



Hábitat Inclusivo

AUTOR/A:

Fernando Murillo

Director Programa IDES (Interdiseño para el Desarrollo Sustentable). Centro de Investigación Hábitat y Municipios (CIHaM). FADU. UBA

CONTACTO:

[fmurillo@fadu.uba.ar](mailto:fmurillo@fadu.uba.ar)

**Palabras Claves:**

Intervenciones habitacionales  
Derechos humanos  
Planificación urbana  
Auto-organización vecinal

**Key words:**

Habitat interventions  
Human rights  
Urban planning  
Self-organized neighborhood

## PROYECTOS DE INCLUSIÓN URBANA-HABITACIONAL: ¿HACIA EL CUMPLIMIENTO PROGRESIVO DE DERECHOS HUMANOS?. LOS APORTES DE LA “BRÚJULA” DE LA PLANIFICACIÓN

Este artículo presenta los hallazgos producidos por una metodología que mide el cumplimiento de derechos humanos, conocida como la “Brújula” de la planificación, aplicada en barrios segregados de la metrópoli de Buenos Aires. A partir de un recorrido por las intervenciones históricas realizadas en dichos barrios, la “Brújula” indaga en qué medida los paradigmas que sustentaron las políticas públicas, desde la producción masiva de vivienda a la regularización de la informalidad, pasando por obras diversas de infraestructuras, transporte, pavimentos, etc. tienden a impulsar una mejora progresiva de los derechos de sus habitantes, o en cambio, tienden solo a beneficiar lógicas especulativas inmobiliarias, tanto formal como informal. Más allá de los resultados obtenidos en estos casos, el artículo indaga las posibilidades del método para ayudar a la auto-organización vecinal, al trabajo articulado con las autoridades locales y al diseño e implementación de intervenciones que tiendan a demostrar capacidad para incentivar el cumplimiento de derechos.

### Intervenciones urbanas-habitacionales: ¿Para qué?

Intervenir en áreas segregadas de la ciudad puede responder a distintas lógicas. Por una parte, una lógica que concibe el profundo problema de las desigualdades sociales como consecuencia del mal funcionamiento de los mercados laborales que se reflejan en condiciones de vida y localización en la ciudad para los distintos sectores sociales (Yujnovsky, 1984). Por otra parte, otra lógica entiende la vivienda y la localización conveniente para los sectores populares como una cuestión de justicia espacial (Fainstein, 2009) que influye

---

en la reducción de la brecha social. Estas dos lógicas producen intervenciones que aunque puedan ser semejantes tienen resultados profundamente diferentes. En un extremo, transformaciones de sectores urbanos segregados pero bien ubicados, con altos valor de suelos, generando procesos de renovación y demás estrategias que logran la valorización de la zona reflejada en el incremento de sus costos de suelo. Obviamente esa transformación tiene consecuencias sociales muy importantes, pues genera la renovación y recambio también de su población residente, reemplazada por sectores de mayores ingresos. En el otro extremo, las intervenciones urbanas que buscan integrar a la población residente buscan su arraigo y desarrollo, pero siempre enfrentando que tanto sectores sociales vulnerables como acomodados conviven en ciudades con las mismas reglas de reproducción de capitales inmobiliarios. Muy difícilmente el mejoramiento de un sector urbano pase inadvertido para quienes explotan rentas diferenciales de suelo a partir de mejoras subsidiadas, quienes a través de distintos medios se apropian de los beneficios, desplazando poblaciones pobres, objetos de la intervención.

Más allá de la retórica de unos y otros, es difícil reconocer sus resultados finales sino hasta pasadas décadas. Las consecuencias de procesos de degradación urbana, la obsolescencia y apariencia decaída de los edificios y espacios públicos, la pobreza, marginalidad e inseguridad, tienen un efecto marcado en las estructuras sociales que tienden a replegarse en su accionar en grupos pequeños de acción barrial, reflejo de procesos de fragmentación que estallan como un cristal dentro de procesos mayores de segregación general. Así pues, la falta de un sentido amplio de “comunidad” es el primer gran obstáculo que tales barrios enfrentan en su búsqueda de mejorar sus condiciones de vida. La posibilidad de diseñar e implementar un proyecto de intervención urbana-habitacional, que de respuestas a las necesidades del barrio, incluyente de sus distintos fragmentos, es una expectativa presente en toda asociación de vecinos, independientemente de su naturaleza política o filantrópica. Pero para pasar de la expectativa a la acción efectiva es necesario disponer de algunas herramientas que permitan lograr el consenso con otros vecinos, un nivel de diálogo con las autoridades que permitan superar la clásica lista de necesidades barriales que se elevan a las autoridades de turno, factor clave de cooptación y manipulación política.

### **De los proyectos experimentales a los planes de inclusión**

Un breve recorrido por los enfoques históricos de intervención en los problemas de la segregación urbana-habitacional (tabla I) ilustra los cambios y mutaciones ocurridas en el campo de la producción de hábitat popular.

Tabla I. Evolución de políticas urbano-habitacionales (1)

(1) Traducido y adaptado de "The enabling approach", UN Habitat 2006

Fecha y contexto	Enfoque	Instrumentos	Documentos claves
1960-1970. Modernización y crecimiento urbano	Planeamiento físico. Construcción viviendas por el estado	Plan integral Construcción y erradicación	Vancouver (1976). Refugios y pobreza (Banco Mundial, 1980)
1970-1980. Redistribución con crecimiento	Estados apoyan loteos y auto-construcción	Subsidios suelo-vivienda reconoce informalidad	Política urbana (BM, 1981). Agenda 21
1980-1990. El enfoque facilitador	Facilitar la acción de la gente, el sector privado y los mercados	Asociación público-privado. Participación, gestión suelos y finanzas	Desarrollo sustentable de asentamientos: agenda 21 (UNCHS 1994, c)
1996. Hábitat II	Visión integral. Eficiencia y equidad. sustentabilidad	Mayor énfasis en gestión ambiental y alivio pobreza	Agenda hábitat (1996). Reporte global (1996)
2000-2014. La cumbre del milenio	"Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sustentable"	Renovación compromisos agenda hábitat. Derecho a la ciudad	Declaración ciudades nuevo milenio (2001). Reportes globales (05/10)

El repaso de períodos históricos gestando enfoques sucesivos de intervención urbana-habitacional proporciona una perspectiva importante de tener en cuenta para juzgar en que medida se está avanzando realmente en dirección a responder a los desafíos de la planificación territorial. Entre 1960 y 1970, el período denominado como de modernización y crecimiento urbano, los

---

estados nacionales impulsaron enfoques de planeamiento físico que creían que construyendo grandes complejos habitacionales como “piezas de diseño autónomos” se respondería efectivamente a la creciente demanda de poblaciones venidas del campo y empleadas en las incipientes fábricas en las ciudades. Los instrumentos fueron los planes integrales, en los que se complementaba la construcción de viviendas, por una parte, acompañado por la erradicación de las viviendas construidas por la propia gente. Este enfoque, cuando implementado por dictaduras militares le dieron además un ingrediente de persecución política, amparado en documentos de la época que propiciaban el enfoque como forma de promover el progreso de las clases populares, aún cuando la localización de tales grandes complejos resultaban totalmente inconvenientes, fuera de la ciudad y generalmente aislados y pobremente servidos en cuanto a infraestructuras y servicios, especialmente de transporte público.

La década de 1970-1980 surge la visión de redistribución con crecimiento. Ya Hábitat I en Vancouver en 1976 había advertido al mundo sobre los límites al enfoque tradicional señalando la necesidad de paradigmas de intervención en las ciudades y los barrios populares en los que se reconociera la producción de hábitat por parte de la gente, aún cuando fuese en condiciones de informalidad, planteando que los estados se dediquen mayormente a promover loteos económicos con servicios básicos subsidiados donde la gente pueda a través de sus propios esfuerzos erigir sus viviendas. Distintos documentos de Banco Mundial (BM, 1981) plantean a la autoconstrucción y la gestión de suelos urbanos como paradigmas de promoción social. El enfoque dominante pasa a ser el diseño de proyectos de urbanización, a partir de lotes con servicios donde la gente con su propio esfuerzo pueda auto-construirse sus viviendas.

Entre 1980 y 1990 surge con gran entusiasmo el así llamado enfoque facilitador, cuyo fundamento era la participación de las comunidades confiando en su capacidad para liderar procesos de producción y transformación de su hábitat. Dicho enfoque planteaba además la articulación con el sector privado, las comunidades y el estado como único medio para realmente avanzar en la “agenda hábitat”, restringiendo al estado como único jugador y responsable de generar soluciones para las clases populares.

---

En el año 1996 se realiza Hábitat II en Estambul que marca un hito en la discusión global sobre el tema. Las organizaciones no gubernamentales adquieren un protagonismo central en la escena mundial presentando soluciones alcanzados en distintos países en la promoción del derecho a la “vivienda adecuada” que ya para entonces había adquirido estatus constitucional en la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas. El enfoque emergente incluía algunos planteos de etapas preexistentes, pero buscaba superar la ideal del “proyecto” aislado, reemplazado por la idea del “plan” integral, que se focalizaba en derechos, tales como la vivienda, pero contemplaba además cuestiones de sustentabilidad ambiental de la ciudad en general y ponía el énfasis también la viabilidad económica y financiera de los planes. Ya se recomienda abiertamente que los gobiernos abandonen sus intentos de resolver el problema a través de planes nacionales y masivos de vivienda y se busca intervenir en mejorar los barrios generados a partir de desarrollos informales, a través de planes participativos de mejoramiento habitacional, advirtiendo respecto a la importancia de brindar seguridad en la tenencia de suelos, no necesariamente a través del título individual de propiedad, sino a través de diferentes modalidades de tenencias compartidas, alquileres, etc.

A partir del 2000 se impone en el mundo los objetivos del Milenio, promovido por las diversas agencias de las Naciones Unidas influyendo en las agendas de los países miembros, incluyendo un objetivo específico de mejoramiento de las condiciones de vida del creciente número de población viviendo en informalidad y procurar estrategias de prevención. El componente de mejoramiento habitacional dio lugar a múltiples esfuerzos de intervenir con obras complementarias de cambios normativos dirigidos a la inclusión de los sectores más vulnerables. En el caso de América Latina surge el modelo de regularización progresiva de asentamientos informales a través del programa “Favela Bairro” que a través de inversiones puntuales en mejoramiento y regularización introduce paulatinamente mejoras en los asentamientos informales que en forma participativa permite su inclusión a la dinámica del resto de la ciudad. Posteriormente, Medellín y su planteo de realización de grandes obras espectaculares de inclusión a través de servicios de transporte público, mejoras en la movilidad como escaleras mecánicas y construcción de servicios sociales, tales como bibliotecas populares, introduce elementos

---

estratégicos para la valorización de estas zonas con un enfoque de reducir la brecha social entre barrios, acercando recursos elementales de progreso en los barrios con menores posibilidades de progreso. Tanto Favela Bairro en Brasil como los planes de inclusión en Medellín operaron con el instrumento de la regularización de suelos, lo cual abre un interrogante a futuro respecto a quienes serán los beneficiarios últimos de las mejoras alcanzadas.

### **La propuesta de la “Brújula” de la planificación urbana-habitacional**

La evolución de políticas urbano-habitacionales presenta el problema socio-territorial, como un defecto del funcionamiento de los mercados inmobiliarios, justificando de esta manera la producción masiva de vivienda procurando generar una oferta que nunca resultó suficiente ni adecuada para evitar la proliferación de la informalidad. Los enfoques más recientes, al plantear las intervenciones como formas de avanzar en el cumplimiento progresivo de derechos, introducen una lógica diferente de intervención en el problema que si bien se dirige a beneficiar a la población residente, no evita que al darle títulos de propiedad, introduciéndolos formalmente en los mercados inmobiliarios, den lugar a procesos especulativos de captación de plusvalías urbanas por las mejoras producidas, por parte de sectores no necesariamente los grupos vulnerables a los que se dirigía la intervención.

Es decir que poder medir el impacto de las intervenciones en término de avances o retrocesos en el cumplimiento de derechos humanos es una necesidad imperiosa para poder determinar fehacientemente en qué medida un determinado plan o proyecto en un contexto barrial específico conduce efectivamente al mejoramiento de las condiciones de vida y progreso de sus vecinos, indistintamente que sean estos propietarios, inquilinos o habitantes de un asentamiento informal. Dicha medición requiere una mirada superadora del viejo paradigma de resolver las inequidades sociales a partir del derecho a la vivienda adecuada, construyendo viviendas, disfrazando detrás de una supuesta estrategia de promoción social, la búsqueda de reactivar la industria de la construcción. La consideración de la tenencia segura de suelos, uno de los pilares de Hábitat II, junto a la consideración de otras cuestiones, tales como el funcionamiento de los mercados inmobiliarios,

---

la disponibilidad de infraestructuras, servicios sociales, transporte y movilidad y medios de sustento, tanto empleo como un ambiente sano y seguro, son algunas de las cuestiones que marcan la agenda de la cumbre del milenio. Mejorar las condiciones de vida de los millones de personas que viven actualmente en asentamientos informales, siendo uno de los objetivos meta, es menor al objetivo de prevenir tales asentamientos, generando políticas de expansión urbana, generando suelo accesible para el conjunto de la población, bien servida en cuanto a infraestructuras y transporte de modo que para los sectores populares sea más conveniente producir su hábitat en condiciones de formalidad que informalidad.

Ante este desafío, surgió la idea de desarrollar un instrumento, a través de un proyecto de investigación (PICT 07 1758) con sede en FADU-UBA, que permitiese generar información clave para la planificación de tales barrios a través de la participación de sus propios vecinos, contrastable con indicadores disponibles a nivel de radio censal. La información obtenida se vuelca en un gráfico de cuatro cuadrantes que relaciona en el eje vertical, a partir de un sistema de ponderaciones, la medición que hacen los vecinos, verificable con información censal, sobre el nivel de cumplimiento de derechos humanos, medidos a partir de datos fácticos como disponibilidad o no de tenencia segura de suelo, vivienda, condiciones de hacinamiento, acceso a la salud y la educación, transporte público, infraestructuras diversas, sustentabilidad, en término de empleos, ingresos y reducción de riesgos de desastres (2) . Esta medición de cumplimiento de derechos, el norte de la “Brújula”, se relaciona a su vez con la organización social, en el cuadrante sur, el cual a partir de los mismos indicadores pondera como la población y sus autoridades están organizándose para enfrentar los desafíos del incumplimiento de los derechos. A su vez, el cuadrante este, está dedicado a la medición de obras y acciones emprendidas, separado del cuadrante oeste que mide regulación del desarrollo urbano. El gráfico final (figura 1) resultante comunica fortalezas y debilidad del barrio en cuestión, sentando un principio de discusión entre vecinos, poniéndose de acuerdo respecto a cuales deberían ser sus prioridades para la acción. Dicho consenso en torno a lo que debería hacerse constituye un factor estratégico de construcción, del actor social responsable de liderar intervenciones urbana-habitacionales. Dicho actor, ahora fortalecido, está en condiciones para interactuar con las autoridades locales

(2) Para tener mayor información del método visitar la página [www.urbanhabitat.com.ar](http://www.urbanhabitat.com.ar) ver publicación “La Brújula de la Planificación”. También hay un video disponible en you tube:

para acordar una estrategia de transformación, que se exprese en el diseño de un determinado plan o proyecto de intervención con sus respectivas etapas (figura 2), hasta concluir en lo que la metodología denomina como “pacto barrial”, que se materializa en un documento público que compromete a actores de la comunidad y del gobierno local en llevar adelante determinadas acciones para el desarrollo del barrio.

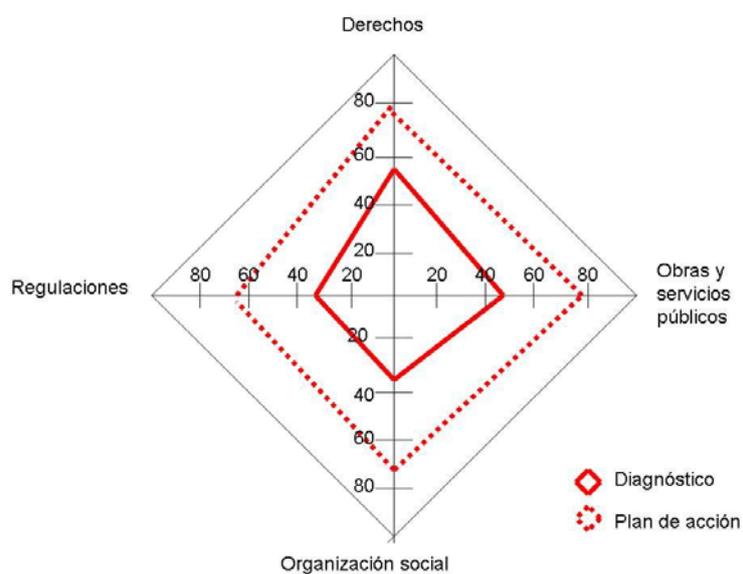


Figura 1.

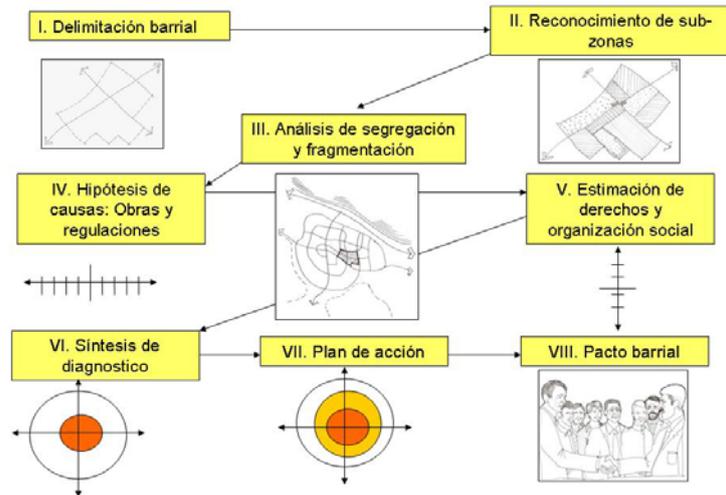


Figura 2.

