alborada* fueron relocalizados en el Complejo Soldati, antiguos habitantes de la Villa 31.

A partir de su inauguración en 1975 y hasta principios de los años 80, se fueron poblando gradualmente los 119 edificios, con sus 3266 unidades,²⁹ a medida que los barrios más céntricos de la ciudad fueron expulsando población, como consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno dictatorial que llegó al poder

en 1976. Estas medidas incluyeron por ejemplo, la liberalización del mercado inmobiliario,³⁰ la erradicación de villas y la construcción de nuevas autopistas.³¹ Por lo tanto, las medidas tomadas por la Municipalidad de Buenos Aires durante el gobierno de facto, contribuyeron a profundizar la marginalidad en el barrio. Sin embargo, al mismo tiempo, durante el período que se extiende entre 1976 y 1983 tuvo lugar la eliminación del vaciadero municipal, reemplazado por el *Parque Roca*, y la proyección de obras ambiciosas que en muchos casos no llegaron a concretarse, entre las que se destaca un gran parque de diversiones³² conocido como *Interama*, actualmente en desuso.

Hacia fines de la década del ochenta, la llegada del premetro³³ fue un momento clave en la historia del barrio, al favorecer la integración de Villa Soldati en la trama de la ciudad: como consecuencia, mejoró el acceso de sus habitantes a las principales fuentes de trabajo, salud y recreación ubicadas en otras zonas de Buenos Aires. Sin embargo, como resultado de las transformaciones operadas en el período anterior, se hicieron cada vez más definidas las fronteras que hasta la actualidad dividen al barrio entre dos sectores diferenciados y, al mismo tiempo, contribuyen a su aislamiento con respecto a los barrios más céntricos. Por un lado, se puede ver en Soldati una comunidad estrechamente vinculada por lazos de vecindad, solidaridad y parentesco, que desde principios del siglo XX se fue consolidando a través de las sucesivas generaciones y se ven a sí mismos como los *fundadores* o los habitantes del *barrio histórico*. Esta población, que reconoce sus orígenes en los primeros inmigrantes europeos, tiene un contacto muy limitado con quienes llegaron a la zona posteriormente. Por otra parte, los habitantes de los complejos habitacionales construidos por el Estado, suelen ser descendientes de migrantes internos o bien de inmigrantes provenientes de otras regiones de América del Sur. Estas diferencias étnicas, suelen dar lugar en el barrio a estigmas y prejuicios que generan mayores divisiones entre sus habitantes.

En torno a los edificios, a su vez, se fueron conformando en los últimos años nuevas villas miseria que profundizaron la heterogeneidad de Villa Soldati: Villa 3, conocida también como Villa Fátima, que fue tomando forma desde 1983; el barrio Ramón Carrillo, construido originalmente por el Estado para albergar a las familias erradicadas del Albergue Warnes;³⁴ Villa

26 Oszlack, Oscar, *Merecer la Ciudad, los pobres y el derecho al espacio urbano*, Cedes-Humanitas, Buenos Aires, 1991.

27 Ratier, Hugo. *Villeros y villas miseria*, CEAL, Buenos Aires, 1981.

28 Si bien el Plan de Erradicación preveía originalmente la construcción de pequeñas unidades dispersas por distintas zonas del área metropolitana, por no contar con terrenos disponibles para su puesta en práctica, se decidió finalmente optar por grandes conjuntos de viviendas, concentrados en espacios reducidos. Yujnovsky, Oscar, *Claves Políticas del Problema habitacional Argentino. 1955-1981*, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1984. Pág. 167.

29 Girola, María Florencia. Experiencias del *lugar* en un gran conjunto habitacional de la ciudad de Buenos Aires: del proyecto moderno a la relegación urbana en *Revista de Temas Sociales*, N° 16, Noviembre de 2005 y “Faltan escrituras en Soldati”, en *La Voz*, 3 de Julio de 1984.

30 Esto implicaba entre otras cosas, el descongelamiento definitivo de los alquileres, amparados por el Estado desde 1943.

31 Oszlack, *Merecer la Ciudad*.

32 “Villa Soldati: un pasado triste atrás y un futuro más optimista”, en *La Nación*, 14 de Mayo de 1979.

33 “Volverá el tranvía, como premetro en la línea E de Subterráneos de Buenos Aires”, en *La Razón*, 29 de Noviembre de 1985.

34 Barela, Liliana y Gonzalez, Lidia, “Identidades Urbanas,

Los Piletones, desprendida en la década del 90 de la Villa 3 y finalmente, tres nuevas villas surgidas tras la gran crisis socioeconómica y política del año 2001: Villa Dulce, Calabacita y Carrillo 2.

De esta manera, Villa Soldati se presenta en la actualidad como un barrio profundamente solidario y, al mismo tiempo, con fuertes tensiones entre sus habitantes. Por un lado, los vecinos *históricos* suelen hablar con orgullo de sus logros del pasado, de su fuerte sentido de pertenencia al barrio y a la comunidad que integran. Simultáneamente, los habitantes de las villas y complejos habitacionales no suelen ser percibidos en esos relatos como vecinos e integrantes de un mismo barrio, sino que son caracterizados muchas veces como *invasores*.

De esta forma, las solidaridades y tensiones características de Villa Soldati, hacen actualmente de este barrio un espacio profundamente contradictorio. Por una parte, existe una enorme potencialidad para el trabajo colectivo tendiente a desarrollar mejoras en el vecindario, favoreciendo su integración en el conjunto de la ciudad. Sin embargo, esa misma potencialidad está cada vez más limitada por los conflictos entre diferentes sectores que conforman este barrio.

2. VILLA ZAGALA, UN MOSAICO DE EXPERIENCIAS

Villa Zagala, perteneciente a los partidos de San Martín y Vicente López, se caracteriza por la diversidad de experiencias que se pueden rastrear a lo largo de su singular proceso de urbanización. Para dar cuenta de esta diversidad, se presentan a continuación algunos casos paradigmáticos, que ejemplifican los múltiples recorridos históricos desarrollados en esta parte del Gran Buenos Aires.

2.1 Villa Concepción

En primer lugar se desarrollará el caso de Villa Concepción, cuyos orígenes se remontan a la década de 1940, poco antes que asumiera su primera presidencia Juan Domingo Perón. En este contexto, la intervención estatal en el área social adquirió un papel protagónico y los planes de vivienda popular se multiplicaron. Simultáneamente, como lo explica Rosa Aboy, la prensa oficial destacaba la *función social de la propiedad* y la centralidad del derecho a la vivienda digna para los trabajadores.³⁵ En el caso de Villa Concepción, se construyeron alrededor de quinientas residencias unifamiliares financiadas por medio de créditos, otorgados por el Banco Hipotecario Nacional. Estas primeras viviendas, estaban provistas de servicios básicos como luz, agua y



FIGURA 87

Villa Concepción en la actualidad.

Fuente: Fotografía del autor

electricidad. Además el complejo contaba con una oficina de correos y una comisaría. Por todo esto y por tratarse de un área en proceso de industrialización, durante las décadas siguientes, la zona atrajo empresas de loteo económico, que a su vez fomentaron la llegada de nuevos habitantes.

De acuerdo a las fuentes orales consultadas,³⁶ entre las primeras familias que recibieron sus viviendas cuando el barrio fue inaugurado, muchos apellidos se conservan hasta la actualidad en Villa Concepción, dando testimonio de una comunidad que se mantuvo a través de sucesivas generaciones. Por esta razón, la zona se caracteriza en el presente por un fuerte sentido de pertenencia y solidaridad que vincula a los vecinos.³⁷

2.2 Nuevas intervenciones

Hacia mediados del Siglo XX, Villa Zagala constituía un ámbito escasamente poblado, donde los primeros barrios obreros de casas bajas alternaban con quintas y grandes descampados. Sin embargo, la fisonomía del barrio se fue transformando a medida que nuevas fábricas se empezaron a radicar en la zona, junto con la inauguración en los años cincuenta, del Hospital de Agudos Manuel Belgrano.

Estas transformaciones, que coincidieron con el crecimiento del Gran Buenos Aires durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones, se profundizaron a partir de las nuevas intervenciones estatales que tuvieron lugar entre las décadas del sesenta y setenta. Durante esos años, se construyeron grandes complejos habitacionales que atrajeron enormes cantidades de población y coincidieron a su

³⁶ Entrevistas a pobladores de Villa Concepción. 16 de Noviembre de 2009 y 10 de Enero de 2010.

³⁷ En las fuentes orales citadas, se hace referencia también a la identidad peronista dominante desde los orígenes del barrio. En la década de 1970, esta politización se radicalizó, dando lugar a una nueva generación de militantes que fueron recordados, como víctimas de la represión ilegal, en un acto realizado recientemente en Villa Concepción. "En Villa Concepción. Se rindió homenaje a los doce desaparecidos del 3 de Agosto de 1978." *Zonante Diario Online*, 7 de Agosto de 2008.

Del Albergue Warnes al Barrio Ramón Carrillo" en *Buenos Aires, Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales*, IHCBA, Buenos Aires, 2006.

³⁵ Aboy, Rosa, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, Págs. 53 a 60.

**FIGURA 88**

Monoblocks de la Avenida Constituyentes y Saenz Peña, construidos como parte de un plan de erradicación de villas, puesto en práctica a partir de 1967. Fuente: Fotografía del autor

vez, con un aumento significativo de la informalidad.

