

# CUADERNO URBANO

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

Dhah, Zunira Singh  
Julieta Constanza Frediani  
Paula Valdés y María Dora Foulkes  
Ana Laura Elorza  
Diana Gómez Navas y Adrián Serna Olmas  
Nicola Michel  
Francisco Peremiquel Lluch  
María Mercedes Di Virgilio, Mariana Marcos  
y Gabriela Mera

20

nobuko 

CO-EDICIÓN:  
Nobuko/EUDENE  
Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste



AVAL  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional de La Plata

fai

PUBLICACIÓN:  
Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda  
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste

ISSN 1666-6186 Junio 2016

# CUADERNO URBANO

ESPACIO, CULTURA, SOCIEDAD

CUADERNO URBANO es una publicación científica con arbitraje internacional dirigida a la difusión de artículos y ensayos que se ocupan desde las disciplinas científicas a la cuestión urbana —en el sentido más amplio del término—, combinando trabajos de caracteres empíricos, teóricos y ensayísticos que den cuenta de problemáticas locales, regionales y universales. La intención de la publicación es favorecer y promover la generación de ensayos y artículos de jóvenes investigadores con las reglas de arbitraje científico, colaborando en la producción editorial de sus ideas, como también divulgar el aporte de científicos ya consagrados en su especialidad disciplinar.

## PUBLICACIÓN

Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda  
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional del Nordeste



## COEDICIÓN

Nobuko/EUDENE  
Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste



## AVAL

Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional de La Plata



## IMPRESIÓN

bibliográfica



## Créditos

### **CUADERNO URBANO 20**

Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste  
Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi)  
Instituto de Planeamiento Urbano y Regional (IPUR)  
[http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/index.html](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/index.html)  
Las Heras 727 - 3500 - Resistencia - Chaco - Argentina

#### **Comité Editor**

Dirección: Miguel Ángel Barreto. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
Integrantes: Laura Inés Alcalá. CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). María Andrea Benítez. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina) y Venettia Romagnoli. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).  
Asesora de contenidos en portugués: Ana María Gorosito Kramer, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

#### **CoEdición**

Nobuko / EUDENE, Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste

#### **Universidad Nacional del Nordeste**

Rectora: María Delfina Veiravé  
Secretaria General de Ciencia y Técnica: María Silvia Leoni  
Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Miguel Angel Barreto

#### **Aval Universidad Nacional de La Plata**

Presidente: Raúl Perdomo  
Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo: Fernando Gandolfi  
Secretaria de Investigación FAU: Fabiana Carbonari

**Diseño y diagramación:** Vianet - Las Heras 526 - Resistencia (3500) - Chaco - Argentina

**Corrección de textos en español:** Cecilia Valenzuela

**Corrección de textos en inglés:** Brian Thomson

ISSN: 1666-6186

Hecho el depósito que previene la Ley 11.723. Impreso en Argentina. Printed in Argentina

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en bibliográfica de Voros SA. Av. El Cano 4048 Capital.

Info@bibliografika.com, [www.bibliografika.com](http://www.bibliografika.com)

Venta en: LIBRERÍA TÉCNICA CP67, Florida 683, Local 18, C1005AAM Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 4314-6303,

Fax: 4314-7135. E-mail: [cp67@cp67.com](mailto:cp67@cp67.com) - [www.cp67.com](http://www.cp67.com). FADU - Ciudad Universitaria. Pabellón 3, Planta Baja, C1428EHA Buenos Aires, Argentina. Tel: 54 11 4786-7244 y librerías adheridas.

#### **Cuaderno Urbano está incluida en:**

LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal. <http://www.latindex.unam.mx>

DIALNET, Portal de difusión de la producción científica hispana. <http://dialnet.unirioja.es>

CUADERNO URBANO es una publicación acreditada por CAICYT-CONICET en el Nivel 1 (nivel superior de excelencia). Forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. En este grupo es la única en su especialidad.

Su contenido se encuentra disponible en el Portal SciELO Argentina (Scientific Electronic Library Online) <http://www.scielo.org.ar/>

También está acreditada por REDALYC, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal <http://www.redalyc.org/>

## Comité Arbitral

**Artemio Abba**, Observatorio Urbano Local – Buenos Aires Metropolitana, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Rosa Aboy**, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Roberto Abinzano**, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

**Fernando Cacopardo**, CONICET, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).

**Nora Clichevsky**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Cristina Cravino**, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

**Beatriz Cuenya**, CONICET, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Argentina).

**Jorge Di Paula**, Universidad de la República de Uruguay (Uruguay).

**Fernando Díaz Orueta**, Universidad de La Rioja (España).

**Juan Carlos Etulain**, CONICET, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

**Raúl Fernández Wagner**, Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).

**Susana Finqu elevich**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Jorge Fiori**, Architectural Assotiation (Reino Unido).

**Julio de Freitas Taylor**, Universidad Central de Venezuela (Venezuela).

**Ana María Gorosito**, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

**Enrique H. Hernández Hernández**, Director de Conservación de WWF (Cuba).

**Fernando Jaume**, Universidad Nacional de Misiones (Argentina).

**Jorge Karol**, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**David Kullock**, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Mónica Lacarrieu**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Ana Lancelle**, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

**Adriana Larangeira**, Municipalidad de Río de Janeiro (Brasil).

**Elsa Laurelli**, CONICET, Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

**Mercedes Lentini**, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).

**Gustavo Lins Ribeiro**, Universidad de Brasília (Brasil).

**Cecilia Marengo**, CONICET, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

**Ana Núñez**, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).

**María Mercedes Oraisón**, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

**Víctor Pelli**, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

**Francesc Peremiquel Lluch**, DUOT-ETSAB, Universidad Politécnica de Cataluña (España).

**Marcela Rodríguez**, Universidad Nacional de Córdoba, SERVIPROH (Argentina).

**Joaquín Sabaté Bel**, DUOT-ETSAB, Universidad Politécnica de Catalunya (España).

**Marcelo Salgado**, Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

**Alejandro Schweitzer**, CONICET, Universidad Nacional de la Patagonia Austral (Argentina).

**Mariana Schweitzer**, CONICET, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

**Ángela Sánchez Negrette**, CONICET, Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

**Rubén Sepúlveda Ocampo**, Universidad de Chile (Chile).

**Brian Thomson**, exfuncionario del BID, OEA y gobierno argentino (EE. UU.).

**Arno Vogel**, Universidad Estatal del Norte Fluminense (Brasil).

**María de Lourdes Zuquim**, Universidad de San Pablo (Brasil).

En este número también colaboraron con el Comité Arbitral **Irene Martini**, **Olga Lucía Ceballos Ramos**, **Santiago Linares**, **Juan Pablo del Río** y **Celmira Rey**.

## Índice

### ARTÍCULOS ARBITRADOS

#### **Dhan Zunino Singh**

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios de siglo XX 5

#### **Julieta Constanza Frediani**

La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires 27

#### **Paula Valdés y María Dora Foulkes**

La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional: aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana 45

#### **Ana Laura Elorza**

Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social. El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina) 71

#### **Diana Gómez Navas y Adrián Serna Dimas**

Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal. El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia 95

#### **Nicole Michel**

Construcciones sostenibles: incentivos para su desarrollo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 119

### REPORTAJE DE CIUDADES

#### **Francesc Peremiquel Lluch**

El fragmento residencial en la construcción de la ciudad contemporánea. La experiencia española en ciudades intermedias (1980-2010) 139

### ARTÍCULO DE FONDO

#### **María Mercedes Di Virgilio, Mariana Marcos y Gabriela Mera**

Heterogeneidades socio-habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: indagaciones sobre la base de una tipología de entornos urbanos 163

### NORMAS DE PUBLICACIÓN

191



## ARTÍCULOS ARBITRADOS

### **“SEA AMABLE, CEDA EL ASIENTO”. UN ANÁLISIS HISTÓRICO CULTURAL DEL COMPORTAMIENTO DE LOS PASAJEROS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE BUENOS AIRES A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX**

**Dhan Zunino Singh**

Investigador asistente del CONICET, con sede en el Centro de Historia Intelectual, Universidad Nacional de Quilmes. Sociólogo especialista en Historia y Crítica de la Arquitectura y el Urbanismo (ambos títulos de la Universidad de Buenos Aires). Magíster en Sociología de la Cultura, IDAES, Universidad Nacional de San Martín, y doctor en Historia en el *Institute of Historical Research, University of London*. Es miembro del T2M (red internacional de historiadores del transporte y la movilidad) y coeditor de la revista *Mobility in History*.

### Resumen

Basado en un análisis cultural de fuentes textuales y visuales (un corpus que comprende desde documentos oficiales a caricaturas y literatura), este trabajo aborda la movilidad cotidiana en el Buenos Aires de principios del siglo XX en tanto práctica y relación social. Entendiendo los espacios de movilidad como espacios sociales, se reconstruyen históricamente las prácticas y representaciones de hombres y mujeres en tanto pasajeros cotidianos del transporte público. Se exploran las experiencias con respecto al viaje, pero también respecto de los “otros”; es decir, se indagan las prácticas de movilidad como experiencias significativas o modos de habitar en movimiento y, por ende, como formas de sociabilidad cotidiana en las grandes urbes. Asimismo, se aborda el modo en que se buscaba modelar los comportamientos de pasajeros y pasajeras a través de discursos sobre “urbanidad” o “civilidad” en tanto prácticas de autodisciplina social en espacios de proximidad corporal.

### Palabras clave

Movilidad; espacio social; pasajeros; comportamientos; Buenos Aires.

### Abstract

**«BE ICE, offer your seat». A cultural history of passengers' behavior in Buenos Aires' public transport in the early 20th century**

Based on a cultural analysis of textual and visual sources (a corpus that comprises official records as well as caricature and fiction) this paper deals with daily mobility, as a social practice and relation, in early 20th century Buenos Aires. Understanding mobility spaces as social spaces, it historically reconstructs practices and representations of men and women as commuters. It explores travel experiences as well as relationships with «others»; this implies understanding mobility practices as meaningful experiences or ways of dwelling-in-motion and, therefore, as forms of daily sociability in large cities. Furthermore, it focuses on the way in which passengers' behaviors tried to be shaped by discourses about «urbanity» and/or «civility» as disciplinary practices or social self-control in bodily proximity.

### Keywords

Mobility – Social Space – Passengers – Behaviors – Buenos Aires.

## INTRODUCCIÓN

El siguiente es un estudio de carácter histórico sobre la vida cotidiana urbana a través de las interacciones sociales en el transporte público de Buenos Aires, en el contexto de “metropolización” ocurrido en las primeras décadas del siglo XX que conllevó un crecimiento y multiplicación de los viajes cotidianos. Basado en la historia cultural y utilizando las herramientas teóricas del llamado *mobility turn*, este trabajo se propone avanzar en una primera exploración de las prácticas y relaciones sociales que involucra toda experiencia de movilidad.

Para los estudios sociales de la movilidad, lo que se ha denominado el *mobility turn*, el hecho de viajar es más que el mero traslado de un punto a otro, cuyo tiempo de viaje es considerado como “tiempo muerto”, y se lo aborda como una forma de habitar-en-movimiento (URRY, 2007), una práctica social con sentido (JENSEN, 2009: 139-58) atravesada por relaciones de poder (CRESSWELL, 2010: 17-31) y ensamblada en una red socio-tecnológica (SHELLER Y URRY, 2006: 207-226; DANT, 2014: 367-375).

La experiencia de la movilidad urbana en el transporte público, que puede enmarcarse en un fenómeno mayor como el uso del espacio, tiene como sujeto privilegiado al pasajero, que es todo aquel sujeto que es transportado por cualquier medio, cuya movilidad es motorizada externamente por otros y cuyo control y dirección del viaje es independiente del sujeto transportado (DANT, 2014: 368). Su acción, por tanto, tiende a ser pasiva (es llevado por otros) y efímera (está de paso, tiene una duración determinada). A este carácter transitorio se suma la co-presencia con otros sujetos anónimos, durante un tiempo determinado, en un espacio reducido.

Las relaciones cambiantes, transitorias y anónimas han caracterizado a los tiempos modernos, especialmente para aquellos teóricos de la modernidad que han encontrado como lugar privilegiado de esta a la ciudad (FRISBY 2001). SIMMEL (1986) señalaba como característica de la cultura urbana el sentirse solo en la multitud (“soledad en la compañía”), y esta relación era entendida como inestable por ROBERT PARK, quien ha señalado que *“los medios de transporte y comunicación han multiplicado para el individuo las oportunidades de contacto y de asociación con sus semejantes, pero han vuelto esos contactos y relaciones más transitorios e inestables”* (1999: 79). El difundido concepto de “no-lugares” (AUGÉ, 2000) contiene la idea de que los espacios de tránsito carecen de relaciones profundas y permanentes, de identidades, de sentido

de pertenencia, en vez de ver en ellos momentos de encuentro, lugares de prácticas cotidianas cargadas de sentido.

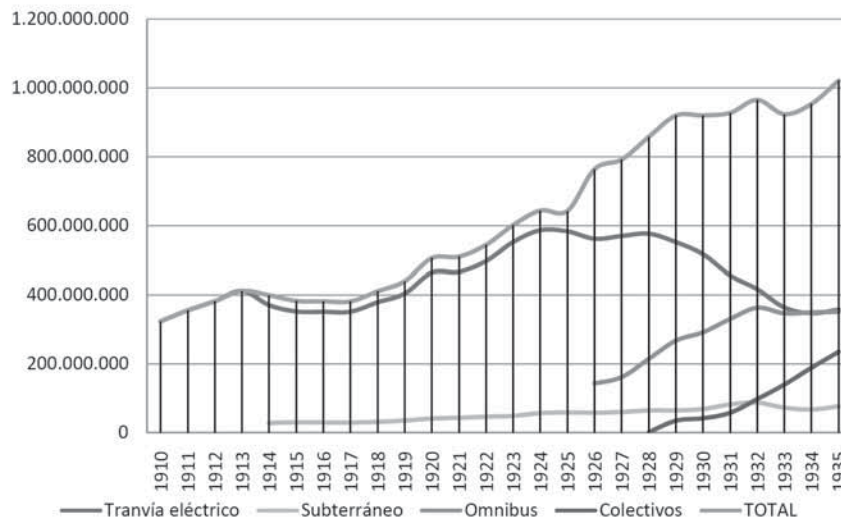
Siguiendo a otros autores clásicos, como ERVIN GOFFMAN (1963) o EDWARD HALL (2003), los espacios de movilidad se vuelven un foco interesante para analizar las interacciones sociales entre extraños que deben enfrentar situaciones de proximidad física y diferentes grados de distancia social. La co-presencia entre sujetos extraños, aquella “soledad en la compañía”, requiere o exige esfuerzos individuales para interactuar con otros, aun cuando esa interacción implique mantener una distancia o evitar contactos. A su vez, son prácticas mediadas por normas explícitas o implícitas y, por lo tanto, expresión de una cultura determinada que varía según contextos geográficos e históricos, pero que, para Buenos Aires, puede analizarse como un largo proceso histórico de (auto)disciplinamiento de las conductas humanas en Occidente denominado *proceso civilizatorio* (ELÍAS, 1993: 449).

El uso del transporte público, lejos de ser espontáneo, está pautado por una serie de reglas que podemos advertir en cualquier viaje a través de instrucciones, a veces explícitas en carteles, dichas por el conductor o aprendidas a través del tiempo e incorporadas a nuestros hábitos y prácticas. Por lo general, estas normas buscan garantizar la seguridad, el confort y la rapidez —valores largamente identificados con el transporte moderno—. En este artículo nos adentraremos, sin embargo, en otra serie de normas que buscaban regular el comportamiento de los pasajeros y encarnaban ideales de “civilidad”, buenos modales, entre los pasajeros del transporte público del Buenos Aires de principios del siglo XX.

El análisis se basa en un corpus de artículos en la prensa escrita (de los principales diarios y revistas del período), fragmentos literarios así como fuentes visuales como el humor gráfico. Se da cuenta de las experiencias cotidianas de los pasajeros y, en particular, de conductas consideradas indeseadas. Para una contextualización de este análisis se abordan, primero, las transformaciones socio-espaciales que experimentó la ciudad de Buenos Aires (el llamado proceso de metropolización) y su relación con la movilidad cotidiana. Luego se analizan las representaciones sobre la multitud en el transporte público para dar cuenta de las experiencias del viaje cotidiano. Y, por último, se analizan aquellos tópicos más recurrentes en la prensa sobre las prácticas y conductas de los pasajeros.

## LA COLMENA HUMANA: LA MASA QUE VIAJA

En el contexto de las rápidas y profundas transformaciones urbanas que tuvieron lugar entre mediados de 1880 y fines de la década de 1930, que convirtieron a Buenos Aires en una metrópolis moderna (GORELIK, 1998), no solo creció la población y se expandió el espacio urbano, sino que se renovaron drásticamente los modos de transporte público a través de la electrificación del tranvía (1897-1909), la implementación del primer subterráneo (en 1913 y cuatro líneas más entre 1930-1944) y la emergencia del transporte automotor (el ómnibus en 1923 y los llamados auto-colectivo en 1928 que, hasta 1933, consistían en taxis compartidos utilizados para el transporte público, con capacidad de seis pasajeros, una tarifa única y recorridos determinados; luego se convirtieron en mini-buses de once pasajeros). El ferrocarril, que desde fines del siglo XIX venía influyendo en los patrones de expansión urbana, comenzará en la década de 1920 a tener una actuación más ponderada en el movimiento de pasajeros urbanos (para 1929, por ejemplo, representaba el 13 % del total de pasajeros transportados frente al 78 % de los tranvías y el 9 % de la única línea subterránea).<sup>1</sup> En el período analizado, el tranvía tendrá un rol predominante sobre el resto de los modos, antes de ceder al avance del transporte automotor (gráfico 1).



1. *Revista de Estadística Municipal*, abril de 1930, Nro.4

Gráfico 1. Pasajeros anuales del transporte público según modo  
Fuente: elaboración propia.

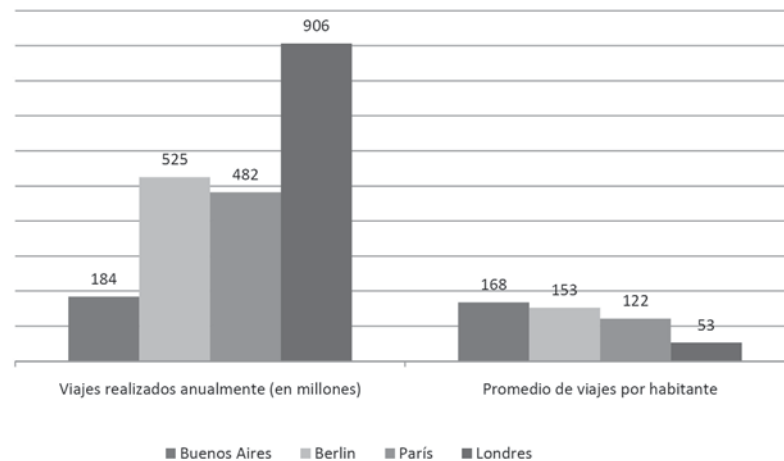
2. *La Prensa* 26/11/1913, pp. 14-15.