### La aplicación a casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires

La “Brújula” fue aplicada sistemáticamente, a cinco barrios populares de la metrópoli de Buenos Aires. El objetivo fue determinar a partir de la comparación de los resultados obtenidos las condiciones de cumplimiento de derechos y sus causas, comparando en que medida la información secundaria tiende a coincidir con la percepción de los vecinos y cuales son los resultados del taller participativo en lograr consensos entre vecinos y autoridades respecto de las acciones a emprender para mejorar estructuralmente las condiciones de vida en sus barrios.

Un factor muy importante de comparación considerado por el proyecto fue seleccionar barrios que cumplieren con condiciones similares de generación de hábitat en los que se conjugaran las mismas tipologías, reconocidas en término de formas surgidas por la acción del mercado de lotes económicos y auto-construcción de viviendas, planes del estado o de grupos no gubernamentales subsidiando la vivienda y/o los servicios y formas diversas de hábitat informal tales como villas miserias, asentamientos, etc. El enfoque de indagación consistió en considerar tales formas de hábitat individualmente, pero muy especialmente en su relación de unos con respecto a otros, enmarcados en distintos planes y proyectos de inclusión urbana reproducen dinámicas e interacciones que conducen a su

mejoramiento o empeoramiento. El factor de comparación entre estos barrios fue su localización, escogiendo un barrio relativamente próximo al centro metropolitano, tal como el caso de Villa Soldati, un barrio en la primera corona metropolitana, Villa Zagala, entre los municipios de Vicente López y San Martín, un barrio en la segunda corona, en el Barrio San Carlos, en Moreno, un barrio altamente segregado en Escobar, “Los Pinos” y un barrio en la extrema periferia en Luján, “Barrio Padre Varela” (figura 3). El análisis comparativo de dichos barrios con respecto al resto de los municipios en los que se insertan ofrece un primer panorama de su condición de segregación y fragmentación (Tabla II) excepto el caso del barrio “Los Pinos” del cual se carece de información censal por tratarse de un sector de reciente establecimiento, en el cual el ejercicio de la “Brújula” fue realizado puramente con los datos provistos de informantes claves.

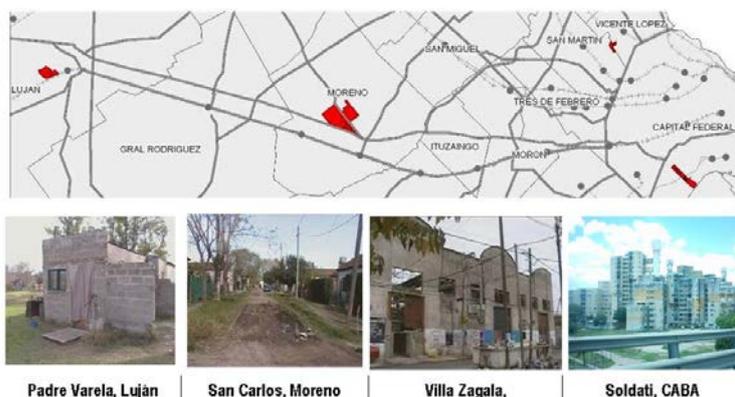


Figura 3.

La comparación considera cantidad de habitantes, superficies y densidades, por una parte, e intervenciones urbanas históricas, aquellas que dieron origen al barrio y más recientes, procurando revertir sus problemas incipientes y focalizadas en su inclusión, procurando descubrir a partir de la herramienta la “Brújula” en que medida los sucesivos planes y proyectos a lo largo del tiempo, han generado impactos significativos en las condiciones de vida de sus habitantes, expresado en cumplimiento o incumplimiento de derechos.

Tabla II.

Caso de estudio	Población, superficie y densidad (hab. por hectáreas)	Intervenciones	
		Históricas	Recientes
Villa Soldati (CABA)	23.937/136/ 53	Complejos habitacionales	Pre-metro y espacios verdes
Villa Zagala ( San Martín y Vte Lopez)	11.449/38/69	Complejos habitacionales y hospital	Viviendas. Integración comunitaria
Barrio San Carlos (Moreno)	9538/700/20	Loteos formales y viviendas subsidiadas	Complejos habitacionales densidad media
Barrio “Los Pinos”. Escobar	1250/6/180	Loteos informales	puede peatonal mejora vía
Barrio “Padre Varela”. Luján	4268/92/46	Loteo formal e informal	Pavimentación transporte

Cada uno de estos casos ilustra situaciones diferenciales de segregación y fragmentación urbana, planteando desafíos específicos de proyectos de inclusión urbana-habitacional. El caso de Soldati y Villa Zagala (figura 4) presentan barrios que alojaron complejos de alta densidad y densidad media. Lo casos de “San Carlos” en Moreno y “Los Pinos” en Escobar, presentan calidad de barrios periurbanos con perfiles poblacionales cuasi rurales (figura 5). El caso de “Padre Varela” en Luján es atípico por tratarse de un barrio dormitorio en una ciudad en la extrema periferia metropolitana (figura 6) con condiciones marcadas de vulnerabilidad social y territorial.



Figura 4.



Figura 5.



*Figura 6.*

El caso de Villa Soldati, en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires es un clásico de una estrategia fallida de experimentación social construyendo distintos complejos habitacionales de alta densidad, totalmente descontextualizados de sus entornos barriales tradicionales, transformando el barrio obrero en un “ghetto” aislado y con índices de hacinamiento y marginalidad alarmantes. Los esfuerzos posteriores por remediar dicha situación, de la mano de diversas intervenciones habitacionales posteriores, incluyendo iniciativas de vinculación del sector a través de la creación del premetro, busca mejorar las condiciones de conectividad de la zona con el resto de la ciudad, especialmente el micro-centro metropolitano. Por otra parte, pueden reconocerse esfuerzos por generar actividades en los grandes predios públicos de la zona, principalmente en términos recreativos, de modo de evitar la toma de tierras por parte de grupos que buscan expandir los numerosos asentamientos informales en la zona. Esto último es producto del enorme crecimiento demográfico, resultado de diversos factores en los que se combina la atracción de poblaciones provenientes de otros asentamientos informales metropolitanos que buscan una localización más central y ventajosa en cuanto al acceso a oportunidades de trabajo. La compleja situación socio-territorial plantea un desafío de superación del sector ante una alta fragmentación y competencia entre organizaciones barriales.

---

El caso de Villa Zagala es diferente. Primero porque se inserta en la primera corona metropolitana, entre los municipios de San Martín y de Vicente López, y por su carácter marginal en ambos casos, no ha recibido tanta atención como área de intervención urbanística. De hecho, el barrio es producto del “dejar hacer” de los mercados inmobiliarios y los códigos de planeamiento solo reglamentando el uso industrial dominante en la zona. La necesidad insatisfecha de vivienda popular dio lugar a diversas iniciativas de loteos económicos con viviendas auto-construidas que generó un barrio humilde obrero con limitaciones, pero cómodo en su inserción metropolitana, especialmente, una vez que se terminó la construcción de la Avenida General Paz. Pero posteriores intervenciones del estado declamando el derecho a la vivienda digna, primero, bajo gobiernos democráticos, y con gobiernos militares después, erradicaron poblaciones en villas miserias de Retiro, albergándolas en complejos de densidad media en la zona. La etapa posterior fue la proliferación de asentamientos informales y sucesivas intervenciones de regularización y construcción de nuevas viviendas en una secuencia interminable, hasta la actualidad, de intentos por dignificar a los habitantes del barrio, ocupando los pocos espacios disponibles y concentrando sectores populares en condiciones de alta densidad y hacinamiento, con alarmantes estándares de inseguridad y riesgo sanitarios por la ausencia de cloacas. La construcción de un centro de integración comunitaria (CIC) y diversos intentos fallidos constituye un eslabón más en una larga cadena de intentos fallidos de generar un proyecto con alguna coherencia de mejoramiento barrial, todavía en proceso.

El caso del barrio san Carlos en Moreno (figura 6), es producto del loteo de fracciones rurales con propósitos de urbanización. Desde su origen el barrio se benefició de la ayuda filantrópica de organizaciones eclesíásticas que construyeron viviendas para madres solteras comprando una fracción junto con el municipio. El crecimiento del barrio no estuvo exento de la proliferación de asentamientos informales en los alrededores, como forma de albergar a sectores imposibilitados de acceder a sus lotes y viviendas a través del mercado. Diversas iniciativas de provisión de servicios, tales como una línea de colectivos y la red de gas, fruto de iniciativas privadas y no gubernamentales respectivamente, entre otras cuestiones, lograron generar condiciones urbano-habitacionales mejores para sus habitantes.

Recientemente, la construcción de un gran complejo de viviendas en sus inmediaciones, en la lógica de producción de viviendas dentro del Plan Federal, aportó algunas infraestructuras de pavimentos, pero sin servicios sociales suficientes, tendiendo como en los casos anteriores, al efecto de concentración de población vulnerable en un mismo espacio urbano aislado, profundizando la condición de “ghetto”, desconectado de su entorno, reconocible a partir de la comparación de sus indicadores de densidad y hacinamiento con respecto al resto del municipio.

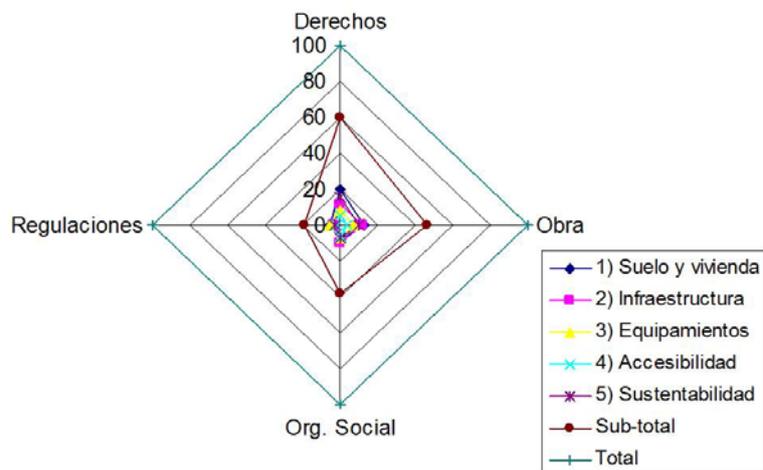


Figura 7.

El barrio “Los Pinos” en Escobar (figura 7) es diferente en su génesis con respecto a los otros sectores considerados. Desde su origen surgió como hábitat informal, a partir de la venta de terrenos privados intrusados, destinado a la erección de casillas precarias para albergar población trabajadora en distintos oficios de Escobar. Su condición de “barrio dormitorio” impuso un patrón habitacional de alta densidad y hacinamiento. Pero el perfil migratorio del barrio, en el que conviven familias del interior y exterior del país, le otorgó un nivel de organización social importante que se potenció a partir del arribo de la ONG “Techo” quien con su metodología de trabajo y la provisión de viviendas de emergencia, impulsó un proceso de mejoramiento integral. Dicho mejoramiento consistió en la provisión de la

infraestructura básica para conectar el barrio a su entorno, incluyendo el mejoramiento de la única vía de acceso a través de un entoscado y la construcción de un puente peatonal para cruzar el arroyo que rodea el barrio. La lucha por la tenencia segura del suelo a partir de la regularización de los terrenos forma parte de la agenda actual de inclusión que llevan adelante los vecinos apoyados por la ONG.

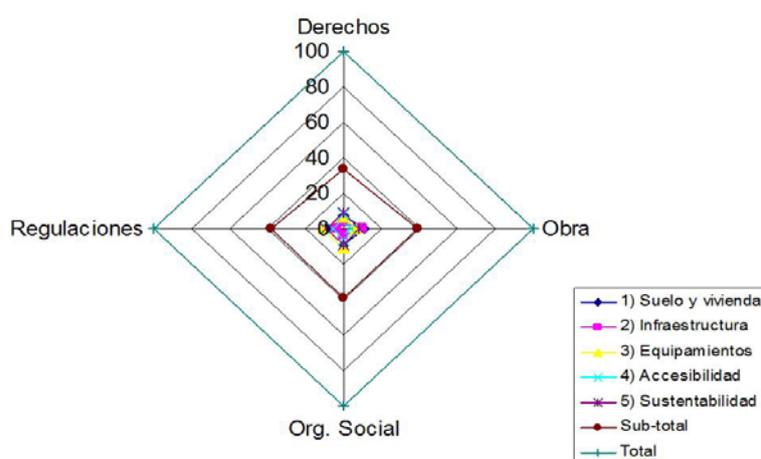


Figura 8.

Finalmente, el barrio “Padre Varela” en Luján (figura 8), habiendo sido producto de la iniciativa de un sacerdote de la zona que se dedicó a parcelar terrenos de la iglesia y apoyar la construcción de viviendas de bajo costo para familias de escasos recursos, devino con el tiempo en una comunidad con un alto nivel de organización social. Tal organización, materializada en la figura de sociedad de fomento, supo aprovechar su impulso para regularizar todos los terrenos informales a través de una iniciativa municipal, así como emprender un conjunto de obras claves, tales como el asfaltado que definiría dos barrios con características sociales según accedan o no al pavimento. También el paso de servicio público de transporte, aprovechando el asfalto, completó la agenda de inclusión, acompañada de la llegada de diversos servicios sociales. Pero el progreso del barrio no fue uniforme, ya que el sector que no accede al pavimento, es el mismo que se encuentra asentado

---

informalmente en terrenos inundables, presentando indicadores alarmantes de hacinamiento y riesgos de desastres, especialmente asociado a las inundaciones. Una problemática que afecta al barrio en su conjunto es la falta de cloacas, lo cual combinado a la amenaza de las inundaciones constituye un riesgo de desastres socio-ambiental considerable. La construcción de vivienda social en las inmediaciones del barrio plantea principios de un proyecto más amplio de inclusión urbana, que junto a diversas obras de infraestructura, especialmente la red cloacal, define una estrategia de inclusión en concordancia con una visión de desarrollo de la ciudad y sus barrios populares.

### **Los aportes de la “Brújula”**

El ejercicio de la “Brújula” puso en cuestión algunas de estas observaciones realizadas a partir de los datos censales, introduciendo la mirada del vecino y sus prioridades en la interpretación de los problemas que los aquejan. Un repaso de los resultados alcanzados en cada caso permite reflexionar sobre la problemática de cada barrio, los cambios introducidos por diversas intervenciones concebidos con enfoques que tienen consecuencias muy diferentes si se miden desde una perspectiva de cumplimiento de derechos. Muchas de las intervenciones, declamando el derecho a la vivienda adecuada terminaron produciendo el efecto contrario, concentrando poblaciones vulnerables en espacios reducidos, hacinados, sin espacios verdes, ni servicios, ni infraestructuras, condicionando sus posibilidades de progreso en forma estructural, lo cual en esencia puede interpretarse como la negación del concepto del “derecho a la ciudad”. Según Harvey (Harvey, 2008), la esencia del derecho a la ciudad no es solamente acceder a ciertos bienes y servicios, sino al disfrute de las plusvalías que la sociedad en su conjunto genera a partir de la construcción de bienes colectivos. Además Harvey pone el acento en la libertad de asociarse e influir en las políticas públicas como un derecho fundamental que el amontonamiento de pobres en ciertos barrios tiende a vulnerar en forma estructural.

La “Brújula” proporcionando la posibilidad de comparación con otros barrios desentrañando obstáculos y posibilidades de mejoramiento constituye un recurso importante. Siempre se piensa desde la perspectiva de quienes intervienen en los barrios populares que son todos iguales, que enfrentan los

---

mismos problemas y que debería intervenir de la misma manera, independientemente que se trate de un barrio central o periférico en Buenos Aires, Medellín o Calcuta. El recorrido histórico realizado demuestra como los experimentos fueron saltando de ciudad en ciudad y país a país, produciendo aciertos en algunos pocos casos, y enormes daños en la mayoría precisamente por su descontextualización respecto a la realidad que estaban atravesando los barrios a los que se dirigían con el pretexto de su mejoramiento. La “Brújula” intenta desentrañar la complejidad socio-territorial de los barrios populares detectando con la ayuda de los vecinos sus problemas prioritarios y potencialidades, indagando en qué medida las políticas públicas imperantes están realmente dando respuesta a sus necesidades específicas. El diálogo que abre entre vecinos y autoridades locales, mediadas por organizaciones no gubernamentales, son algunos de los temas que se intenta facilitar a partir del instrumento.

El caso de “Villa Soldati” ilustra elocuentemente los resultados de experimentar con proyectos habitacionales descontextualizados de su entorno de barrio tradicional de casas bajas, rodeados de villas miserias y asentamientos que amenazan con avanzar sobre los amplios espacios verdes vacantes, últimos pulmones recreativos para el conjunto de la ciudad. Estos espacios han protagonizado recurrentes intentos de tomas y ocupación que derivaran en el enfrentamiento entre vecinos y violencia que culminó con los tristes corolarios de muertos y desalojados forzados. Puede caracterizarse el barrio como de alta heterogeneidad socio-habitacional. La “Brújula” señaló (figura 7) en este caso un nivel de cumplimiento de derechos medio, de alrededor de 60%, resultado de fuerte intervención del estado en la forma de obras públicas medias, 55%, muy baja regulación alcanzando solo el 10%, consecuencia de tratarse de una zona mayoritariamente de depósitos y grandes equipamientos en los que no se reconoce un patrón de usos de suelo definido, y baja organización social, representado en 20%, consecuencia de la diversidad de actores que compiten por un mismo espacio pero que no alcanzan a legitimar una estructura social común. Es notoria la ausencia de organización en las tres tipologías de hábitat consideradas, tanto los barrios tradicionales con vivienda auto-construidas en las que aún las sociedades de fomento que antaño jugarán un rol crucial, tienden a encontrarse en estado de abandono, como así también los consorcios de los grandes complejos, ni

---

organizaciones que representen los intereses de los vecinos que viven en condiciones de informalidad.