En primer lugar, como se desarrolla en el apartado correspondiente a Villa Soldati, durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía se puso en práctica un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, que implicaba entre otras cosas, trasladar a la población desalojada de la ciudad hacia barrios conocidos como Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT).³⁸ Estos NHT estaban pensados como viviendas provisorias, que serían abandonadas una vez que sus habitantes hubiesen sido “reeducados”; como se explicaba en los documentos oficiales: *“Sus moradores deben sentirse ahí de paso. No podrán introducirse mejoras a fin de que los inconvenientes de habitabilidad que experimentan, los acucien a desear y esforzarse por obtener las ventajas que ofrecen las viviendas definitivas previstas en el segundo programa de este plan.”*³⁹

Sin embargo, lo que estaba planeado como algo transitorio se hizo permanente: en el caso de Villa Zagala, los NHT construidos en 1968 dieron origen al barrio Loyola, que actualmente es uno de los más precarios de la zona; donde además existen elevados niveles de inseguridad y violencia. En cuanto a las viviendas definitivas, fueron construidos nuevos monoblocks sobre la avenida Constituyentes y Saenz Peña.

Estos monoblocks construidos como parte del Plan de Erradicación, junto con otros que surgieron en los años siguientes, dieron un nuevo aspecto a Villa Zagala:

38 Para ver más sobre los orígenes, características y evolución posterior de los NHT; así como los lineamientos generales del Plan de Erradicación, pueden consultarse las siguientes obras: Blaustein, Eduardo, *Prohibido Vivir Aquí*, Comisión Municipal de la Vivienda, 2001; Bellardi, Marta y De Paula, Aldo, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Centro Editor de América Latina, 1986; Oszlack, *Merecer la ciudad y Ratier, Villeros y Villas Miseria*. Aguirre, Beatriz, *Formas de Acceso a la Vivienda de los Sectores de Bajos Ingresos*, CEUR, ITDT, 1977; Davolos, Patricia, Jabbar, Marcela y Molina, Estela. *Movimiento Villero y Estado (1966-1976)*, CEAL, Buenos Aires, 1987 y Ziccardi, Alicia *Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El caso de Buenos Aires*, CEUR, ITDT, 1977.

39 Anexo N° 1 el decreto- Ley 17.605/67 Citado en Rojo, Alejandro, *Las Villas de Emergencia*, Editorial Coloquio, Buenos Aires, 1976, pág. 125.

por un lado llegó a la zona una gran cantidad de población atraída por la posibilidad de acceder a la propiedad; además se fueron consolidando en torno a los edificios, las villas miseria conocidas como *Villa Melo* y *Las Flores*.

2.3 Cooperativas de autoconstrucción

Poco después que tuviera lugar en el país la recuperación democrática de 1983, se inició en Villa Zagala la construcción de una serie de cooperativas de vivienda. Esta iniciativa tuvo lugar en el marco de las políticas de ajuste que siguieron a la llamada *crisis de la deuda* y constituyeron, de acuerdo a las fuentes orales, una alternativa eficaz para el acceso a la vivienda.

Así fue como hacia mediados de la década del ochenta se formaron siete cooperativas de vivienda, cuyos nombres remiten en algunos casos a la fecha de la fundación y, en otros casos, a valores e ideas que dan cuenta de un proceso colectivo de gestación del hábitat popular: “15 de Diciembre”, “20 de Diciembre”, “Democracia”, “Tiempo y Unidad”, “La Buena Fe”, “José Hernández” y “Constituyentes”. La construcción de estas viviendas con sus obras de infraestructura, fueron finalizadas en un promedio de seis años. En ese lapso, la organización estuvo en cada caso a cargo de una Comisión Directiva encargada de hacer cumplir un reglamento, donde se establecían cuarenta horas semanales de trabajo y el pago de una cuota mensual. A su vez, si por alguna razón los integrantes no podían cumplir con el tiempo reglamentario en la construcción, podían suplirlo a partir de un pago equivalente en dinero, calculado por la comisión. Algo similar sucedía en el caso de las deserciones: cuando una de las familias participantes no podía seguir aportando a la cooperativa, se calculaba un reintegro acorde a lo que habían aportado entre horas de trabajo y cuotas en dinero. De todas maneras, las vacantes abiertas por deserción eran cubiertas inmediatamente, en un contexto de crisis económica y grandes necesidades en términos de vivienda.

En cuanto a los conocimientos técnicos necesarios para la construcción, de acuerdo a las fuentes orales, fueron principalmente aportados por aquellos miembros de las cooperativas que tenían experiencia en trabajos de albañilería, plomería y electricidad. Por esta razón, no fue necesario el asesoramiento de profesionales sino que todo se hizo de manera autogestionaria; a partir del esfuerzo y la experiencia de los pobladores.

Para evitar problemas entre las familias integrantes de las cooperativas, se decidió que en cada caso todas las viviendas fueran construidas comunitariamente, y que la asignación de las unidades tuviera lugar solamente una vez que éstas estuvieran terminadas. Cuando eso sucedió, los nuevos pobladores se ocuparon de conseguir el acceso a los servicios, estableciendo contratos con las empresas proveedoras.

En la actualidad, las comisiones directivas están trabajando para gestionar la escrituración de los terrenos donde se encuentran las viviendas: si bien la Municipalidad autorizó el inicio de las obras y aportó planos para la construcción, no fue regularizada la propiedad de la tierra. De todas maneras, de los testimonios orales se desprende un balance positivo sobre la experiencia de las cooperativas y un fuerte sentido de pertenencia, reforzado por el hecho de haber participado comunitariamente en la construcción de sus viviendas.

Un último aspecto para destacar, en relación a la experiencia de las cooperativas, es el alto nivel de participación por parte de los vecinos en la toma de decisiones. Posiblemente esta característica haya favorecido el compromiso de muchos habitantes de las cooperativas, en las *asambleas populares* formadas espontáneamente durante la crisis financiera y política desatada en diciembre de 2001. Fue en una de estas asambleas donde se decidió poner en práctica hacia el año 2003, una biblioteca para los vecinos de la zona. A partir de ese momento, la “Biblioteca Popular José Murillo”, que toma su nombre de un escritor de la zona, comenzó a funcionar en el salón social de la cooperativa “La Buena Fe”, ofreciendo una gran variedad de actividades para adultos y niños.⁴⁰ Cuando la cantidad de libros donados y el número de talleres superó el espacio físico disponible, la biblioteca fue trasladada a un nuevo predio, cedido por la Municipalidad y reciclado comunitariamente por los vecinos, que está en funcionamiento desde febrero de 2009.⁴¹

2.4 Historias en Villa Zagala

Por todo lo anterior, para dar cuenta de las experiencias más significativas de Villa Zagala, no es posible contar la historia del barrio siguiendo un orden cronológico ni un único eje temporal sino que es más adecuado hablar de *historias*, en plural. De manera que en este espacio particular se fueron desarrollando a lo largo del tiempo distintas experiencias, muchas veces de manera simultánea, para dar como resultado un ámbito marcado por la diversidad, donde se pueden reconocer villas miseria, monoblocks, antiguos barrios obreros y cooperativas. En cada uno de estos espacios, varían los niveles de solidaridad entre vecinos: mientras en algunos casos puede reconocerse un fuerte sentido de pertenencia, en otros se presentan altos niveles de inseguridad e individualismo. De todas maneras, en cada uno de los casos los vecinos destacaron las grandes diferencias establecidas entre “la época en que había trabajo”, es decir el momento anterior a la crisis del 2001 y la actualidad, en que se deterioraron profundamente las condiciones de vida en la zona. Como evidencia de este deterioro, que

suele ser asociado en proceso de desindustrialización, resultan significativas en Villa Zagala las fábricas abandonadas que fueron tomadas y, actualmente, funcionan como viviendas precarias.

3. BARRIO SAN CARLOS, PARTIDO DE MORENO

El Pueblo de Moreno fue fundado en 1860, cuando el ferrocarril llegó por primera vez a esta zona rural, cuya población aproximada era de 2000 habitantes. Este pueblo, que hasta ese momento dependía de las autoridades de Luján, fue declarado en 1865 Partido de Moreno. A partir de ese momento, la zona se fue poblando, a medida que las grandes estancias se iban subdividiendo para dar origen a quintas y casas de fin de semana, o bien a balnearios y recreos ubicados sobre el Río Reconquista. Entre fines del siglo XIX y principios del XX, con el aporte de la inmigración masiva, las manzanas aledañas a la estación se fueron urbanizando y en 1912, fue reconocida formalmente la Ciudad de Moreno. Durante el siglo XX, la localidad atrajo a distintas empresas de loteos, que a su vez fueron dando origen nuevos barrios.

3.1 Pasado y presente en San Carlos

El barrio San Carlos fue originalmente una zona de quinteros, que se fue transformando hacia la década de 1970, cuando los primeros contingentes de pobladores fueron atraídos por la posibilidad de acceder a la propiedad mediante la modalidad de loteo económico. Estos primeros loteos, organizados por la Empresa Mayo, se pusieron en práctica sin la provisión de servicios y con escasa regulación sobre las características que debían asumir las distintas unidades familiares. En este marco, cada propietario se hizo responsable de manera individual por la construcción de sus viviendas, junto con la instalación de sus respectivas bombas y pozos.