En este contexto, el viaje cotidiano motivado principalmente por trabajo, pero también por prácticas de “ocio”, creció numérica y espacialmente involucrando grandes masas de pasajeros. Si se observan las estadísticas de la época, se encuentra a simple vista un paralelismo entre el crecimiento del número de pasajeros y el aumento de la población. Ambos se multiplicaban anualmente de manera vertiginosa. Por ejemplo, si comparamos el número de pasajeros de tranvías entre 1903 y 1913 con la cantidad de habitantes, encontramos que este último casi se duplica (de 865.000 a 1.4 millones), mientras el primero se triplica (de 133 millones a 407 millones).<sup>2</sup>

Si bien el crecimiento poblacional es un factor que incrementaba el número de viajes, la alta frecuencia de uso del transporte público sería una particularidad de Buenos Aires, incluso mayor a otras ciudades con sistemas de transporte más expandidos —como se observa en el gráfico 2 con respecto al tranvía y en la tabla 1 respecto del subterráneo—. Este fenómeno tal vez se explique por el precio relativamente accesible del pasaje (diez centavos) que se mantuvo por varias décadas, tal vez por la cantidad de combinaciones o porque era usual para ciertos sectores regresar a casa durante el almuerzo (con lo cual se realizaban por los menos cuatro viajes al día entre el hogar y el trabajo).

**Gráfico 2.** Pasajeros de tranvías en cuatro metrópolis, 1905

Fuente: *Bulletin of the Pan-American Union* (Aug-Sept, 1908): 518



“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

| Ciudad              | Extensión (km) | Pasajeros     | Pasajeros/km |
|---------------------|----------------|---------------|--------------|
| Buenos Aires (1929) | 13.500         | 64.807.384    | 4.800.547    |
| Londres (1928)      | 201.490        | 368.367.918   | 1.828.219    |
| Nueva York (1928)   | 927.850        | 1.567.246.211 | 1.689.116    |
| Madrid (1927)       | 39.430         | 64.527.526    | 1.636.508    |

El crecimiento demográfico influye en el aumento del número de pasajeros en la medida en que esa población sea económicamente activa. Los “habitantes” se convierten en “pasajeros” frecuentes en la medida en que el “trabajo” sea el principal motivo del uso del transporte público. Mientras la inmigración impulsaba el crecimiento demográfico, aumentaba la demanda de transporte porque la fuerza de trabajo era en gran medida absorbida por el mercado laboral —aunque existieron periodos de bajo empleo por recurrentes crisis internas o externas como en 1890, 1914 o 1933 que impactaban en la cantidad de viajes realizados—. Siendo Buenos Aires una ciudad principalmente de actividades portuarias, administrativas y comerciales y luego, lentamente, industriales, la fuerza de trabajo encontraba empleos en el comercio, transporte, sector público y la construcción. En este contexto, la “colmena humana” representada por “gente en movimiento” era una imagen típica de Buenos Aires que simbolizaba a esa población “industriosa”. Tales representaciones circulaban en fotos, dibujos y películas. En la prensa ilustrada podemos encontrar la exaltación del movimiento a través de la imagen o el relato de multitudes que salen de las estaciones de ferrocarriles, colas de pasajeros que esperan el tranvía o el ómnibus, peatones que caminan por las veredas o cruzan las calles, el “racimo humano” que cuelga de los tranvías, el ómnibus “tomado por asalto”, un “océano de agitadas cabezas” que salen de la boca del subte como una “vorágine” que “se desparrama por toda la metrópolis”.<sup>3</sup> No fue menor el efecto que tuvo la participación de la mujer en el trabajo remunerado, dado que se convirtió en una importante usuaria del transporte público.

La metáfora de la colmena entrelaza laboriosidad con formas de ocupar el espacio (la aglomeración), expresadas en la concentración de las principales actividades de la ciudad en su centro histórico. Como se analizó en el caso del subterráneo (ZUNINO, 2014: 97-113), la imagen del pasajero típico del transporte público porteño era el empleado del sector privado y público que trabajaba en bancos, casas comerciales, administración pública, etc., que podía mezclarse con profesionales, dueños de comercio y otros sectores sociales que en suma conformaban una heterogénea clase media que estaba en formación.

3. “*El dinamismo del empleado porteño*”, Aconcagua, 1934, p. 54.

Tabla 1. Cuadro comparativo de extensión de redes de subterráneos y número de pasajeros en cuatro grandes ciudades  
*Fuente:* “Tráfico subterráneo en la ciudad de Buenos Aires”, *Revista de Estadística Municipal* 42, N.º 4 (abril de 1930): 56.

En definitiva, las nuevas tecnologías de transporte trajeron diversas prácticas y formas de movilidad en una ciudad en expansión. Los medios de transporte público se convirtieron en nuevos escenarios donde transcurría la vida social de la ciudad; los viajes ocupaban cada vez más tiempo de la vida cotidiana de los sujetos. Ese tiempo de viaje, a la vez, eran momentos en los cuales los pasajeros compartían espacios de proximidad con otros desconocidos. La experiencia de movilidad urbana se transforma, entonces, en un fenómeno susceptible de análisis cultural en tanto modo de habitar (en movimiento) la ciudad y espacio de sociabilidad.

## LA EXPERIENCIA DE LA MULTITUD EN EL TRANSPORTE PÚBLICO

En el contexto de modernización urbana que caracterizó a este período, tanto en la literatura como en columnas periodísticas se identifica un discurso que apunta a un “desajuste” entre el “progreso” técnico —expresado a través de la innovación del transporte— y un “progreso” cultural entendido en clave de civilización, que ponía énfasis en el comportamiento de los sujetos en el espacio público. El foco de estas crónicas eran las prácticas y conductas de los sujetos en movimiento (sea en el tráfico, como conductores o como pasajeros del transporte público). Veremos luego cómo se hace énfasis en comportamientos individuales, pero nos detenemos aquí en una observación recurrente sobre la multitud y los comportamientos colectivos.

En la inauguración de la primera línea del subterráneo de Buenos Aires (diciembre de 1913), por ejemplo, CONSTANCIO VIGIL editorializaba en la revista *Mundo Moderno* lo siguiente: “*Más de cien mil personas viajaron en la nueva línea durante las primeras doce horas de funcionamiento, y todos hemos podido comprobar, no solo la corrección, sino la cortesía con que se comportó, en general, tan enorme público.*

*Así, pues, al par de la potencialidad económica, se ha manifestado la cultura del pueblo metropolitano, en nada inferior a la del más civilizado de la tierra.*

*Junto a la línea de adelanto material queda trazada otra línea paralela y de igual extensión representativa del progreso moral.*

*Crece el cuerpo y crece el alma.*

*En nada se lee mejor la bondad y la inteligencia de una sociedad, que cuando se transforma en remolino de gente que al impulso de la curiosidad quiere toda pasar al mismo tiempo por un estrecho espacio, sintiendo, toda idéntica ansiedad al mismo tiempo. Esta*

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

*fiebre que muestra que los pueblos nunca dejan de ser niños, marca a menudo con sangrientos episodios los días que se consagró al placer y al regocijo”.*<sup>4</sup>

Las formas en que aquella masa de pasajeros trata de abordar un tren se comparan de modo irónico con el comportamiento infantil, marcando un desajuste entre una tecnología moderna y una cultura que parece no corresponderle. Pero estos compartimientos, que eran descritos en otras crónicas sobre los días de inauguración, podrían explicarse por la curiosidad que motivan las innovaciones tecnológicas en general y, en particular, la novedad de viajar en un tren subterráneo en tanto “experiencia extraordinaria” (ZUNINO, 2014: 97-113). En aquellas ocasiones tanto las empresas de transporte como las autoridades municipales esperaban que, pasado el furor por la novedad, el “público” se familiarizara con el nuevo medio y la circulación de los pasajeros se “normalizara” brindando un mayor confort y rapidez, como se mencionaba en *La Prensa* en 1913: “... *pasados los primeros días y una vez que el público haya satisfecho su curiosidad natural, es menester normalizar las cosas en forma de que el subterráneo llene el objeto para que ha sido construido, es decir, para viajar cómoda, rápida y fácilmente*”.<sup>5</sup>

Sin embargo, la expectativa de un viaje seguro, rápido y confortable estuvo lejos de cumplirse. Por el contrario, no solo para el subterráneo, sino para otros medios masivos como el tranvía y el ómnibus, la experiencia de incomodidad se tornó cotidiana. Cabe recordar que en la primera década del XX, el tranvía se había convertido en el principal escenario de la experiencia en el transporte público. Su uso creció de la mano de la electrificación (1897-1909), que abarató el precio del pasaje (diez centavos), permitió reordenar la red, aumentar la velocidad y extender líneas hacia la periferia de la capital (SCOBIE, 1974).<sup>6</sup> Aunque crecieron las inversiones y la red se extendió fuertemente, hasta entrados los años 20 no se lograba satisfacer una creciente demanda y quizás la experiencia del “completo” (el cartel que indicaba que el vehículo había colmado su capacidad), así como la mala frecuencia de algunas líneas o la dificultad de abordarlos en movimiento iban opacando el brillo que supo tener el tranvía en la primera década del siglo XX. En 1923, con la aparición de empresas de ómnibus —muchas de las cuales fueron rápidamente absorbidas por la Compañía Anglo-Argentina de Tranvías (CAAT) que incorporó líneas de ómnibus a su oferta de tranvías y subterráneos—, la situación no mejoró. El viajar colgado como “racimo humano” en ómnibus o tranvías era una postal cotidiana de Buenos Aires. El ómnibus, que para el año 1928 transportaba alrededor del 25 % de los pasajeros<sup>7</sup>, era objeto de crítica permanente no solo por lo ya señalado para el tranvía, sino también por el modo de manejar de los conductores. Pero a estos inconvenientes se sumaba, en ambos

4. *Mundo Moderno*, 10/12/1913.

5. *La Prensa*, 04/12/1913, p.4.

6. *La red pasó de 450 km en 1900 a 806 km en 1918.*

7. *Revista de Estadística Municipal*, enero-febrero-marzo de 1937, N.º 1-2-3.

8. Ver diario *La Vanguardia* 30/09/1928 y 02/10/1928.

casos, el maltrato de conductores y guardas a los pasajeros. En este contexto, la aparición del auto-colectivo en 1928 despertó la esperanza de un mejoramiento en el servicio de transporte público, en general por la versatilidad del automóvil, la rapidez y el confort de viajar sentado. En septiembre de 1928, *El Mundo* se refería a los ómnibus como “enormes moles arrolladoras” y presentaba el surgimiento del auto-colectivo en términos bélicos, como una batalla en la que el ómnibus llevaba las de perder.

El uso masivo de taxis (cuyas unidades para 1928 rondaban las cinco mil) a través de la puesta en servicio para el transporte colectivo no representó solamente una “democratización” de un bien de lujo deseado como el automóvil —como sostenían los concejales socialistas y parte de la prensa<sup>8</sup>—, sino que significó también una forma de experiencia más confortable respecto de los ómnibus y tranvías; esta percepción de confort se debía principalmente al hecho de viajar sentado con no más de cinco acompañantes. Frente a la experiencia del amontonamiento en otros medios, era sin duda un gran cambio. Asimismo, el tiempo de espera en una parada se acortaba por la alta frecuencia de los auto-colectivos (a la salida del subterráneo en el barrio de Caballito, los autos salían cada dos o tres minutos), a lo que se sumaba la facilidad de subir y bajar donde convenía. A todo esto se agregaba la experiencia de un viaje socialmente menos regulado y con oportunidades para prácticas de sociabilidad que se percibían distintas de las de los medios de transporte masivo. La prensa reportaba el buen recibimiento de esta iniciativa privada y espontánea de los taxis en convertirse en auto-colectivos, y en dos semanas existían alrededor de nueve líneas. Si bien no hay estadísticas confiables hasta 1933 (en gran medida porque el auto-colectivo no estuvo regulado por la Municipalidad sino hasta entonces), año en que los colectivos representaron alrededor del 23 % de número total de pasajeros urbanos, se puede observar la caída del uso del tranvía desde 1929 a causa del colectivo.

Si bien todo medio de transporte público es un espacio semipúblico donde compartimos por un lapso determinado la “intimidad” con otros extraños (SCHUMCKI, 2002: 60-72), el paso de compartir ese tipo de proximidad física en un espacio de muchos pasajeros como el tren, tranvía, ómnibus al auto-colectivo se percibía, en palabras del escritor ROBERTO ARLT, la posibilidad de nuevas formas de sociabilidad: *“Dos personas de distinto sexo, que viajan en el mismo asiento de un auto, no se pueden mirar con la misma indiferencia que si viajaran en un ómnibus. Eso no es posible. Desde muy antiguo el viaje en auto con una mocita era algo que se apetecía muy profundamente [...] Ahora bien: con el nuevo sistema de tráfico ligero, uno tiene la oportunidad de sentarse al lado de lindas muchachas,*

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

*a las que no es posible mirar como si se tuviera en los labios un candado. Se impone la cortesía de una sonrisa y la gentileza de tres palabras”.*<sup>9</sup>

Sin dudas esta es una interpretación masculina de la sociabilidad: es el hombre quien ve como ventaja la oportunidad de entablar una relación con una pasajera. Pero como menciona un concejal socialista, a pesar de las dudas que surgieron al principio respecto de si las mujeres viajarían en un automóvil de pocos pasajeros con otros hombres (dando a entender que de algún modo la masividad de otros medios garantizaba cierto orden público), podía observarse a muchas pasajeras viajando en los primeros auto-colectivos. Por razones que expondremos luego, para ellas también significó una mejora en su experiencia de viaje.

Se puede advertir a través de este modo de transporte que la experiencia de viaje cotidiano en la ciudad de Buenos Aires estaba fuertemente relacionada con la masividad y las relaciones sociales que allí se entablaban. Cuando el auto-colectivo comenzó a cambiar su forma alrededor de 1933 para devenir en un micro-bus de once asientos, un cronista percibía con nostalgia el colectivo de pocos pasajeros. Junto a la posibilidad de iniciar conversación, el autor decía que el colectivo era un espacio *“libre de trabas reglamentarias”*, a diferencia de los medios de transporte masivos, ya que permitía prácticas como fumar: *“el tipo clásico de colectivo ciudadano”*, decía, que verano era *“fresco y ventilado”*, con la reforma *“so pretexto de la evolución y el progreso”* se ha transformado en un *“supercolectivo reformado, que trae nueve o diez asientos en una sola jaula”*, y que además viene *“alhajada con letreros educativos”*, como *“Sea cortés con las damas”*; *“No fume habiendo señoras”*; *“Cierre la puerta con cuidado”*; *“Pague con monedas sueltas”*.<sup>10</sup>

Veremos a continuación que no necesariamente se cumplían las reglas en otros modos de transporte, pero estas formaban parte del repertorio de normas explícitas que se esperaba de los pasajeros. Estas reglas no eran solamente impuestas “desde arriba”, es decir, como normas oficiales (fueran de la Municipalidad o las empresas de transporte), sino que circulaban a través de diferentes voces. Lo interesante de ellas es que apuntaban a la autorregulación, o al menos esa era la expectativa de quienes señalaban las “malas costumbres” de los pasajeros porteños; no se reclamaba tanto que los guardas o algún tipo de autoridad reprimiera conductas, sino que se apelaba a la autodisciplina de los pasajeros.

- 
9. *Mundo*, 9/10/1928, p. 4.  
10. R. Parpagnoli, “El Hombre Providencial,” *Crítica*, 6/04/1933, p. 6.

11. *El Mundo*, 21/11/1928, p. 4.

## MOLDEANDO LA MASA: EL CONTROL DE LOS COMPORTAMIENTOS EN EL VIAJE

Entre los discursos que circulaban sobre las experiencias en el transporte público de Buenos Aires, existían aquellos que daban cuenta de que un sujeto metropolitano era aquel que tenía las habilidades y destrezas para utilizar los medios de transporte; las instrucciones de cómo utilizar los diferentes medios de transporte son un ejemplo explícito. Pero existían otros discursos que daban cuenta de una forma “civilizada” de ser un pasajero moderno, centrada en los modales, la compostura, la educación o urbanidad de los sujetos. Estos códigos de urbanidad iban desde la cortesía de ceder el asiento a una pasajera a no fumar en un vehículo, del aseo al trato respetuoso hacia el otro. Es decir que si una característica de las grandes urbes, apuntada por teorías sociológicas, es la de mantener la distancia social en la proximidad física, aquella distancia exige ciertos “esfuerzos” —como evitar el contacto visual con otro pasajero por un tiempo prolongado— y formas de interacción social normadas explícita o implícitamente (GOFFMAN, 1963). Es decir, para que fuesen posibles la amabilidad, la cortesía o la “caballerosidad”, etc., lejos de mantener distancia o recluirse en uno mismo, era imprescindible actuar de determinada manera. Y es a estas formas de actuación a las que apuntaban la mayoría de los discursos que analizaremos.

Los modales que debía ejercer un pasajero eran diversos y provenían de diferentes voces. Luego de varias décadas de funcionamiento del tranvía, la mayor empresa de transporte de la ciudad, la CAAT, lanza en 1925 una revista (a cinco centavos, la mitad del precio de un boleto) para sus usuarios en la cual, con diversos géneros discursivos, como el cuento, el humor gráfico y anuncios sobre seguridad, difundía normas de comportamiento. A través del humor, por ejemplo, satirizaba a “personajes” y señalaba comportamientos que deberían evitarse. En una columna titulada “Desde la plataforma”, se criticaba a través de caricaturas y textos al “señor que silba”, al “señor que lee de ‘ojito’” (figura 1), “el señor que no se sienta” parándose en la puerta del tranvía como formas de comportamiento que incomodaban al resto de los pasajeros. En un tono similar, la revista *Mundo Moderno* publica en noviembre de 1928 una serie de “galerías” fotográficas de “mal educados”, en las que aparece “*el hombre que golpea a todo el mundo con el bastón*”, representado por un pasajero vestido de frac y con galera que al sacar un boleto en el subte golpea con su bastón (que lleva bajo su brazo) a la pasajera que espera detrás en la fila. También se ilustraba a un hombre, de vestimenta más modesta que el caso anterior, “*que se limpia las uñas en el tranvía o el ómnibus*” ofreciendo un “*grosero espectáculo*” especialmente cuando van sentados “*junto a una mujer, que tiene que sufrir su indelicadeza*”.<sup>11</sup>

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX



Como puede observarse, dos diferentes publicaciones reparan en comportamientos que incomodarían a otros individuos o que no son adecuados para este tipo de espacio público. Estas observaciones, si bien podrían leerse en clave clasista (es decir, la civilidad como un valor burgués y forma de dominación al buscar reformar las conductas de otros), interpelaban tanto a burgueses (en el caso del señor con galera y bastón) como trabajadores (el hombre que se limpia las uñas). Por su parte, los discursos sobre las normas sí estaban cruzados por relaciones de género. No fumar o limpiarse las uñas delante de las pasajeras así como ceder el asiento a una mujer indican que el discurso sobre lo propio o impropio, o los comportamientos civilizados, está en muchos casos dirigido a los varones, aunque hay ciertos modales o conductas que deberían ser cumplidas independientemente del género.