“Villa Zagala” plantea el caso en los que la combinación de las tres tipologías habitacionales se entrelazan históricamente en proyectos y planes que sucesivamente plantean revertir la segregación creada por la intervención previa. La “Brújula” en este caso señala una fuerte inversión en vivienda, pero escasa en otras obras públicas como cloacas, arrojando un resultado magro en término de realización de obras públicas, 40%. A su vez, puede reconocerse también en este caso un bajo nivel de regulación, en el que la priorización del uso industrial afecta profundamente las condiciones residenciales de los habitantes de la zona, los cuales escasamente acceden a ofertas adecuadas, 40%. También en este caso la organización social es baja, 40%, fragmentada además entre distintos grupos socio-habitacionales. El resultado final es (figura 8) un escaso cumplimiento de derechos, solo 40%, que al igual que en el caso de Soldati, considerando su ubicación conveniente en la estructura metropolitana que le permite acceder a buenas redes de servicios públicos, constituye una oportunidad desaprovechada de crear hábitat inclusivo.

El caso del barrio “San Carlos” en Moreno, plantea un esquema de barrio periurbano, en el que se verifica una reducción notable de densidades, alcanzando niveles prácticamente de ruralidad. La aplicación de la “Brújula” (figura 9) arrojó un resultado de muy escaso cumplimiento de derechos, apenas del 30%, resultado del bajo nivel de realización de obras, apenas 30% también, bajo, aunque incipiente nivel de organización social, 36%, y bajo nivel de regulación urbanística, 20%. El planteamiento reciente de grandes proyectos habitacionales constituye de alguna manera un retorno a la idea de aterrizar grandes “piezas urbanas” en un contexto cuasi rural, mal inserto en la estructura territorial, reproduciendo nuevamente problemas de segregación y exclusión, que llevará años remediar, hasta que los servicios urbanos en pleno en su dinámica normal, alcancen al complejo.

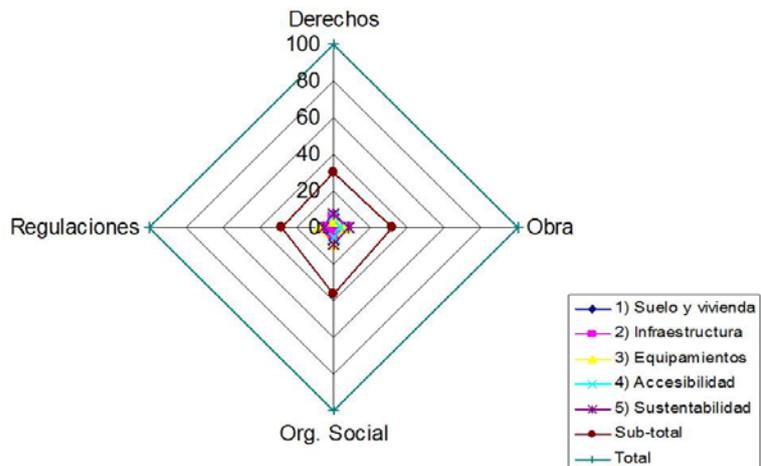


Figura 9.

El caso del barrio “Los Pinos” (figura 10) presenta un nivel medio de cumplimiento de derechos, resultado de los esfuerzos de los vecinos por llevar adelante mejoras y obras claves para su desarrollo, reflejado en un alto nivel de organización social, casi del 80%. Pero dichas condiciones favorables se contrastan con su bajo nivel de regulación, 10%, producto de su condición de informalidad en las que las únicas reglas que imperan son las establecidas por un código de convivencia entre vecinos, que notoriamente incluye un código de edificación, y el bajo nivel de obras, alrededor del 20% contando únicamente las privadas a nivel de la parcela de cada vecino, y obras comunes básicas de alumbrado, alcantarillado y los esfuerzos comunes en curso para prevenir inundaciones que aunque importantes resultan insuficientes para responder a la multiplicidad de amenazas que enfrenta el barrio dada su fragilidad socio-ambiental. El proyecto de inclusión urbano es, en este caso, producto de la acción de auto-organización de los vecinos incentivados por un actor como la ONG “Techo”. Esfuerzos recientes realizados después de la aplicación de la “Brújula” sirviendo como herramienta de diálogo con el gobierno local, plantea posibilidades de reproducción de sinergias positivas para el diagnóstico y formulación de propuestas que engloban el barrio “Los Pinos”, pero también otros asentamientos en sus zonas aledañas procurando determinar lineamientos de acción común para todos y específico por barrio, de modo de crear condiciones de pacto barrial que ayude al mejoramiento

sobre una pauta de igualdad para todos los barrios segregados, sin dar ventajas en particular a ninguno. Esta es una regla importante a considerar que surge del ejercicio participativo, ya que la observación de los casos estudiados enseña que la selección de determinados grupos vulnerables en un contexto donde todos necesitan asistencia conduce a rivalidades y conflictos al interior de las comunidades que vulnera sus posibilidades de llevar adelante procesos de mejoramiento y diálogo con las autoridades a partir de una representación genuina de los intereses de los vecinos. Quizá el mayor aporte de la intervención externa en este caso sea precisamente ayudar a la construcción de un actor social legítimo, representativo de los intereses de los vecinos, a cargo de desarrollar una visión de las alternativas de solución de la problemática de segregación urbana-habitacional juntamente con el gobierno local.

## 5. Barrio Padre Varela, Lujan

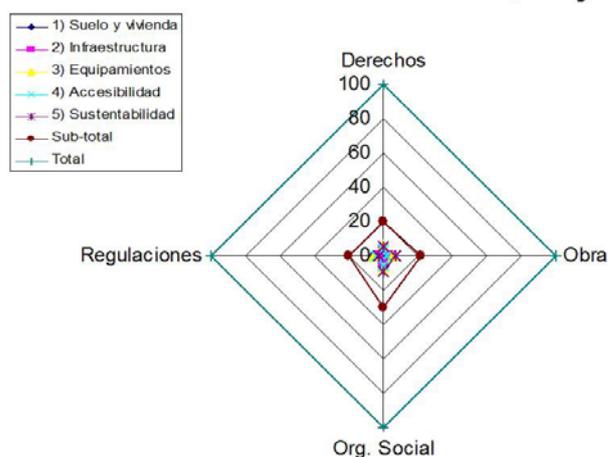


Figura 10.

El caso del barrio “Padre Varela” en Luján (figura 11), plantea un caso extremo de barrio segregado en la extrema periferia, en el que conviven igualmente las tres tipologías consideradas de hábitat manteniendo diferencias muy importantes a partir de ciertos recursos muy importantes como la disponibilidad o no de pavimentos. La no disponibilidad de pavimentos, ergo, imposibilidad de salir del barrio en días de lluvia caracteriza a la zona informal, que además se inunda y presenta los indicadores más alarmantes de déficit de infraestructuras, equipamientos, accesibilidad y sustentabilidad. Un alto

porcentaje de los ingresos familiares son destinados a solventar gastos de traslados a distintas localizaciones metropolitanas revelando en qué medida la localización periférica condiciona las posibilidades de desarrollo de los sectores populares, lo cual explica su migración permanente hacia localizaciones más centrales aún a expensas de vivir en condiciones de informalidad y con alto nivel de competencia por el suelo urbano que deviene frecuentemente en violencia y enfrentamientos. El resultado de la “Brújula” señala un bajo nivel de cumplimiento de derechos, el más bajo de todos los casos estudiados alcanzando apenas 17%. Un nivel incipiente de organización social, de alrededor de 30%, una limitada realización de obras públicas, apenas 22% y un muy bajo nivel de regulación urbano, 20%. La evaluación del enfoque de inclusión aplicado en el barrio expone la virtud del proceso de regularización de terrenos desarrollado que a diferencia de los otros casos de estudio presentados logró el arraigo y mejoramiento de las condiciones habitacionales de los beneficiarios, no generando procesos especulativos inmobiliarios sino solamente en los casos de los habitantes que continúan viviendo en condiciones de informalidad, quienes manifestaron dificultades de alquiler en formalidad y situaciones de altos alquileres y abusos en sus casillas informales.

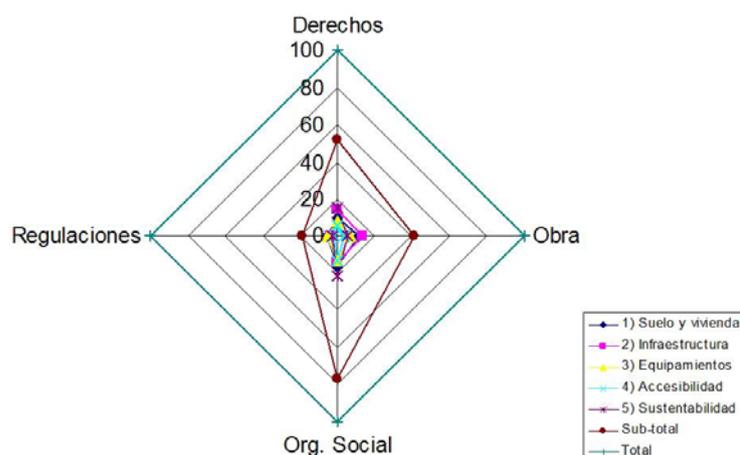


Figura 11.

---

### **Observaciones preliminares.**

Una característica histórica de los sucesivos modelos de intervención urbana-habitacional es declamar derechos pero ocultando sus verdaderas lógicas inmobiliarias. Resulta notable que prácticamente en todos los casos examinados, más allá de las argumentaciones utilizadas para justificar la intervención, su impacto prácticamente no modificó el esquema previo de incumplimiento de derechos, sino que inclusive en algunos casos a expensas de albergar más personas, se incurrió en un deterioro generalizado de las condiciones de vida. Mientras Soldati y Villa Zagala eran barrios obreros de clase media baja, la intervención en la forma de complejos habitacionales habitados por poblaciones erradicadas de otras zona produjo el efecto de concentración de pobres, seguido de la rápida reproducción de hábitat informal, conduciendo a un proceso irreversible de densificación, prácticamente sin espacios verdes ni equipamientos, con consecuencias de hacinamiento y déficit social muy marcados. Los sucesivos proyectos de regularización de algunos asentamientos informales otorgándoles tenencia segura del suelo no cambiaron en absoluto las tendencias de deterioro generalizado de la zona, sino que inclusive profundizaron prácticas de alquileres especulativos informales, expansión de los asentamientos y tomas de nuevos terrenos y propiedades obsoletas, especialmente fábricas que en los 90s tendieron a cerrarse, dada la creciente demanda de sectores populares buscando acceder a la vivienda. También en el caso de “San Carlos” aunque puede reconocerse un franco abandono del estado y el surgimiento de modelos de intervención surgidos a la sombra de las organizaciones no gubernamentales, con su consiguiente debilidad en término de influir en los marcos normativos, la irrupción de grandes complejos de vivienda, autónomos y desconectados de sus contextos, condujeron al efecto de concentración de población vulnerable con resultados no auspiciosos que se reflejan en su merma en el cumplimiento de derechos básicos. El caso del barrio “los Pinos” lleva a un extremo aún mayor esta situación, al concentrar en forma informal a una cantidad importante de población vulnerable con obstáculos prácticamente insuperables a su desarrollo. El modelo de asistencia vía organizaciones no gubernamentales encuentra en este caso una recepción muy importante movilizándolo a la población para superar sus dificultades a través de la auto-organización, planteando una modalidad incipiente de intervención habitacional pero que carece de principios urbanísticos, dada la

---

notoria ausencia del estado para responder con una estrategia socio-territorial que de cuenta de la realidad de los vecinos de menores ingresos de la zona.

El modelo de producción de hábitat popular en “Padre Varela”, muy próximo a las operaciones de la Iglesia Católica a través de la acción de ciertos sacerdotes, da lugar a una segunda generación de intervenciones urbanas, que combina la acción del estado impulsada por la asociación de los vecinos en torno a sociedades de fomento que funcionan históricamente como impulsoras de mejoras sistemáticas que a partir de su vinculación con otras sociedades, tienden a acordar visiones compartidas para definir una visión de la ciudad en su conjunto, con una fuerte identidad barrial, proceso muchas veces interrumpido por intereses políticos y económicos que se interponen para imponer otras agendas.

Una comparación entre los distintos barrios en los que se aplicara la metodología revela una correspondencia entre el menor cumplimiento de derechos en relación a la localización. Mientras los barrios tienden a ser más centrales en su localización tienden a cumplir con mayores niveles de derechos, consecuencia del acceso a mejores servicios de transporte, equipamientos y servicios sociales, cobertura de infraestructuras y posibilidades de progreso en la forma de mejores empleos y medios de generación de ingresos. Esto es especialmente relevante en el caso de las tipologías informales en las cuales, las condiciones de vida en la extrema periferia, casi rural, no es mejor que la informalidad en localizaciones centrales. La contraparte de lo expresado es el nivel de conflicto e intolerancia entre vecinos, que se pone de manifiesto frente a la competencia por recursos escasos tales como el suelo urbano, los servicios o las fuentes de ingresos.

Una segunda observación que surge de la comparación entre los cuatro casos refiere a la relación entre intervención pública, especialmente en la forma de proyectos de construcción de viviendas y cumplimiento de derechos. Los dos casos que cuentan con presencia de complejos habitacionales subsidiados por el estado, aún con sus localizaciones centrales, no tienden a corresponderse con mejoramientos en el cumplimiento progresivo de derechos. Una explicación de esta situación pudo encontrarse a partir del estudio sistemático de las respectivas historias de los procesos de urbanización en los que se verificó la correspondencia entre barrios tradicionales de lotes económicos con viviendas auto-construidas y la construcción de complejos habitacionales

---

por parte del estado, aunque declamando el cumplimiento del derecho a la vivienda, tendieron en verdad al deterioro generalizado del barrio y la proliferación de asentamientos informales. El resultado último es el retroceso en el nivel de cumplimiento de derechos comparado a las instancias iniciales de desarrollo del barrio, en el cual aunque se carecían de ciertos recursos como infraestructuras o equipamientos sociales, tendía a partir de distintas formas de organización social, tales como asociaciones de fomento y cooperativas, especialmente en el caso de Villa Soldati y Zagala, avanzar en el cumplimiento de derechos a través de la auto-organización de los vecinos. L respecto cabe reflexionar las profundas diferencias que puede advertirse entre procesos tradicionales de participación (Arnstein, 1969), siguiendo el esquema de “escalera”, que va de la manipulación al control ciudadano, a diferencia de la “auto-organización” en Europa (Boonstra & Boelens, 2011) que plantea directamente el retiro del estado y el protagonismo de las asociaciones de residentes liderando y ejecutando sus propios programas de desarrollo local. Esta dualidad entre participación y auto-organización influye decisivamente en distintas modalidades, desde aquellas concebidas como procesos liderados por el estado en el que la población participa, a procesos liderados por grupos privados y comunitarios auto-organizados, generalmente de gran poder, en los que el estado solo facilita el proceso sin demasiada capacidad de orientarlo en una cierta dirección.

Esta observación conduce a una tercera cuestión: las causas del incumplimiento de derechos. La metodología plantea por una parte un análisis de la relación entre cumplimiento de derechos confrontada a nivel de organización social, permitiendo identificar en sucesivas fases históricas cómo aquellos barrios que contaban originalmente con niveles avanzados de organización que les permitía avanzar en la resolución de sus necesidades, ante la intervención del estado incorporando nuevos vecinos por la construcción de grandes complejos habitacionales, tendieron a desmovilizarse y reducir su capacidad de auto-gestión tornándose altamente dependientes de la acción y recursos externos. Una segunda lectura de los gráficos plantea la desconexión entre realización de obras públicas con respecto a sus niveles de regulación urbana. Este último punto remite al planteo inicial del fundamento de la planificación territorial, arraigado a la cuestión del cumplimiento progresivo de derechos humanos, o simplemente regulando intereses inmobiliarios especulativos. En muchos de los casos estudiados, la

---

zonificación industrial restringe y no permite tipologías residenciales que alberguen adecuadamente a los importantes contingentes de población que viven en la zona, obligándolos a vivir o bien en condiciones de informalidad o en grandes complejos, como única opción viable dado los altos valores del suelo urbano, para poder resolverse como antes a través de lotes económicos con viviendas auto-construidas. Debe tenerse en cuenta además que las inversiones necesarias para realizar intervenciones urbana-habitacionales, mientras más grandes y supuestamente exitosas, más tienden a incrementar los costos del suelo y por ende, más difícil hacen su acceso y mantenimiento por parte de sectores vulnerables llevando naturalmente a la rotación de habitantes. El divorcio entre la política habitacional que promueve el establecimiento de personas erradicadas de otras zonas y la política urbanística que pretende congelar el desarrollo de la zona reservándolas exclusivamente para uso industrial expone elocuentemente las incongruencias al interior del diseño de políticas públicas.

#### **Reflexiones finales: ¿Hacia el cumplimiento progresivo de derechos?**

Los casos expuestos ponen en evidencia situaciones diferenciales de aplicación de paradigmas de políticas públicas que según desde donde se evalúen pueden ser considerados exitosos. Un componente esencial de la “Brújula” es plantear el enfoque de cumplimiento progresivo de derechos humanos como “norte” a partir del cual medir las transformaciones barriales. En este sentido, la construcción de vivienda económica en la forma de grandes complejos habitacionales, aunque se realice declamando el derecho a la vivienda digna u adecuada, ha tendido en realidad a lograr el efecto contrario: hacinar a los sectores populares en áreas urbanas aisladas, segregadas y fragmentadas, imposibilitando su organización para resolver sus problemas más elementales. En este sentido, volver a mirar el éxito o el fracaso de la planificación urbana-habitacional a partir de la óptica de los derechos humanos, no solo la vivienda, sino el hábitat, y no solo el hábitat sino también sus condiciones de sustento, incluyendo transporte, servicios, sociales, etc. constituye una cuestión central sobre la cual se fundamenta el instrumento.

Por otra parte, la superación de la vanidad técnica-académica de generar diagnósticos que supuestamente darían los lineamientos para operar en barrios populares, transfiriendo a los propios vecinos la capacidad para

---

generar la información y a través de un ejercicio colectivo interpretarla y definir cursos de acción, constituye un segundo aspecto muy relevante que el método plantea. El recorrido por la aplicación del mismo a distintos casos pone en evidencia la limitación de pensar en términos de proyectos, con un principio y un fin, y la necesidad de pensar en planes, de carácter mas procesales, en los que una determinada intervención para realmente producir impactos en el cumplimiento progresivo de derechos debe contextualizarse adecuadamente en las prioridades del barrio. Para ello es imprescindible el trabajo con los actores sociales locales, de modo de asegurar la legitimidad del plan y su representación entre los habitantes sea cual fuere la estructura organizativa que eligieran.