Poco después de la aparición de las primeras viviendas, a medida que crecía la población, se fueron evidenciando las necesidades de la nueva comunidad. Hacia fines de la década de 1970 se iniciaron las reuniones vecinales, donde se definió como prioridad el acceso a la educación básica en el barrio. De esta forma surgió la escuela número 64, que a su vez suplía otras carencias, por ejemplo, durante más de tres décadas se instaló en las aulas escolares una sala de primeros auxilios y este espacio funcionaba además, al no haber capilla en el barrio, como ámbito para el dictado de catequesis y misa.

En el año 2004, la sala de primeros auxilios dejó de funcionar en la escuela, cuando los habitantes de San Carlos consiguieron que las autoridades municipales construyeran el primer centro de salud, la Unidad Sanitaria N° 34. Al no contar con personal rentado, su organización fue gestionada en un principio de manera voluntaria por los mismos vecinos, hasta que fueron

40 Para conocer mejor los orígenes y características de la Biblioteca José Murillo, véase Celubsky, Claudia, *La Biblioteca José Murillo. Culturas Movimientos y Núcleos de Resistencia. Bases de Transformación Social*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Junio de 2006.

41 Entrevista a Mirta, 27 de Noviembre de 2009.

**FIGURA 89**

Club de Campo San Diego
Fuente: Página web del
Club de Campo San Diego

asignados los recursos correspondientes.

Poco después de la inauguración del centro de salud, se inició la construcción de una Iglesia para los pobladores de San Carlos, en cuyo financiamiento colaboraron algunos habitantes del Club de Campo San Diego, aldeaño al barrio. De esta forma, la Iglesia se transformó en uno de los pocos espacios de confluencia entre la población de dos barrios muy diferentes en cuanto a la extracción social de sus habitantes. A su vez, en las reuniones de la Iglesia se estableció un tipo de relación distinta a la que existía hasta ese momento, basada principalmente en el trabajo doméstico realizado por las mujeres de San Carlos en las viviendas del club de campo. Al mismo tiempo, la Iglesia se transformó en un punto de referencia geográfico para orientarse en la zona y se constituyó además como sede de talleres culturales, donde funciona por ejemplo la orquesta infantil del barrio.

A pesar de los desarrollos impulsados históricamente por la comunidad en términos de infraestructura y servicios, San Carlos aun presenta serias carencias en este sentido: la falta de redes de agua corriente, cloacas y asfalto ponen en evidencia la precariedad habitacional que aun sufren los habitantes de la zona. Por otra parte, si bien la construcción conjunta de la Iglesia favoreció en cierta medida la vinculación entre el barrio y uno de los clubes de campo aldeaños, la segregación predomina sobre la integración entre la población de ambos ámbitos. En este sentido, la relación entre el barrio San Carlos y el Club de Campo San Diego, constituye una característica del conurbano bonaerense, que se encuentra atravesado por urbanizaciones privadas con altos estándares de vida, ubicadas junto a barrios que carecen de los servicios básicos. Todo esto se vincula a su vez, con la evolución del Gran Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley 8912, establecida en 1977.⁴²

El Club de Campo San Diego cuenta con dos canchas de golf, veinte canchas de tenis, cuatro de paddle,

⁴² Para más referencias sobre este tema, ver el capítulo “El marco regulatorio y su incidencia en los procesos de segregación y fragmentación”.

seis de polo, espacios para la equitación, piletas de natación y solarium. A pocos metros, el barrio San Carlos carece de la infraestructura y servicios básicos, como redes de agua corriente, cloacas y asfalto.

3.2 Infancias y distancias

La distancia fue, históricamente, una cuestión problemática para los habitantes de San Carlos. Como los hombres debieron pasar varias horas viajando para trabajar fuera del barrio, las mujeres tuvieron un lugar protagónico en la resolución de problemas comunitarios y domésticos. En las últimas décadas, con la precarización del trabajo y el aumento del desempleo, el problema de la distancia se agravó porque muchas mujeres debieron pasar la mayor parte del día fuera de sus viviendas. Según los testimonios orales, esto generó consecuencias profundamente negativas, dejando chicos y adolescentes sin contención familiar, en un barrio sin guarderías, donde son escasos los espacios recreativos y educativos.

En cuanto a las escuelas, durante las últimas décadas fueron surgiendo cada vez más instituciones privadas, como consecuencia del deterioro que sufrió la educación pública, junto con los crecientes niveles de violencia en las aulas. De acuerdo a los pobladores, son “chicos de otros barrios” los que generan problemas de violencia, tanto en la calle como en la escuela. Éstos y otros argumentos presentes en las entrevistas, dan cuenta de un espacio donde la solidaridad entre vecinos está consolidada, si bien no hay una integración con los habitantes de los barrios más precarios. Muchos habitantes de San Carlos, expresan una profunda hostilidad hacia la población de las villas y asentamientos de la zona, a los que estigmatizan y responsabilizan por la creciente inseguridad que se vive en esta parte del conurbano bonaerense.

La inseguridad, que se fue profundizando en las últimas décadas, dificulta a su vez el acceso al transporte público ya que la parada de los colectivos, que se encuentra sobre la ruta, es el lugar donde son más frecuentes los robos. De esta forma se agrava aun más el problema de la distancia y el aislamiento del barrio donde, al no haber asfalto, en días de lluvia se hace difícil el uso de automóviles.

3.3 Migraciones e intervenciones

Las razones que motivaron a la mayoría de los pobladores de San Carlos para vivir en el barrio, se vinculan a la posibilidad de acceder a la propiedad por medio del loteo económico y la autoconstrucción. De esta forma, muchos de los habitantes actuales provienen de familias que, hasta el momento en que se establecieron en esta parte de Moreno, alquilaban sus viviendas en otras zonas de la provincia de Buenos Aires. También hay casos de familias que llegaron desde otras provincias, o bien de países limítrofes, esperando mejorar sus condiciones de vida. Este último caso caracteriza en particular a la pobla-

ción de Villa Dimini, aledaña a San Carlos, cuya población es mayoritariamente de origen peruano. En este sentido, también tienen una influencia los estigmas que dividen a los pobladores del barrio formal e informal, donde la nacionalidad opera como uno de los factores que refuerza los prejuicios vigentes. El barrio Dimini, al igual que otras villas y asentamientos de la zona, es relativamente reciente y se formó una vez que el barrio San Carlos estuvo consolidado.

Frente a este aumento de la informalidad en la zona, se pueden mencionar distintas respuestas dadas por las autoridades. Por una parte, se desarrollaron dos grandes proyectos de vivienda social en las inmediaciones del barrio San Carlos. En primer lugar, el *Complejo Habitacional Las Catonas*, se empezó a construir más de tres décadas antes que las viviendas fueran asignadas por el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Además, recientemente la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno Nacional, inició la construcción del barrio *La Perla* cuyas primeras unidades se adjudicaron en 2009.

Por otra parte, la Municipalidad de Moreno estableció, en torno al año 2000, medidas tendientes a lograr mayores niveles de integración en esta zona heterogénea, atravesada por profundas tensiones sociales. Tras una serie de conflictos entre la población local y los habitantes de los barrios privados, el municipio creó dos organismos con el fin de limitar el déficit de empleos y de viviendas: el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) y el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL).⁴³

3.4 San Carlos, desafíos y potencialidades

El barrio San Carlos se caracteriza por la solidaridad que existe entre sus habitantes, reforzada en muchos casos por lazos de amistad y parentesco. Sin embargo, esta cohesión hacia el interior del vecindario se expresa también mediante un profundo aislamiento en relación a los barrios circundantes, en una zona donde coexisten lógicas muy variadas de apropiación del espacio: si bien en un principio el área estuvo caracterizada mayoritariamente por el loteo, con el tiempo se desarrollaron además viviendas informales, barrios privados y complejos habitacionales construidos por el Estado.

Estas transformaciones tuvieron lugar paralelamente a los grandes procesos socioespaciales que afectaron a la totalidad del país desde el último cuarto del siglo XX, con particular intensidad a partir de la década de 1990. Desde ese momento se acentuaron las diferencias sociales que, en la zona oeste del conurbano bonaerense, se expresaron mediante niveles inéditos de desigualdad y violencia.

43 Vidal Koppmann, Sonia, *Transformaciones socio territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX: la incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia*. Buenos Aires, FLACSO, 2008, Pág. 244.

4. BARRIO PADRE VARELA, PARTIDO DE LUJÁN

El Partido de Luján se formó durante la época colonial sobre una de las postas donde descansaban los viajeros del Camino Real, que unía el puerto de Buenos Aires con el Alto Perú. Su casco histórico, poblado desde hace siglos, albergó a una comunidad predominantemente católica. En 1864, la llegada del ferrocarril impulsó el crecimiento demográfico en la zona y, desde fines del siglo XIX, la llegada masiva de inmigrantes europeos fue transformando el antiguo pueblo de Luján en una ciudad.

Un segundo momento clave en el desarrollo urbano de la zona, puede establecerse en la década de 1960, cuando la radicación de numerosas industrias en su periferia atrajo grandes contingentes de trabajadores, que en muchos casos fueron migrantes internos, provenientes de zonas rurales de la Argentina. De esta forma se fue generando una mayor concentración de población en su radio urbano y una extensión creciente de su área de influencia, dando origen a nuevos barrios.⁴⁴ Esto se vincula con los múltiples loteos desarrollados en la periferia de Luján, cuyo resultado fue la ocupación de áreas cada vez más extensas que se poblaron debido a la posibilidad de acceder a terrenos económicos.