Otra fuente que resulta interesante analizar es la columna “Desde el mirador”, de EDUARDO ENCINA, publicada en *Caras y Caretas* a mediados de la década de 1920. Dedicada a comentarios variados sobre las interacciones en el espacio público, este tipo de columnas buscaba llamar la atención sobre conductas consideradas incorrectas frente a normas que no eran explícitas y que expresaban las ideas y valores del comentarista; no provenían de una autoridad como la compañía de transporte o la Municipalidad. Si bien no puede obviarse que quienes escribían en la prensa no estaban en igualdad de posición que el lector,



Figura 1. “El hombre de lee de ojito”

Fuente: *El Riel Porteño* N.º 4, 1925, p. 10.

Figura 2. “No sea mal educado”

Fuente: *Mundo Moderno* N.º 930, 1928.

12. *Ver La Prensa 1910 o la Revista Municipal 1910.*

13. *Caras y Caretas*, 04/12/1926.

creemos que la asimetría era más tenue y el destinatario de la enunciación era un par. El enunciado apelaba a un “nosotros” y, además, estaba fuertemente marcado por un interrogante: el grado de civilización que Buenos Aires había logrado alcanzar. Las conductas eran leídas como signos de “incultura” porteña; por lo tanto, marcaban la imposibilidad de que Buenos Aires se convirtiera en una metrópolis moderna.

Como veremos a continuación, los tópicos tratados por ENCINA, similares a los de otros cronistas, marcan diferentes grados de co-presencia: se percibe al otro dentro de un rango que va desde el olor al roce físico. Es decir que la inmediata presencia del otro dispara una interacción social que no necesita del intercambio de palabras. Siguiendo a HALL, podemos decir que se manifiesta una “distancia íntima” donde la *“presencia de otra persona es inconfundible y a veces puede ser muy molesta por la demasiada gran afluencia de datos sensorios”*, como la visión, el olfato, el calor del cuerpo, el sonido, etc. (2003: 143).

Una de las quejas respecto de una práctica frecuente en el transporte público era fumar. La prohibición de fumar no abarcaba a todos los medios de transporte; como hemos visto en el caso del auto-colectivo, esto se reguló muy tardíamente. Es una regla que cambió con el tiempo y dependía de si se viajaba en un vehículo cerrado o abierto (como un tranvía u ómnibus imperial); es decir que estaba relacionada con el nivel de ventilación que tenía el vehículo. Pero la norma también estaba en relación con la co-presencia entre pasajeros de diferente género, ya que se consideraba que fumar frente a la una mujer era una falta de respeto.<sup>12</sup> ENCINA decía respecto de fumar en el subterráneo: *“Por muy absurda y extravagante que pueda parecer la cosa a los que nunca viajan en el subterráneo, he aquí que son más numerosos cada día los impertinentes que fuman en él. Hay, desde luego, precisas y terminantes ordenanzas al respecto; pero ello estimula acaso el capricho contradictor o contraventor, diremos, de los chocantes fumadores. Los muy orondos encienden obviamente sus cigarrillos o cigarros entre las aperturas asfixiantes, y no hay un policía o un empleado que los llame a la educación y al orden. Por eso a la empresa y a la autoridad les llamamos nosotros la atención al respecto”*.<sup>13</sup>

Aquí el autor criticaba la práctica misma de fumar en un ambiente cerrado y la desobediencia de una norma explícitamente pautada que, al parecer, no se cumplía. Su discurso no apuntaba solo a la autodisciplina del pasajero, sino que hacía un llamamiento a la coacción externa (a las autoridades que debían garantizar el cumplimiento de las normas). Es decir, que no bastan los mensajes o normas formales (lo que GOFFMAN llamaría *“disembodied*

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

*messages*”), sino que es necesaria la co-presencia, la interacción cara a cara o el orden encarnado en una persona para hacer cumplir aquella norma.

Además del humo, el olor de un lugar o del cuerpo del otro se manifestaba como una molestia. En una ciudad marcada fuertemente por la cultura higienista, donde el aseo del espacio público y el control de las enfermedades eran preocupaciones públicas, la falta de ventilación y limpieza en los vehículos (como medioambientes propicios para el contagio de enfermedades) eran objeto de crítica, pero a ello se sumaba la falta de aseo personal. ENCINA criticaba la falta de ventilación en época invernal en los subtes: “*los que viajan más de diez minutos seguidos saben lo difícil que se hace respirar en los coches cerrados, donde se forma una atmósfera gruesa, que no evoca, precisamente, la del Rosedal*”.<sup>14</sup> Sobre los olores en las épocas estivales, otra columnista de *Caras y Caretas* señalaba en 1927 que “*la falta de higiene, la despreocupación, la haraganería son factores que convierten a pacíficos ciudadanos o ciudadanas en asesinos del próximo*”.<sup>15</sup>

Al igual que el olor, lo que se escuchaba en estos espacios públicos era objeto de atención por parte de quienes exigían “buena educación”. En 1909 *La Prensa* hacía notar la “mala” manera de proceder de los guardas del tranvía, quienes parecía que “*se empeñaran en extremar las irregularidades en el desempeño de sus funciones, arrancando á cada momento protestas de las personas que son víctimas de tales impertinencias*”. En este contexto, “*las señoras tienen a menudo que oír frases soeces cuando un guarda ó un motorman se toman a discusión con la persona que protesta porque el coche no ha parado del todo para descender ó para subir el pasajero*”.<sup>16</sup> Nuevamente, las mujeres aparecen como figura de lo civilizado, límite a lo tolerable, poniendo en evidencia que lo que se trata de “civilizar” son conductas y sociabilidades masculinas.

En el mismo tono civilizador y ligando los modales a la cultura urbana, ENCINA llamaba la atención en 1926 sobre la “Ola de mala crianza” que hacía “un verdadero agosto” en los espacios públicos: “*con solo considerar la cantidad de exclamaciones soeces y de palabrotas espesas que se oyen continuamente en los sitios públicos, bastará para comprender que llamemos la atención general sobre un bochorno que debe desaparecer de nuestro ambiente de segunda ciudad latina del mundo*”.<sup>17</sup> Pero lo que molesta de la mala educación al hablar no es solamente las “guarangadas”, sino el hecho mismo de oír la intimidad del otro porque se habla “alto y estrepitoso”, lo que provoca, además, la invasión del otro en la propia intimidad del viajero: “*lo más desagradable y ridículo de estos habladores (y habladoras, con perdón de ustedes) es que cuentan en el tranvía, en*

14. *Caras y Caretas*, 17/07/1926.

15. *Caras y Caretas*, 08/01/1927.

16. *La Prensa*, 17/09/1909, p.7.

17. *Caras y Caretas*, 17/07/1926.

18. *Caras y Caretas*, 03/01/1925.

19. *Caras y Caretas*, 21/11/1925.

20. *Caras y Caretas* 19/06/1926.

*el tren, en la iglesia misma [...] las cosas más íntimas y los asuntos menos comunicables. Es una especie de pasión de la indiscreción a la par que de la sonoridad y de la garlería (parloteo) [...] Y luego, cuando el pacífico viajero del tranvía o del tren le toca cerca un grupo o una banda de estos 'guacamayos' no debe ni pensar en que pueda leer el diario ni aun contemplar el paisaje*".<sup>18</sup>

Como puede observarse, lo que se pone en crisis es la intimidad del pasajero; al contrario de lo que señala HALL, que sostiene que en los transportes públicos "*personas extrañas unas a otras se ven a veces envueltas en relaciones espaciales que normalmente se clasificarían entre las íntimas*", usan tácticas para suprimir "*la intimidad del espacio íntimo del transporte*" como quedarse inmóvil (2003: 146). Aquí, sin embargo, esta táctica no evita invasión del olor o el sonido. No obstante, es una táctica para evitar los roces corporales que, en el corpus analizado, es uno de los gestos de "incultura" —como dice ENCINA— más recurrentes. Al igual que con el lenguaje hablado, en el comportamiento corporal ENCINA reclama que se "*impongan las reglas de la cortesía, de la urbanidad elemental, que cuadran a nuestra metrópoli*", de modo que Buenos Aires "*tendrá un detalle más de centro donde reside gente culta*".<sup>19</sup>

ENCINA criticaba, por ejemplo, a aquellos que "*cruzan la pierna en el tranvía subterráneo, en detrimento de los vestidos de los demás y de la comodidad (¡ay, tan poca!) con que se cuenta*", y decía que eran una "*categoría especial de viajeros interurbanos nacidos para tener, por lo menos, automóvil propio*". Esta falta de adecuación del cuerpo a un espacio habitado por otros (lo que asisten "numerosas gentes") era observada por el autor como "*falta de educación en público*" o "*el sentido de respeto mutuo*". Si se respetaran ciertas normas "*facilitarían el tráfico y atenuarían las incomodidades de la aglomeración forzosa*". Entonces indicaba cómo debería posicionarse y comportarse el cuerpo —en palabras de HALL, "normas proxémicas"— para el caso del subterráneo: es preciso que "*el pasajero del subterráneo [...] durante la marcha se sitúe tranquilo en donde le toque, sin hacer molinetes, sin pretender desarrollar su mímica ni frotarse groseramente con los vecinos*".<sup>20</sup>

No nos abocaremos aquí al acoso que sufrían las mujeres en el transporte público de Buenos Aires, pero sí es importante señalar que una víctima especial de las "incomodidades" como "*frotarse groseramente con el vecino*" eran las pasajeras. No obstante, abordar los comportamientos de los pasajeros desde una clave de género nos permitirá analizar una de las prácticas más nombradas por las crónicas como "falta de modales", que es la de ceder el asiento a una pasajera.

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

### Algo más que falta de cortesía: las relaciones de género en las interacciones sociales

Junto a los niños y ancianos, las mujeres eran vistas como víctimas de los atropellos de la masa de pasajeros, dado que se las percibía como un sujeto físicamente débil (QUEIROLO, 2006: 29-49) que no podía lidiar con la multitud, por cuestiones de fuerza, pero también porque se consideraba que no tenía las destrezas para hacerlo. En 1928 se dispone en la Línea A del subterráneo, un coche exclusivo para mujeres, niños y ancianos, y en 1944, en el contexto de la crisis del transporte generada por la Segunda Guerra Mundial, se vuelve a implementar esa medida en toda la red y en algunas líneas de buses.

La medida se justificaba por los atropellos que sufrían las mujeres, que eran interpretados como “falta de cortesía”. A lo largo del período se observa que esta falta de cortesía está ejemplificada en la práctica de ceder el asiento. Esta práctica que, aunque puede aparecer en “los manuales de urbanidad”, se manifiesta más como una norma implícita, es de las más observadas por diferentes discursos. Así lo apunta la periodista JOSEFINA MARJOUS en la revista *Aconcagua*, de 1930, donde describe el viaje en tranvía como un “campo de batalla”: “*mi feminista se siente feliz. Es este el sitio donde los hombres abandonan sus tradicionales privilegios. Nos conceden igualdad de derechos y, naturalmente, las mujeres nos apresuramos a abusar de ello: ofreciendo el pie al pisotón; rechazando hipotéticas gentilezas. Señorita, hay asiento. ¿Un hombre amable? Me vuelvo asombrada. Es el guarda. Acaba de bajar un pasajero. Suben veinte al coche repleto. Luchamos*”.<sup>21</sup>

La autora ponía énfasis en las expectativas de que una conducta de “amabilidad” respecto del género femenino se cumpliera en esas circunstancias y hacía notar las incomodidades físicas de viajar en el transporte público. Como todo código cultural, ceder el asiento era una relación social de reciprocidad por la cual se esperaba que el hombre diera su asiento tanto como que la mujer lo aceptase. Una caricatura basada en el Metro de París, publicada en *Caras y Caretas* en 1933, satirizaba a una mujer que cree que le van a ceder el asiento cuando en realidad el pasajero está por descender en la próxima estación. Esta situación pone de manifiesto aquella norma implícita a través del malentendido que se produce al “leer” erróneamente el lenguaje físico, el hombre que se levanta frente a la presencia de una mujer.

Aunque la falta de cortesía en el subte era socialmente mal vista, como lo revelan las notas periodísticas pero también los reportes internos de las empresas de transporte<sup>22</sup>, podemos encontrar en algunos relatos de escritores la motivación masculina de no cumplir con aque-

21. “*Jornada*”, *Aconcagua* 4: 10 (1930): p. 32.

22. *Reportes de la Corporación de Transporte de Buenos Aires, por ejemplo.*

lla norma social de cortesía. Una de ellas es el cansancio del pasajero varón. FERNÁNDEZ MORENO (1949: 92-93) lo celebra en su poema “Subterráneo” (1936):

*“Junto a mí una señora  
Va sin asiento,  
Con mi frente podría  
Rozar su cuerpo.  
¡Con qué energía  
brotan de sus zapatos  
las pantorillas!  
Contra todas las leyes  
Sigo sentado,  
Ella es salud y gracia,  
Yo estoy cansado.  
Corre el tranvía,  
A tu salud, hermosa,  
Mi seguidilla”.*

En “La señora de Pehuajó” (1926), ROBERTO ARLT protestaba irónicamente contra aquel código social con razones similares a las de FERNÁNDEZ MORENO. ARLT narra en primera persona la situación de los hombres que trabajan todo el día y regresan cansados a sus hogares, y lo único que buscan en su viaje de regreso es un asiento donde descansar. Pero la situación se complica cuando el trabajador tiene que decidir entre dar el asiento a una señora o seguir el viaje sentado como si nada. La interesante tensión que presenta esta historia no refiere solo a la cortesía entre hombre y mujer, sino entre pasajero-trabajador y pasajera-consumidora (ella es una señora “grande y corpulenta”, con sus manos llenas de paquetes luego de hacer compras). Ella se acerca a donde está sentado él porque a su lado hay otra pasajera que resulta ser una amiga. Ellas inician una conversación, mientras el pasajero escucha y se hace el distraído para no ceder el asiento.

La “matrona”, como dice ARLT, menciona que ha venido de Pehuajó ayer y ha estado hoy de compras y por esa razón se encuentra un poco cansada. Al decir esto ella mira “significativamente” al pasajero que está sentado, mientras este la mira “impasible” y piensa por dentro “*Aunque vengas del Polo, te vas a quedar de pie*”. Las pasajeras continúan conversando lanzando miradas hacia el hombre que no cede su asiento. Sin embargo, ARLT se siente un “mártir de cemento armado” y sigue “impertérrito”. “*Su mirada me dice: Sea amable; déle el asiento*”. La resistencia a ceder el asiento se funda, dice ARLT,

“Sea amable, ceda el asiento”. Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

en su legítimo cansancio. Opone dos tiempos, el del trabajo y el del consumo. De este modo, observamos que en un mismo modo de transporte pueden darse simultáneamente dos tipos de viajes: lo que en inglés se denomina *commuting* (viaje entre trabajo y hogar) y viaje de ocio. Estos dos cuerpos, el del trabajador y el de la consumidora, entran en conflicto y aquel código de caballerosidad no se cumple. La norma, por tanto, es negociada en la situación y en este caso contradicha por la práctica y el sentido: porque lo que se pone en cuestión es la idea de que la mujer es más débil o frágil y por ello necesita el asiento más que el hombre. El privilegio del confort debe estar dispuesto para el trabajador, según lo sostiene el autor: *“Es inútil que trates de seducirme, mujer parlera; este asiento lo he ganado con ocho horas de trabajo, mientras que tú vienes de holgarte por las tiendas”*<sup>23</sup>.

23. “Crónicas tranviarias”, Don Goyo, 13/07/1926: 63.

## CONCLUSIONES

Explorar el viaje cotidiano en el transporte público de Buenos Aires desde la historia cultural pone en evidencia, en primer lugar, que la movilidad urbana puede ser abordada desde la experiencia en tanto fenómeno social y cultural, lo que permite conocer las prácticas, representaciones e interacciones de los pasajeros durante el viaje como un modo más de habitar la ciudad, complementando aspectos ya abordados en los estudios de transporte —como son la accesibilidad, uso del tiempo, desigualdad— y ampliando el conocimiento sobre los usos del espacio en los estudios urbanos. En segundo lugar, la perspectiva histórica puede ayudarnos a comprender cómo las prácticas cotidianas de viajar en la ciudad se construyen, reproducen y cambian a lo largo del tiempo.

Las prácticas e interacciones analizadas en esta primera exploración dan cuenta de una serie de discursos sobre un orden social que debería regular el comportamiento de los pasajeros. Junto a formas de disciplinamiento que buscan reforzar la seguridad, el confort y la rapidez del transporte, existía otro conjunto de discursos que expresaba ideas y valores sobre el sujeto civilizado y el orden en el espacio público. Estos anhelaban un orden que la realidad, al parecer, se empecinaba en contradecir. Las observaciones que se hacían a través de la prensa o la literatura ponen de relieve una serie de prácticas de viaje que dan cuenta de relaciones sociales, encuentros, roces, tensiones, incomodidades con el cuerpo del otro que, junto a las quejas por el aseo de los vehículos, los retrasos o el amontonamiento ponían en crisis la idea del “confort”. Es decir, el confort no descansaba solamente en el funcionamiento del servicio, las características técnicas o estéticas de un determinado

modo de transporte, sino que también dependía de cierta *performance* de los sujetos para garantizar una forma de orden. En la medida en que la relación entre los pasajeros se volvía incómoda u hostil en algún modo de transporte, este era percibido como incómodo. De allí que se perciba un contraste fuerte entre medios masivos como el tranvía o el ómnibus frente al auto-colectivo, cuya ventaja no estaba solo en la versatilidad y velocidad, sino en el hecho de viajar sentado, pero también en las formas de sociabilidad que las disposiciones espaciales del automóvil permitía.