Si bien, como fuera explicado los diagnósticos incluyen por una parte información secundaria que contrapuesta a la información generada por la propia gente que sufre los problemas, permite una aproximación más precisa a la naturaleza de los males que aquejan a dicha población, considerando especialmente que muchas veces la información en asentamientos informales es sesgada e incompleta y el aporte de las propias comunidades generando datos es de gran valor. Por una parte, porque permite complementar a la información secundaria, pero por otra parte y aún más importante, porque empodera a los vecinos permitiéndoles una herramienta que de un modo integral repasa temáticamente sus problemas y oportunidades entablando diálogos y discusiones que normalmente no ocurren. En tercer lugar, y como parte de dicho empoderamiento surge la posibilidad de diálogo entre vecinos de clases sociales diferentes. En algunos de los casos llevados a cabo, la posibilidad de auto-organización para responder a los problemas más urgentes, más que acudir al municipio con una lista de pedidos, constituye un resultado muy valioso del método de análisis e intervención que debe destacarse.

En la misma línea, el diálogo entre vecinos y funcionarios municipales permite trascender la situación de vecinos auto-organizados para avanzar en dirección de soluciones que complementen la acción vecinal con las capacidades y recursos del estado. Por ejemplo, modificaciones en los marcos normativos, muchas veces, la causa más profunda de la segregación y aislamiento de los barrios, supera ampliamente las posibilidades de acción de vecinos. Pero dichos marcos normativos nunca tenderán al cambio excepto los vecinos se encuentren debidamente organizados y detrás de una causa que los aglutine.

---

La realización de ciertas obras públicas, tales como servicios de transporte público u obras hidráulicas, no pueden concebirse y mucho menos realizarse si no cuenta con el aparato del estado para llevarlas a cabo en barrios populares. Pero, una vez más, los casos expuestos ponen en evidencia que los contenidos y sentidos solos los puede direccionar la agrupación de los vecinos, suficientemente representativos de los distintos sectores sociales residentes, quienes proporcionan legitimidad y contribuciones que hacen que las obras públicas se enmarquen legítimamente en la búsqueda de responder a problemas prioritarios de la gente y transformación positiva del barrio, medido concretamente en indicadores de cumplimiento progresivo de derechos humanos.

Actualmente, la metodología de la “Brújula” ha sido adoptada por diversas organizaciones no gubernamentales y se encuentra en proceso de testeado en distintos países y ciudades. Los resultados son promisorios, pero existen algunos factores que deben ser tenidos en cuenta muy especialmente para asegurar su aplicación acorde a los principios con los que fuera diseñado. Por una parte, el reconocimiento de las especificidades de cada barrio popular que demanda la necesidad de un diagnóstico pormenorizado que sirva además de fundamento para el trabajo de diseño de acciones. Este principio, aunque central del método, demanda un nivel intenso de trabajo y conocimiento de la realidad que escapa a la posibilidad de operar en plazos cortos como busca el método. Por otra parte, la ausencia de información secundaria obliga en algunos casos a utilizar información solo recolectada a través de informantes claves, la cual además de ser sesgada, puede responder a intereses sectoriales de determinados grupos que buscan ganar ventajas en términos de poder político respecto a otros grupos. Este es un aspecto muy importante que el método debe prever para evitar caer en situaciones abusivas de la gente que den lugar a procesos de manipulación.

Como se intentara ilustrar a través de los casos de estudio presentados, los enfoques de intervención urbana-habitacional para realmente avanzar en el cumplimiento de derechos necesitan operar entendiendo las prioridades y oportunidades de los territorios que intentan transformar. Ello requiere de procesos participativos en los que los residentes no son meros receptores de planes sino sujetos activos, generadores de la información para su diseño, y suficientemente ágiles para ponerse de acuerdo en la elaboración de un plan auxiliado por especialistas en distintos temas y flexibles para interactuar con

---

el gobierno local y actores privados capaces de aportar recursos. El recorrido por intervenciones fallidas parece indicar que parte de la evolución en las políticas habitacionales sea reconocer que la ciudad no la diseña ni construye un grupo de profesionales, que demagógicamente consulta a sus habitantes si coinciden con sus propuestas, ciertamente complejas y difíciles de entender, sino el conjunto de la sociedad a través de herramientas que amplíen la comprensión de los fenómenos urbano-habitacionales y las formas de articular consensos entre sectores respecto a cómo abordarlos con un criterio de promoción de derechos.

---

## **Bibliografía**

ARNSTEIN SHERRY (1969). A ladder of citizen participation. JAIP Vol. 35.

BOONSTRA & BOELENS (2011). Self organization in urban development: Towards a new perspective on Spatial Planning. Urban Research & Practices.

INDEC, (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda

INDEC, (2010). Censo Nacional de Población y Vivienda

FAINSTEIN, SUSAN (2009) . “Spatial Justice and Planning”. Justice spatiale. N 1. September 2009.

MURILLO, FERNANDO & OTROS, (2013). La “Brújula” de la Planificación urbana-Habitacional. Manual de orientaciones de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos

ONU, (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos

YUJNOVSKY, OSCAR (1984). “Claves políticas del problema habitacional Argentino”. Grupo Editorial latinoamericano. 416 páginas

UN HABITAT, 2010. Enabling shelter strategies. Design and implementation quick guidelines for decision makers. UNON Press.



Habitat Inclusivo

**AUTOR/A:**

Lorena Vecslir  
(Conicet - UBA)

Juan Jacobo Molina  
(Pontificia Universidad Javeriana)

Fernando Rubio  
(Pontificia Universidad Javeriana)

**CONTACTO:**

lorena.vecslir@conicet.gov.ar  
molina-juan@javeriana.edu.co  
jose.rubio@javeriana.edu.co

**Palabras Claves:**

Transformación urbana  
Centralidad comercial  
Buenos Aires  
Bogotá

**Key words:**

Urban transformation  
Commercial centrality  
Buenos Aires  
Bogotá

## TRANSFORMACIONES URBANAS EN ENCLAVES COMERCIALES EMERGENTES

(1)

*Los recientes procesos de transformación que se han ido generando en torno de los grandes centros comerciales en las metrópolis de Bogotá y Buenos Aires arrojan luces sobre una serie de nuevas sinergias funcionales e híbridos urbanos. Partiendo de la hipótesis que estas transformaciones son el resultado de la interacción entre una fórmula comercial "prediseñada" y un espacio urbano con caracteres físicos y sociales específicos, se analizan los diferentes procesos y configuraciones espaciales que tienen lugar en algunos enclaves comerciales representativos. Con este objetivo, se experimenta con nuevos -o renovados- dispositivos gráficos, a partir de los cuales se reflexiona comparativamente sobre la "porosidad" del tejido, las transformaciones tipológicas "hacia adentro" del centro comercial y los procesos e hibridaciones funcionales que operan en sus bordes.*

*The recent transformation processes that have been generated in the of large shopping centres of Bogotá and Buenos Aires metropolis shed light on a series of new functional synergies and urban hybrids. On the assumption that these changes are the result of the interaction between a "predesigned" commercial formula and an urban space with specific social and physical characters, the various processes and spatial configurations that take place in some representative commercial enclaves are discussed. For this purpose, we experience with new - or renovated - graphics devices. From them it is comparatively reflected on the "porosity" of urban fabric, typological "inward" mall transformations and the processes and functional hybrids that operate at their edges.*

(1). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (VISIU) que se realizó en mayo-junio de 2014 en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y en la Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona.

*As much as we may deny or refuse it, shopping has become one of the only means by which we experience public activity (Guide to Shopping. Harvard Design School, 2001, p.149).*

La vitalidad de los tejidos que caracterizan grandes extensiones de la ciudad latinoamericana, y su rápida capacidad de adaptación a los nuevos programas

---

y demandas, se hacen patentes en las regiones metropolitanas de Bogotá y Buenos Aires, con unas dinámicas muy particulares. Entre éstas, los recientes procesos de transformación que se han ido generando en torno de los grandes centros comerciales dan cuenta del surgimiento de una serie de sinergias funcionales e híbridos urbanos sobre los que se considera que vale la pena profundizar desde investigaciones y proyectos académicos universitarios.

Partiendo de la hipótesis que estas transformaciones son el resultado de la interacción entre un producto o fórmula comercial, “prediseñado” según las estrategias comerciales y principios homogeneizadores del mercado, y un espacio urbano con caracteres físicos y sociales específicos, este artículo se propone identificar y caracterizar los diferentes procesos y configuraciones espaciales resultantes a partir de la implantación de algunos *shopping centers* en las metrópolis de Bogotá y Buenos Aires.

Episodios de densificación y transformación tipológica, la aparición de usos o combinaciones funcionales inéditas, el aumento o complejización del espacio libre colectivo, entre otros procesos, evidencian la paulatina adaptación del entorno a las nuevas piezas comerciales. Paralelamente, modelos de *open mall* o “pueblito de compras” con plazas y paseos al aire libre; formatos en áreas urbanas consolidadas o de alta renta de suelo, de mayor altura, sin tiendas “ancla”, con *parkings* subterráneos e incorporación de hoteles y oficinas; así como nuevas superficies especializadas -*outlets premium*, multicines y centros del ocio, *shoppings* del mueble y la decoración- hablan del dinamismo de las propias fórmulas comerciales, que varían según la antigüedad, los destinatarios, y las diversas situaciones urbanas de implantación.

(2). El taller de Proyecto “Centros Urbanos” de la Universidad Javeriana lleva adelante desde el 2010, un proyecto de investigación analítico-proyectual sobre la formación y transformación de tejidos híbridos y enclaves comerciales en la región urbana de Bogotá. Como parte del proceso de investigación, en septiembre de 2013, se propuso Buenos Aires como laboratorio para realizar un workshop intensivo sobre los espacios emergentes del consumo en el corredor norte de la región metropolitana, en colaboración con el Instituto de Arte Americano (FADU, UBA), la cátedra Forma & Proyecto (FADU, UBA), y el Instituto del Conurbano (UNGS).

Bajo esta perspectiva, el presente artículo recoge los resultados de sucesivos cursos y *workshops* académicos (2), durante los cuales se viene experimentando con un conjunto dispositivos gráficos tradicionales “recodificados” (Nolli, axonometría despiezada, fotomontaje), a fin de analizar y representar el sistema de espacios libres colectivos, los “códigos genéticos” de los procesos de transformación urbana y las relaciones existentes de los centros comerciales con su entorno, así como sus posibles “escenarios” de propuesta.

---

### Estudios urbanos y *shopping centers*: un cambio de mirada

(3) Si bien es la etapa de mayor proliferación de este tipo de formatos, los centros comerciales aparecen en América Latina con bastante anterioridad. El primero fue el "Iguatemi", inaugurado en San Pablo en 1966. Diez y veinte años más tarde respectivamente, entraron en funcionamiento los primeros *shoppings* de Bogotá -el "Unicentro" (1976)- y de Buenos Aires -el Unicenter (1988). Este último es en realidad el primer centro comercial regional de Argentina con una superficie de 220.000 m<sup>2</sup>, posterior al Shopping Sur (1986), cuya actividad cesó en 1997, y el Soleil (1987), hoy con formato de outlet.

Desde finales de los años '80 y durante toda la década de 1990 (3), la acelerada difusión de centros comerciales en las metrópolis latinoamericanas se ha visto acompañada por la adaptación del modelo original estadounidense y la generación de diferentes tipos de formatos, que gradualmente han ido incorporando nuevas cuencas de población y estratos sociales de menor poder adquisitivo, con una creciente importancia en términos tanto territoriales como socioculturales (Muller, 2004).

Frente a estos cambios, los estudios urbanos contemporáneos en América Latina se han centrado mayormente en la crítica del formato como elemento de segregación y fragmentación urbana. Algunas investigaciones, como las de Gormsen, Klein-Lüpke (1991) para México, Pintaudi (1989) y Pintaudi, Frugoli (1992) para Brasil, o Capron (1996) para Argentina, han abordado las problemáticas del *shopping center* dentro de la discusión sobre la ciudad global y las críticas a las políticas neoliberales de los años '90. Categorizado como uno de los principales "artefactos de la globalización" (Ciccolella, 1999; De Mattos, 1999), se ha hecho hincapié en su impacto a nivel de reestructuración regional del comercio, su importancia como destino de inversión privada, factor de concentración comercial y competencia con el comercio minorista y la centralidad histórica.

Más recientemente, los trabajos de Müller (2004) para Bogotá, Salcedo, De Simone (2012) y Napadensky (2012) para Santiago de Chile, Duhau, Giglia (2007) para México DF, Silva (2012) para San Paulo, así como Ciccolella (2000), Vecslir, Ciccolella (2009), Vecslir (2011) para Buenos Aires, han indagado sobre el impacto y las causalidades del fenómeno a escala metropolitana, o directamente a nivel del contenedor comercial y su transformación tipológica, reconociendo la influencia de estas concentraciones comerciales en la transición de las respectivas áreas urbanas hacia formas policéntricas más dispersas y extendidas (De Mattos, 2010).

Paralelamente a este tipo de abordaje, la otra arista más estudiada se refiere a los cambios en los patrones de consumo y uso del tiempo libre. Factor de polarización social (Sarlo, 1998) y de privatización del espacio público (Carrión, 2005), el *shopping* aparece como emblema o símbolo de la "ciudad

---

genérica" koolhasiana. Siguiendo la literatura internacional (Amendola, 1997; Chung, Koolhaas, Leong, 2001, entre otros), ir de *shopping* se describe más como una experiencia que como una práctica de consumo, que se desarrolla dentro de una realidad "artificial" creada para captar y estimular los deseos de los potenciales consumidores. Desde la disposición de las tiendas hasta la decoración y el control de la "atmósfera" -temperatura, sonido, luz, aire- se describen como parte de una estrategia o "ciencia del *mall*" (Crawford, 1992) que ha excedido al centro comercial para instalarse en otras esferas y ámbitos de la vida cotidiana como el museo, el aeropuerto o los centros históricos "revitalizados".

Desde estas perspectivas, el impacto físico de los nuevos centros comerciales en la metrópolis latinoamericana se ha asimilado casi directamente al generado en otras latitudes por el *shopping* de cuño norteamericano, registrándose escasas investigaciones que, a una escala analítica intermedia, ahonden sobre sus especificidades funcionales, sus diferentes modos de apropiación del espacio, así como sobre sus potencialidades de estructuración urbana según los respectivos condicionantes y contextos de implantación.

En este sentido, algunos autores (Hemmersam, 2004; Bento, 2011) reivindican el papel que ciertos arquitectos y teóricos (por ejemplo, Jerde y Koolhaas) otorgan al *shopping* como potencial programa de integración urbana y de articulación de la ciudad fragmentada, capaz de "establecer una conexión entre la experiencia del espacio, los procesos sociales y la escala urbana." (Hemmersam, 2004:106). Se intuye que en determinadas circunstancias, estos artefactos del ocio y consumo, "no solamente crean nuevos lugares colectivos sino que califican y enriquecen el sistema de los espacios públicos donde se insertan, funcionando, incluso, como catalizadores o motores del propio desarrollo y transformación urbanística" (Bento, 2011:12).

Estas últimas reflexiones resultan un puntapié inicial hacia una mirada de tinte más positivo que, aun reconociendo las problemáticas del centro comercial como "utopía" del consumo, factor de competencia y debilitamiento del centro tradicional, intenta sacar partido de su capacidad como espacio social atractivo en la ciudad fragmentada, polarizador de nuevos usos y actividades, así como propulsor en ciertas ocasiones de la transformación tipológica y revitalización de los tejidos existentes.

---

Esto último parece espacialmente palpable en la ciudad latinoamericana, donde gran parte de las transformaciones urbanas tienen lugar dentro de un tejido urbano híbrido, caracterizado por los desarrollos o cambios progresivos, parcela a parcela, que por sumatoria logran modificar amplios sectores de ciudad (Vecslir, Kozak, Rubio, Molina, 2013). De esta manera, si bien muchas veces no cuentan con la decantación histórica y la continuidad o cohesión formal de la centralidad tradicional, algunos de los nodos comerciales analizados han asumido progresivamente una complejidad funcional y un dinamismo inédito en la atracción e hibridación de usos hasta ahora propios de la ciudad compacta, así como una tendencia al completamiento de la red de espacios colectivos, generando cambios en las actividades y los códigos genéticos de los tejidos circundantes .

#### **La investigación: workshops y “caja de herramientas”**

Tal como mencionábamos en ensayos recientes para el caso de Buenos Aires, extrapolable al de Bogotá, las exploraciones proyectuales a escala urbana y territorial, que buscan investigar y producir conocimiento a través del diseño, emergen sobre todo en los talleres de la universidad y los concursos de ideas (Vecslir, 2013). Al compás de las experiencias internacionales, estos ensayos proyectuales han ido trasladando la mirada desde los entornos urbanos y los tejidos compactos hacia los procesos y configuraciones más dispersos y fragmentarios de los nuevos territorios metropolitanos.

En nuestro caso, la emergencia de nuevos enclaves del ocio y el consumo se torna objeto de atención de diversos *workshops* académicos. El desarrollo intensivo de los mismos hace que se fuerce un proceso en el que análisis, diagnóstico y proyecto urbanístico no siguen un camino lineal. De hecho, no existe análisis en el sentido ortodoxo, sino un análisis propositivo o una lectura intencionada que impulsa a actuar sobre los materiales del territorio y volver a examinar repetidamente el lugar, en un recorrido “espiralado” de trabajo.

Con el objetivo de “producir en poco tiempo”, se provee a los alumnos de una caja acotada de herramientas de análisis y propuesta. El plano Nolli del sistema de espacios colectivos, la axonometría como representación abstracta de “códigos genéticos” y la perspectiva o fotomontaje como imagen de

---

escenarios posibles, buscan diluir los límites entre la fase estrictamente analítica y aquella operativa o de propuesta. Cada etapa del proceso incorpora en sí misma una mirada reflexiva de orden proyectual, que busca oportunidades o potenciales capaces de ser traducidos en directrices de propuesta.