Con el cambio de siglo, en el marco del proceso de desindustrialización acompañado por niveles crecientes de desempleo, la ocupación del suelo en la periferia de Luján se fue precarizando y los barrios informales abarcaron extensiones cada vez mayores.

4.1 Orígenes del barrio

Tanto la ciudad de Luján como su área periférica, se caracterizan por una profunda influencia de la Iglesia Católica, que excede la vida religiosa, abarcando además otras cuestiones centrales para comunidad local. En este sentido, la zona donde actualmente se ubica el barrio Padre Varela, fue conocida popularmente como el *Barrio de los Curas*, desarrollado a partir de la subdivisión y asignación de lotes por parte del Padre Echeverría, administrador de la Basílica de Luján.

Esta zona fue diferenciándose a través del tiempo, a medida que su población crecía y sus vecinos se organizaban para ir construyendo, gradualmente, la infraestructura y los servicios necesarios para hacerla habitable. De esta manera, una extensa área semi-rural llamada San Cayetano fue dando origen a distintos barrios y, en el año 1984, tuvo lugar una primera reunión entre los vecinos que recién llegaban a la zona, con el fin de formar una Sociedad de Fomento. De acuerdo al relato de sus protagonistas, esta reu-

44 Para un análisis en profundidad sobre la evolución histórica de Luján, véase Grassi, Alfredo, *Luján: origen y crecimiento urbano*, Tesis de Doctorado en Geografía, Universidad del Salvador, 2004.

nión se desarrolló en una carnicería del barrio donde, entre las primeras decisiones tomadas, se estableció la definición de un nombre para la nueva organización barrial. La primera propuesta en este sentido fue nombrarla “Sociedad de Fomento Rivadavia”, a partir de una calle aledaña al nuevo loteo. Sin embargo, los vecinos prefirieron cambiar el nombre por el de Padre Varela, un cura que había tenido una fuerte influencia entre los pobladores. Esta primera asamblea vecinal fue seguida por otras que, según las fuentes orales, se desarrollaron en el clima de amplia participación y entusiasmo que caracterizaron a los primeros años de la recuperación democrática en nuestro país. De esta manera se consolidó la *Sociedad de Fomento del Barrio Padre Varela*, donde se organizó la movilización de la población local para conseguir la escrituración gratuita de los lotes recientemente asignados.

La nueva sociedad de fomento, estaba presidida por Tino Moglie, un referente barrial que contaba con experiencia sindical previa, habiendo participado como delegado gremial de trabajadores estatales, por lo que fue detenido durante la última dictadura, cuando logró sobrevivir mediante un prolongado exilio interno. Esta experiencia sindical fue capitalizada por Moglie para conseguir mejoras en el barrio, como se desprende de su testimonio.⁴⁵

Así fue como Moglie inició su participación en la Sociedad de Fomento, conociendo las modalidades de movilización y negociación adquiridas en ámbitos laborales. De esta forma, las primeras obras de infraestructura en Padre Varela, fueron desarrolladas en buena medida por la población del barrio que en muchos casos aportaron desde la mano de obra hasta los materiales. Entre estas obras, se destaca el asfalto de las calles centrales, la provisión de una sala de primeros auxilios, el establecimiento de un refugio para las paradas de colectivos y las gestiones destinadas a conseguir una mayor frecuencia para el transporte público de la zona.

Sin embargo, el barrio aun sufre de graves carencias entre las que se destaca la ausencia de una red cloacal y la falta de instituciones suficientes para la educación pública, ya que la escuela nro. 19 de la zona se encuentra desbordada. Por otra parte, el agua del Arroyo Gutiérrez, que atraviesa el barrio, se encuentra actualmente contaminada. Esta problemática adquiere dimensiones mayores durante los frecuentes desbordes del arroyo, cada vez que tiene lugar una crecida importante del Río Luján. Estas inundaciones, deterioran el hábitat y contribuyen a profundizar el aislamiento de los pobladores ubicados en las zonas aledañas al arroyo. Por estas y otras razones, este curso de agua es percibido por los vecinos como una marca territorial que divide la pertenencia a zonas más marginales, de reciente poblamiento, o bien a aquellas áreas más antiguas con un

desarrollo mayor en términos de infraestructura y servicios. Esta delimitación establecida por el Arroyo Gutiérrez, actúa en algunos casos como un modo de definir la identidad de los pobladores, estableciendo una diferencia entre quienes acceden a mejores condiciones habitacionales, en el barrio formal, y aquellos que sufren una condición más precaria, en el marco de la informalidad.

4.2 Clientelismo y violencia

Si bien los primeros años de la democracia fueron positivos en términos de participación política y organización barrial, a partir de la década de 1990 la situación fue cambiando y se consolidaron las prácticas clientelísticas. De acuerdo a las fuentes orales, en un primer momento el barrio estuvo integrado por trabajadores hasta que, con el crecimiento de los niveles de desempleo y miseria, se consolidó el individualismo en una población cada vez más dependiente de los punteros políticos, cuya influencia se percibe actualmente en Padre Varela:

“Hubo una etapa muy positiva que fue la solidaridad y el manejarse solo el barrio. Después, la política con sus caudillos fue avanzando sobre la conducta de la gente y sometió a una dependencia. La miseria es la que acompaña esa dependencia porque, si no, habría un poco de dignidad, pero si al pobre le tiran un plato de comida, un saché o dos de leche, una pequeña miseria, es un sálvese quien pueda.”⁴⁶

En este marco, se fue perdiendo paulatinamente la autonomía de la organización barrial y fueron creciendo significativamente los niveles de violencia en Padre Varela. Por esta razón, puede decirse que el Estado está presente en la zona, al mantener vínculos cada vez más estrechos con los dirigentes barriales pero al mismo tiempo, se pone en evidencia la insuficiencia de políticas públicas capaces de resolver los problemas que actualmente afectan a la población local. En este sentido, pueden mencionarse obras realizadas en la zona como la inauguración en 1998 de un barrio por el Fondo Nacional de la Vivienda o bien la construcción de un puente, en el año 2001, para cruzar el Arroyo Gutiérrez. Sin embargo, estas políticas asistenciales no resuelven las carencias en términos de estabilidad laboral y seguridad social.

A su vez, de acuerdo a los testimonios orales, los jóvenes son los más vulnerables frente a la ausencia de políticas públicas adecuadas. Uno de los entrevistados señaló que, de un equipo de fútbol donde había participado su hijo, solamente quedaban en el barrio dos de los integrantes originales, mientras que el resto estaba preso o había muerto antes de terminar su adolescencia.

45 Entrevista a Tino Moglie, 20 de Julio de 2010.

46 Entrevista a Tino Moglie, 20 de Julio de 2010.

4.3 Síntesis y aportes del caso

El caso de Padre Varela, en el Partido de Luján, plantea una serie de cuestiones relevantes para el marco general de la investigación. Por un lado, estos aportes se vinculan a las problemáticas que se manifiestan en este barrio, vinculadas al aislamiento, la infraestructura insuficiente, la infancia en riesgo, los problemas ambientales, el desempleo y la precariedad laboral. A su vez, todas estas cuestiones son abordadas por los agentes estatales mediante políticas que poco eficaces porque tienden a favorecer el clientelismo, con sus implicancias en términos de división y violencia entre vecinos.

Junto con estas problemáticas, el caso presenta una serie de potencialidades, ya que desde sus orígenes se caracterizó por una sólida identidad local, expresada por ejemplo en la elección consensuada del nombre del barrio. De este modo, Padre Varela constituye un caso en que la infraestructura, los servicios y la conectividad mejoraron notablemente a partir de la participación comunitaria y la interacción fluida entre vecinos. Sin embargo, este barrio situado en la periferia de Luján no es ajeno a los grandes procesos socioespaciales que, con mayor intensidad desde fines del siglo XX, impactaron negativamente sobre la mayor parte del conurbano bonaerense.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS PRESENTADOS

En los apartados anteriores se presentó el desarrollo histórico de cuatro casos: Villa Soldati, Villa Zagala, San Carlos y Padre Varela. Cada uno de estos casos presenta una evolución diferente, que se evidencia a su vez en las fuentes disponibles: en aquellos barrios donde la organización barrial fue mayor y la solidaridad entre vecinos es más visible, los testimonios escritos, orales y audiovisuales son más numerosos. En este aspecto, el caso de Villa Soldati es el más representativo, al tener una gran cantidad de historiadores barriales que registraron en numerosas obras el proceso de urbanización de la zona. Sin embargo, en este caso el relato del pasado está atravesado por las mismas contradicciones que se evidencian en el presente: las historias narradas por los vecinos de Soldati suelen omitir todas las referencias a la evolución de la informalidad en la zona, dejando de lado la información relativa a villas, asentamientos y monoblocks.