Lo que también ponen en evidencia estos discursos es una tensión permanente entre la proximidad física y ciertas formas de distancia social en el espacio público. En otras palabras, el transporte público se revela como un espacio por excelencia donde esta tensión entre proximidad y distancia se produce. Tensión que cientistas sociales como GOFFMAN, HALL o SIMMEL han observado como manifestación de una cultura que necesita, precisamente, ser contextualizada, dado que no se puede generalizar acerca de cuál es el valor social de la proximidad o la distancia. En este sentido, este trabajo es una primera aproximación para comprender qué significaban para la cultura urbana del Buenos Aires de principios del XX estas interacciones sociales y comenzar a analizar en qué medida estos códigos culturales continúan.

Finalmente, se desprende del análisis de este corpus que las percepciones o valorizaciones sobre lo “incómodo” o “incivilizado” solo pueden definirse como tales frente a un ideal de confort o civilidad, y que estos ideales dependen de normas que no siempre son formales como, por ejemplo, la prohibición de fumar, sino que se van modelando en la interacción social cotidiana. Lo interesante de estos discursos que buscaban normar las conductas de otros es que asumían la voz de un “par”, es decir, son observaciones sobre conductas “indeseadas” de otros pasajeros. El que habla es un sujeto que viaja y que reclama un orden o muestra las falencias de este. Por lo tanto, antes que formas de poder verticalistas, es decir, un orden impuesto desde arriba por autoridades municipales, leyes o compañías de transporte, se trata de relaciones de poder que se entretienen de modos más “horizontales”; aunque no dejan de ser asimétricas, dado que son voces que se producen y reproducen a través de un dispositivo como la prensa y buscan, además, modelar las conductas de otros.

"Sea amable, ceda el asiento". Un análisis histórico cultural del comportamiento de los pasajeros en el transporte público de Buenos Aires a principios del siglo XX

## BIBLIOGRAFÍA

- ARLT, Roberto** (1976) *Aguafuertes Porteñas*. Losada, Buenos Aires.  
\_\_\_\_\_. (1981) *Obra completa*. C. Lohlé, Buenos Aires.
- AUGÉ, Marc** (2000) *Los no lugares*. Gedisa, Barcelona.
- CRESSWELL, Tim** (2010) "Towards a politics of mobility". En: *Environment and Planning D: Society and Space* 28(1).
- DANT, Tim** (2014). "Drivers and Passengers". En: ADEY, Peter *et ál.*, *The Routledge Handbook of Mobilities*. New York, Routledge.
- FERNÁNDEZ MORENO, Baldomero** (1949) *Ciudad, 1915-1949*. Ediciones de la Municipalidad, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (1965) *Guía caprichosa de Buenos Aires*. EUDEBA, Buenos Aires.
- FRISBY, David** (2001) *Cityscapes of Modernity: Critical Explorations*. Polity Press, Cambridge.
- GOFFMAN, Erving** (1963) *Behaviour in public spaces*. The free press, New York.
- HALL, Edward** (2003) *La dimensión oculta*. Siglo XXI, México.
- JENSEN, Ole** (2009). "Flows of Meaning, Cultures of Movements - Urban Mobility as Meaningful Everyday Life Practice". En: *Mobilities* 4: 1.
- QUEIROLO, Graciela** (2006). "Mujeres que trabajan: una revisión historiografía del trabajo femenino en la ciudad de Buenos Aires (1890-1940)". *Nuevo Topo* 3.
- PARK, Robert** (1999) *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Ediciones del Serbal, Barcelona.
- SCOBIE, James** (1974) *Buenos Aires: Plaza to Suburb, 1870-1910*. Oxford University Press: New York.
- SHELLER, Mimi y URRY, John** (2006). "The new mobilities paradigm". En: *Environment and Planning A* 38.
- SIMMEL, Georg** (1986). "Las grandes urbes y la vida del espíritu". En: *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura*. Península, Barcelona.
- URRY, John** (2007) *Mobilities*. Polity, Cambridge.
- ZUNINO SINGH, Dhan** (2014) "Meaningful Mobilities: The Experience of Underground Travel in the Buenos Aires Subte (1913-1944)". En: *Journal of Transport History* 35: 1.





## ARTÍCULOS ARBITRADOS

### LA POLÍTICA DE MANEJO DE LA TIERRA VACANTE EN EL GRAN LA PLATA, BUENOS AIRES

**Julieta Constanza Frediani**

Doctora en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Especialista en Ciencias del Territorio de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP). Licenciada y profesora en Geografía (FaHCE-UNLP). Jefa de Trabajos Prácticos en la cátedra de Metodología y Técnicas de la Investigación en Geografía (FaHCE-UNLP) y ayudante diplomada en la cátedra de Planeamiento Físico (FAU-UNLP). Docente en las maestrías de “Ciencias del Territorio” y “Paisaje, Medioambiente y Ciudad” (FAU-UNLP). Investigadora asistente del CONICET en el Instituto de Investigación y Políticas del Ambiente Construido (FAU-UNLP). Integrante del equipo de investigación “Territorio, Actores, Gobernanza” (IdIHCS-UNLP-CONICET), [jfrediani@yahoo.com](mailto:jfrediani@yahoo.com).

Resumen

A partir del reconocimiento del significativo papel que adquiere la tierra vacante en la definición de las políticas de suelo como una instancia básica e indispensable para el desarrollo urbano, el presente trabajo se propone profundizar en esta temática. La reutilización de tierras vacantes a través de adecuadas políticas de manejo permitiría contribuir a la recuperación de la calidad urbana-ambiental de ciudades actualmente dispersas y fragmentadas. Sin embargo, la ausencia de políticas de suelo orientadas a la planificación del desarrollo de las ciudades y a corregir las distorsiones del crecimiento urbano pone de manifiesto la relevancia de profundizar en esta problemática. En este contexto, el objetivo general del presente trabajo consiste en contribuir al conocimiento de la relación entre las políticas de suelo y la tierra vacante en el interior de la región del Gran la Plata, tendiente a una utilización del territorio social y ambientalmente sustentable.

Palabras clave

Políticas de suelo; configuración urbana; tierra vacante; estrategias de reutilización.

Abstract

**Vacant Land Management Policy in Greater La Plata, Province of Buenos Aires**

Recognizing the significant role that vacant land acquires in the definition of land policies as a basic and essential resource for urban development, this paper proposes the analysis of this dimension. Reuse of vacant land through appropriate management policies would contribute to the recovery of the urban-environmental quality of currently dispersed and fragmented cities. However, the absence of land policies oriented towards planning their development and in order to correct the distortions of urban growth, it is relevant to deepen the understanding of this issue. In this context, the general objective of this study is to contribute to the knowledge of the relationship between land policies and vacant land in the Greater La Plata area, based on the use of socially and environmentally sustainable territory.

Keywords

Land policies - Urban configuration - Vacant land - Reuse Strategies.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento de la compleja temática de las tierras vacantes a través del estudio de caso de la microrregión del Gran La Plata<sup>1</sup> y, en particular, a la reflexión sobre la posibilidad de recuperación de dicho suelo en el marco del modelo de crecimiento urbano disperso y desarticulado que caracteriza a las ciudades en nuestros días. La participación de la comunidad en los procesos de recuperación y refuncionalización de estas tierras resulta esencial en pos de proponer nuevos usos que respondan a necesidades reales de los habitantes, es decir, que presenten un fin público y social.

Los espacios vacantes —fiscales o particulares— localizados en las periferias de las ciudades se constituyen en áreas de atracción para los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso expansivo, tanto a través de la modalidad de urbanización formal como en la informal, y contribuyen así al logro de periferias socio-territorialmente fragmentadas. En el caso de la urbanización informal, la retracción de la oferta de suelo urbano dirigida a los sectores populares trajo aparejada, como modalidad dominante de acceso al suelo, la ocupación de terrenos vacantes —fiscales o particulares— a través de nuevos asentamientos informales; mientras que en el caso de la urbanización formal cerrada, la disponibilidad de espacio vacante constituye un factor determinante para la localización de emprendimientos residenciales cerrados, y el mejoramiento de la red vial de circulación rápida es lo que determina e impulsa su asentamiento sobre los ejes de conurbación de la región.

En este marco, en el proceso de expansión urbana, caracterizado por la heterogeneidad social, de estrategias y de modos de vida, los sectores de bajos y de altos ingresos compiten por los espacios vacantes que se encuentran localizados en la periferia de la ciudad. La ciudad resultante de este proceso se caracteriza por piezas cada vez más autónomas que se yuxtaponen en forma discontinua y entre las cuales proliferan terrenos vacantes.

Cabe señalar que dado que la ocupación del suelo se encuentra regida por factores de carácter económico relacionados fundamentalmente con el precio del suelo, las tierras vacantes constituyen en numerosas ocasiones una fuente de ingresos especulativos. En estos casos, como señala CLICHEVSKY (1990), “*la tierra más que un bien de uso, es un capital especial del cual se pueden obtener beneficios extraordinarios por el solo hecho de poseerla; es una inversión improductiva para la sociedad en su conjunto y lucrativa para su dueño*”.

---

*1. La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, se sitúa a sesenta kilómetros de la Capital Federal y conforma junto con las localidades vecinas de Ensenada y Berisso la denominada Microrregión del Gran La Plata, de aproximadamente 799.523 habitantes, según datos del último censo (INDEC, 2010). La Plata se encuentra disociada morfológicamente del Área Metropolitana de Buenos Aires por el Parque Pereyra Iraola, única y última barrera a la expansión urbana desde y hacia el sur de la mencionada área.*

2. *En relación con el valor de cambio, HARVEY (1990) afirma que “la renta es la parte del valor de cambio que se reserva el propietario del suelo. El valor de cambio se relaciona con los valores de uso determinados socialmente. Si pensamos que la renta puede dictar el uso, esto implica que los valores de cambio pueden determinar los valores de uso creando nuevas condiciones a las que los individuos deben adaptarse si quieren sobrevivir en la sociedad. Estas condiciones crean presiones por la continua apropiación de costos y beneficios exteriores por las parcelas de tierra, a través de cambios relacionamente establecidos en el valor del suelo”.*

El suelo no es un bien de consumo tradicional, dado que su utilización no implica la extinción del bien. En contraste, el suelo existe en la naturaleza y su duración es indefinida. No es producto del trabajo social y, sin embargo, tiene un precio que surge del carácter irreproducible para el capital individual de la condición urbana de ciertos terrenos y de la posibilidad de ser apropiados individualmente. Puede decirse, entonces, que el suelo es una mercancía que tiene una localización fija y que es intercambiado con poca frecuencia en comparación con el resto, constituyendo así una mercancía especial.

El suelo puede ser considerado tanto valor de uso como valor de cambio actual y futuro. Para cada individuo o grupo, los valores de uso son diferentes, lo que refleja una combinatoria de necesidades, hábitos, costumbres y pautas socioculturales. El uso está íntimamente ligado a la utilización que se hará del bien, que puede ser comercial, productiva o residencial. Como el valor del suelo se encuentra, a su vez, íntimamente relacionado con el valor que se espera obtener de su uso, el precio puede variar en función de las expectativas al respecto que tengan los consumidores en un determinado momento. Esto explica las variaciones que experimenta el suelo como respuesta a ciertos proyectos de tipo productivo e inmobiliario y también a los vaivenes económicos<sup>2</sup>.

Esta situación de especulación trae aparejados procesos de urbanización de difícil regulación y se convierte en fuente de inequidades. Sin embargo, es factible indicar que las motivaciones especulativas no constituyen las únicas causales para la existencia de tierras urbanas vacantes; existe una amplia gama de factores causales, que van desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra hasta condicionantes ambientales, como inductores de la creación de espacios urbanos sin uso definido, sin obviar los impedimentos de orden jurídico y presiones políticas (LARANGEIRA, 2004).

El tema de las tierras vacantes implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo urbano, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación de este. Este abordaje implica reconocer que las tierras vacantes son tanto un problema como una oportunidad. Consideradas como un *problema*, se reconoce que la modalidad de producción de suelo urbano, dispersa y con grandes vacíos intersticiales, trae aparejado un incremento de los costos económicos y socio-ambientales de urbanización, lo que dificulta además la integración entre los barrios. Por otra parte, si se considera a los espacios vacantes como *oportunidades*, estos serían útiles para poder (re)orientar la forma de estructuración, crecimiento y desarrollo urbano (LARANGEIRA, 2004). El potencial de oportunidad dependerá de la importancia de reutilizar

dicho espacio, de su carácter estratégico en función de la ubicación, proximidad a arterias principales o a servicios circundantes que dicho suelo presenta.

En este contexto, consideramos que el análisis de la problemática de las tierras vacantes en la microrregión del Gran La Plata y el abordaje de experiencias de reutilización contribuirá a la definición de estrategias que promuevan su uso o la reconversión futura del suelo vacante, en pos de un desarrollo urbano sustentable que permita desacelerar la fuerte expansión urbana y el excesivo consumo de suelo. La definición de estrategias de reutilización de las tierras vacantes pretende contribuir tanto a la recuperación de la calidad urbana-ambiental como a la revitalización social y económica de las áreas intervenidas.

#### TIERRA VACANTE: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La preocupación desde ámbitos públicos y privados acerca del destino de las tierras vacantes existentes ha llevado al desarrollo de diversos estudios, en función de entender los factores que intervienen en el proceso de producción y gestión de aquellas, como así también los problemas que trae aparejados su existencia para la ciudad, y de avanzar en la formulación de políticas urbanas que orienten su utilización o refuncionalización<sup>3</sup>.

CLICHEVSKY (2001) señala que en diversos trabajos la tierra vacante constituye solo un aspecto secundario, pues se encuentra subsumida o implícita en otros temas, “*como ocupaciones de tierra por sectores de bajos ingresos, regularización urbana, desarrollos de nuevos emprendimientos, regulación, recaudación impositiva; relocalización de población en casos de desastres, etc.*”. En el mismo sentido, MARIANACCI, VANELLA Y LUCCA (1999) coinciden con esta apreciación al señalar que la problemática de la tierra vacante no ha sido estudiada en profundidad en América Latina sino hasta hace pocos años, pese a no ser un fenómeno nuevo en la región.

Un antecedente relevante en la materia por la amplia discusión generada y la documentación resultante lo constituye el Seminario Internacional sobre *Tierra Vacante Urbana: Nuevos Desafíos y Oportunidades*<sup>4</sup>. Entre los principales aportes de dicho encuentro puede mencionarse el reconocimiento de que el fenómeno de la tierra vacante debe su existencia a un cúmulo de razones que varían no solo según la ciudad, sino también entre los barrios de una misma ciudad, lo que hace evidente que ya no es suficiente la explicación

3. Al respecto, cabe destacar los trabajos de CLICHEVSKY (1991, 1999, 2001, 2002), especialmente las investigaciones realizadas sobre “*Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Situación Actual y Propuestas para su Utilización*”, desarrollada entre 1997 y 1999 en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y El Salvador, y el “*Estado del Arte sobre Tierra Vacante en América Latina*”, desarrollada entre fines de 2000 y marzo de 2001, financiadas por el Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

4. Dicho seminario fue realizado en el año 1999 en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil). Asistieron numerosos funcionarios públicos, alcaldes, planificadores, arquitectos y expertos de alto nivel provenientes de diversas ciudades de Europa y Norte América y de quince países de Centro y Sudamérica.

tradicional que atribuía la tierra vacante a motivos puramente especulativos, todo lo cual complejiza el desarrollo de un marco de trabajo conceptual.

Una mejor comprensión de la temática de las tierras vacantes exige enmarcarla en procesos urbano-territoriales más amplios y complejos que dan cuenta de la multiplicidad de causas —prácticas especulativas, ausencia de recursos financieros suficientes, impedimentos legales o jurídicos— y de consecuencias que este fenómeno presenta. En este sentido, los cambios significativos en la producción de la ciudad y de lo urbano se manifiestan, como señala MONCLÚS (1997), en una ruptura generalizada en las pautas de localización de prácticamente todos y cada uno de los elementos que componen las aglomeraciones urbanas por distintas que estas sean. La mayor parte de los estudios sobre los efectos urbanos y territoriales de estos procesos tiende a coincidir en que uno de los más significativos ha sido el desencadenamiento de nuevas modalidades de expansión urbana, en las que la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana aparecen como rasgos destacados de una nueva geografía urbana (DE MATTOS, 2002). Esta ciudad, caracterizada por la expansión “sin límites” sobre el territorio y con numerosos espacios intersticiales y tierras vacantes en su áreas periféricas, responde a una pretendida racionalización del uso del suelo. Así, como señala CLICHEVSKY (2007), los cambios socioeconómicos se expresan en las ciudades y hacen que la tierra vacante también sea distinta.

En este punto del trabajo, y dado que existen diversas denominaciones para dar cuenta del suelo sin uso o subutilizado —tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes—, resulta necesario intentar responder a la pregunta ¿qué se entiende por tierra vacante? Si bien es difícil dar una única definición del concepto, las múltiples que dan los diferentes autores nos permitirán aproximarnos a una más acabada comprensión de esta noción.

FAUSTO BRITO Y RÁBAGO (2001) definen la tierra vacante como los terrenos remanentes a la dinámica urbana, que permanecen vacíos o subutilizados o que, todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad. En el mismo sentido, LARANGEIRA (2004) señala que *“las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo o no alcancen su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única. De hecho, son múltiples las posibilidades de interpretar los orígenes del fenómeno y de desarrollar estrategias y acciones para mitigar sus consecuencias negativas o, mejor aún, sacarles partido”*.

Según el INDEC, se considera tierra vacante tanto a aquella tierra privada no utilizada y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas urbanas según la legislación vigente dentro del perímetro de una aglomeración, como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos (MIGNAQUI; ARIAS, 2008).

De las definiciones antes citadas puede reconocerse como común denominador la referencia tanto a la subutilización como a la falta de usos de terrenos y edificios abandonados de propiedad pública o privada. Y es en este sentido amplio del concepto que se considerará a las tierras vacantes en el presente trabajo.

Las tierras vacantes pueden reconocerse, por un lado, como *espacios de oportunidad* con un importante potencial social y de uso para las diversas actividades urbanas, dado que su disponibilidad constituye una oportunidad de crecimiento, de contar con suelo para urbanizar, de localizar y construir la demanda de vivienda, de realizar proyectos urbanos de gran envergadura, de construir nuevas centralidades. Estas tierras revisten así un carácter estratégico en el control del crecimiento urbano expansivo y en la conformación de un espacio urbano consolidado. Por dicho motivo, considerar la problemática de la vacancia de tierra constituye una instancia básica e indispensable para definir estrategias tendientes a un desarrollo urbano más sustentable. El uso o la reutilización racional de estas tierras podrían contribuir a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad y favorecer la integración socio-territorial.