### ***El noli “revisitado”***

Cuando Giambattista Nolli dibuja “La Pianta Grande di Roma”, entre 1736 y 1748, inaugura una forma de representación, inédita hasta ese momento, que constituye la distinción entre espacios privados y públicos –o de accesibilidad pública-, no como elementos aislados sino en relación con el conjunto urbano total. En este sentido, la reformulación del Nolli como primer dispositivo gráfico utilizado para representar las transformaciones en los enclaves comerciales de estudio, tiene que ver con dos cuestiones subyacentes al plano original: la idea de “sistema” de elementos relacionados entre sí, y la noción de “espacio colectivo”.

Así como Nolli midió y dibujó con exquisita precisión, calles, fuentes, obeliscos, escalinatas, patios, plantas internas de iglesias y demás edificios de uso público -sin distinguir entre aquellos de libre acceso o de acceso controlado/restringido, como tampoco entre abiertos o cubiertos-; se propone “revistar” este instrumento reinterpretando el comercio y algunos equipamientos como parte del sistema de espacios colectivos, permeables o “porosos” de los nuevos enclaves del consumo (Figura 1).



Fig.1. Pianta Grande di Roma (Giambattista Nolli, 1736-1748). Centro comercial Titan (Taller Centros Urbanos: Sanchez, Infante, Licht, Fuentes, 2013). Centro comercial Calima (Taller Centros Urbanos: Castrillon, Gómez, Rodríguez, 2013).

---

De acuerdo con Manuel de Solà Morales, se busca considerar espacio público no solo aquel de propiedad o titularidad administrativa, sino también todos aquellos lugares de propiedad privada donde se desarrolla la vida colectiva contemporánea. “Un centro de ventas o un hipermercado periférico, un parque de atracciones o un estadio, un gran aparcamiento o una galería de tiendas son los lugares significativos de la vida cotidiana, los espacios colectivos modernos” (Solà-Morales, 1992:5).

A semejanza del dibujo original -realizado aproximadamente en escala 1:2.900-, se redibuja a escala 1:2.000 el sistema de espacios colectivos en torno de nueve *shoppings centers* para el caso de Bogotá y cinco para Buenos Aires (4). Este nivel de aproximación, recurrente en los denominados “proyectos urbanos” de la ciudad compacta pero poco explorado en relación a las morfologías y procesos territoriales más recientes, (5) permite poner la lupa en el contexto de inserción del centro comercial y observar las modificaciones en los patrones de organización espacial y funcionamiento de estos enclaves emergentes.

La construcción de la leyenda es parte del proceso de análisis propositivo. Fuera de la edificación de uso privado (representada en negro), se establecen categorías de espacios según apropiación y destino funcional, distinguiendo (en blanco y escala de grises) entre: espacios de uso público (plazas, parques y paseos; calzadas y aceras; espacios indefinidos -vacíos ferroviarios, cuencas, grandes espacios abiertos-; cuerpos de agua); espacios de uso colectivo (comercio; equipamientos -deportivos, universitarios, de salud-; estacionamientos), y espacios verdes privados.

#### ***Axonometría y “códigos genéticos”***

La axonometría es otro de los dispositivos gráficos con que se trabaja a fin de explicar la progresiva y continua transformación tipológica e hibridación de usos que sufren los nuevos enclaves comerciales. Este instrumento, que permite mostrar despieces y describir procedimientos de adición, ensamblaje, sustracción o reemplazo de piezas -típicos de los manuales de uso de autos o electrodomésticos-, se utiliza para representar aquellos procesos y tipologías identificados en los bordes de los *shopping centers* y que resultan representativos de su configuración espacial.

(4) En función de su localización, tipología y fecha de construcción se seleccionan los siguientes casos de estudio. En la metrópolis de Bogotá: Unicentro (1976), Centro Andino (1993), Centro Galerías (1986), Centro Calima (2011), Plaza de las Américas (1991), Santafé (2006), Subazar y Centro Suba (1995), Titán Plaza (2012). En la región metropolitana de Buenos Aires: Unicenter (San Isidro, 1988), Soleil Outlet Premium (San Isidro, 1987), DOT Baires (Ciudad de Buenos Aires, 2009), Las Palmas del Pilar (Pilar, 2001), Centro comercial Nordelta (Tigre, 2004).

(5) La “escala intermedia” se identifica con un nuevo enfoque que en los años 80 busca superar el dualismo entre planes urbanísticos y proyectos arquitectónicos. Sobre la discusión en Europa, y especialmente en España, entre proyecto urbano y planeamiento de escala intermedia ver Sanz Gutiérrez, 2006, p.148-152.

---

Se trata de una colección de imágenes de objetos y procesos que denominamos “códigos genéticos”, sobre los cuales se busca establecer, a la vez, criterios de clasificación y categorización hacia la construcción de catálogos o “atlas” tipológicos como compilación sistemática de las formas del cambio en los nuevos enclaves comerciales (Figura 2).

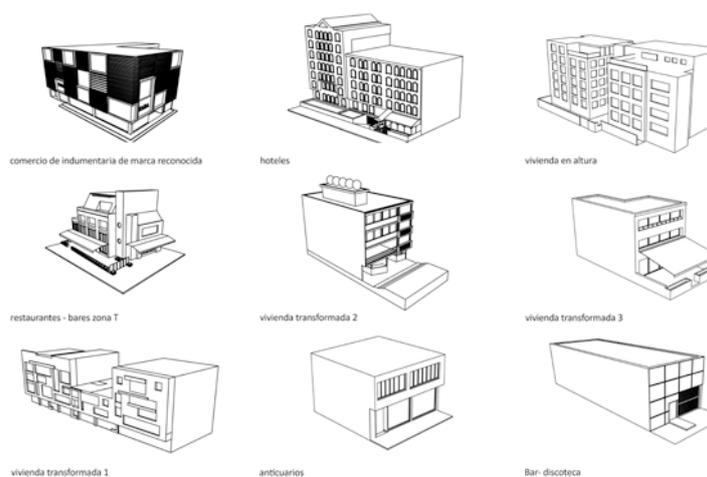


Fig.2. "Códigos genéticos" Centro comercial Andino (Taller Centros Urbanos: Casallas, Castiblanco, Valderrama, Sandoval, 2013).

La proliferación de “atlas eclécticos” sobre las “mutaciones” y las tipologías híbridas que caracterizan algunas ciudades de Europa, Asia, América del Norte y África (Kaijima, Kuroda, Tsukamoto, 2001; Koolhaas, 2001; Multiplicity, 2003; Salottobuono, 2010), se utilizan como referencia (gráfica y metodológica) para la identificación de “códigos genéticos” en los diferentes casos de estudio, entendidos como aquellos patrones y modalidades de transformación urbana recurrentes, en este caso vinculados a las nuevas formas del ocio y el consumo.

### **Fotomontajes y “escenarios” alternativos de propuesta**

La perspectiva peatonal, construida a partir de fotomontajes y *collages* "realistas", constituye el último instrumento gráfico inducido para el planteo de escenarios alternativos de propuesta, como exploración de diferentes acciones proyectuales y posibilidades de transformación territorial.

---

Un tipo de representación especialmente apta para mostrar intervenciones de reordenación viaria, implantación o recuperación de líneas de transporte público (autobús, tren, BRT), cambios en la urbanización del espacio libre (pavimentos y mobiliario urbano), inserción de nuevas edificaciones y conexiones peatonales y, en general, operaciones con incidencia en el paisaje urbano de percepción cotidiana.

Más que con la idea de escenarios prospectivos, se trabaja con la pregunta "Qué podría suceder si..." -*che cosa succederebbe se* (Secchi, 2002). "Esto es un escenario, donde la hipótesis, sostenida por el 'sí' es hallada con esfuerzo en algunos indicios, en algunos síntomas y en algunas tendencias obtenidas, mediante la observación del mundo actual y de su historia" (Secchi, 1999).

Frente a la paradoja de intervenir en los bordes de artefactos concebidos originalmente como cajas cerradas y aisladas de su contexto, las perspectivas realizadas parecen coincidir en la búsqueda de un valor de urbanidad en estos enclaves más allá de su condición de espacios de consumo. Las imágenes de los centros comerciales DOT, Unicenter, y Nordelta evidencian un "pensamiento gráfico" que pretende redefinir sus bordes y recuperar algunos elementos propios del edificio para el conjunto de la ciudad (Figura 3).



Fig. 3. Imágenes del centro comercial DOT, Nordelta y Unicenter (Workshop Centros Urbanos - FADU, Buenos Aires, 2013).

### **"Porosidad", transformaciones tipológicas y sinergias funcionales**

A través de la metodología propuesta, la lectura comparativa de los enclaves comerciales seleccionados permite reflexionar sobre algunas lógicas o patrones recurrentes que varían según el contexto de implantación del *shopping center*: la permeabilidad del tejido, las transformaciones tipológicas que operan "hacia adentro" de los artefactos comerciales, así como los

procesos de hibridación y sinergias funcionales que tienen lugar en los bordes de los mismos.

### **El centro comercial en áreas de crecimiento**

Tanto en la región urbana de Buenos Aires como en la de Bogotá, los primeros grandes centros comerciales derivados del modelo original americano de "shopping regional" (6) -el Unicentro (1976) y el Unicenter (1988)-, nacieron como nodos o enclaves periféricos, que luego quedaron incluidos en los ejes de crecimiento y conurbación metropolitanos. Originalmente implantados en áreas de baja densidad, caracterizadas por un tejido de vivienda individual en lote (Unicenter), o como parte de un emprendimiento residencial multifamiliar de mediana altura para estrato alto (Unicentro), el posterior desarrollo urbano los llevó a adquirir una localización central, baricentro de muchas actividades a nivel regional.

(6) El Northland Center (1954) o el Southdale Mall (1956), diseñados por Victor Gruen, son precursores de este tipo de centros comerciales nacidos en la posguerra de Estados Unidos, pensados originalmente como centros integrales que incluyeran servicios a la comunidad más allá del comercio.

Entre los criterios de localización de ambos centros comerciales figuran: los ejes de expansión privilegiados por los sectores sociales de mayor poder adquisitivo; la ampliación o construcción de grandes infraestructuras viarias (Acceso Norte, proyecto de expansión de la carrera 15, construcción de la Avenida Boyaca y Avenida 127); así como la proximidad de algunos grandes equipamientos o dotaciones privadas. Pero, mientras que en Buenos Aires el surgimiento del *shopping* se produce de manera autónoma a cualquier desarrollo urbanístico, en el caso de Bogotá éste se piensa como parte de una pieza urbana mayor (Figura 4). (7)

(7) Unicentro aparece ligado al proyecto residencial Multicentro, un conjunto de vivienda multifamiliar de densidad media (en promedio 4-5 pisos de altura), de estrato social alto, desarrollado entre 1976 y 1980 por un mismo emprendedor.



Fig.4. Nolle y axonometría Centro comercial Unicentro (Taller Centros Urbanos: Gómez, Cardona, Torres, Roa, 2013).

---

La tipología arquitectónica responde al modelo norteamericano de caja con fachadas ciegas (*big box*), aislada al centro de parcela con estacionamientos perimetrales, dos “tiendas anclas” y tres niveles de altura. En general, este tipo de centros comerciales ha sufrido varias remodelaciones y ampliaciones desde su construcción: cambios de imagen exterior e interior, ampliación del patio de comidas e incorporación de nuevas actividades de ocio, así como incremento en el número de locales de venta. En comparación con Unicentro, el mayor tamaño y hermetismo del Unicenter parece relacionarse con su condición urbana “no planificada”, ajena al desarrollo y escala de la trama regular del entorno, potenciada por el carácter cerrado del recinto con accesos puntuales, los límites marcados por rejas o muros, y los grandes estacionamientos perimetrales descubiertos.

Como cajas cerradas al exterior, las plazas de comida y los multicines resultan los espacios colectivos predominantes. Aunque los procesos de transformación del tejido del entorno, aprovechando el flujo de clientes y las sinergias funcionales entre comercios y servicios directa o indirectamente vinculados con el centro comercial, terminan por repercutir en el cambio gradual del uso de las aceras en las calles principales, los recorridos hacia el transporte público, puentes o avenidas colectoras.

Entre las transformaciones que se han generado en el entorno urbano de estos centros comerciales destacan (Figura 5):

- Sustitución e hibridación del antiguo tejido residencial con actividades comerciales y de servicio (venta de muebles, bares-restaurantes, remises, servicios al automóvil, *outlets* de indumentaria). Por ejemplo, en las calles tangenciales al Unicenter (Calle Edison y Av. Paraná).
- Surgimiento de edificios de oficinas y complejos corporativos, así como nuevos contenedores comerciales (7).
- Densificación y verticalización (en el caso del Unicentro) de las manzanas perimetrales, con localización de comercio y servicios sobre las vías principales y de vivienda multifamiliar al interior.
- Transformación progresiva de naves industriales a usos comerciales y logísticos (Av. Fondo de la Legua y sector industrial de Munro, próximos al Unicenter). (8)

(7) En el tramo norte de la carrera 15, próximo al Unicentro, el ‘Centro 93’ (inaugurado en 1980) cuenta, por ejemplo, con 61 locales comerciales y un complejo empresarial (Muller, 2004).

(8) Este tipo de transformaciones resultan aun más evidentes en áreas en consolidación, como las zonas predominantemente industriales y de depósitos donde se implantan los centros comerciales Titan o Calima (fig.1).

- Implantación de hoteles y actividades ligadas al tiempo libre. Como el Hotel cinco estrellas La Fontana, diagonal a Unicentro, o el complejo de ocio Norcenter (con sala lmax, cine multisalas, *bowling*), recientemente reacondicionado como centro integral de diseño, decoración y equipamiento para el hogar.

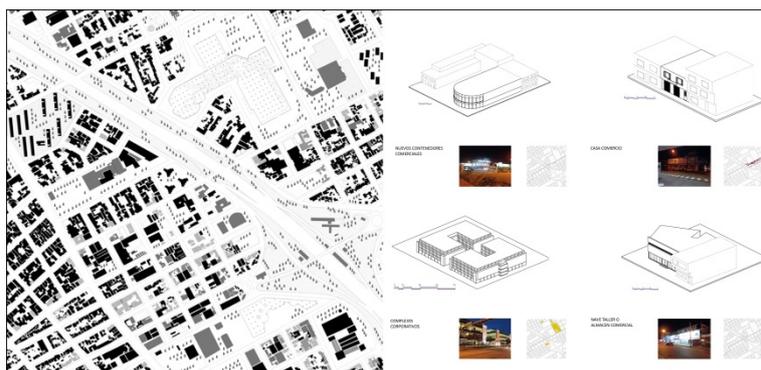


Fig.5. Nolli y "códigos genéticos" Centro comercial Unicentro (Workshop Centros Urbanos - FADU: Cruz, Fuentes, Peña, Pizarro, Taboada, 2013).

### ***El centro comercial en áreas consolidadas***

A diferencia de los anteriores, algunos centros comerciales como el Centro Andino en Bogotá (1993) o el DOT Baires (2009) nacen en medio de tramas urbanas ya consolidadas. El Centro Andino, localizado sobre la Carrera 11 -con frente sobre la 12-, sin vinculación a una gran infraestructura viaria, aparece como sustitución del colegio Alemán Andino, en un entorno de casas unifamiliares en grandes parcelas de estrato social alto, convirtiéndose en dinamizador de nuevas formas de consumo de lujo. El centro comercial DOT Baires se inserta, en cambio, en un barrio residencial de clase media de la ciudad capital (Saavedra), al cual "le da la espalda", con su frente principal al cruce entre la Av. General Paz (vía de circunvalación) y el Acceso Norte (Figura 6). (9)

(9) El terreno en el cual se asienta, fue en su origen de propiedad pública, objeto de una ley de re zonificación en 1998 y vendido a Auchan para la construcción de un hipermercado cuyas obras se iniciaron en el 2000 y fueron abandonadas en el 2001. Posteriormente Auchan pasó a manos de Wall Mart y luego a IRSA, empresa desarrolladora del shopping.



Fig.6. Nollli y axonometría Dot Baires (Workshop Centros Urbanos - FADU: Berdugo, Aguilar, Bautista, Ruiz, Delgado, 2013).

Los planos Nollli revelan la importancia del vacío en estas áreas consolidadas, donde los estacionamientos, jardines o zonas verdes privadas, espacios intersticiales a los grandes objetos urbanos, ciertos tramos de aceras y espacios destinados al comercio cotidiano, tienen -o podrían tener- un papel estructurante. Pero además del espacio público y el equipamiento local, la densidad edilicia existente implica un especial cuidado en la previsión de infraestructura de servicios (desagües pluviales, tendidos eléctricos, redes de agua y gas), así como en las nuevas demandas movilidad y transporte público ocasionadas por la implantación del *shopping*. (10)

(10) En el caso del Dot, por ejemplo, existieron numerosas quejas de los vecinos en relación a la infraestructura de desagües pluviales, que atribuyen al centro comercial el desplazamiento de las napas y el aumento de las inundaciones en los sectores aledaños (especialmente, en el Barrio Mitre).

Respecto a las transformaciones tipológicas, en estos enclaves el *shopping* parece mutar hacia el nuevo formato de centro comercial con oficinas y centro de negocios anexo. En general, no siguen el parámetro de tiendas anclas en los extremos, cuentan con parking subterráneo (hasta tres subsuelos), mayor altura de edificación (aproximadamente cuatro niveles), complejos de cines multisala y amplios espacios colectivos interiores. (11)

(11) Otras variantes tipológicas en áreas consolidadas son los centros comerciales en antiguas edificaciones recicladas (Abasto, Galerías Pacífico, Patio Bullrich), hipermercados o almacenes de cadena que incorporan nuevos programas completando la oferta comercial y de ocio (CAFAM, Galerías, Portal Palermo); o centros comerciales articulados con parques urbanos recreativos (Plaza de las Américas).