En los otros tres casos, en cambio, los registros escritos fueron escasos, por lo que la descripción histórica estuvo basada en su mayor parte sobre las evidencias dadas por testimonios orales. De esta forma se pudo verificar el proceso colectivo, y siempre conflictivo, de construcción de la infraestructura y los servicios necesarios. A través de estos testimonios, se pudo dar cuenta a su vez, de las diferencias que en los cuatro barrios se establecieron entre los vecinos con

mayor antigüedad en la zona, que suelen percibirse a sí mismos como integrantes de una comunidad con códigos de convivencia claros y una fuerte cohesión. Estos vecinos, con una sólida identidad vinculada al barrio, se suelen diferenciar a su vez frente a aquellos que se instalaron en la zona en un período más reciente y, generalmente, carecen de aquella infraestructura básica, que en las áreas de mayor antigüedad pudo desarrollarse a través del tiempo.

Esta división entre nuevos y viejos pobladores, si bien se verifica en los cuatro casos, tiene una intensidad mayor en Villa Soldati y es particularmente débil en Villa Zagala. Indagar acerca de las causas de estas disparidades entre los casos mencionados puede generar interrogantes que actúen como punto de partida para futuras investigaciones.

Otra temática que se desprende del análisis comparativo de los cuatro casos, y de las diferentes lógicas de apropiación del espacio involucradas al interior de cada uno de los barrios, se vincula con el papel del Estado en relación con los pobladores. En este sentido, las evidencias históricas demuestran que, muchas veces, las intervenciones estatales destinadas a la relocalización de población en grandes complejos habitacionales suelen derivar, en el largo plazo, en la conformación de ámbitos deteriorados, con consecuencias profundamente negativas para sus habitantes.

A diferencia de los grandes complejos habitacionales, en los casos donde el Estado apoyó la iniciativa de los vecinos para mejorar su propio barrio, ampliando la infraestructura y los servicios disponibles, disminuyó el aislamiento, favoreciendo ampliamente el desarrollo local. Esto puede verse por ejemplo en el caso de las cooperativas de autoconstrucción en Villa Zagala, donde el proceso de construcción de la vivienda fue a su vez un proceso de construcción de vínculos entre vecinos, relacionados por una profunda solidaridad.

Estas consideraciones, lejos de establecer respuestas definitivas, abren una serie de interrogantes: ¿de qué manera se pueden favorecer las iniciativas de los pobladores?; ¿cómo hacer para que los habitantes de un barrio busquen mejorar la infraestructura y los servicios para evitar el aislamiento y la precariedad?; ¿cómo generar tendencias genuinas al trabajo comunitario para avanzar en el cumplimiento del *Derecho a la Ciudad*?

La respuesta a estas preguntas no puede darse en el marco reducido de este trabajo. Sin embargo, a partir del análisis comparativo de los casos presentados pueden trazarse algunas claves para su indagación. En este sentido, resulta fundamental ver más allá de la evolución histórica de cada barrio en particular para abarcar el marco más general del llamado “Mapa Social de Buenos Aires”⁴⁷, teniendo en cuenta los modos en que se des-

47 Torres, Horacio, *Op. Cit.*

pliegan sobre el espacio urbano las relaciones sociales: aquellos momentos históricos donde las desigualdades son mayores, tienen su correlato en una precarización de la vivienda y un aumento de la marginalidad. A su vez, en los momentos tendientes al pleno empleo, los pobladores estuvieron unidos entre sí por una disciplina de trabajo y experiencias conjuntas que reforzaban la solidaridad entre vecinos. En cambio, la desindustrialización que atravesó nuestro país con particular intensidad a partir de la década de 1990, dejó como saldo generaciones sucesivas de desocupados, o de trabajadores con empleos precarios, paralelamente a una profunda desarticulación de las relaciones sociales en cada uno de los barrios, con el consiguiente aumento de la violencia y el individualismo.

Por todo lo anterior, consideramos que hasta las intervenciones estatales más ambiciosas están destinadas al fracaso, siempre que no se articulen con políticas de empleo y producción, que fortalezcan la experiencia comunitaria y permitan la formación de referentes e identidades sólidas, fundamentales para el desarrollo efectivo de cada comunidad barrial. A su vez, el análisis de los procesos urbanos de largo plazo aporta valiosos elementos que en el contexto general de las recomendaciones planteadas en este trabajo, buscan iluminar nuevos aspectos tendientes a impulsar el cumplimiento efectivo del *Derecho a la Ciudad*.

ANEXO II.

MICRO-PLANIFICACIÓN BARRIAL PARA EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE. MÉTODO DE DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE CONSTRUCCIÓN DE DERECHO A LA CIUDAD Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO DE COMUNIDADES VULNERABLES.

Taller-laboratorio.

Destinatarios: Estudiantes de arquitectura y urbanismo. Funcionarios municipales. Líderes comunitarios.

Modalidad: Combinación de clases presenciales donde los participantes exponen casos de barrios segregados en los que están interviniendo o desearían intervenir en términos urbanísticos

Objetivos: Los barrios habitados por sectores populares que se hallan expuestos a procesos de segregación y fragmentación socio-territorial, agravados por situaciones de discriminación por la diversidad cultural y naturaleza de inmigrantes de sus habitantes y su alta vulnerabilidad a los efectos negativos producidos por el cambio climático. Este taller-laboratorio propone un método de diagnóstico y formulación de propuestas, conocido como “la Brújula” de la planificación a través del cual se ayuda a vecinos y funcionarios públicos a identificar y consensuar respuestas viables a los problemas de las comunidades vulnerables. Este método indaga niveles de cumplimiento de derechos, clasificados en sectores temáticos como la vivienda, la infraestructura, los equipamientos, etc. en correspondencia con la capacidad de organización de la comunidad, para a partir de ello determinar aquellas obras públicas y regulaciones que son imprescindible para superar el círculo vicioso de pobreza y marginalidad y avanzar en dirección al pleno cumplimiento de derechos. A diferencia de los enfoques tradicionales que conciben la planificación como una actividad esencialmente del estado, en la que la población destinataria es pasiva y eventualmente participa avalando decisiones adoptadas previamente, el taller-laboratorio busca cambiar esta lógica brindando herramientas y ejemplos concretos para que las poblaciones destinatarias a través de su propia auto-organización puedan llevar adelante decisiones e implementaciones claves en el proceso de micro-planificación de sus barrios. Y al mismo tiempo asegurar que dicho proceso no resulte interrumpido por cambios de administración pública, sino que resulten sustentables en el tiempo. Más allá de tratarse de ejercicios focalizados en determinados barrios donde radica la mayor vulnerabilidad social y ambiental, el taller-laboratorio incluye insumos esenciales para asegurar que las estrategias de intervención en el mejoramiento barrial se insertan dentro de una lógica de desarrollo urbano sustentable, con beneficio para el conjunto de la ciudad y región.

- 1) **Contexto: Problemas y oportunidades urbanos-habitacionales de barrios populares**
 - Tipologías de barrios populares, su inserción en la estructura urbana y periodización de su historia de urbanización
 - El problema de la segregación y fragmentación socio-territorial
 - La cuestión del déficit de vivienda y los asentamientos informales
 - El desafío de la sustentabilidad: El deterioro ambiental, la protección de los recursos naturales y la energía
 - El crecimiento de las migraciones y la convivencia multicultural
 - El impacto del cambio climático en los barrios populares
- 2) **Los modelos de intervención urbana-habitacional**
 - El paradigma del *Derecho a la Ciudad* y la integración de barrios marginales
 - Las políticas habitacionales y la construcción de hábitat social
 - Los programas de mejoramiento y prevención de asentamientos informales
 - Acciones dirigidas a la sustentabilidad barrial
 - Los problemas y potencialidades de la inmigración y el desafío de la ciudad multicultural
 - La necesidad de adaptación urbanística al cambio climático y sus implicancias a nivel de normativas y realización de obras públicas
- 3) **Ejemplos internacionales y nacionales de micro-planificación para el desarrollo urbano sustentable**
 - Post-reconstrucción después de terremoto en El Salvador
 - Darfur: Desertificación y construcción con bloques estabilizados de suelo-cemento
 - Inserción internacional y derecho a la vivienda en ciudades del MERCOSUR: Porto Alegre, Curitiba, Montevideo, Rosario y Buenos Aires
 - La experiencia de inundaciones recurrentes en la ciudad de Santa Fe
- 4) **Ejemplos de barrios segregados y programas de intervención en la metrópoli de Buenos Aires**
 - El caso de Villa Soldati, zona sur de la CABA

- El caso de Villa Zagala, entre los municipios de San Martín y Vicente López, primera corona metropolitana
- El caso del barrio San Carlos, en el municipio de Moreno, en la segunda corona metropolitana.
- El caso del barrio Padre Varela, en el municipio de Luján, en la extrema periferia metropolitana.
- Otros casos

5) La metodología de “La brújula”

- La metodología de taller participativo
- La recolección de información barrial relevante
- El diagnóstico participativo
- La formulación de planes de acción
- Sistema de indicadores de monitoreo y control.

6) Aplicación de “La brújula” a un caso de estudio

- Análisis de casos
- Desarrollo de diagnóstico y plan de acción para el caso elegido.
- Comparación del caso elegido con los casos presentados en clase
- Aporte del caso al desarrollo de escuelas de pensamiento, técnicas y tecnología en término de planificación barrial.

7) Cierre del curso. Conclusiones y recomendaciones.

ANEXO III.