Pero, por otro lado, la tierra vacante puede constituir una forma conflictiva de extender el hábitat, si no se garantiza una adecuada movilidad de la población y si el saneamiento y la higiene urbana no pueden concretarse. En tanto, la demanda de tierra urbana se genera en forma constante debido a las necesidades que determinan nuevos requerimientos locacionales, a las migraciones intra- y extra-locales de la población, y a que la vivienda unifamiliar es generalmente más requerida que la vivienda multifamiliar. La necesidad de tierra urbana vacante continuará existiendo. Por este motivo, la expansión urbana debería controlarse mediante políticas que estimulen la ocupación de lotes en áreas provistas de una infraestructura adecuada e impidan la producción de tierra urbana no apta para el asentamiento humano.

La formación de tierras vacantes puede comprenderse mejor si se considera que la tierra constituye un buen negocio y una forma de inversión segura en relación con otras. Frente a esta situación, las tierras no ocupadas o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, que puede orientar su accionar a la implementación de políticas que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales.

5. Se entiende como política a una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos por el Estado a través de propuestas de regulación. Asimismo, entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto (BRUGUÉ Y GOMÀ, 1998).

## POLÍTICAS DE SUELO Y TIERRAS VACANTES

La definición de políticas de suelo<sup>5</sup> resulta un gran desafío para los administradores de las ciudades de América Latina, quienes deben velar por el bien común y corregir las distorsiones urbanas, dado que implican identificar e implementar los instrumentos más apropiados para financiar mejor el desarrollo urbano y distribuir más equitativamente los servicios públicos y las cargas (ERBA, 2013). En este sentido, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial reflejan demandas de diferentes actores y responden a situaciones conflictivas que necesitan intervención pública. Al discutir contenidos normativos, es necesario preguntarse de dónde salieron, a qué demandas responden, por qué y para qué y cuáles son sus debilidades (ACOSTA, 2013). Al respecto, BARENBOIM (2012) señala que las políticas urbanas tienen el reto de diseñar y poner en práctica nuevos y potentes instrumentos de regulación pública de la ciudad, si no se quiere que esta sea el resultado estricto de la lógica del mercado. Dentro de la política urbana estatal, las que se ocupan del mercado de suelo poseen diversos caminos a través de los cuales el Estado impacta y moldea.

En este marco, la cuestión de la tierra vacante no solamente es un asunto que merece investigación y seguimiento, sino que también adquiere en los últimos años una gran importancia para la definición de políticas de suelo. La necesidad de considerar la normativa en el análisis de las tierras vacantes reside en que incide directamente en la morfología y en el crecimiento de la ciudad. En este sentido, se han considerado las leyes, ordenanzas y programas tanto a nivel provincial como local que guarden estrecha relación con la problemática de la vacancia del suelo. La ausencia o escasa cantidad de normativas al respecto es un indicador del rol del Estado en materia de políticas de suelo, y permite comprender mejor el libre accionar del mercado en la producción de suelo urbano. Es responsabilidad del Estado —en sus distintos niveles jurisdiccionales— la construcción de un marco legal sobre las tierras vacantes que permita orientar el accionar de los distintos actores intervinientes en la problemática analizada.

Al respecto, el Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires no hace referencia explícita al tema de las tierras vacantes, pese a que entre sus fundamentos se señala lo siguiente: *“El Estado no puede mantenerse ajeno a la calamitosa situación creada por la falta de anteriores previsiones de ordenamiento territorial que ha dado lugar a la formación y ampliación de núcleos urbanos en forma desproporcionada y desordenada (...). Tampoco puede admitirse la formación o expansión de núcleos urbanos que no cuentan con los servicios mínimos indispensables*

*en materia de infraestructura y equipamiento para la vida urbana, debiendo evitarse la proliferación de fraccionamientos (...) que tienen fines esencialmente especulativos (...). Se establecen normas tendientes a la movilización del suelo urbano mediante su efectiva utilización, tanto de aquellas parcelas aún no edificadas como de las que son ocupadas con edificaciones paralizadas sin habilitar o derruidas, fijándose los mecanismos necesarios para la óptima ocupación de las tierras urbanas”.*

Únicamente en tres de sus artículos se mencionan conceptos afines al de *tierra vacante*, tales como “parcelas sin edificar” y “parcelas baldías o con edificación derruida”, al referirse al proceso de ocupación del territorio bonaerense, y en particular a la creación y ampliación de núcleos urbanos o centros de población. Así, en el capítulo IV “Del Proceso de Ocupación del Territorio”, en el artículo 17 se indica que *“la ampliación de un área urbana deberá responder a una fundada necesidad, ser aprobada por el Poder Ejecutivo a propuesta del municipio respectivo y justificarse mediante un estudio que, sin apartarse de las previsiones y orientaciones del correspondiente plan de ordenamiento, cumplimente los siguientes recaudos: a) Que la ampliación propuesta coincida con alguno de los ejes de crecimiento establecidos en el respectivo plan urbano y que las zonas o distritos adyacentes no cuenten con más de treinta por ciento de sus parcelas sin edificar. (...) c) Una cuidadosa evaluación de las disponibilidades de tierra para el desarrollo de los usos urbanos y una ajustada estimación de la demanda que la previsible evolución de dichos usos producirá en el futuro inmediato. (...) g) Plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario”.*

Asimismo, en el artículo 86 de la mencionada ley provincial se indica que *“cuando las obras (de servicios y de equipamiento) estuvieren ejecutadas, y a fin de lograr el máximo aprovechamiento de las inversiones realizadas, los municipios podrán establecer un gravamen especial a las parcelas baldías o con edificación derruida, que se aplicará a obras de infraestructura y equipamiento comunitario”.* En el artículo 87 se agrega que *“la declaración de un área como de edificación necesaria afectará a las parcelas baldías como a las con edificación derruida o paralizada, pudiendo el municipio establecer plazos para edificar”.*

Cabe destacar la reciente Ley Provincial N.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat, en la cual el tema de la vacancia del suelo ocupa un lugar relevante. Esta normativa provincial constituye un primer intento de regular la problemática del suelo vacante, tendiente a reducir el déficit habitacional y evitar la especulación inmobiliaria. En dicha ley, promulgada en el año 2013, se prevé en su artículo 39 un aumento adicional del 50 % del Impuesto Inmobi-

6. La Ley 14449 establece las siguientes definiciones: (a) baldío: todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas; (b) edificación derruida: aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal; (c) edificación paralizada: aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco años paralizadas.

liario Urbano a los baldíos y una contribución especial para las viviendas o terrenos cuyos valores aumenten, como consecuencia de obras o cambios de zonificación que produzcan los municipios bonaerenses. Esa recaudación se destinará al Fondo Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”.

Por otra parte, en el artículo 44 de la mencionada ley se establece que los planes y normas urbanísticas municipales establecerán zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Asimismo, el artículo 64 modifica la Ley 8912/77 reconociendo la facultad de los municipios para declarar el parcelamiento o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada<sup>6</sup>, en un plazo no mayor a los cinco años. Cabe señalar que el propietario del terreno contará con distintos plazos para la edificación. En caso de incumplimiento de esos plazos, el municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble, que será progresivo en el tiempo. Pasado ese período, si el propietario no parcela o edifica, el Estado municipal podrá expropiar el inmueble.

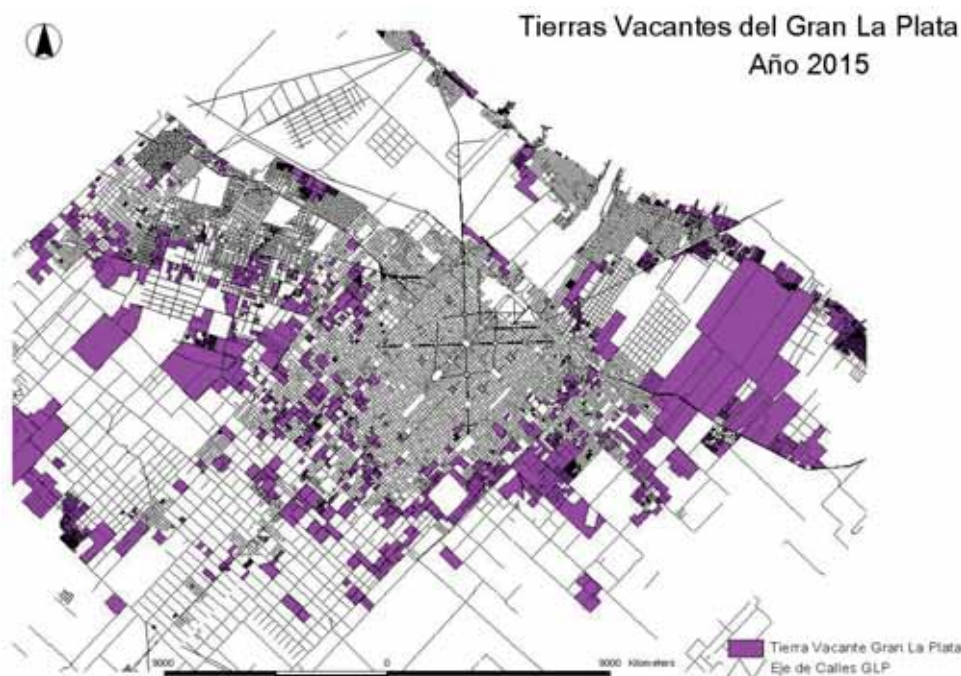
La importancia de considerar en nuestro análisis el marco normativo municipal, especialmente el Código de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, reside en que este define las facultades urbanísticas autorizadas sobre los bienes inmuebles y el ejercicio de la propiedad del suelo con sujeción al interés general, urbano y ambiental, de la comunidad. Es por ello que resulta fundamental en pos de garantizar el crecimiento armónico de la ciudad y el pleno aprovechamiento de su territorio.

Al respecto, coincidimos con CARRIÓN Y CARRIÓN (1999) en que la existencia de tierra vacante deviene de una débil política municipal de manejo del suelo urbano frente a la expansión de la ciudad. Así, uno de los factores que ha contribuido a que la tierra haya podido mantenerse vacante tiene que ver con el hecho de que las políticas estatales y las normas municipales no han contribuido a forzar su utilización y, por tanto, su ingreso en el mercado del suelo.

En este contexto, y con el fin de enmarcar el análisis normativo a nivel municipal, resulta necesario presentar algunas cifras que permitan cuantificar la problemática abordada. En el año 2015, la microrregión del Gran La Plata, conformada por los partidos de La Plata,

## La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires

Berisso y Ensenada, presenta un 14.33 % del área urbanizable —que comprende el área urbana y el área complementaria— en calidad de superficie vacante, lo que equivale a un total de 5162 parcelas vacantes (3813 ha). En el interior de los municipios analizados, el partido de La Plata cuenta, en el año 2015, con una superficie de 2327 hectáreas (ha) vacantes en el interior del área urbanizable, lo que representa un total de 2657 parcelas. Por su parte, el partido de Ensenada cuenta con una superficie vacante de 284 ha y 1817 parcelas vacantes, mientras que en el partido de Berisso se reconoce una superficie vacante de 1200 ha y un total de 688 parcelas vacantes. Se pone de manifiesto así que la vacancia del suelo no constituye una problemática menor a nivel de la región de estudio, lo cual hace esperar su tratamiento en la normativa local de uso del suelo y ordenamiento territorial (figura 1).<sup>7</sup>



7. Los datos presentados en este artículo son de elaboración propia, resultado del procesamiento cartográfico y digital —mediante Sistema de Información Geográfica— de la información actualizada mediante fototelelectura de imágenes satelitales correspondientes al año 2015 sobre la tierra vacante de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada. En la realización de este trabajo han participado la arquitecta D. Cortizo y la estudiante avanzada de la carrera de Arquitectura M. Castela.

Figura 1. Tierra vacante del Gran La Plata, año 2015  
Fuente: elaboración propia.  
IIPAC-UNLP

En relación con el Marco Normativo Municipal, cabe destacar la Ordenanza N.º 9231 del Municipio de La Plata, sancionada en el año 2000 y vigente hasta comienzos de 2010. Surge como respuesta a los cambios producidos en la organización territorial del partido de La Plata en los años 80 y fundamentalmente en los 90. En líneas generales, la mencionada ordenanza regulaba el ordenamiento del territorio a través de las nuevas urbanizaciones (subdivisión del suelo, conjunto de viviendas, clubes de campo), la localización de las actividades y las pautas morfológico-edilicias (alturas máximas, densidad de ocupación y demás indicadores urbanísticos). Definía al territorio en tres grandes ámbitos: el área urbana, el cinturón verde y las zonas industriales. En el área urbana, apuntaba a valorizar el espacio público, fortalecer el centro, revitalizar los subcentros, estructurar una malla de corredores, revalorizar el casco fundacional, consolidar los barrios y definir un área de futuro crecimiento. Creaba zonas de preservación patrimonial, de protección de arroyos y bañados y de recuperación territorial (en cavas y canteras) e implementaba mecanismos de participación, de gestión y de información pública.

Sin embargo, cabe señalar que la mencionada ordenanza no abordaba directamente el tema de la vacancia del suelo. En el cuerpo de la norma no figuraban los conceptos de *tierra vacante* ni de *vacío urbano*. Únicamente se hacía referencia al concepto de “baldíos” en áreas urbanas cuando se trataba la distribución de las nuevas superficies urbanas del partido. En este sentido, alrededor del 20 % de la superficie de ampliación urbana estaba constituida por suelos decapitados como consecuencia de la actividad extractiva superficial, que presentaban así fuertes limitaciones para el uso agropecuario. Por esa razón, el uso urbano se constituía en el destino más adecuado.

Cabe destacar que esta problemática sí fue considerada en los estudios previos que dieron lugar a la mencionada normativa. Así, en el Informe de Convalidación de la Ordenanza 9231 se hacía referencia explícita a los baldíos, tanto a aquellos localizados en áreas urbanas como en áreas periurbanas y rurales, y se planteaban tres situaciones diferentes en relación con la subdivisión del suelo: *a)* parcelas urbanas en las nuevas zonas urbanas de la ordenanza, es decir, parcelas pobladas y en proceso de ocupación localizadas en zonas rurales de la anterior ordenanza y que la actual incorporaba como zonas urbanas; *b)* subdivisión urbana en zonas rurales, es decir, loteos urbanos baldíos o casi deshabitados enclavados en el cinturón verde, que por haber permanecido sin ocupación durante más de dos décadas, y al no verificarse procesos de valorización inmobiliaria, la ordenanza no incorporaba como zonas urbanas y *c)* parcelas de nomenclatura rural enclavadas en zonas urbanas periféricas. En estos casos, los “efectos

útiles de aglomeración” tienden a elevar notablemente el valor de estas parcelas hasta aproximarlas a valores del suelo urbano.

Asimismo, en el mencionado informe, los baldíos constituían un elemento determinante del proceso de “estancamiento de suelo urbano”. Este proceso se refiere a viejos loteos urbanos baldíos durante treinta, cincuenta o más años, o bien a barrios poco consolidados que no registraban variaciones significativas demográficas, edilicias y en servicios. También el estancamiento se refería al suelo rural improductivo o subutilizado en pequeñas fracciones intersticiales o periféricas suburbanas.

La Ordenanza N.º 10703, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para el partido de La Plata, sancionada en el año 2010, únicamente hace referencia al concepto de vacíos urbanos —no así al de tierra vacante— en relación con la construcción de playas de estacionamiento de uso público y cocheras, e indica que estas actividades deberán desarrollarse en predios totalmente cerrados perimetralmente, por muros o cercas, a fin de *“no generar vacíos en la morfología urbana, que alteren la conformación de la manzana compacta”*. En este sentido, a nivel de las políticas municipales de ordenamiento territorial no se aprecian avances en el tratamiento de esta compleja y relevante temática.

Dos programas relacionados con las tierras vacantes que merecen mencionarse a nivel municipal, pese a no enmarcarse en el Plan de Uso del Suelo del Partido de La Plata y constituir medidas puntuales y desarticuladas de un planteo integral, son: el Programa de Erradicación de Basurales en los Terrenos Baldíos de la Ciudad y el Programa “Chau baldío”, ambos enmarcados en la Ordenanza N.º 10459, aprobada por el Concejo Deliberante local a fines del año 2008. Esta normativa establece un nuevo procedimiento de intervención del municipio en los predios que son denunciados por los vecinos como carentes de limpieza y mantenimiento. Cabe destacar que estos dos programas, que difieren en sus nombres, presentan características y objetivos muy similares, de tal manera que se pueden considerar como una única política municipal.

El Programa de “Erradicación de Basurales en Terrenos Baldíos” —llevado a cabo desde la Subsecretaría de Proyectos Especiales local— tiene como objetivo reciclar lotes abandonados y sin mantenimiento en espacios de uso público. Se busca resolver, de este modo, problemas que afectan a la salud pública, ya que en la mayoría de los casos se trata de predios convertidos en basurales o pastizales (que además aportan inseguridad). Al mismo tiempo, se intenta generar conciencia involucrando a la comunidad en el cuidado del medio

9. Fuente: diario El Día, 08/06/2009.

ambiente, con caminatas informativas casa por casa y asambleas. La idea es que una vez que se limpian los lotes, no se vuelvan a ensuciar.

Una vez asentada la denuncia, se intima al dueño del lote a limpiarlo en un plazo de quince días, so pena de multas que incluirán un monto punitivo más lo que cueste al erario público hacerse cargo de la limpieza. Como alternativa, el municipio ofrecerá al propietario suscribir un convenio de uso, por un período acordado entre ambas partes, para que quienes no puedan mantener los predios dejen esas tareas sin costo alguno en manos comunales. En ese contexto, cada vez que un propietario accede a firmar un convenio de uso, se realiza una ronda de consultas con los vecinos para definir el destino más apropiado para el terreno. Según las cifras que se manejan en Proyectos Especiales, ya se analizaron trescientos expedientes. *“Seis de cada diez predios denunciados han sido limpiados por sus dueños”*, precisaron los voceros: *“el resto fue saneado a su cuenta y cargo”*.<sup>9</sup>

El Programa “Chau baldío” (llevado adelante desde la misma subsecretaría a partir de 2009) posibilita a la comuna *“afectar inmuebles ubicados en el radio del Partido para destinarlos al emplazamiento de espacios verdes, parquización, plazas o centros comunitarios”*. Para eso, se suscribe un convenio con el titular de dominio, y el Municipio se encarga de la construcción de la plaza y el mantenimiento hasta el eventual vencimiento del convenio. La cesión nunca es inferior a tres años y puede renovarse. Además, la ordenanza contempla que *“entidades de bien público, organizaciones comunitarias y vecinos podrán elaborar propuestas de intervención y/o mantenimiento de los predios afectados mediante los convenios suscriptos”*. Este programa ha permitido crear hasta la fecha alrededor de cincuenta plazas y parques en el casco urbano y en la periferia de la ciudad.