En el caso del Dot, debido a su reciente apertura y mayor vinculación con una infraestructura metropolitana que con el barrio adyacente, se verifican escasas transformaciones en el entorno. Aún así, los centros que se implantan en áreas urbanas consolidadas parecen coincidir en el desencadenamiento de algunos procesos, tales como:

- Modificación de la manzana tradicional en los bordes del *shopping* y a lo largo de las avenidas principales (ej. carrera 11, 12, 15 y calle 82

en el entorno del Centro Andino). Bordes en los que muta la actividad residencial por usos ligados al comercio y los servicios, y que se consolidan con construcciones de mayor densidad (figura 7).

- Verticalización en forma de torre aislada de uso corporativo (Edificio Intecons y Edificio Panamericana Plaza en el entorno del Dot).
- Surgimiento de nuevas actividades comerciales orientadas a un determinado estrato social. Es el caso del entorno del Centro Andino donde el sector de ocio nocturno -denominado Zona G- se ha ido consolidando, junto con la implantación de los centros Retiro y Atlantis, como enclave comercial de tiendas de lujo y marcas internacionales (ver figura 2).

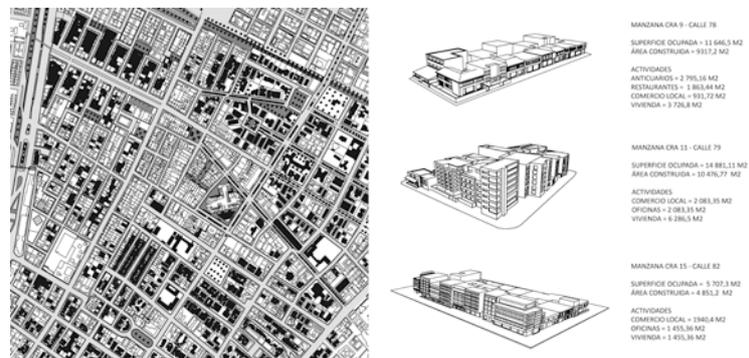


Fig.7. Nolli y axonometría de manzanas Centro comercial Andino (Taller Centros Urbanos: Casallas, Castiblanco, Valderrama, Sandoval, 2013).

### ***El centro comercial suburbano***

El centro comercial suburbano aparece en ambas regiones urbanas asociado a grandes ejes de infraestructura viaria. El Acceso Norte en Buenos Aires, que se extiende desde la Av. General Paz hacia sus tres ramales -Pilar, Escobar y Tigre-; y el Eje Norte de Bogotá, una autopista bastante más pequeña que vertebra la ciudad central con una serie de municipios de la Sabana, resultan representativos de estos “atractores lineales” (Boeri, Lanzani, Marini, 1993), a lo largo de los cuales una serie de espacios comerciales van referenciando y puntuando el paisaje metropolitano.

El Acceso Norte de Buenos Aires aglutina la mayor parte de este tipo de centros comerciales, que van desde la “galería de compras” (Torres del Sol)

hasta los nuevos “paseos comerciales” u *open mall* (Tortugas, Las Palmas de Pilar), o *shoppings* de cercanía (Paseo Pilar, Maschwitz), más pequeños y con algunos servicios de proximidad (peluquería, gimnasio, despachos profesionales). (12)

(12) Para una descripción pormenorizada de la evolución y localización de las grandes superficies comerciales en la región metropolitana de Buenos Aires, así como de sus principales características tipológicas, ver Vecslir, Ciccolella (2009), Vecslir (2011).

En el caso de Bogotá se pueden mencionar el Centro Chía, primer centro comercial en el Eje Norte; Bima, actualmente en proceso de revitalización debido a su escaso éxito, y Santafé, en el borde entre la ciudad compacta y su territorio metropolitano de configuración más difusa. Y si bien el centro comercial aparece en esta región con una década de antelación, Buenos Aires parece “llevarle ventaja” en la exploración de formatos suburbanos ligados a la amplia profusión de crecimientos residenciales dispersos de baja densidad en forma de *countries* y barrios cerrados.

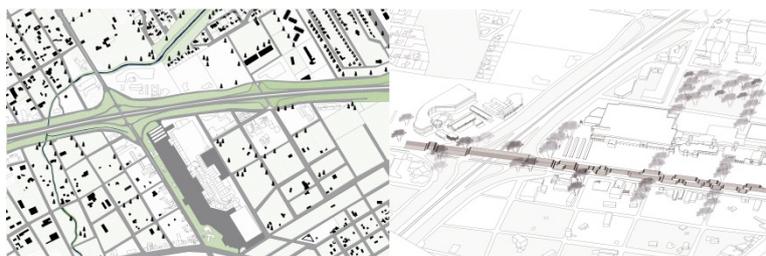


Fig.8. Noll y axonometría de propuesta Las Palmas del Pilar (Workshop Centros Urbanos - FADU: Quijano, Rueda, Cortés, Martínez, Turrents, 2013).

Las tipologías arquitectónicas del *shopping* suburbano se caracterizan por la sucesión de cajas “decoradas”, con reminiscencia de estilos “tipo pueblo” (*shopping village*), que incorporan pórticos, calles y plazoletas interiores. La tendencia en estos nodos comerciales periféricos es “abrir” el centro al exterior (Las Palmas del Pilar, Tortugas Open Mall, Nordelta). (13) Sin embargo, perviven formatos de caja cerrada con tiendas ancla y estacionamientos subterráneos (Santafé), o variantes de “centros comerciales especializados” (Soleil Outlet Premium, Norcenter Lifestyle Mall, Agrocentro Chía).

(13) Nordelta resulta un caso singular entre los estudiados. Inaugurado en 2004, forma parte de un “centro inventado” dentro de un gran emprendimiento residencial que, bajo el modelo de “ciudad pueblo”, abarca 14 barrios privados e incluye equipamiento comercial, de salud y educación, oficinas y actividades deportivas.



Fig.9. Nolli y axonometría Centro Comercial Santafé (Taller Centros Urbanos: Peñeres, Lancheros, González, 2013).

La rigidez de los barrios residenciales cerrados de baja densidad, pero también de los conjuntos privados multifamiliares, hace que en estas zonas no se propaguen los efectos del centro comercial con la misma intensidad que en los barrios “abiertos” y los tejidos urbanos tradicionales. El perímetro de los centros comerciales, muchas veces rodeados de estacionamientos, grandes infraestructuras o vacíos de uso indefinido, también condicionan su aislamiento, acentuado por la generación de espacio colectivo al interior del propio recinto. Tal es el caso de las calles y plazoletas de Las Palmas de Pilar o el gran espacio de reunión dentro del *shopping* Santafé que eventualmente sirve como iglesia para los sectores aledaños. Así, si bien el vacío predomina en estos enclaves suburbanos, su uso real se reduce a muy pocos espacios (el estacionamiento, las expansiones de los locales gastronómicos, etc.). Cabe destacar, sin embargo, la importancia que éstos presentan en algunos enclaves (Soleil, Nordelta) dentro del sistema regional de espacios libres como articulación entre áreas de reserva a escala metropolitana (delta, cuenca del Reconquista, Campo de Mayo).

Entre los procesos de transformación que operan en estos entornos suburbanos destacan:

- Agregación de contenedores comerciales. Es el caso del llamado "km 50" donde se implantaron sucesivamente el *shopping* Torres del Sol (1988), el Village Pilar (1997), el hipermercado Jumbo, la superficie especializada Easy (1998), y el *shopping* Las Palmas del Pilar (2001).

- Atracción de otros grandes “artefactos” no comerciales: hoteles internacionales, edificios híbridos (*lofts* y oficinas), sedes de empresas, universidades privadas, grandes equipamientos deportivos. Así como los edificios de oficinas adaptan su tipología de torre aislada, característica de la ciudad compacta, a complejos de menor altura y mayor ocupación de suelo (con verde privado, seguridad y estacionamientos descubiertos); cabe mencionar la adaptación del hotel internacional a la tipología del “hotel 5 estrellas suburbano”, también con mayor desarrollo horizontal y amplios espacios verdes de uso común (ej. Sheraton Pilar).
- Surgimiento de comercios o servicios complementarios (casas de decoración, restaurantes, agencias de viajes, alquiler de autos y remises) en las calles laterales al *shopping* y en las vías colectoras de la autopista. Surgen tipologías como: la “casa transformada”, reciclada con comercio en la planta baja o en su totalidad; el “almacén tienda”, nave con planta baja comercial y planta superior destinada a oficinas o depósito; o en forma de contenedor *ex novo*, muchas veces relacionado con el automóvil (talleres o concesionarios) u otros servicios (sedes bancarias, gimnasios).

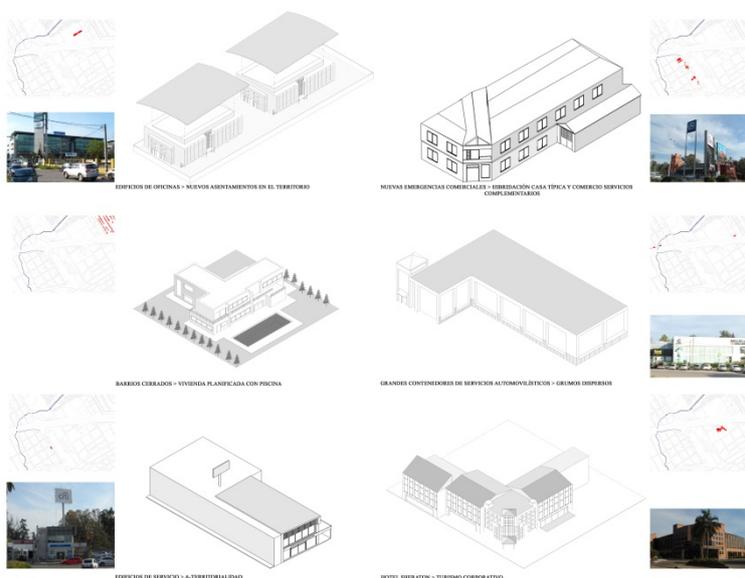


Fig.10. "Códigos genéticos" Las Palmas del Pilar (Workshop Centros Urbanos - FADU: Quijano, Rueda, Cortés, Martínez, Turrents, 2013).

---

## Notas de cierre

Aunque característicos de la década del noventa, en los últimos años la construcción de centros comerciales continúa desarrollándose con gran dinamismo y alta presencia –física y simbólica- en ambas regiones urbanas. Localizados en puntos de accesibilidad claves de la ciudad y el territorio metropolitano, se han convertido progresivamente en lugares de encuentro para gente de todos los estratos sociales, con ofertas diferenciadoras ligadas al tipo de tiendas (*outlets*, marcas de lujo, especializadas en la decoración) y al ocio familiar (*bowling*, juegos infantiles, multicines, plazas de comidas), como espacios “públicos seguros” donde no necesariamente –o exclusivamente- se realizan actividades de compra.

Tanto en enclaves urbanos, suburbanos como en áreas en consolidación, los *shoppings* atraen o coinciden con la concentración de usos direccionales (espacios de consumo, grandes equipamientos, conjuntos corporativos). Excepto en las urbanizaciones o conjuntos residenciales cerrados –o en los escasos ejemplos que la normativa lo prohíbe-, tanto Buenos Aires como Bogotá muestran una gran capacidad de hibridación de los tejidos urbanos aledaños al centro comercial, característica que influye asimismo en el grado de permeabilidad o porosidad del sistema de espacios libres colectivos.

“Hacia adentro” se registran numerosas actualizaciones tipológicas (el centro comercial con oficinas, el agro-centro, el centro de ocio, el *outlet*, el *open mall* o *shopping village*, el *shopping* de cercanía), en un intento por encontrar nichos de demanda y posicionarse en el mercado. Desde esta perspectiva, parecería que Buenos Aires “le gana la partida” a Bogotá en el desarrollo de formatos suburbanos, en un territorio metropolitano caracterizado por numerosas urbanizaciones cerradas de baja densidad. Así, se registra una mayor cantidad de este tipo de enclaves comerciales, configurados por sumatoria de contenedores aislados con estacionamientos perimetrales y con una alta ocupación de suelo, sobre todo si los comparamos con los de Bogotá. Si bien los centros comerciales recientes en los municipios aledaños a esta ciudad (Funza, Chia, Zipaquirá) buscan aprovechar las nuevas dinámicas metropolitanas, en general, continúan optando por localizaciones de mayor densidad y centralidad, lo cual resulta en formatos comerciales más “conservadores” y menos aislados o autónomos respecto de su contexto

---

inmediato.

Las transformaciones parcela a parcela resultan clave en los procesos de hibridación del tejido urbano existente frente a la implantación del *shopping center*. Normalmente las viviendas unifamiliares se adaptan a los nuevos requerimientos comerciales, transformando sus antejardines, plantas bajas, garajes o espacios interiores. Paralelamente, se observan sustituciones puntuales que no alteran la cohesión de las manzanas. Las tipologías más frecuentes son la "casa-comercio" y la "nave-comercio" que renuevan los frentes de las calles laterales, avenidas colectoras o antiguas rutas.

En áreas urbanas consolidadas, también se observa la progresiva densificación con edificios residenciales o de oficinas sobre las vías principales, dando lugar a una configuración urbana de anillos externos "verticalizados", e interiores residenciales de escala barrial.

Por último, la inserción de nuevos contenedores aislados da cuenta de un aprovechamiento sinérgico de los flujos de clientes entre actividades comerciales y de servicio. Complejos de oficinas, nuevos condominios residenciales, edificios híbridos (*lofts+office*), hipermercados, *home centers*, hoteles internacionales, grandes equipamientos privados (universidades y clínicas privadas), completan la oferta de las "nuevas centralidades" metropolitanas, donde emergen usos y combinaciones de actividades hasta ahora propias de los centros tradicionales.

Durante el desarrollo de los *workshops*, la lectura "propositiva" de los límites del centro comercial coincidió en planteos de nuevos bordes con mayor urbanidad. Vínculos programáticos híbridos (con actividades deportivas, culturales, residenciales, productivas, de servicio o equipamiento) y conexiones peatonales (puentes, pasos subterráneos, estaciones o paradas de transporte público) buscaron trascender la reja o el muro para dar cabida a nuevas formas de relación entre caja comercial y tejido urbano o suburbano circundante, entre centro tradicional y nueva centralidad, entre infraestructura territorial y sistema vial secundario, entre grandes vacíos metropolitanos y espacios libres locales. "Dar vuelta la cara" del centro comercial se convirtió en una estrategia recurrente a fin de establecer gradaciones funcionales y transiciones físicas, según una lógica transversal,

---

entre programas y escalas distintas.



Fig.11. Nuevo borde urbano en Las Palmas del Pilar (Workshop Centros Urbanos - FADU: Quijano, Rueda, Cortés, Martínez, Turrents, 2013. Esquema de transformación sobre vías principales Centro comercial Unicentro (Taller Centros Urbanos: Gómez, Cardona, Torres, Roa, 2013).

En los Nollis realizados fue posible interpretar el sistema de espacios colectivos y la porosidad o relación entre los elementos construidos. Las calles y plazuelas interiores de los centros comerciales develaron funciones diversas: desde cafés, restaurantes y juegos infantiles, hasta áreas de exposición, montajes de *shows* o programas de Tv (Plaza de las Américas) y misas comunales (Santafé, Calima). En algunos casos, se relevaron condiciones semejantes en el exterior debido a la aparición de pequeños núcleos o corredores comerciales y de servicio secundarios, dando lugar a una mayor porosidad del tejido y progresiva complejización del espacio colectivo. En este marco, surgió la estrategia proyectual de "sumar y articular vacíos", buscando enriquecer el espacio público a través de la "urbanización del privado". Acorde a la noción de M. de Solá-Morales, se propuso hacer de estos lugares intermedios, "espacios no estériles, no sólo dejados a la publicidad y el beneficio, sino partes estimulantes del tejido urbano multiforme" (Solá-Morales, 1992:4).

En estrecha vinculación con lo anterior, la "imagen" del centro comercial resultó objeto de especial atención. Durante los *workshops*, se puso en evidencia su relación a escala metropolitana, de hito de referencia en el paisaje urbano contemporáneo, pero con un casi total descuido de la escala local. Pese a la tendencia de apertura de algunos espacios -terrazas, plazuelas, galerías- (modelo de *open mall*), la condición de "caja de zapatos" continúa siendo la regla general, con un interés centrado en encontrar el

---

aspecto diferenciador (el "más grande", el "más moderno"). Grandes superficies opacas de cerramiento, pieles que no revelan mucho del contenido, lenguajes y formas arquitectónicas indiferentes del entorno, cajas herméticas a los espacios libres exteriores, significan un desaprovechamiento del potencial de la pieza como elemento de referencia y atractor de centralidad.

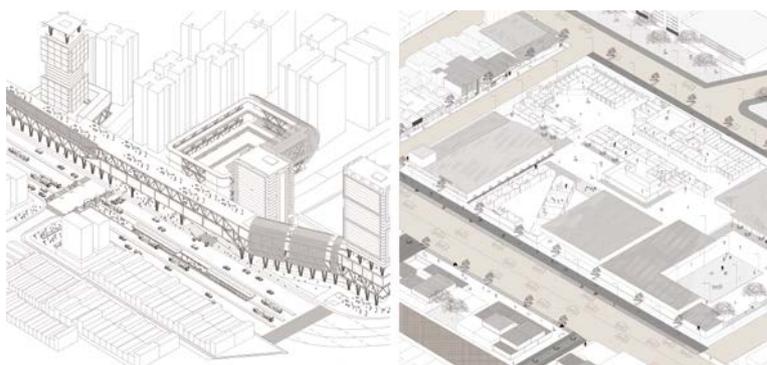


Fig.12. Axonometría Centro comercial Titán (Taller Centros Urbanos: Sanchez, Infante, Licht, Fuentes, 2013). Axonometría Centro comercial Galerías (Taller Centros Urbanos: Diaz del Castillo, Isaz, Salazar, Londoño, 2013).

En general, el trabajo evidenció la necesidad de un planeamiento a escala intermedia que incida sobre las relaciones morfológicas y funcionales entre artefactos comerciales y su contexto de implantación. Frente a zonificaciones "a medida" y normativas basadas casi exclusivamente en metros cuadrados de ocupación de suelo y plazas de estacionamiento, no solo se eluden problemas de impacto ambiental (contaminación, tráfico, insuficiencia de redes de servicios) y oportunidades de aprovechamiento de plusvalías (en nueva infraestructura, espacios públicos y equipamiento comunitario), sino que también se pierde la oportunidad de "hacer proyecto".