LISTADO DE ACADÉMICOS ENTREVISTADOS

Abba, Artemio

Carmona, Mario

Collado, Federico

Corti, Marcelo

De Sárraga, Ricardo

Olmos, Kelly

Szajnberg, Daniela

Vidal-Kopman, Sonia

Villasuso, Víctor.

Participante encuentro sobre inmigración y formación de asentamientos informales. -23 de Marzo de 2012- Sede de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) Callao 1033. Piso 3ro.

1. Abba, Artemio. Coordinador Observatorio Metropolitano de Buenos Aires
2. Artola, Juan. Representate para America Latina. OM.
3. Gurrieri, Jorge OIM. Oficina Regional
4. Norori, Julio UN Habitat. Oficina Regional. Rio de Janeiro.
5. Pastrana, Ernesto. Investigador UBA.
6. Perazza Jorge. OIM. Oficina Regional
7. Texido, Ezequiel. OIM. Oficina Regional
8. Vaconti, Luciana. Investigadora UBA.

ANEXO IV.

CUADRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Referencias

Barrios

S: Soldati

Z: Zagala

SC: San Carlos

PV: Padre Varela

Sub unidades

L: Loteo

LR: (Loteo reurbanización)

C: Complejos

CC (Complejo cooperativa)

I: Informal (IV: Informal villa-IA: Informal
Asentamiento-IET: Informal edificio tomado)

F: Fondo

A: adelante

Encuestador

VS: Valeria Snicofsky.

JT: Julia Tabita

GA: Gabriel Artese

PS Pablo Schweitzer

MF: Marcelo Fontana

FM: Fernando Murillo

SD: Sandra Díaz

N-Brio	Sub tipo	Ent	Fecha (lugar)	Preguntas. Decisión de localización 1-4		Estrategias de supervivencia 5-12		
				1-2 Cómo llego? Cuánto hace que vive?	3-4 Cómo vive-cuánto gasta en hábitat?	5-6-7-8-9 (trabaja? En el barrio? Ser del barrio ayuda?)	10-11 Ingreso promedio. Rubros más problemáticos	12 Relación con los vecinos. Reconoce organizaciones barriales?
S-1	C	JT	24-11-	Vínculo familiar. 23 años. De Tucumán.	542\$ (alquiler + expensas)	Serv. doméstico. En Boedo. 5\$ en viajes. Barrio afecta su empleo.	1.200\$ promedio. Gasta más en alquiler, servicios y alimentos.	Buena relación. Registra inseguridad relativa (hasta que te conocen). Sólo registra la Parroquia.
S-2	L	JT	24-11	Vino de Lanús hace 14 hace x que se casó.	Construyo arriba de suegros.	Trabaja en su casa para la fábrica de su marido.	Ganan entre 400 y 4.500\$ por mes (variable). Gastan más en salud (prepaga) y cuota de escuela privada (Cristo Obrero).	No registra organizaciones. No participa (más que un curso de Pintura en Pompeya).
S-3	L	JT	1-12	Vive en las 6 manzanas originales de Soldati.	Heredó un lote grande.			Ve a los complejos como "villas en altura". Relación complicada con el entorno (por inseguridad).
S-4	Hist	VS SD	9-11	Padre Gustavo. Parroquia Cristo Obrero es de 1936.				
S-5	L-Hist	JT VS	24-11	Ema Presas. Llego a Soldati en 1960 y era todo Campo. Antes era de Mataderos y se mudó ahí porque se casó.		Trabajaba antes en carnicería en la quema. Ahora el marido hace flete.		
S-6	C-Hist	VS	24-11	Alumna taller de costura de parroquia. Creció en complejo y la relación con la villa era buena.	Gasta 40\$ en expensas.			
S-7	L-Hist	VS	24-11	Vive en Soldati hace 35 años. Antes vivía en Pque Patricio.			En las fábricas se contrata gente de Soldati y de otros barrios.	No hay interacción entre los subsectores del barrio.
S-8	I-Hist	VS	24-11	Habitante de villa. Nació en Potosí y antes de llegar a Soldati vivió en Salta, Tucumán, Mar del Plata y Villa 31.	Tiene todos sus parientes viviendo en la Villa.			Dentro de la villa hay ferias todos los sábados.
S-9	L-Hist	VS-JT	1-12	Habitante de inquilinato. Vive hace 15 años.				Recibió en 2001 ayuda de Cáritas.
S-10	L-Hist	VS	1-12	Portera de la escuela. Vivió toda su vida en la zona (70 años).				Destaca que el problema de la zona era la quema de basura que atraía moscas hasta que Cacociato-re lo resolvió.

Construcción del territorio 13-27

Obser

13-17 Participación	18 Si tuviera más dinero, que harías?	19. Residencia parientes,	20-21-22-23-24 Uso de equipamientos	25 Tiempo libre y uso de transporte	26-27 Ventajas y desventajas de vivir en el barrio	
Muy baja.	Se iría a otros barrio (Boedo).	Lejos del barrio	Utiliza servicios públicos (salud) y va caminando porqué están cerca. Su hija va a escuela privada.	Visita parientes en tiempo libre (pero no mucho porque viven lejos)	Ventaja vivir en pisos altos que la aísla de los problemas. Desv. Juventud dañina.	Vive en edificio de 10 dptos. Todos son propietarios.
Se identifica con el "barrio histórico (de las casas). Mala relación con el resto.	Se queda en el barrio, pero suma un patio mas grande y pileta.	Parientes de su marido viven en el barrio. Los suyos en Lanús. Viajan en auto.	Reconoce escuelas privadas (Cristo Obrero, Fátima y William Morris) donde asiste gente de bajos recursos. Compra en el barrio.	Salen a pasear en auto.		
Explica el proceso histórico. Vincula la formación de villas con la dirección de la Iglesia (Fátima).					Enfatiza el problema de la inseguridad.	Proceso de renovación urbana (barrio "rodado" por la informalidad).
			La escuela Cristo Obrero (Parroquia) van 80% chicos del complejo y el resto de la villa.			
Ya no llevaría sus hijos al barrio por la predominancia de la colectividad Boliviana.						
No tiene problema con los vecinos de las otras tipologías. Ella no se mueve mucho por la inseguridad. Hace poco en la esquina de su casa, le pegaron.			En la villa no hay punteros ni organizaciones. Solo una ONG Refugio de mujeres. Hace 7 años sin ayuda de nadie los vecinos hicieron las cloacas.	Cree que esta mal construir monoblocks porque en la planta baja están los delincuentes.		

N-Brio	Sub tipo	Ent	Fecha (lugar)	Preguntas. Decisión de localización 1-4	Estrategias de supervivencia 5-12			
				1-2 Cómo llego? Cuánto hace que vive?	3-4 Cómo vive-cuánto gasta en hábitat?	5-6-7-8-9 (trabaja? En el barrio? Ser del barrio ayuda?)	10-11 Ingreso promedio. Rubros más problemáticos	12 Relación con los vecinos. Reconoce organizaciones barriales?
S-11	L-Hist	VS	1-12	Agente inmobiliario. Monoblocks, 3 amb. esta 21.000 US\$ y uno de 5 amb. 25.000 US\$. Los precios aumentan a medida que se alejan de los monoblocks.	Los precios de dptos son bajos, pero los alquileres son muy altos (900-1000 para un 2 ambientes).	Esta situación se explica por la demanda de uso industrial que es competitiva respecto a Quilmes.		Se identifica con el barrio y no se iría.
S-12	L-Hist			Inmobiliaria. El m ² ronda los US\$ 800m ² .	Hay 70% de alquileres y 20% de ventas.			No alquila si la gente no trae las garantías.
S-13	I-Hist	VS	1-12	Habitante de villa Los Piletones. Llego hace 12 años desde Lima (Perú). Al principio no tenía nada, pero luego consiguió electricidad y gas por garrafa. Vino por la posibilidad de construir allí.				
S-14	ONG	VS, JT, GA	12-12	Centro de educación. Desprendimiento de comedores Los Piletones de Margarita Barrientos.				
S-15	L-Hist	VS	12-12	Habitante barrio formal que limita con Los Piletones. Familia llego de Salta hace 35 años. Era platero y no consiguió trabajo y se dedicó a la construcción. Lo contratan como colocador de cerámica en el mismo barrio.	Con el tiempo fueron llegando otros familiares.			Cuesta mucho organizar los vecinos para tratar temas como el de la basura. Se siente discriminado para conseguir empleo por pertenecer al barrio (aun formal).
1) Z	C	JT	20-11	Llego hace 46 años al barrio (Loyola). Hace 4 vive en el complejo (Constituyentes) Oportunidad de un crédito y una compra conveniente.	Mayor gasto es la cuenta del crédito (termina Diciembre).	Posee trabajo formal (empresa de Villa Lynch). Mala reputación barrio afecta búsqueda laboral.	1.700\$ más la ayuda de su ex marido. Gasta más en alimentos y servicios. Micro-emprendedora. Identifica ropa para obesos con oportunidad.	Se organiza con vecinos para emprendimientos. Reconoce varias ONGs que hacen buen trabajo (ambiental, social, etc) con buenos resultados.
2) Z	C	JT	9-11	Vino del Paraguay hace 10 meses buscando trabajo y vive con sus tíos que	alquilan un dpto (500\$ por mes). Pagan luz y agua.	Trabaja como doméstica en Gran Bourg (7,50 diarios) 1,5 hora.	1.000\$ solo ella y la hermana. El tío ganas más porque trabaja en fábrica.	Buena (cada uno en la suya) pero no participa.