En relación con los otros dos municipios de la microrregión del Gran La Plata, Ensenada y Berisso, se han analizado sus respectivas ordenanzas de uso del suelo, la Ord. 977/83 y sus complementarias (1.141/86, 1.256/88 y 1.771/94), Ord. 2479/00 del Municipio de Ensenada y las Ord. 2512/02 y 2759/05 (Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico) del Municipio de Berisso. En el análisis realizado se pone de manifiesto que la temática de las tierras vacantes se encuentra prácticamente ausente en todas ellas y que se puede reconocer la introducción de al menos el concepto de “parcela vacante” o “lotes baldíos” en aquellas normativas más recientes.

En el caso de Ensenada, solo se ha introducido en la Ord. 2479/00 el concepto de “entorno vacante”, pero sin hacer referencia al tema que nos preocupa. Únicamente se menciona

dicho concepto en relación con el indicador “cota de nivel”, que caracteriza al sector del Área Urbana dos del partido de Ensenada. En el caso del Municipio de Berisso, la Ord. 2759/05, en su Art. 5.º hace referencia al concepto de lote baldío, al tratar el procedimiento para la intervención en zonas de preservación. En este sentido, señala puntualmente que *“para toda intervención a realizarse en los lotes baldíos y/o en bienes no catalogados que se localicen dentro de una Zona de Preservación, deberá presentarse ante la Dirección de Planeamiento la documentación exigida para los bienes catalogados para su análisis y aprobación”*. Si bien este es el único artículo de la mencionada normativa municipal en el cual se hace referencia al concepto de baldío, aparece vinculado específicamente con la problemática de la preservación del patrimonio, no así con el tema del suelo urbano o a la morfología urbano-territorial resultante de la presencia de lotes sin ningún tipo de uso.

En síntesis, del análisis realizado puede reconocerse que, pese a que las tierras vacantes constituyen un elemento fundamental para el desarrollo urbano sustentable de nuestras ciudades, aquellas no han sido consideradas hasta la fecha en las normativas de ordenamiento territorial y usos del suelo de los municipios que integran la microrregión del Gran La Plata. Tampoco se ha podido reconocer la existencia de políticas orientadas a su recuperación y refuncionalización a través de nuevos usos que permitan el aprovechamiento de estos espacios, como existen en otras ciudades de América Latina y del resto del mundo. En este sentido, y como señalan MIGNAQUI Y ARIAS (2008), la existencia de tierras vacantes, tanto fiscales como privadas, pone en evidencia la ausencia de estrategias integrales y diversificadas para su valorización y reconversión por parte del Estado —local y nacional— y de voluntad política para promover acciones que tiendan a disminuir las inequidades socio-espaciales existentes y que podrían constituir poderosas herramientas contra la exclusión social.

## CONSIDERACIONES FINALES

La problemática de las tierras vacantes en las ciudades de América Latina, y en particular de nuestro país, cobra cada vez más relevancia si se pretende revertir —o al menos disminuir— la actual tendencia de crecimiento urbano expansivo, gran consumidora de recursos limitados y no renovables, como es el suelo urbano. Para ello se debe trabajar en nuevas formas de gestión del suelo urbano y en la definición de políticas de suelo que comprendan el rol del sector privado, y particularmente el sector inmobiliario, en el interior del proceso de retención-especulación rentística de las tierras vacantes.

Sin embargo, las motivaciones especulativas no constituyen las únicas causales para la existencia de tierras urbanas vacantes, ya que existe una amplia gama de factores causales, que van desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra hasta condicionantes ambientales. La importancia del reconocimiento de esta multicausalidad en la vacancia de la tierra permitirá trabajar en la búsqueda de los instrumentos y estrategias más adecuados para dar respuesta a esta compleja situación. De lo contrario, se continuarán aplicando aumentos en el impuesto inmobiliario a los terrenos baldíos, con resultados insuficientes al considerar la especulación de la tierra como la única causa de esta compleja problemática.

En este sentido —y como señalan diversos autores— la política tributaria debe estar vinculada con otros instrumentos diseñados y enmarcada en una política urbana general, que apunte al desarrollo de acciones integrales que atiendan a la multicausalidad de la expansión de la tierra vacante e incentiven un modelo urbano compacto.

Asimismo, la comprensión del papel de la tierra vacante en el interior de los mercados de suelo constituye un requisito fundamental para mejorar la formulación de políticas que buscan promover un desarrollo urbano más eficiente, equitativo y sustentable de las ciudades. La formulación de estrategias de integración de las tierras vacantes exige un profundo debate que involucre una acción coordinada de todos los actores territoriales involucrados en la definición de la ciudad que desean para vivir. Solo así podrá comprenderse mejor la formación de las tierras vacantes y fundamentalmente resolverse los problemas actuales y futuros inherentes al proceso de construcción de las ciudades. Para ello, se necesita un Estado presente en el diseño de políticas urbano-territoriales, que impida un crecimiento desordenado de la urbanización. Es decir, un Estado con capacidad de formular políticas explícitas que permitan moderar y controlar los procesos en curso.

En este contexto, consideramos que las políticas de suelo que favorezcan el manejo de las tierras vacantes deberían reconocer los diversos condicionamientos que las afectan —según los requerimientos del uso que se pretenda hacer de ellas— y considerar la diferenciación entre: (a) tierras vacantes susceptibles de ser urbanizadas, debido a su localización en áreas ya consolidadas o áreas en expansión con infraestructura y servicios básicos; (b) tierras vacantes con potencialidad para ser utilizadas con fines productivos, debido a la calidad de los suelos; (c) tierras vacantes no urbanizables frente a ocupaciones indebidas debido a los riesgos a los que están sometidas; (d) tierras vacantes degradadas con potencialidad para transformarse en nuevas áreas verdes estéticamente agradables, con usos recreativos y paisajísticos.

Por último, y tendiente al logro de la inclusión de las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y en las nuevas formas de gestión, consideramos que el abordaje de esta problemática contribuirá a un accionar del Estado que se oriente a la gestión eficaz del territorio a través de la implementación de políticas directas de carácter integral y a generar instrumentos que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Claudia** (2013). “Marco Jurídico de la planeación urbana y la gestión del suelo”. En: Diego Alfonso Erba (Editor). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*, pp. 77-84. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- BARENBOIM, Cintia** (2012). “Políticas Públicas Urbanas e Instrumentos de Regulación en la Ciudad de Rosario”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* N.º 7, 31-41.
- BOSSIO, Silvia** (2006). “Rehabilitar para mejorar la calidad de vida. Criterios y Ejemplos de rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano”. VIII Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación. [www.conceptourbanogb.com/articulos/rehabilitar.pdf](http://www.conceptourbanogb.com/articulos/rehabilitar.pdf).
- CARRIÓN, Andrea; CARRIÓN, Diego** (1999). “La tierra vacante en Quito: Estrategias de ‘engorde’ y ausencia de políticas de suelo”. Lincoln Institute for Land Policy, Quito.
- CLICHEVSKY, Nora** (1990). “Construcción y Administración de la ciudad latinoamericana”. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. Col. Estudios Políticos y Sociales. Argentina.
- CLICHEVSKY, Nora** (2001). “Tres casos de utilización de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Cambridge, Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.
- CLICHEVSKY, Nora** (edit.) (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy. Canadá.
- CLICHEVSKY, Nora** (2007). “La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”, en *Cuaderno Urbano* N.º 6, pp.195-220, Resistencia, Argentina.
- DE MATTOS, Carlos** (2002). “Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?”. *EURE* (Santiago), 28 (85), 5-10. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0250-71612002008500001.

**ERBA, Diego Alfonso** (2013) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.

**FAUSTO BRITO, Adriana; RÁBAGO, Jesús** (2001). “¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?”. En: *Ciudades*, 49, pp. 33-39.

**FURTADO, Fernanda; LEAL DE OLIVEIRA, Fabricio** (2002). “Tierra vacante en Río de Janeiro. Aproximaciones a la situación actual y bases para la formulación de una política”. En: Clichevsky, N. (edit.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy, Canadá.

**GIORIA, Blanca** (2003). “Refuncionalización de terrenos del puerto y ferrocarril en la ciudad de Santa Fe, Argentina”. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, N.º 448, 25 de mayo de 2003. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-448.htm>.

**LARANGEIRA, Adriana** (2004). “Tierra vacante en las ciudades de América Latina. Desafíos y Oportunidades”. *Seminario Internacional Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.

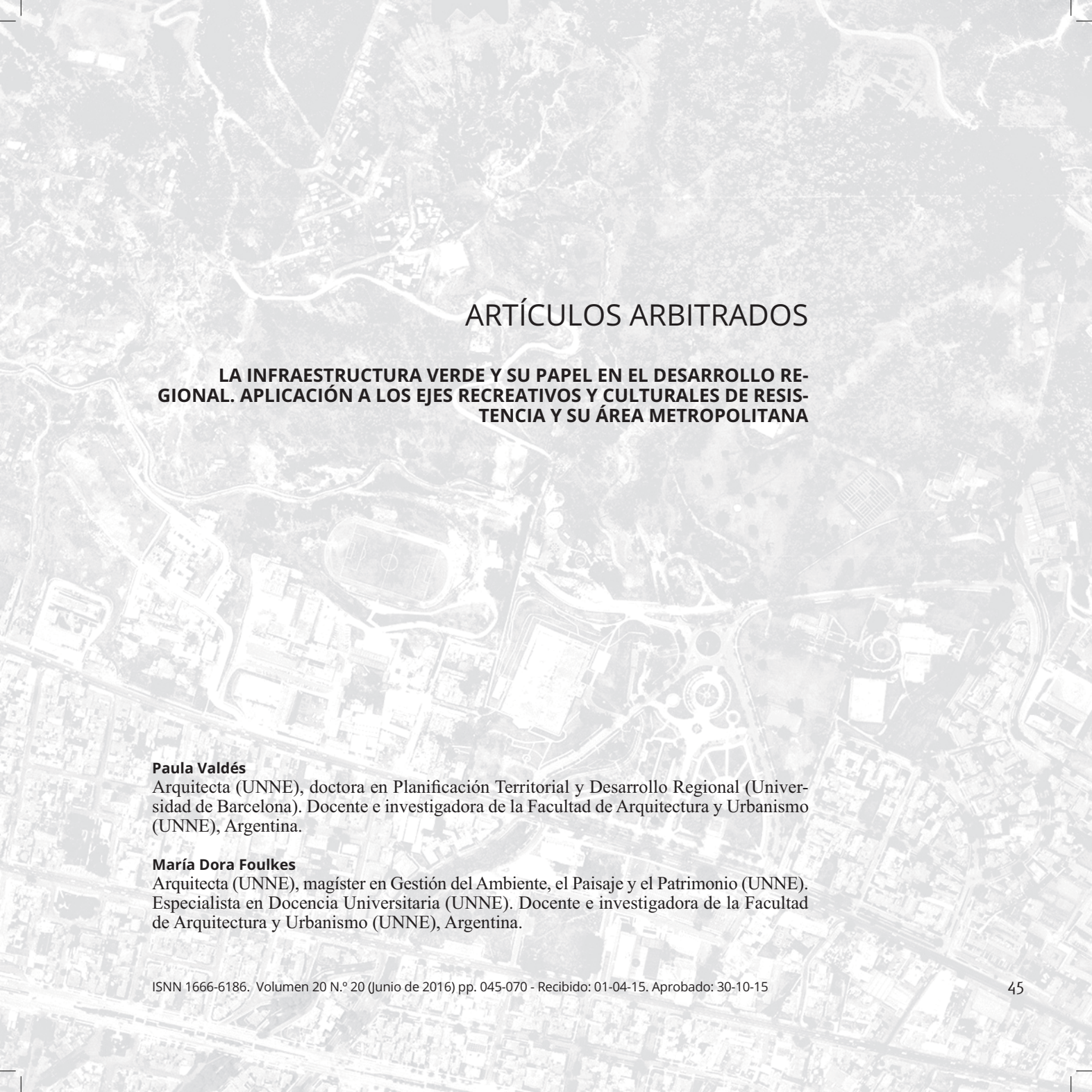
**MARIANACCI, Guillermo; VANELLA, Ricardo; LUCCA, Carlos** (1999). “Tierra vacante en América Latina: Una oportunidad para incrementar la productividad de las ciudades de la Región”. *International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities*. Río de Janeiro.

**MIGNAQUI, Iliana; ARIAS, Santiago** (2008). “Política Fundiaria y Desarrollo Urbano: Oportunidades y Amenazas para la Tierra Vacante en Buenos Aires”. *2.º Seminario Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local*. FAU, UNNE. Resistencia.

**MONCLÚS, Francisco Javier** (1997). “Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas”. En: *La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Barcelona.

**PEIRO GUERRERO, Melchor** (2005). “Impacto en el desarrollo urbano ocasionado por los lotes baldíos y la infraestructura subutilizada. Caso de estudio: la ciudad de Guamúchil, Sinaloa”. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano. Universidad Autónoma de Durango. Culiacán, Sinaloa.

**URRIZA, Guillermina** (2011). “La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca”. *Huellas*, N.º 15, Instituto de Geografía, Univ. Nacional de La Pampa, La Pampa. <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a14urriza.pdf>.



## ARTÍCULOS ARBITRADOS

### LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO REGIONAL. APLICACIÓN A LOS EJES RECREATIVOS Y CULTURALES DE RESISTENCIA Y SU ÁREA METROPOLITANA

**Paula Valdés**

Arquitecta (UNNE), doctora en Planificación Territorial y Desarrollo Regional (Universidad de Barcelona). Docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNNE), Argentina.

**María Dora Foulkes**

Arquitecta (UNNE), magíster en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio (UNNE). Especialista en Docencia Universitaria (UNNE). Docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNNE), Argentina.

### Resumen

El presente estudio reúne sintéticamente las principales consideraciones del trabajo realizado en torno a la infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. El objetivo de la investigación fue definir los conceptos básicos de partida e identificar las iniciativas sobre la infraestructura verde, como elemento clave en la definición de un modelo territorial sustentable a nivel regional, aplicándolo a la ciudad de Resistencia, ciudad capital y cabecera del AMGR. Se realiza una propuesta para los ejes verdes con funciones recreativas y culturales como elementos integrantes de la infraestructura verde del área en estudio.

### Palabras clave

Corredores verdes; verde urbano; planificación territorial.

### Abstract

**Green Open Space and its Role in Regional Development. The Case of its Significance in the Recreational and Cultural Areas of Resistencia and its Extended Metropolitan Territory**

This study summarizes the main aspects of the work done regarding green infrastructure and its role in regional development. The objective of the research was to define the basic starting points and identify existing initiatives on green infrastructure as a key element in the definition of a sustainable territorial model at the regional level. The resulting conclusions are applied to the city of Resistencia and its metropolitan region, resulting in a proposal for green axes for recreational and cultural functions as integral elements of the green infrastructure of the study area.

### Keywords

Green corridors, urban green, territorial planning.

## 1. INTRODUCCIÓN

Si entendemos el territorio como un sistema, como *“el conjunto o combinación de cosas o partes interrelacionadas que forman un todo unitario y/o complejo”* (GUTIÉRREZ PUEBLA, 1986), donde se identifican los elementos y los flujos que existen en la naturaleza y la interacción de esta con los humanos, entra en crisis el concepto de isla de naturaleza<sup>1</sup>, dado que todos los elementos del territorio están relacionados entre sí (DOMÈNECH, 2003).

A partir de los conceptos formalizados principalmente desde la disciplina de la ecología del paisaje, se ha puesto de manifiesto la importancia del papel que desempeña el conjunto de espacios libres y la necesidad de abordar la ordenación de dichos espacios naturales desde la consideración del territorio como sistema (CASTELL, BELTRAN, & MARGALL, 2003). Entonces, por qué no pensarlo como un sistema integrado, generador de confort urbano, en el que interactúan todas las escalas: la ciudad, la región, el territorio como una red, de la misma forma que las vías de comunicación, las redes de energía, las instalaciones sanitarias, entre otras. Una nueva forma de pautar el desarrollo urbano, ya no construido, sino teniendo en cuenta el verde como estructurador y articulador de los distintos subsistemas e infraestructuras.

En este contexto, el conjunto de espacios verdes (EV) forma un sistema de vital importancia en el mantenimiento de los principales procesos ecológicos y territoriales. El papel de las áreas verdes urbanas se muestra como una herramienta fundamental no solo en las políticas de desarrollo sostenible, sino en las estrategias del patrimonio ambiental de la ciudad.

En consecuencia, la ordenación ha de partir de la visión del territorio como un sistema en el cual todos los espacios verdes desempeñan un papel necesario y son punto de ordenamiento de cualquier región o ciudad y, por tanto, han de ser planificados y gestionados con dichos criterios.

Lo anterior ha llevado a la utilización de la **infraestructura verde (IV)** como estrategia de planificación integral. Este concepto se origina en el año 1990 en los Estados Unidos. En la búsqueda sobre él se ha podido ver que existen diferentes criterios para su definición, dependiendo del contexto donde se lo utiliza. Así, The Conservation Fund (este fondo para la conservación tiene su sede en Arlington, Virginia, y se inició en el año 1985) define

---

*1. Donde la planificación y gestión de los espacios libres se planteaba de forma aislada para cada uno de los espacios que se debían proteger, entendiendo ese ámbito en cuestión como aislado del resto del territorio.*

2. *El trabajo se desarrolla en el marco del proyecto de investigación PI SGCYT UNNE 960/12 “Espacio Público en el Gran Resistencia. Proyecto y diseño Urbano”.*

a la infraestructura verde como “una red estratégicamente planificada y gestionada de tierras naturales, paisajes de trabajo y otros espacios abiertos que conservan los valores y funciones de los ecosistemas y proporciona beneficios asociados a las poblaciones humanas” (BENEDICT Y McMAHON, 2006).

El presente artículo<sup>2</sup> pretende en primer lugar generar un espacio de reflexión teórica sobre la IV, entendiéndola como elemento clave en la definición de un modelo territorial sustentable, también incorporar el concepto de IV como vía para conectar no solo a las personas entre sí, sino a las personas con la naturaleza, para ayudar a preservar la biodiversidad y calidad actuando como elementos de protección y conservación del patrimonio histórico, cultural y natural a ella asociado. En segundo lugar, plantear recomendaciones y localizar ejes potenciales que puedan convertirse en parte de la IV para el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR).