Su rol como potenciales condensadores de actividades más allá del consumo -o del consumo entendido en su sentido amplio-, como piezas clave de nuevos centros de intercambio y articulación con el sistema viario y de transporte público local, o como parte integrante de un sistema ambiental entendido a escala regional, aparecen como ejes finales de discusión, abriendo el debate sobre las amenazas pero también sobre las oportunidades que estas piezas urbanas representan para el territorio metropolitano contemporáneo, para la

---

calificación de sus espacios colectivos, y para su desarrollo y transformación.

---

## Bibliografía

AMENDOLA, G. (1997). *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*. Roma-Bari: Ed. Gius. Laterza & Figli

BENTO, P. (2011). *Los nuevos lugares de la colectividad*. Propuesta de Tesis Doctoral, DUOT, UPC.

BOERI, S., LANZANI, A. y MARINI, E. (1993). *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi, e immagini delle regione milanese*. Milán, AIM, Ed. Abitare Segesta.

CAPRON, G. (1996). *La ville privé: les shopping centers à Buenos Aires*. Tesis doctoral, Université de Toulouse II, Groupe de Recherche sur l'Amérique latine.

CARRION, F. (2005) "El centro histórico como proyecto y objeto de deseo". *Eure*, Vol. XXXI, N° 93, p. 89-100.

CRAWFORD, M. (1992). "The World in a Shopping Mall". En M. SORKIN (ed.) *Variations on a Theme park: The New American City and the End of Public Space*, New York: The Noonday Press, p. 3-30.

CICCOLELLA, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *Eure*, Vol. XXV, N° 76, p. 5-27.

CICCOLELLA, P. (2000). "Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa". *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II, N° 7, p. 459-496.

CHUNG, Ch.; KOOLHAAS, R. y LEONG, S. Ed. (2001) *Guide to Shopping*. Harvard Design School

DE MATTOS, C. (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo". *Eure*, Vol. XXV, N° 76, p.29-56.

DE MATTOS, C. (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado". Documento de Trabajo n° 8 GEDEUR Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano.

DUHAU, E. y GIGLIA, A. (2007). "Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la Ciudad de México: del microcomercio al hipermercado". *Eure*, Vol. XXXIII, N° 98, p. 77-95.

---

GORMSEN, E. y KLEIN-LÜPKE, R. (1991). "La plaza comercial en América Latina. Un nuevo indicador de metropolización". En: *Colloque International "Grandes Metropoles d'Afrique et d'Amérique Latine"-Atelier II*, p.140-146. Toulouse, Francia.

HEMMERSAM, P. (2004). "Shopping – Integrating the Fragmented City". *Nordic Journal of Architectural Research*, v.17, N°2, p. 97-108.

KAJIMA, M., KURODA, J. y TSUKAMOTO, Y. (2001) *Made in Tokyo*. Tokyo: Kajima Institute Publishing Co.

KOOLHAAS, R. (1994). "The generic city". En R. KOOLHAAS et al. (1995). *S, M, L, XL*. New York: Monacelli Press.

KOOLHAAS, R. (2001). *Mutations*. Barcelona: Actar.

MÜLLER, J.M. (2004). "Grandes centros comerciales y recreacionales en Santafé de Bogotá: Origen, características y tendencias de desarrollo". *Revista Perspectiva Geográfica*, 3.

MULTIPLICITY (2003). *USE: uncertain states of Europe: a trip through a changing Europe*. Milano: Skira.

NAPADENSKY, A. (2012) "Shopping Malls en Santiago de Chile ¿Reproducción de desigualdad o producción de equidad?". *Memorias XV CIU*, Medellín.

PINTAUDI, S.M. (1989): *O "templo da mercadoria". Estudo sobre os Shopping-centers no Estado de São Paulo*. Tesis de doctorado, Facultad de Geografía, Universidad de São Paulo.

PINTAUDI, S.M. y FRUGOLI, H. (1992). *Shopping centers. Espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo/Brasil.

SAINZ GUTIÉRREZ, V. (2006). *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos*. Sevilla. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes. Colección Kora

SALCEDO, R. y DE SIMONE, L. (2012) *Los malls en Chile. 30 años*. Santiago de Chile: Uqbar Editores

SALOTTOBUONO (2010). *The Manual of Decolonization*. Milano: A&Mbookstore Edizioni.

SARLO, B. (1998). "El Centro Comercial". *Diario La Jornada Semanal*. México. 22 de

---

marzo de 1998.

SECCHI, B. (1999) "Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros". En: Martín Ramos, Angel (coord.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, 2004, p. 145-158.

SECCHI, B. (2002). "Scenarios". *Planum*. Disponible en: <http://www.planum.net/scenarios>

SILVA, C. H. Costa (2012) "Os Shopping Centers no Contexto Metropolitano de São Paulo (Brasil) e Buenos Aires (Argentina)". Inédito

SOLA-MORALES, M. de (1992). "Espacios públicos y espacios colectivos. Un nuevo reto: urbanizar lo privado". En *La Vanguardia*, Suplemento Cultura y Arte, p.4-5, 12 de mayo de 1992.

VECSLIR, L. y CICCOLELLA, P. (2009). "Nuevos territorios del ocio y el comercio en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1990-2008)". *Revista Proyección N°7: Desarrollo y Territorio*. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

VECSLIR, L. (2011). "Nuevas centralidades del ocio y el consumo. Ámbitos, modalidades e instrumentos de regulación de las grandes superficies comerciales en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *riURB - Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 5, p. 31-44.

VECSLIR, L. (2013). "Experimentación proyectual. De la morfogénesis urbana a las nuevas configuraciones territoriales". En M. CHARRIÈRE (dir.) *Territorios, Proyectos e Infraestructura para el AMBA | CPAU*, p.70-75.

VECSLIR, L., KOZAK, D., RUBIO, F. y MOLINA, J. (2013) "Formación y transformación de tejidos urbanos híbridos. Estudio de casos en las regiones metropolitanas de Bogotá y Buenos Aires". *Actas del V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (VSIU)*, Barcelona-Buenos Aires, p. 968-982.



Hábitat Inclusivo

---

**AUTORES:**

Eugenia Jaime

Proyecto Habitar  
Taller Forma & Proyecto  
PHI IEHu FADU UBA

Instituto del Conurbano  
UNGS

Julián Salvarredy

Proyecto Habitar  
Taller Forma & Proyecto  
Programa de Hábitat Inclusivo  
Instituto de la Espacialidad Humana  
FADU UBA

---

**CONTACTO:**

salvarredy@gmail.com  
marieugeniajaime@gmail.com  
info@proyctohabitar.org

**Palabras Claves:**

PROYECTO  
INCLUSION  
DESIGUALDAD  
ACCION PUBLICA

**Key words:**

PROJECT  
INCLUSION  
INEQUALITY  
PUBLIC ACTION

## PROYECTO INCLUSIVO Y ACCIÓN PÚBLICA.

*¿Qué puede aportar el proyecto inclusivo en contextos de desigualdad? ¿Cuál es su valor específico? A partir de una serie de experiencias proyectuales en la acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se propone una primera caracterización de aportes posibles.*

Basado en una serie de experiencias de aportes proyectuales en procesos territoriales locales, se proponen una serie de caracterizaciones de tipos de intervenciones, que permiten reflexionar sobre el aporte específico de la práctica proyectual en contextos de desigualdad.

Frente a una realidad desigual, cobran protagonismo tanto la acción de la población como la acción estatal, en los casos en los que tiende a revertir esa desigualdad. La desigualdad es territorial, es decir que integra las dimensiones social y física. La propuesta de transformación también es territorial, por lo tanto debe contemplar los aspectos físicos y sociales.

Se parte de la hipótesis que indica que en ese necesario proceso de transformación propuesto, la capacidad de prefiguración y configuración del proyecto comprendido en el proceso territorial es tan necesaria como socialmente valiosa. Siguiendo a Thoenig (1997) la acción pública constituye un recorte fenomenológico apropiado para pensar la práctica proyectual inclusiva.

*“El concepto de acción pública se refiere a la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El Estado no actúa solo sino con otros interlocutores, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos”.  
(Thoenig, 1997)*

En relación al abordaje disciplinar en la acción pública, la noción de articulación socioespacial es parte sustancial de la visión inclusiva del proyecto urbano. Se trata de comprender la necesidad de elaborar una

---

estrategia de abordaje compleja, múltiple y abarcante, frente a la encerrona de las dicotomías simples y reduccionistas. Desde este punto de vista, resulta necesario considerar de manera simultánea e integrada: modelos urbanos, prácticas sociales, actores involucrados, lógicas productivas, saberes disciplinares, gradientes de escala, estrategias de inserción, encadenamientos de acciones.

Resulta esencial en esta visión integradora, la noción de Proyecto Inclusivo. En ese sentido, señala Fernández Castro (2011:42) :

*“Si los proyectos de inclusión socioespacial han sido hasta ahora considerados como garantes necesarios del continuo urbano, favoreciendo estrategias de extensión uniforme del tejido, se debe pasar a potenciarlos como catalizadores de reconversión, esto es como oportunidades de cualificación urbana. La decisión proyectual entre lo igual y lo distintivo debe posibilitar nuevos equilibrios de la estructura capaces de establecer rasgos de continuidad y a la vez de distinción, cualificando los entornos. Cada proyecto es una oportunidad no sólo de paliar un déficit cuantitativo, sino también de cualificar un recorte de la estructura urbana.”*

En relación a la integración del aporte disciplinar, Kullock (2010) define como condición para el trabajo en el problema urbano la “comprensión transdisciplinaria”, la complejidad del “diseño de procesos de gestión “y el rol de articulador de los estamentos técnicos, políticos y comunitarios. En el mismo sentido, la reformulación del rol de una nueva problemática disciplinar presenta un desafío epistemológico y metodológico hacia el interior de cada disciplina vinculada al problema urbano. Siguiendo con la tesis del mencionado autor:

*“Dar respuesta cabal a todos estos desafíos implica un reciclaje de los viejos hábitos de actuación para los profesionales formados y una profunda reforma de los procesos de aprendizaje de los nuevos profesionales. Esto constituye una tarea ardua, ya que pone en crisis los saberes aprendidos y ejercidos. Implica reconocer que las fallas no sólo están por fuera, en los otros estamentos sociales (clásico reclamo del cuerpo profesional) y abocarse a poner en orden el*

---

*propio campo.*

Desde nuestro punto de vista, el problema urbano habitacional en el que el proyecto opera, no puede observarse sin contemplar la interacción con los actores involucrados. Siguiendo a Bolay y Taboada (2011) los actores se manifiestan por sus valores, por sus comportamientos y sus luchas. Según este posicionamiento existen tres tipos de actores: los poderes públicos, los habitantes, y los “mediadores”. Dice Bolay:

*“..la figura de los habitantes es porque éstos traducen, por sus posicionamientos, la complejidad de la dinámica urbana y son a la vez ciudadanos , usuarios , agentes de cambio pero también, en ciertas circunstancias, “hacedores de ciudades”, constructores, urbanistas, técnicos “de pies desnudos”*

*Los poderes públicos, en primer lugar los poderes locales (institucionalizados en el marco de los límites territoriales y legales), pero también los poderes regionales y nacionales, que juegan un rol determinante en el establecimiento de normas, en la definición de condiciones marco de políticas urbanas y de su aplicación y seguimiento.*

*...los profesionales de lo urbano...reemplazar a estos individuos, sus conocimientos y sus actividades, en el seno de una categoría más amplia que denominaremos “mediadores”, nos permite inscribirlos, junto con otros actores, como sujetos centrales de toda dinámica urbana.” (Bolay y Taboada, 2011:38)*

En este contexto de complejidad, existe un aspecto de indudable especificidad. El espacio, que resulta en algún sentido manifestación de la realidad social, ambiental y productiva, con sus límites y posibilidades, es también una cuestión central a la hora de prefigurar una próxima realidad urbana, que opere en sentido contrario a la dinámica generadora de desigualdad e injusticia. Las experiencias que siguen ofrecen algunos aportes en ese sentido, y se conceptualizan con la intención de favorecer el proceso de reconstrucción teórica del problema del proyecto urbano, subrayando en su carácter inclusivo su inestimable potencial como aporte social.

---

## La práctica inclusiva en la producción urbana

La producción de proyectos se realiza en un contexto productivo e histórico particular de la producción de cada ciudad en cada momento. En ese sentido, Di Virgilio y Rodríguez (2007) distinguen tres lógicas de producción: la producción social del hábitat (PSH), la producción del mercado, y la producción estatal. El mercado se moviliza en función de la ganancia, la PSH según las acciones de la población para resolver sus necesidades, la producción estatal brinda el sustento de acción para las otras lógicas (1). Dentro del marco conceptual de producción urbana, la producción social del hábitat y la producción de las políticas públicas, por su característica posibilitante y su potencial operación tendiente a revertir esta situación de injusticia, cobran protagonismo como formas de trabajo en contextos de desigualdad.

La desigualdad no es una condición natural, inocua, inerte, ni una cuestión que pueda observarse asépticamente. La manifestación urbana del contexto de desigualdad es concreta y grave para los sectores que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad. Una lectura urbana adecuada permite observar también su complejidad, sus particularidades locales y la enorme diversidad de escalas y relaciones. En síntesis, la desigualdad territorial es al mismo tiempo una situación determinante de los límites y posibilidades de nuestra actividad profesional, y una de las características más relevantes de la cuestión urbana local como problema científico.

El fenómeno presenta dos manifestaciones de carencia e injusticia que se dan de manera simultánea y vinculada: por una parte, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de gran parte de la población de nuestras ciudades; y por otra, la falta de posibilidades de integración de los proyectistas en los necesarios procesos de transformación del hábitat popular. Estas cuestiones se combinan generando un escenario indignante y movilizador. Es a partir de la lectura de este contexto que se hace indispensable integrar en la formación y en la práctica profesional la cuestión del proyecto inclusivo entendido como

*(1) Rodríguez y Di Virgilio citan en su texto la producción previa de HERZER, HILDA y otros (1994) "Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina." Hábitat-ONU, Nairobi. (pp120).*

*Por otra parte, es necesario señalar que las características que asume el sustento estatal que menciona Herzer para las lógicas de mercado y de la PSH resulta de factores diversos, entre ellos: la relación de fuerzas entre los actores sociales, los contextos históricos, y capacidad de incidencia sobre la resolución.*

---

aquel que contiene entre sus estrategias, espaciales, de producción y de gestión, la vocación de aportar a revertir la desigualdad social y espacial. Este aporte no conforma un tipo de proyecto de segundo orden ni más sencillo. Por el contrario, se trata de un desafío que aborda la misma dedicación que cualquier otro problema de arquitectura. Asimismo, contiene en su interior la complejidad, la calidad tectónica y material, la carga de intensiones espaciales, la provocación a la percepción intensa y la belleza.

Es esta lectura de la realidad y esta motivación original la que ha guiado el recorrido de una década que incluye las experiencias que aquí se relatan. Durante este recorrido hemos desarrollado la propuesta conceptual, disciplinar y política de Atención Primaria de Hábitat (APH) como parte integrada de un sistema público de hábitat. En el sistema público que se propone, el aporte del proyecto es absolutamente necesario, como una parte integrada de una variedad de estrategias y tácticas diseñadas para el complejo abanico de necesidades habitacionales y urbanas. En ese contexto propositivo, las categorías que siguen, que surgen de las experiencias que se han realizado en los últimos cinco años, no pretenden contener la totalidad del problema, ni constituirse en un tratado sobre la temática. Se busca aportar al desarrollo teórico de la práctica proyectual en determinado contexto, consolidando un corpus que sustente el valor social del aporte de la práctica arquitectónica como parte de la acción pública en barrios populares.

Se observara el aporte conceptual surgido de cinco casos que ofrecen tipos de incidencias particulares según los procesos territoriales y modos de producción, lo que nos aproxima a las posibilidades que surgen de la práctica del proyecto en contextos de desigualdad. En los casos en cuestión, el proyecto ha operado como: instrumento que cuestiona la reproducción sistemática acrítica; articulador de transformaciones de espacios individuales y colectivos; proceso en el que crecen los actores sociales innovando colectivamente; espacio de visibilidad social de límites y posibilidades; y expresión de la posibilidad del acceso a la ciudad de barrios postergados.

Este conjunto de cinco experiencias, desarrolladas personalmente o como parte de un espacio colectivo (2), constituyen procesos de producción de proyectos que aportaron un aspecto propio del conocimiento arquitectónico o urbano en sectores del AMBA.

---

## La producción urbana y el encuentro de saberes.

*(II) Proyecto Habitar (PH) es un equipo integrado por profesionales de disciplinas referentes al hábitat, que tiene como objetivo aportar a la igualdad social y espacial, contribuyendo a procesos de producción social del hábitat. Más información puede consultarse en [www.proyectohabitar.org](http://www.proyectohabitar.org)*

En todos los casos interactúan las lógicas de producción de ciudad: producción social del hábitat – mercado formal – políticas públicas. Los actores se agrupan según estas lógicas en: desarrolladores inmobiliarios, organizaciones sociales y organismos e instituciones del Estado. Los actores involucrados poseen experiencias particulares, que posibilitan el desarrollo de conocimientos específicos (Di Virgilio, 2008)

Marzioni (2012) ha argumentado como en determinadas circunstancias, la actividad de los proyectistas en la acción pública puede favorecer el encuentro de saberes. Se observara entonces, cual ha sido el modo del aporte proyectual a estos procesos de transformación del hábitat, con su potencial articulador, posibilitador del encuentro de saberes.(3)

La producción urbana es compleja ya que los actores que actúan en el hábitat, propios de diversas escalas y dimensiones, producen ciudad simultáneamente, interactúan. La lectura para el proyecto inclusivo debe atender esta interacción. Vincularla y caracterizarla permite también orientar la acción en función de objetivos estratégicos, como por ejemplo, progresar en favor de situaciones más igualitarias.