Construcción del territorio 13-27

Obser

13-17 Participación	18 Si tuviera más dinero, que harías?	19 Residencia parientes	20-21-22-23-24 Uso de equipamientos	25 Tiempo libre y uso de transporte	26-27 Ventajas y desventajas de vivir en el barrio	
Para alquilar piden: garantías en capital o provincia recibos de sueldo -1 mes adelantado 5% de comisión 1 mes de depósito gastos de averiguación en el registro de propiedad.						
					La principal ventaja del barrio es el transporte.	
La villa tiene una Comisión Directiva que ayuda a los que se radican allí. La CD se elige por elecciones libres y es muy activa: Construyo un polideportivo en la villa.		En la villa funciona una feria los sábados donde van de las otras villas y también de los complejos.				
				El transporte es bueno, pero no para en hora pico.	Ventaja es que hay mucho verde (espacio) y es tranquilo.	No le gusta que la miren mal cuando dice que es de Soldati.
Hizo muchos cursos e hizo amigos en diversos barrios (Morón, San Isidro, etc). Se siente segura en el barrio. No fuera.	Se mudaría a otro barrio donde la droga no sea tan cotidiana.	La ayuda su mama que vive en el barrio.	Usa hospital público y sus hijos usan escuelas municipales (Vte. López).	Se mueven en colectivo. Pasean en distintos parques de la zona.	Desventaja: inseguridad.	
Se identifica con Zagala. No registra organizaciones representativas.	Compraría casa en Paraguay porque extraña.	Vive con hermana y tío. Tiene un bebe.	Va caminando al hospital. Pero sus sobrinos van al colegio en capital (en combi). Compra en "los chinos" o en Wall Mart (cerca del barrio).	Visita parientes en Pacheco (cada 15 días. 7 pesos)	Ventaja: seguridad y tener el hospital cerca.	

N-Brio	Sub tipo	Ent	Fecha (lugar)	Preguntas. Decisión de localización 1-4		Estrategias de supervivencia 5-12		
				1-2 Cómo llego? Cuánto hace que vive?	3-4 Cómo vive-cuánto gasta en hábitat?	5-6-7-8-9 (trabaja? En el barrio? Ser del barrio ayuda?)	10-11 Ingreso promedio. Rubros más problemáticos	12 Relación con los vecinos. Reconoce organizaciones barriales?
3) Z	C	VS	9-11	Vino de Ballester hace 30 años. La atrajo la posibilidad de acceder a vivienda pagando en cuotas (30 años).				Se organizan en consorcios (por edificio). Así consiguieron la luz y el Gas. No tienen agua corriente (usan de pozo). Hay un presidente que representa a todos los vecinos de los complejos.
4) Z	C	VS	16-11	Vivía en San Martín y lo atrajo la posibilidad de disponer de vivienda propia.	Trabajo en el gremio de Transporte. Trabaja en radio comunitaria.		Reconoce al barrio en su rol industrial y como lo afectó la desindustrialización de los '90.	
5) Z	C	FM	5-12	Vive hace 20 años con madre (padre falleció). Sus padres vinieron del Paraguay y Santiago.	Compraron en cuota un dpto. Gastan en servicios (transporte).	Estudia para contadora. Trabaja en diferentes empresas (lejos).	2.000\$ más el sueldo de la madre (1.500\$) en el Estado.	Reconoce organizaciones que tratan de hacer cosas pero no participa.
6) Z	L-R	VS	17-11					
7) Z	C-C	VS	9-11	Vivía en Zagala antes de mudarse a la cooperativa (muchos de sus vecinos venían de otras zonas).	Todos los integrantes cumplían 40 horas semanales aparte de sus trabajos. Tiene planos y permisos de construir, pero no tienen escrituras.			La cooperativa dispone de una comisión directiva.
8) Z	L	VS	16-11	Vive desde 1946 en Villa Concepción. Viviendas financiadas por el Banco Hipotecario a 30 años.	Consiguieron servicios rápidamente.			Reconoce múltiples organizaciones del barrio (ONGs, DDHH, asociación de fomento, etc).
9) Z	IV	JT	16-11	Desde el año 65 con marido desde Paraguay, paso por Salta y Jujuy.	Compró casa en loteo cuando los sacaron de la villa (para hacer el programa de reurbanización).	Trabaja en kiosco que tiene en la PB de su dpto En villa Melo no paga nada. En dpto paga expensas 35\$, 120\$ luz, 35 teléfono y 25\$ agua.	2.000\$ Hija (peluquera) y yerno ganan 2.000\$ cada uno. Mayores gastos en servicios dpto (compro para nieta) y en seguro del auto.	Vecinos se organizan para pedir iluminación y pavimento al municipio (no obtuvieron respuesta).
10) Z	IET	JT	9-11	Llegó hace 3 años de villa 18 (San Martín) para convivir con su marido que vivía en el barrio.	Marido compro terreno en fábrica tomada (por 1.000\$) y construyo una vivienda (2 piezas, baño y cocina). Vendió el espacio de arriba de la casa a otra flia.	No dispone de ningún servicio y lo único que hay (electricidad) esta muy mal hecho.	3.000\$ es empleada doméstica (en Belgrano) y el marido constructor. Gasta entre 7 y 8\$ por día y usa 2 horas. Medicamentos, comida y transporte son sus principales gastos.	Se identifica con V. Martelli. La relación no es mala pero el hacinamiento crea conflictos (música fuerte, etc). La gente se organiza para tratar el tema de la basura pero no llegan a acuerdos.

Construcción del territorio 13-27**Obser**

13-17 Participación	18 Si tuviera más dinero, que harías?	19 Residencia parientes	20-21-22-23-24 Uso de equipamientos	25 Tiempo libre y uso de transporte	26-27 Ventajas y desventajas de vivir en el barrio	
Relación entre vecinos era buena. Pero la inseguridad en los 90 la fue deteriorando.						
Buena. Siente seguridad en el complejo, pero reconoce que fuera hay inseguridad.	Se iría a Paraguay con sus parientes.	En Paraguay. Cuando junta plata se va a visitarlos.	Usa el Hospital. Ahora estudia en la UBA.	Pasea en distintas direcciones. Reconoce que gasta mucho en transporte.	Ventaja: Seguridad. Desventaja: Falta de servicios comparado a otros barrios.	Se destaca el nivel educativo alcanzado.
La relación con los otros vecinos (más allá de la Cooperativa) es buena y no registra el tema de la inseguridad.						
			Destaca el rol de la Salita y Escuela.			
Buena relación. Los mismos vecinos en 45 años. Prestaba el teléfono a los vecinos. La robaron una vez (y sabe quienes son). Sus amigos son de la villa (o reubicados en complejos).	Compraría casa en V Martelli (para toda la familia).	Viven en el barrio.	Nietas estudian fuera del barrio.	Toman colectivo o utilizan bicicletas. Visita hijas y nietas (viven en el barrio).	Desventaja: Inseguridad (centrada en el Loyola y villa 18)	Se identifica con la villa pero compro dpto para su nieta (migración ascendente).
Sus amigos son de la Villa 18. Su marido tiene un primo en Loyola (van caminando).	Se compraría una casa con un lote grande (quizás en La Noria).	En San Martín (villa 18) y	Usa servicios públicos. Tiene hijos pequeños pero cuando sean grandes van a ir a escuelas del barrio.	Visitan parientes (1,10\$) en Villa 18	Ventaja es vivir cerca del hospital. Desventaja es el hacinamiento donde vive.	Caso de migración de informalidad a informalidad. En fabrica viven entre 200 y 300 familias en su mayoría de Paraguay.

N-Brio	Sub tipo	Ent	Fecha (lugar)	Preguntas. Decisión de localización 1-4		Estrategias de supervivencia 5-12		
				1-2 Cómo lle-go? Cuán-to hace que vive?	3-4 Cómo vive-cuán-to gasta en hábitat?	5-6-7-8-9 (trabaja? En el barrio? Ser del barrio ayuda?)	10-11 Ingreso promedio. Rubros más problemáticos	12 Relación con los vecinos. Reconoce organizaciones barriales?
1) PV	I (f)	PS	16-12	22 años, del barrio Hospital. Vino porque era lo más barato. Gente de la Capilla le pasó dato de vivienda a precio de lote.	Paga ABL (20\$), electricidad y teléfono d e línea. Agua con bomba. Lo que más gasta es comida.	Es doméstica en centro de Luján. Va en bicicleta. Recibe pensión x 7 hijos.	2.000\$ más el sueldo de la madres (1.500\$) en el Estado.	Reconoce organiza-ciones que tratan de hacer cosas pero no participa.
2) PV	I (f)	PS	14-12	Nació en el frente, pero ahora vive al fondo. Se fue cuando murió el padre y quedaron los hermanos. El compró una casilla al fondo para vivir con su marido.	Gasta en luz y telé-fono fijo (tiene que tenerlo por los problemas de salud de la hija). Sus mayores gastos son en salud (hijos con Asma y síndrome Kawasaki).	No trabaja. Pero trabajo en el pro-grama de empleo comunitario. Cuando trabajo lo hizo adentro del barrio. También es promotora de salud cuando hay campa-ñas. Es voluntaria en el Pro-huerta.	Marido fletero (gana entre 1.500 y 2.000\$ por mes).	Los vecinos se or-ganizan en huertas. Se reúnen en la co-misión de fomento. Los convocan temas como la gripe, las escrituras, etc.
3) PV	I (a)	PS-MF	16-12	Nació en Merlo, estudió en Luján y conoció a su marido de Varela. Heredó la casa de sus suegros.	Trabaja en panadería del barrio. Le falta 3 materias para terminar profes-o-rado de arte.	No realiza otras actividades.	2.000\$ contando los planes. Lo que más gasta es en comida.	Ella participa en el pro-huerta y da clases en la sociedad de fomento. La gente se ayuda mucho entre sí (historia del incendio). También se organizaron para sacar las “banditas” de las esquinas.
4) PV	Mé di ca	PS-MF	14-12					
5) PV	L (A)	PS-MF	16-12					
6) PV	I	PS	16-12	Nació en Varela. Se mudó de casa. Se fue a Jáuregui, donde le dieron un lote e hizo una casa. Cambió esa casa por una al fondo y después cambió esa por una al frente.	Consume luz, cable, teléfono, Internet y no tie-ne agua potable.	No puede trabajar para cuidar la casa.	6.000-7.000\$. Marido tiene trabajo fijo en La Serenísima. Lo que más gasta es en teléfo-no, servicios y gas.	Vecinos trabajan en el pro-huerta. Tiene conflictos con sus vecinos laterales (roban).