El desarrollo presenta tres etapas: en la primera se suscriben algunos conceptos; una segunda parte en la que se analiza el territorio en estudio, con criterios orientados en esta visión socio-ecológica, y por último una tercera parte, que tras la realización del análisis se centra en aportar recomendaciones generales para la planificación del verde urbano del sistema regional que comprende el AMGR, considerando que algunos proyectos de infraestructura verde trascienden los límites de cada municipio.

## 2. LA INFRAESTRUCTURA VERDE Y SU APLICACIÓN AL ÁMBITO URBANO

La condición de los EV en la ciudad sustenta el funcionamiento de los ecosistemas urbanos. Las áreas verdes públicas o privadas desempeñan un importante papel en el apoyo a la biodiversidad, ya que proporcionan el contacto primario con el ambiente “natural” que influye en la salud física y el bienestar mental de las personas, y, en el caso del espacio verde público, pueden ofrecer además beneficios sociales más amplios como lugares de encuentro y de recreación ciudadana.

Los múltiples beneficios que proporcionan a los ciudadanos y al medio dichas áreas deberían motivar una mayor proliferación y construcción; sin embargo, con la creciente urbanización de la población y la acuciante necesidad de tierra disponible, no se acrecientan, sino que realmente están desapareciendo de nuestras ciudades.

La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana

Si bien el concepto de IV es relativamente nuevo, la idea fue concebida hace bastante tiempo, durante la segunda mitad del siglo XIX en la época de FREDERICK LAW OLMSTED y CALVERT VAUX, cuando se inició la construcción de los parques urbanos en diferentes ciudades de Estados Unidos para mejorar la calidad de vida de las poblaciones urbanas. Durante una conferencia en el año 1903, OLMSTED indicó que *“Ningún parque, no importa cuán grande o cuán bien diseñado esté, puede proveer a la ciudadanía los beneficios que brinda la naturaleza”* (BRAVO RIVERA, 2003).

Sin embargo, el término se oficializó en agosto de 1999 bajo la dirección de The Conservation Fund & USDA Forest Service en cooperación con un grupo de trabajo local, estatales, agencias federales y organizaciones no gubernamentales que se unieron con la necesidad de desarrollar un programa de formación que ayude a las comunidades y sus socios a considerar los recursos naturales como parte integral de los planes y políticas locales, regionales y estatales. Así se elaboró la siguiente definición: *“La IV es un sistema natural de apoyo a la vida, una red interconectada de vías navegables, humedales, bosques, hábitats de vida silvestre y otras áreas naturales, vías verdes, parques y otras tierras de conservación; granjas de trabajo, ranchos y bosques, desiertos y otros espacios abiertos de especies nativas, para mantener los procesos ecológicos naturales, mantener el aire y los recursos hídricos y contribuir a la salud y la calidad de vida de los Estados Unidos, comunidades y personas”* (BENEDICT, MCMAHON, 2002).

El concepto de IV urbana incorpora los principios de promover el acceso, la conexión, la calidad de vida, la escala y el desarrollo sostenible del paisaje para cumplir los usos actuales y futuros de la ciudad desde una perspectiva ecológica, económica y social (HEREDIA, 2012). Se fundamenta en la necesidad de entrelazar los parques y EV en las zonas urbanas para el beneficio de los seres humanos y en la inquietud de contrarrestar la fragmentación de los hábitáculos, mediante la conexión de estos con áreas naturales para beneficio de la

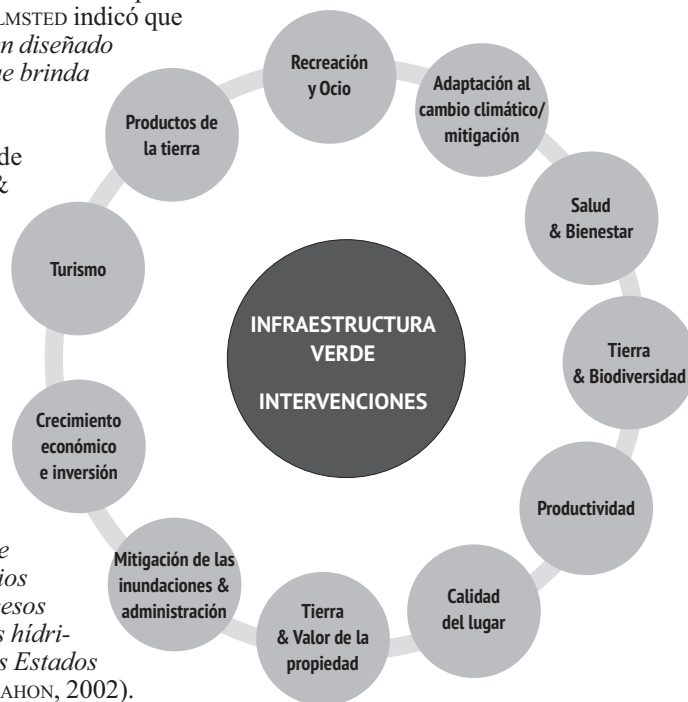


Figura 1. Funciones de la infraestructura verde  
Fuente: elaboración propia sobre la base de Ecotec & NENW, 2008 en European Environment Agency, 2014.

biodiversidad. En todo caso, la IV busca ser una noción integral y no fragmentada, cuya función es la de conectar no solo personas entre sí, sino a estas con la naturaleza, la cultura y la historia del lugar, abarcando los distintos ámbitos territoriales, desde la escala regional, pasando por la municipal, hasta la escala barrial.

Por otro lado, debemos tener en cuenta el término *planificación verde*, que según SALVADOR PALOMO es “una planificación vinculada a los valores y recursos naturales, ecológicos, ambientales y paisajísticos de la ciudad” (SALVADOR PALOMO, 2004). Se trata así de una nueva manera de enfocar el urbanismo. Los EV sirven como elementos que articulan y cohesionan los espacios urbanos permitiendo tanto la consolidación del tejido urbano como la obtención de un equilibrio paisajístico, social y ecológico.

Alemania es uno de los países que está en la vanguardia de la planificación de IV. La legislación alemana sobre la protección de la naturaleza y el medio ambiente regula también los parques y las áreas verdes urbanas. Sus planes verdes están incluidos en varios niveles diferentes en la planificación del paisaje (que está vinculada con los planes generales) y en la planificación de la estructura verde (que está vinculada con los planes locales).

En Hannover, la estructura verde general se incluye en dos fases de planificación. La administración de parques tiene la facultad de dirigir un análisis paisajístico antes de comenzar los trabajos en las diferentes áreas; de este modo, la planificación tiene en cuenta el potencial del paisaje desde el principio. Los planes referentes a la estructura verde se combinan con los planes de construcción en la próxima fase. Ambas fases se presentan a los políticos, que obtienen así la oportunidad de contemplar cómo se atiende en la propuesta final a las intenciones originales de carácter superior. En casos en que es imposible evitar los daños a la naturaleza, las autoridades pueden exigir compensaciones.

En España otro ejemplo es la ciudad de Vitoria-Gasteiz, capital de Euskadi, que ya en el año 1992 comienza con las primeras obras del Anillo Verde, un proyecto de desarrollo territorial y urbano que tenía como finalidad dar una solución integral a los problemas de la periferia urbana de la ciudad y al estado de degradación general que la zona presentaba. Actualmente el anillo ocupa una superficie de 727 ha, aproximadamente el 70 % de la superficie total prevista, que alcanza las 993 ha (incluidos los espacios conectores entre parques). El esquema resultante es un anillo formado por cinco parques principales interconectados a través de una serie de elementos, que van desde setos arbolados y tramos de riberas fluviales hasta áreas sumamente degradadas, como escombreras, graveras

La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana

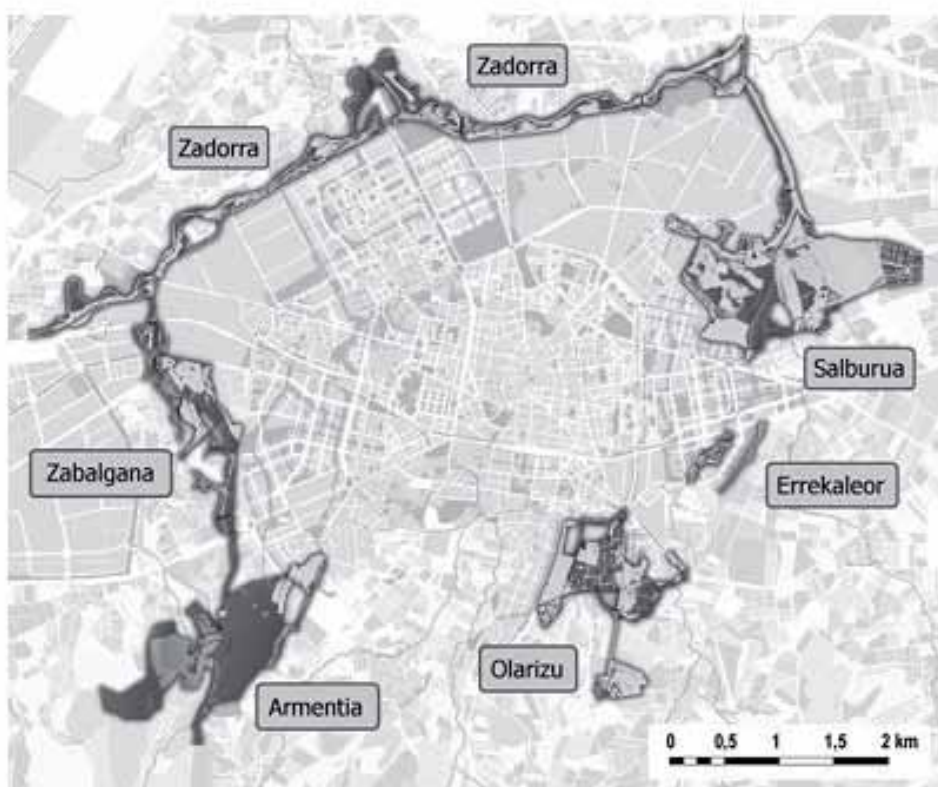


Figura 2. Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz

Fuente: <http://www.vitoria-gasteiz.org/>.

abandonadas y otros espacios marginales sin vocación de uso definido. Desde cualquier punto de la ciudad se accede fácilmente, atravesando en su recorrido ambientes muy diferentes, desde el típicamente forestal hasta el propiamente urbano, a su paso por los barrios periféricos de la ciudad. Gran parte discurre por caminos del Anillo Verde y el resto por zonas peatonales y, en menor medida, por calzadas. En algunos tramos coexiste con vías ciclistas segregadas.

3. *El galardón que tan solo tiene dos años de antigüedad ha premiado asimismo a Estocolmo (2010), Hamburgo (2011) y Nantes (2013).* <http://www.paisajetransversal.org/>.

A lo largo del recorrido se encuentran lugares de interés ambiental y cultural y áreas de estancia, fuentes y miradores. El tramo más urbano permite además disfrutar de cafeterías o comercios a pocos metros de la ruta (para mayor información véase: <http://www.vitoria-gasteiz.org/>).

En el año 2012 Vitoria-Gasteiz fue reconocida con el premio “European Green Capital”, con el cual la Comisión Europea reconoce la labor de la ciudad en materias medioambientales y la corona como ejemplo europeo de sostenibilidad urbana durante el citado año.<sup>3</sup> Además el proyecto de Anillo Verde fue seleccionado como “BEST” en el Tercer Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Dubai convocado por el Comité Hábitat Español y destacado en el Tercer Catálogo Español de Buenas Prácticas.

En América Latina, el concepto es utilizado cada vez con mayor frecuencia y va en paralelo con las tendencias europeas hacia la creación de redes ecológicas en las que la conectividad y la conservación de la biodiversidad son fundamentales. La ciudad de Curitiba, capital del estado de Paraná, se ha convertido en modelo de ciudad del futuro. El primer elemento que destaca es el sistema de transporte público y el segundo es el sistema de parques, que tienen la función orgánica de servir de drenaje de todo el territorio. La política de creación de áreas verdes ha sido tan intensa que se ha pasado en los últimos veinte años de  $\frac{1}{2}$  m<sup>2</sup> a 50 m<sup>2</sup> de área verde por habitante. Una parte importante de estos parques se ha situado en antiguas canteras y recintos industriales, lo cual ha permitido unas intervenciones mínimas y graduales para irlos regenerando y haciéndolos utilizables por la ciudadanía. Dichos parques sirven para proteger los ríos y preservar los fondos del valle, multiplicando por cien las áreas verdes de la ciudad (MONTANER, 1999).

Puerto Rico también se ha sumado a más de 120 países de todo el mundo en el establecimiento de un sistema de parques a los que ha designado, mediante legislación, como “parques nacionales”. La Ley N.º 9 de 2001 creó el Sistema de Parques Nacionales de Puerto Rico, que integró diversas instalaciones como balnearios, reconocidos no solo por su valor para la recreación, sino también por su valor ecológico, la diversidad de sus ecosistemas y su aportación a la IV. El sistema incluye, además, varios parques urbanos, áreas recreativas y dos parques temáticos: el Parque Cavernas del Río Camuy y el Zoológico Dr. Juan A. Rivero en Mayagüez. Esto, sin duda, representa una importantísima decisión para el beneficio de las actuales y futuras generaciones de puertorriqueños que ven en los parques la oportunidad de satisfacer necesidades recreativas, económicas, turísticas, educativas, ambientales y espirituales.

Otro ejemplo destacable es la ciudad de Medellín y sus parques lineales, llamados así por ser espacios situados alrededor de las quebradas, con posibilidades de adecuación como nuevos espacios públicos naturales. Los siete parques lineales, ubicados en diferentes zonas de la ciudad, constituyen EV alrededor de las quebradas que conectan los espacios públicos naturales, la conservación de la biodiversidad de los ecosistemas y la descontaminación de las microcuencas. La formulación del plan de manejo de las diferentes microcuencas fue realizada por la Secretaría del Medio Ambiente del Municipio, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” y los contemplados en el Decreto 1729 del año 2002, por medio del cual se establece el uso y ordenamiento de las cuencas hidrográficas. En otros ejemplos se utilizan infraestructuras lineales ya existentes, como es el caso de antiguos trazados de ferrocarril. En general, según DIOS LEMA (2008), en la filosofía que comparten no se trata tanto de construir en lo natural, sino de aprovechar lo ya construido para volver a lo natural.

En Argentina, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) inició una red de áreas naturales y espacios verdes protegidos, que pretende poner al alcance todas las herramientas necesarias para que cada uno de ellos pueda desarrollarse dentro de un sistema de territorios, del cual forman parte todas las áreas naturales protegidas. La ciudad de Mendoza presenta ejemplos tempranos del logro de espacios públicos donde coexisten peatones y automovilistas manteniendo condiciones ambientales de calidad.

En el AMGR, la planificación y gestión de los espacios públicos se plantea a lo largo de la historia de las localidades como acciones específicas para cada uno de los espacios donde se interviene, de manera aislada del resto del territorio o de los demás espacios con similar uso. Esto se debe en muchos casos a la necesidad de los municipios de resolver problemas puntuales de infraestructura, servicios o equipamiento en plazos reducidos y con recursos humanos no capacitados para tal fin.

### 3. EL SISTEMA TERRITORIAL EN ESTUDIO

Para definir el espacio urbano en estudio, y de manera de poner límites a nuestro ámbito de actuación, se trabajó con el ejido municipal de la ciudad de Resistencia, que presenta una extensión de 2020 km<sup>2</sup> y una población de 386.000 habitantes según el último censo nacional realizado en 2010. Según datos del Plan de Desarrollo Estratégico para la ciudad de Resistencia, el área de influencia del municipio es de 142.097 hectáreas, que llegan hasta

Basail; es además capital del estado provincial, y en su territorio se asientan los distintos organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

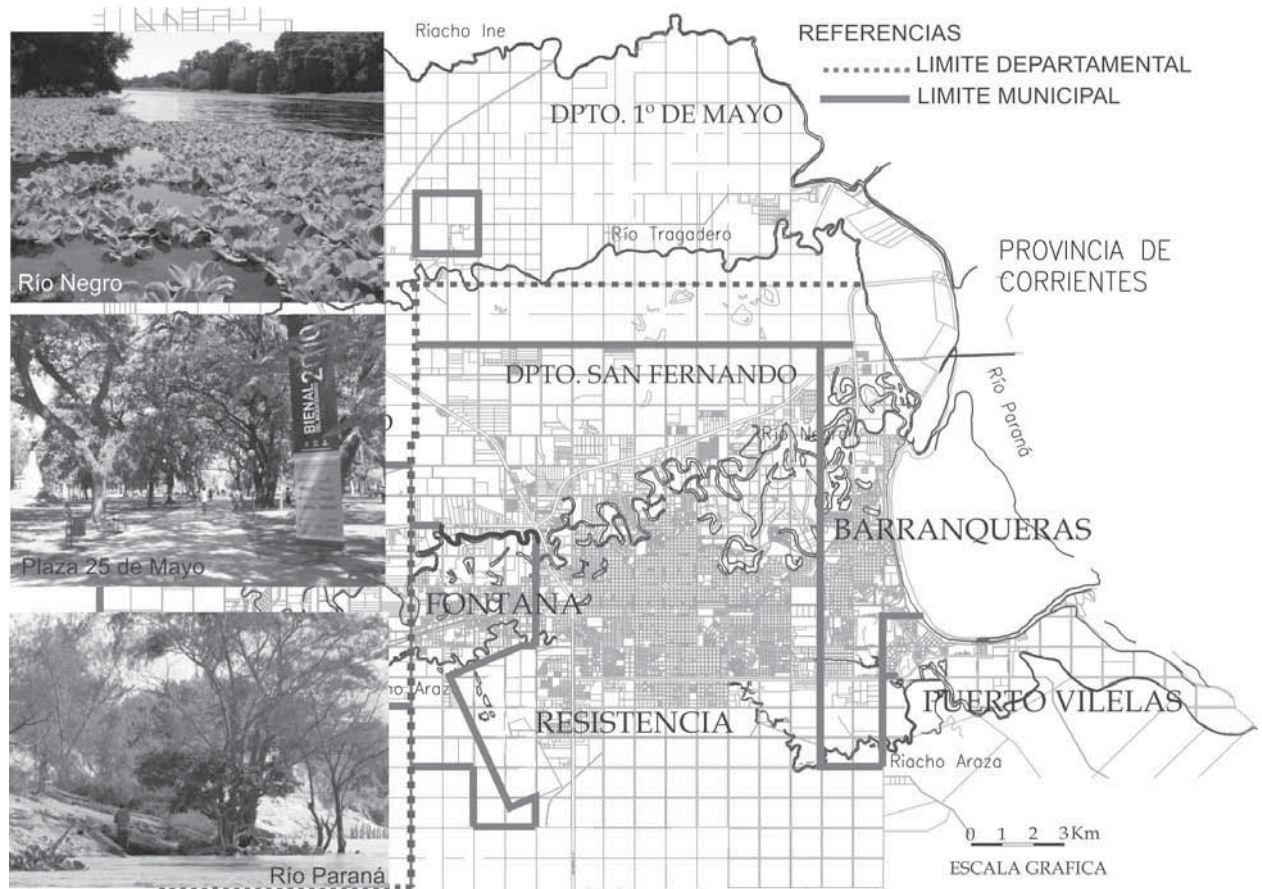
Forma parte funcionalmente de una gran área que excede los límites administrativos del municipio. De esta manera, debemos hablar del Área metropolitana del Gran Resistencia (AMGR), compuesta por los municipios de Resistencia, Barranqueras y Puerto Vilelas, surgidos como puertos a fines del siglo XIX, y Fontana (al nordeste, desarrollado como poblado en torno de una fábrica de tanino creada en 1915), los que poseen características relativamente homogéneas, con respecto a la identidad cultural, a los aspectos socioeconómicos y al marco jurídico-legal, pertenecientes a la región metropolitana de la provincia. Este conjunto de municipios conforman un sistema urbano constituido por áreas urbanas continuas y áreas rurales que generan un contexto territorial caracterizado por la presencia de espacios de elevado interés ecológico.