*(III) En rigor, el autor lo aplica enfocado en procesos que define como producción social del hábitat. Sin embargo, el concepto de acción pública, que integra explícitamente las políticas estatales, resulta más preciso para contextualizar los casos a analizar, inclusive los analizados por Marzioni.*

El breve recorrido de cinco prácticas profesionales ha construido y re construido el marco de referencia teórica e ideológica previo de manera cíclica y permanente. Es a la luz de algunos años de experiencia y reflexión colectiva sobre la experiencia que estamos diseñando la idea de “atención primaria de hábitat” entre otras iniciativas de diversa índole y escala. Esto sucede, por una parte, por comprender a la teoría y la práctica íntimamente relacionadas. Y, por otra parte, por la vocación de sostener una práctica disciplinar con relaciones sociales, mecanismos, procedimientos, tecnológicas, formas y espacios coherentes con los valores de igualdad y democracia que se propone sostener.

La APH se propone integrada a sistema mayor, ya que la magnitud y complejidad del problema requiere una planificación sistemática a nivel integral, regional, metropolitano, urbano, barrial. La posibilidad de desarrollo del Sistema Público de Hábitat (SPH) aparece como una condición para que

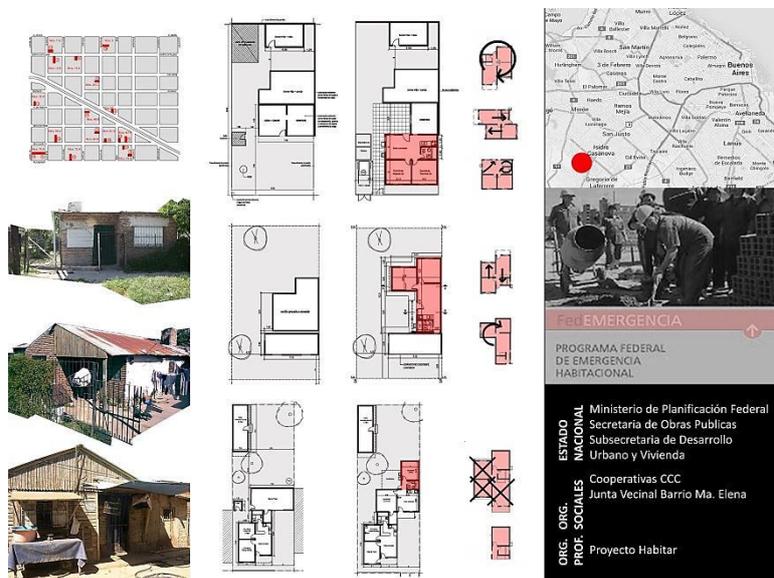
---

funcione la escala de APH adecuadamente como escala de vivienda y barrio en relación a la totalidad del hábitat.

### **CASO 1 | El proyecto inclusivo cuestiona la reproducción acrítica**

El primer caso consistió en la elaboración de alternativas de implantación y de transformación de viviendas del programa federal de emergencia habitacional. El mismo plantea la construcción por cooperativa de trabajo. Este programa estatal destina una vivienda prototipo de dos habitaciones para ser ejecutada sobre lote propio del beneficiario. Su producción se organiza en módulos de 16 personas que construyen 4 viviendas. En una primera instancia eran constructores destinatarios, esta situación fue variando a medida que transcurrió el tiempo (Cravino, 2009)

La práctica se desarrolló en el Barrio La Juanita de La Matanza, en el año 2009. En este caso, la organización social había recibido 40 viviendas, a ser construidas en dos etapas de 20. Al mismo tiempo, desarrollábamos en el barrio una experiencia de consultorios de arquitectura como proyecto de extensión. En el camino de generar un aporte disciplinar en este proceso de producción de viviendas por cooperativa, propusimos relevar las preexistencias en los lotes de los beneficiarios del plan para proponer alternativas superadoras a la disposición de los prototipos en el frente de manera sistemática y desarticulada con el hábitat ya producido.



*Las figuras que se presentan son de elaboración propia, a partir del trabajo profesional del autor y/o del equipo de Proyecto Habitar.*

En este asentamiento, que data de la década del 80, los terrenos incluían hasta tres o cuatro hogares cada uno con su casilla, en ocasiones compartiendo servicios o espacios comunes. Relevamos la situación concreta de los lotes y elaboramos ocho propuestas alternativas de implantación que incluían algunas modificaciones en los prototipos. Estas consistían en propuestas que alteraban la distribución general, proponiendo construcciones más extendidas en lugares donde era necesario, y más reducidas en aquellas ocasiones que bastaba una parte del prototipo para resolver un hogar, o que era necesario solo un cuarto extra. Adicionalmente, se proponía observar críticamente las posibilidades de su implantación en el lote (en el fondo o en el medio, en lugar de al frente), y en su posición relativa (girándolo).

La propuesta tuvo una excelente aceptación por parte de los actores sociales involucrados en el territorio: organización social, cooperativas y pobladores. No fue implementada por las limitaciones en tiempos y recursos disponibles. Pero permitió avanzar en la integración, en el encuentro de saberes en el proyecto. Los pobladores y los cooperativistas conocieron algo más de las posibilidades del aporte proyectual, los técnicos la características de la producción de los cooperativistas y de los modos de habitar de los pobladores.

---

## CASO 2 | El proyecto inclusivo innovando colectivamente

El año siguiente, 2010, en el mismo territorio surge otra posibilidad relacionada a la actividad de Comedores Comunitarios, que llevaba adelante la organización vinculada a la anterior, “Amas de Casa del País” (ACP). En ese proceso, relevamos diez comedores ubicados en La Matanza y en la CABA. Propusimos alternativas proyectuales de mejoras y ampliaciones para todos ellos. Luego de esta experiencia pudimos proyectar y dirigir las primeras dos obras, proyectadas en Comedores de ACP ubicados ese territorio. Experiencia que por otra parte nos vinculó con otros actores (técnicos del estado, organizaciones territoriales) y posibilitó que podamos continuar en esta tarea, proyectando más de diez de centros comunitarios más, con posterioridad al de este caso.

Las organizaciones territoriales gestionan, a través del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, subsidios para el mejoramiento de sus espacios de trabajo, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es destacable mencionar, por lo poco frecuente de la situación, que el subsidio a las organizaciones contempla tanto los montos de obra como los recursos necesarios para la contratación de profesionales.



Para la conformación de Proyecto Habitar, y el desarrollo teórico práctico del

---

proyecto inclusivo como uno de sus ejes de trabajo, el caso del Centro Comunitario y Sala de Salud 7 de Mayo es altamente significativo. Funcionan allí: la sala de salud, la junta vecinal, el comedor comunitario como actividades principales. Propusimos para el caso algunas modificaciones, en algunos casos espaciales, en otros de producción y gestión, que tensionaron sobre los bordes de la situación dada.

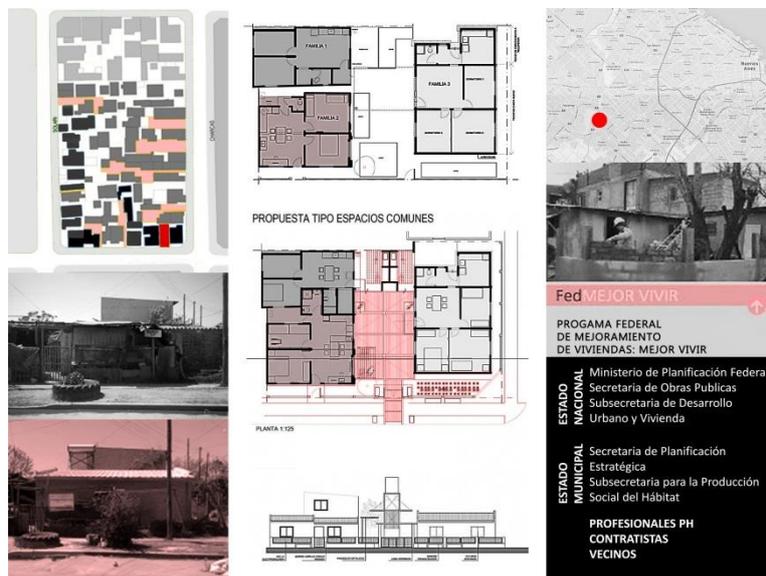
En relación a la producción y la gestión puede destacarse que la construcción la realizaron cooperativas de vivienda que solo habían realizado prototipos. La propiedad de la tierra era relativamente informal, y gestionamos que el Ministerio acceda a su ejecución salvando la situación con un informe social. En el otro espacio, la mejora que se proponía sobre un dominio privado informal, lo que provocaba que la organización se oponer a ejecutarla, y se resolvió gestionando un instrumento legal diferente para asegurar los intereses de las partes.

En el aspecto espacial, se unifico el espacio social interior, integrando las actividades sin generar interferencias en el uso, enriqueciendo las relaciones sociales y espaciales. Se generó un espacio colectivo en planta alta frente a la esquina, que era un espacio público utilizado periódicamente para la reunión y fiesta popular, integrando los espacios colectivos interiores y exteriores. El camino fue arduo y las gestiones múltiples y complejas, pero finalmente se pudo realizar la obra y la re-inauguración del Centro Comunitario.

### **CASO 3 | El proyecto inclusivo articulando espacios individuales y colectivos**

El Programa Mejor Vivir atiende, tal cual se recorta en la idea de APH, las viviendas en situación de déficit recuperables o en situación de hacinamiento, destinando un módulo de ampliación o mejora del núcleo sanitario. Generalmente pre diseñado, para ser adosado a la vivienda existente.

En algunos casos, los municipios se encargan de la ejecución de la obra por administración y reformulan prototipos o dan cierto grado de variabilidad a los módulos a ejecutar. No resulta sencillo, en relación a su producción, encontrar empresas dispuestas a trabajar en las condiciones que impone la obra públicas (diferimiento de pagos y requisitos formales) más aun en estos casos (barrios en situaciones vulnerables, de difícil acceso o poco seguros).



En este caso implementamos el método de Consultorios de Atención Primaria de Hábitat (que incluye consultas, relevamientos, alternativas, espacios familiares y barriales) y trabajamos con el relevamiento de la situación del conjunto del barrio. El barrio tiene una extensión de una manzana y 60 familias.

El aporte proyectual fue la lectura crítica colectiva y prefiguración integrada de la solución. Los proyectos calificaban los espacios comunes y su relación con la ciudad. Para la disposición de los espacios a mejorar se aprovechaban la superficie intersticial entre unidades pre existentes, lo que permitía al mismo tiempo optimizaban el uso de recursos compartiendo paredes medianeras.

#### CASO 4 | El proyecto inclusivo explicitando límites y posibilidades

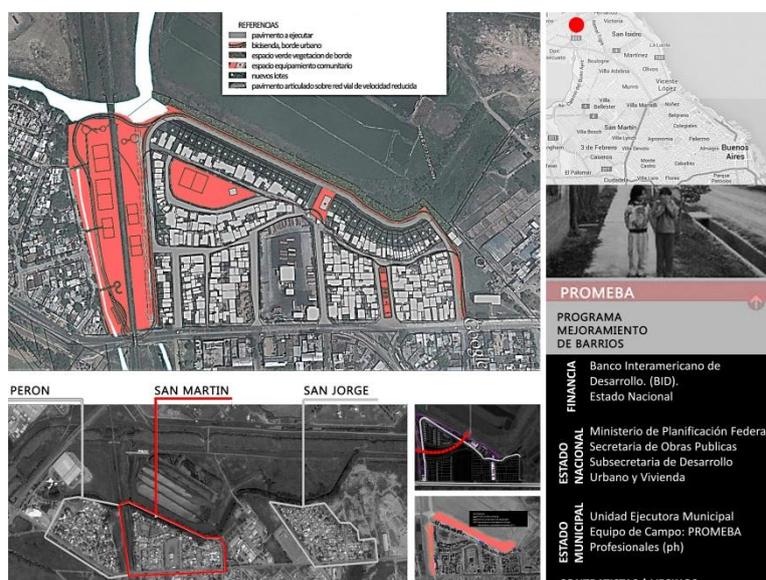
*“Entender el proyecto como objeto o producto en sí mismo, lleva a ver al problema de la re urbanización como técnico-formal, estático, unicausal, parcial y sectorial. Uno de los aspectos centrales de la complejidad es el reconocimiento de que el conocimiento de la realidad es siempre un proceso inacabado y perfectible; es decir, se niega la capacidad de encontrar verdades últimas” (Enet, 2007).*

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) va por su tercera etapa, comenzó en la década del 90 y se financia a través de un crédito externo (BID)

y el aporte complementario de la Nación. Es un programa que se concentra en la provisión de infraestructura de servicios, equipamiento y regularización dominial a sectores determinados de la ciudad.

En el caso del PROMEBA San Martín, en San Fernando, parte de la secuencia de obras Perón, San Martín, San Jorge, del sector Oeste del Partido de San Fernando, se produjo una situación de crisis en el territorio, ya que la propuesta de segunda etapa proyectada por la gestión 2007-2011 había sido boicoteada sistemáticamente durante la campaña electoral por el partido que finalmente se impuso. La objeción del partido triunfante se apoyaba en la voluntad de quedarse de los pobladores de la ribera del antiguo cauce del río Reconquista y en la valoración colectiva de la plaza del barrio.

La situación se encontraba bloqueada entre dos posiciones: una con un proyecto inviable, y otra sin proyecto, argumentando la imposibilidad de continuar la mejora barrial por las características de la propuesta anterior.



En este escenario, se realizó un proyecto que integraba la valoración de la plaza colectiva del barrio manteniéndola en su ubicación actual, que favorecía la radicación de los pobladores de la ribera en su localización, generando nuevos lotes en el área lindera, para resolver la necesidad de tierra para la ubicación de los pobladores afectados por la apertura de calles.

---

Este aporte, fue adoptado en principio por todos los actores sociales intervinientes como solución deseada (PROMEBA, técnicos municipales, pobladores). Luego fue desestimado por la gestión municipal, permitiendo visibilizar el efectivo grado de desinterés de la gestión por resolver la situación habitacional de la población del barrio aplicando este tipo de políticas urbanas.

**CASO 5 | El proyecto inclusivo como expresión de la posibilidad del acceso a la ciudad de barrios postergados.**

La discusión sobre la radicación de villas en la CABA llegó a un punto de maduración disciplinar que pone en foco la factibilidad política de su concreción.

La villa Los Pinos en particular, ubicada en la Comuna 8 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se generó a partir del año 2003, y contaba en el 2010 con una fuerte y heterogénea organización barrial por manzanas. Un grupo de trabajadores sociales, extensionistas y militantes del barrio, nos invitaron a trabajar a raíz de la elaboración del proyecto de expropiación y luego (re) urbanización de la villa.

En seis meses de trabajo, luego de una serie de talleres de “capacitación para la urbanización” realizados por Proyecto Habitar, que propiciaban el conocimiento colectivo de los derechos a la vivienda y ciudad, así como también de las características técnicas de esos derechos como hábitat saludable, se generó el programa social necesario. A partir de ese programa social, el equipo de proyectistas desarrollo una propuesta inicial de proyecto de reurbanización.



En este caso, el proyecto aportó también resultados tangibles e intangibles. Favoreció el crecimiento personal de referentes barriales y el de la organización barrial. Socializó la posibilidad del acceso a la ciudad y prefiguró cuales podían ser sus características materiales y formales. Hizo más sólido técnicamente el proyecto de ley de expropiación y re urbanización que se fuera llevado en su momento como reclamo barrial a la legislatura de la CABA.

### Reflexiones finales

Se han observado experiencias y aportes específicos del proyecto inclusivo en los procesos territoriales. Se encuentran particularidad y continuidades que son interesantes para retomar y dar continuidad al desarrollo teórico y práctico de este tipo de proyectos.

En relación al aspecto vinculado a la gestión, el proyecto inclusivo debe integrarse a la propuesta de atención primaria de hábitat como parte del sistema público. En este contexto, se observan determinadas características en las experiencias que resultan de la integración territorial de los proyectistas en el proceso. El conocimiento de las variables de producción (de organización empresarial, cooperativa), tecnológico (de factibilidad de transformación de pre existencias, y de gestión de la apropiación legal (de alternativas de dominio).

---

En relación a la acción pública, el proceso proyectual posibilita la un espacio de trabajo en función de la igualdad social y espacial. Esto no es mecánico ni mucho menos exento de límites, pero en determinadas condiciones, la prefiguración espacial arquitectónica y urbana puede materializar una transformación progresiva de la situación de pobladores articulando la representación de organizaciones sociales con los recursos y políticas estatales.

En el aspecto de la configuración y disposición espacial, las experiencias que han favorecido la apropiación del espacio colectivo, y la integración de estos espacios colectivos con el espacio público urbano resuelven los proyectos de manera coherente con la vocación inclusiva. Resultan apropiadas, desde un punto de vista urbano, las estrategias tendientes a las transformaciones urbanas vinculadas al acceso a la ciudad, tácticas que incluyen la provisión de equipamiento e infraestructura, la apertura de vías, de consolidación de sectores populares en áreas de centralidad.

---

## **Bibliografía**

AINSTEIN Luís, FAROL Jorge, LINDENBOIM Javier (2000) Modelos de análisis y gestión de redes y componentes urbanos. Instituto de Investigaciones económicas. Buenos Aires, CEPED. Cuaderno del CEPED N°3, 2000.

BOLAY, J C; TABOADA, V (2011): "Urbanización, medio ambiente y sociedad", en Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía, Urquieta P. (coord.)

BOLDRINI, Paula, (2013) "Producción participativa del hábitat popular en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (inédito).

CRAVINO, María Cristina (2009). "Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, Estado, mercado y relaciones en la especialidad barrial". En: Catenazzi Et Al (2009) El retorno de lo político a la cuestión urbana. Prometeo –UNGS, LosPolvorines.

DOBERTI, Roberto (1998) "Lineamientos para una teoría del habitar". Eudeba, Bs Aires.

ENET, Mariana y otros (2008) Herramientas para pensar y crear en colectivo en programas intersectoriales de hábitat. CYTED, Buenos Aires

FERNANDEZ CASTRO, Javier (2005) "Nuevos Barrios. Lineamientos proyectuales". Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs As. Buenos Aires

THOENIG jean Claude (1997) "Política pública y Acción pública" En: Gestión y Política Pública, num. 1, vol. VI, pp. 19-37.