Construcción del territorio 13-27

Obser

13-17 Participación	18 Si tuviera más dinero, que harías?	19 Residencia parientes	20-21-22-23-24 Uso de equipamientos	25 Tiempo libre y uso de transporte	26-27 Ventajas y desventajas de vivir en el barrio	
	Se iría a una zona mas de campo (Olivera, Godney).	En Varela no tiene parientes. Sí tuvo 2 maridos que tienen parientes. Su 3er marido vive en barrio Hostería y a veces se lleva los chicos.	El más chico va a la Escuela 11 (Estado) en bicicleta. Los otros van a escuela rural (si llueve no van, excepto que los busque el padre). Compras grandes las hace en centro comercial (más barato). Las chicas en el barrio.	Va al Parque de diversiones d e la Basílica.	Ventaja: Estar cerca del centro (15 cuadras). Desventaja: Falta de luz y pavimento (si llueve no te moves). Discriminación (son los negritos).	Hijo mayor en conflicto con la ley ("el angel"). Caso de estudio interesante.
Buena relación. Inseguridad como en todos lados. Se mueve en todo el barrio aunque reconoce que a otros vecinos no los dejan cruzar el puente.	Volvería al frente (porque atrás no tiene gas).	Tiene familia en el frente, en San Bernardo, en quinto, en el centro.	Usa hospital. Va en el flete del marido. El colectivo esta a 20 cuadras. Los hijos más chicos van a la escuela pública. Los más grande a una privada (pagan 200\$). No aceptaron gente del barrio en escuela católica.	No va a ningún lado porque no hay plazas cerca.	Ventaja: Tranquilidad. Desventaja: La calle de tierra, que no hay colectivos y la falta de gas.	Caso de migración de adelante para atrás y de atrás para adelante.
Puede andar por todo el barrio sin problemas.	Se quedaría en el barrio.	Toda la familia de marido esta en Varela. Ella tiene parientes en Merlo y amigos por muchos barrios.	Va al hospital en colectivo (lo tiene a una cuadra) Hijos van a una escuela (19) del Estado porque vienen de una rural con un nivel muy bajo.	Van a pescar. Están pidiendo que se abra al público la quinta Cigordia.		
Ve a todo el barrio como peligros y no se desplaza libremente por ningún lado.	Se iría a Pueblo nuevo, donde sea más tranquilo.	Todas sus relaciones son en Varela. No tiene amigos fuera del barrio.	Puede afrontar escuelas privadas pero los discriminan por vivir en el barrio.	Van a pescar o a una plaza. Deben volver rápido para que no los roben.	No hay ventajas y la desventaja es la inseguridad y la discriminación	Migración múltiple. De la ciudad al campo y de atrás al frente. Sorprende el nivel de ingresos.

N-Brio	Sub tipo	Ent	Fecha (lugar)	Preguntas. Decisión de localización 1-4		Estrategias de supervivencia 5-12		
				1-2 Cómo llego? Cuánto hace que vive?	3-4 Cómo vive-cuánto gasta en hábitat?	5-6-7-8-9 (trabaja? En el barrio? Ser del barrio ayuda?)	10-11 Ingreso promedio. Rubros más problemáticos	12 Relación con los vecinos. Reconoce organizaciones barriales?
7) PV	L	MF	17/12	Vive desde 1967. Se caso y compro el terreno que en aquel entonces era barato.		Es jubilado. Pero hace trabajos extras fuera del barrio. Se moviliza en moto.	1.500\$. Lo que más gasta es en comida. Usa agua de pozo, cable.	Define el barrio en función del arroyo. Es socio de la sociedad de fomento.
8) PV	L (F)	MF	15-12	Se muda desde Cuartel a Varela en 1967 por decisión de reubicación familiar (la familia tenía terreno en Varela). Compró con crédito del Banco Hipotecario.	Gasta 150\$ en servicios. Trabaja en una huerta vecina en forma solidaria. Hace papel reciclado para vender en capital.	Marido trabaja para el Municipio. Ella trabaja en el plan de asistencia social.	1.000\$. Gasta más en comidas y servicios. Están realizando un plan Pro-huerta para recuperar la quinta Segorria.	Define correctamente los límites del barrio. Tiene buena relación con todos, menos con los menores que consumen drogas.
9) PV	L	MF		Nació en el barrio en 1974. Su familia le cedió un espacio de lote donde construir.	Gasta 70\$ en servicios	No trabaja. Es ama de casa.	1.200\$. Mayor gasto es en comida.	No tiene en claro los límites de su barrio. Buena relación con vecinos a los que define como "solidarios" (la ayudaron cuando se le volaron las chapas). del techo).
10) PV	L	MF	16-12	Llegó en 1967. Compró un terreno barato a un señor Murgía que les daba facilidades para pagar y les exigía que construyese casas de material.		No trabaja en el barrio (para el no da oportunidades). Trabaja a 20 minutos en una fábrica a la que va en moto.		
8) PV	L	MF		Llegó a Varela en 1997. Compró la carnicería	Vive de la carnicería. Tiene tres empleados y son de la zona.	El trabajo se mantiene a pesar de los nuevos almacenes.		

Construcción del territorio 13-27**Obser**

13-17 Participación	18 Si tuviera más dinero, que harías?	19 Residencia parientes	20-21-22-23-24 Uso de equipamientos	25 Tiempo libre y uso de transporte	26-27 Ventajas y desventajas de vivir en el barrio	
Va a todo el barrio. Sale a caminar.	Se quedaría en el barrio.	Su familia es del barrio.	Sus nietos van a la salita y la escuela caminando.	Se queda en la casa porque no hay plazas.		
Participa en la sociedad de fomento y en sus actividades. Los temas que se discuten son: -Inundaciones -Alcantarillado -Menores que delinquen.	Se quedaría en el barrio y armaría un taller de reciclado de papel.	Toda su familia vive en el barrio y ella la recorre en Bicicleta. Desconfía de los vecinos pasando el río.	Pagas remis de 14\$ para ir a la salita. Los chicos van a la escuela de la parroquia San Cayetano, pagando 100\$. Al colegio privado no es fácil entrar.	Usa su tiempo libre en trabajar en la elaboración de papel reciclado.	No hay ventajas y la desventajas son las calles del tierra y que no entre el colectivo.	
Participa en la sociedad de fomento. Esta ahora haciendo un curso de dulces.	Se iría a vivir al centro (la Basílica).	Todos viven en la zona. Los visita en bicicleta o caminando.	Asiste a la salita de primeros auxilios. Va caminando. Los hijos van a la escuela en bicicleta en el centro de Luján.	El tiempo libre se queda en su casa.	Desventaja: Que la discriminan. Los remises no la llevan.	
No hace tratamiento de residuos.					Ventaja: Se ha hecho de clientela y son fieles.	

Esta publicación sintetiza los hallazgos alcanzados por la investigación “Impacto de las estrategias recientes de producción de hábitat popular en los procesos de segregación socio-territorial de la metrópoli de Buenos Aires” (PICT 0701758). Dos publicaciones preceden a esta: “La Planificación Urbana-Habitacional y el *Derecho a la Ciudad*. Entre el accionar del Estado, el mercado y la informalidad” y “Planear el Barrio. Urbanismo participativo para construir el *Derecho a la Ciudad*”. Ambas plantean y desarrollan hipótesis sobre el impacto del concepto del derecho a la ciudad en la práctica del pla-

neamiento urbano-habitacional. Esta tercera publicación, “La Brújula de la planificación urbana-habitacional. Manual de *derechos y obligaciones vecinales*”, intenta avanzar un paso más, sintetizando el marco teórico de la cuestión del planeamiento territorial ante el desafío del derecho a la ciudad aportando instrumentos concretos para facilitar el diagnóstico y búsqueda de soluciones sustentables a los múltiples y complejos problemas que impiden que parte de la población urbana viva en condiciones dignas.