Presenta no solo una gran riqueza desde el punto de vista físico y natural, sino en cuanto a la diversidad de elementos y ámbitos diferenciados, potencialidades existentes para la configuración de un sistema metropolitano de espacios verdes que responda tanto a los requerimientos de los ciudadanos como a la necesidad de integrar las dimensiones ambiental, ecológica y paisajística en el territorio metropolitano. En este contexto, los espacios libres tienen un importante papel en la definición de su paisaje, ya que el territorio se encuentra ocupando la terraza de inundación del río Paraná, una llanura surcada por cursos indecisos de agua que conforman un verdadero sistema hídrico, como el río Negro y sus afluentes, las lagunas y el riacho Arazá.

Los centros iniciales en la ocupación del territorio fueron Resistencia y Barranqueras y la posterior consolidación de los asentamientos de Fontana y Puerto Vilelas. Las líneas de ocupación, a grandes rasgos, se presentan en forma lineal, delimitadas por accidentes naturales del territorio (en el frente sureste el río Paraná y en el frente nordeste el río Negro, además del riacho Arazá y la enorme cantidad de lagunas).

Al analizar la realidad territorial del AMGR, se verifica la existencia de espacios libres sin un carácter definido, que sufrieron a lo largo de la historia un proceso de desintegración y desarticulación al adecuarse a la paulatina y desordenada ocupación urbana. Su estructura urbana, con grandes equipamientos localizados en forma relativamente dispersa, a excepción del equipamiento administrativo y financiero de la ciudad capital Resistencia,

La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana



ÁREA METROPOLITANA. Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Esquema AMGR  
Fuente: elaboración propia.

contribuye a extenderla en distintas direcciones, muchas veces negando las particularidades del suelo y forzando las condiciones naturales de la localización.

Un problema es su ubicación en una zona baja e inundable, por los ríos Paraná en su orientación sureste y el Negro, que atraviesa su área en el sector norte. La tierra urbanizada se halla contenida por un dique regular que contiene el avance del río Paraná y de defensas para el riacho Barranqueras hacia el este, una en la zona norte y otra en la zona sur con un amplio sector de defensas interiores para el río Negro, que atraviesa la ciudad capital y la ciudad de Fontana generando en su interior un extenso sector de lagunas y áreas de desborde del cauce, considerada una zona de ocupación prohibida, donde no puede asentarse la población. Esta restricción es también aplicable a las numerosas lagunas y riachos que se encuentran en el casco céntrico de la ciudad capital, siendo un penoso ejemplo el desvanecido curso del riacho Arazá, uno de los más cercenados, aunque persiste su huella a lo largo de su cauce en sectores urbanizados del Área Metropolitana.

La ciudad real no considera ni valora el espacio natural adaptado, no reconoce ni respeta sus lagunas, las ha rellenado y hasta pavimentado e incluso aquellas zonas de algún valor natural y ambiental que fueron trabajosamente recuperadas no son todavía apreciadas y por ende cuidadas y mantenidas adecuadamente. Sin embargo, por las características del territorio estamos a tiempo de plantear estrategias de proyecto desde una propuesta integral de espacios libres como un sistema capaz de actuar favorablemente en la restructuración del territorio. En este sentido, la IV plantea planificar el desarrollo a futuro en función de las posibilidades que brinda la naturaleza actual.

Se cuenta con un Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas y en el sector de estudio se logró la declaración internacional de Sitio Ramsar “Humedales Chaco”, un área de 508.000 ha, en la confluencia de los ríos Paraná y Paraguay y todo su abanico de afluentes locales, que conforman una red hidrográfica con rasgos singulares, con una alta diversidad en su composición como en su dinámica dentro del ecosistema. Cuenta con abundante vegetación acuática y palustre del valle de inundación, con una fauna de invertebrados asociados, rica en cantidad y calidad de especies.

#### 4. ESCALAS CONSIDERADAS

Metodológicamente se analizaron en el territorio de implantación las principales vías de conexión metropolitanas y con el interior de la ciudad, aquellas cuyo rol y características posibilitarían su reconversión en ejes verdes, con funciones recreativas o culturales como elementos integrantes de la infraestructura verde.

En este análisis de la estructura urbana, que busca compatibilizar roles de movilidad y conectividad con otros resultados, como que estos ejes contribuyan a apaciguar y hacer más confortables y amigables los recorridos entre sectores urbanos o interurbanos, que por su paulatina naturalización contribuyan a mitigar el calor, a colaborar en la preservación de la biodiversidad y además que por su diseño conveniente contribuyan a brindar mayor confort y gratificación a los ciudadanos, se identificaron diferentes escalas y se caracterizaron diferentes tipos de ejes.

##### 4.1. Identificación de conectores interurbanos

Una dimensión considerada es la “conurbación” de la ciudad, que se extiende y tensiona creciendo y englobando a los municipios próximos, conformando el área metropolitana. Como la ciudad de Resistencia toma una conformación preferentemente lineal, las comunicaciones con las otras ciudades del AMGR se deben priorizar en ese sentido, y en este sentido son posibles de señalar dos propuestas de IV: parque lineal del tren en vías de Ferrocarril Belgrano, actualmente usado por trenes de carga y otros de menor tamaño (uno o dos vagones) que transportan en forma económica a pasajeros entre ciudades del área metropolitana a la ciudad capital. Esta línea cuenta con paradas que se relacionan con avenidas (Alberdi, por ejemplo) que son comerciales y en directa relación con el centro institucional y comercial, y parque lineal Soberanía–Malvinas, paralelo a las avenidas del mismo nombre.

En otro sentido, la ciudad potencia su crecimiento hacia el norte, y allí es posible definir otro parque lineal Sarmiento como gran inclusor de gente y actividades al aire libre. La existencia de un curso de agua natural de singular belleza como el río Negro merece ser considerada como otro potencial recorrido y conector de estas localidades, como curso navegable donde desarrollar actividades deportivas, recreativas e incluso culturales, con exposiciones de esculturas efímeras en eventos especiales como las bienales que se realizan en un sector que bordea al río. A este eje se lo puede denominar Parque Natural Río Negro, y en parte de su recorrido se encuentra la propuesta Costanera Norte, impulsada dentro del Plan Resistencia 2020 por la gestión 2011-2015 del municipio capitalino.

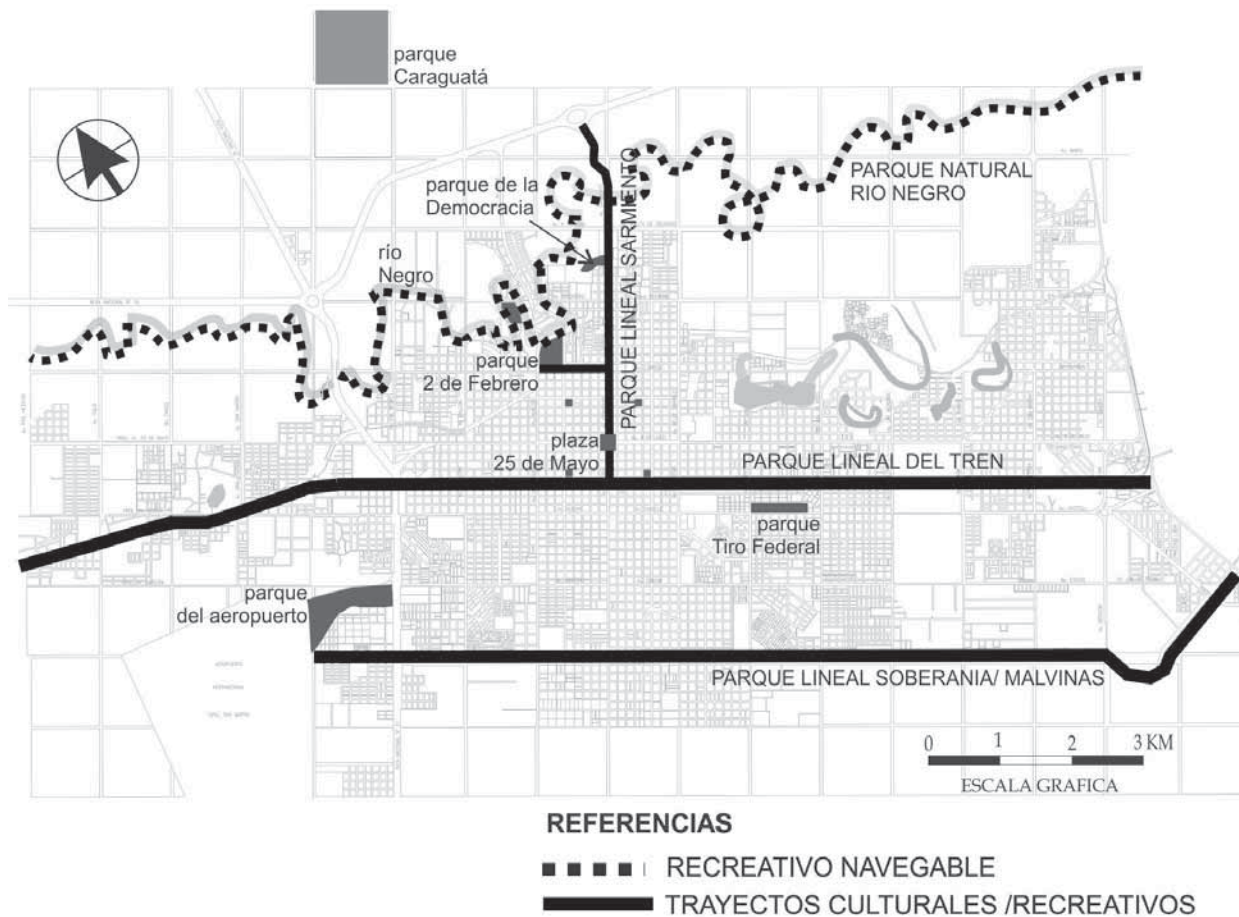


Figura 4. Escala metropolitana  
Fuente: elaboración propia, imágenes Google Earth

La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana

PARQUE NATURAL RIO NEGRO



PARQUE LINEAL SARMIENTO



PARQUE LINEAL DEL TREN



PARQUE LINEAL SOBERANIA/ MALVINAS

#### 4.2. Identificación de conectores urbanos

En la escala municipal, en la zona central de la ciudad de Resistencia, adoptando el criterio de la existencia de diferentes dimensiones (BORJA, 2003), es posible definir un sector “clásico” o central, donde se origina la ciudad, que conforma el sector histórico, asiento de los elementos significativos (plaza central, casa de gobierno, iglesia catedral, edificios administrativos, sede municipal), donde paulatinamente se evidencian diferentes zonas: institucional, administrativa, bancaria, comercial y en franca disminución la actividad residencial. Existe especialización de sectores, tanto comerciales como administrativos y también, a veces superpuestos, sectores culturales definidos que pueden conformar circuitos o itinerarios de interés, por alojar elementos patrimoniales posibles de ser visitados. En esta escala la comunicación y conexión se establece por calles, avenidas y peatonales.

Actualmente en la ciudad existen ejemplos de especialización de conectores. El criterio de emplazar obras de arte en calles y avenidas, en principio en el área central definida por las ocho avenidas equidistantes de la plaza principal, generó una propuesta del municipio denominada “Sendero de las Esculturas”, que define dos itinerarios posibles de recorrido peatonal por cada una de las 98 esculturas señaladas que forman parte de las 154 obras del macrocentro, seleccionadas entre las más de 600 que enaltecen el patrimonio de este verdadero museo a cielo abierto que son las calles de nuestra ciudad.

Esta propuesta se une a otra, efectivizada, de una “peatonal” en cuatro cuadras de la principal arteria comercial, hoy un espacio recuperado para el peatón, con sectores de estar, obras de arte, inclusión del verde y un primer intento de regularizar los bordes de ese espacio público, antes asolado por cartelería comercial diversa y agresiva, columnas en sectores inconvenientes y diferentes inclusiones de elementos y actividades ilegales que lo degradaban y *caotizaban*. Esta especialización de ejes, para actividades culturales y recreativas, con definición de itinerarios y varios trayectos definidos solamente por elementos escultóricos en el espacio público es una muestra de la búsqueda de una ciudad más cohesionada y respetuosa de las necesidades de esparcimiento de una creciente población metropolitana.

Pero estas propuestas son mínimas si se considera la extensión del suelo urbanizado, por ello se consideraron otras calles y avenidas que son posibles de rediseñar e integrar en corredores verdes, comunicados integralmente, a escala metropolitana, municipal y barrial, definiendo además las características como culturales, culturales-recreativas o solamente recreativas, atendiendo al tipo de equipamiento y elemento patrimonial posible de ser incluido en cada recorrido.



Del relevamiento realizado, se seleccionaron ejes conectores posibles de integrar corredores verdes, de conformar parques lineales que conecten zonas con valor cultural, patrimonial o recreativo de la ciudad y además posibles de extenderse a barrios de la periferia con el objetivo de mejorar la integración de zonas, completar su equipamiento urbano y consolidar su pertenencia a un área metropolitana más conectada y accesible.

Debemos considerar que dichos ejes deben ser, en principio, accesibles, conformar una red propia, pero además con conexiones a medios de transporte público, que garanticen una fluida conexión vehicular, pero otorguen prioridad a la circulación de peatones y bicicletas. La circulación peatonal debe garantizar el libre desplazamiento de todo tipo de usuarios, planteándose que carezca de barreras urbanas en todo el recorrido, con cruces seguros y en lo posible a nivel en todos los casos.

Se deben diseñar itinerarios amenos y con intervalos o trayectos que brinden confort, seguridad, planteando zonas de descanso en buen estado de conservación. Se deben proyectar recorridos de arte y esculturas, si en sus circuitos terminales se encuentra algún edificio ancla que sea interesante de recorrer, permanecer o conocer (museo, galería de arte, casa de cultura, etc.), o bien trayectos de interés para deportistas o niños, con finalización en parques, juegos infantiles, sectores de camping, deportes al aire libre, entre otros.

Es posible diferenciar ejes recreativos factibles de integrarse a ejes verdes metropolitanos o parques lineales, que unan circuitos de interés (río-lagunas-parques-plazas-plazoletas) donde se planteen recorridos en bicicleta, paseos peatonales y desarrollo de actividades deportivas con zonas de práctica de ejercicios, zonas de juegos activos y pasivos (juegos de mesa, ajedrez). Deben poseer lugares de estar o zonas de descanso con sombra, lugares donde sentarse, mobiliario urbano indispensable (basureros, bebederos) y estar iluminados convenientemente.

Los ejes culturales en este caso toman como base el Sendero de las Esculturas y unen un circuito eminentemente cultural del área central con otro circuito caracterizado por contar con el Museum y la sede de la Fundación Urunday. También es posible encontrar expansiones a sectores barriales con lugares de interés (escuela, centro recreativo, capilla) e incluir en este eje a edificios de valor patrimonial, equipamientos relevantes o ejemplos de arquitectura contemporánea destacables. Asimismo, se pueden plantear en algunos sectores funciones educativas (conocimiento de la vegetación autóctona) o distintas normas que

La infraestructura verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana

regulan la circulación urbana (normas de tránsito, señalética preventiva), como también hechos históricos o personajes que forman parte de la historia de la ciudad.

Si en algunos sectores se unen ambos ejes conformando un eje cultural-recreativo, su diseño debe aunar ciertas características de cada uno, contar con un sector eminentemente peatonal y con exposición de esculturas y una secuencia de zonas de descanso, con un recorrido de bicisendas y sectores de práctica deportiva o recreativa.

Estos ejes se deben pensar no solo con dos actividades (circular y estacionar), sino como un espacio urbano de pluralidad de actividades, donde se deben organizar los diferentes flujos circulatorios: vehicular, peatonal, de bicicletas y motos, como también los lugares de estacionamiento. En todos los casos se debe priorizar el tránsito peatonal sobre el motorizado, luego el más amigable: el tránsito en bicicleta y el transporte público.

Para sectorizar cada sector se usarán cordones, pilones, cambios de solados o de colores. En ellos debe quedar claro y ordenado cada sector funcional, el destinado al peatón, al ciclista, a la ubicación de equipamiento urbano o de vegetación. En las esquinas no deben existir elementos que tapen las visuales, que confundan los colores o que tapen las señales. Se deberían unificar, en los diferentes ejes, los equipamientos y luminarias, para que no sean un muestrario de diferentes diseños. Utilizar materiales perdurables y a prueba de vandalismo, pues la reposición o mantenimiento son siempre costosos. Se debe poner un solado duradero, de fácil mantenimiento, atendiendo a que esas superficies deben ser continuas y sin desniveles. En los sectores de permanencia se deben regular convenientemente las superficies, para no excederse en solados innecesarios.

Con respecto a la vegetación, si bien se tiende a la unificación de las especies arbóreas, no es conveniente colocar una sola especie, sino varias diferentes, siendo recomendable doce ejemplares por cuadra (RUCHESI, 1999). Los beneficios para nuestro clima son muchos, ya que el arbolado contribuye a disminuir las altas temperaturas y a evitar el calentamiento de los sectores pavimentados, lo que amortigua el escurrimiento de las aguas en lluvias abundantes y también los ruidos ambientales. No es costumbre plantar árboles frutales, pero en algunos sectores es posible su inclusión, ya que sería didáctico conocerlos y verificar sus bondades.

En lugares destacados es conveniente colocar palmeras y evitar la utilización de arbustos o flores, por su mantenimiento. Se deben elegir especies autóctonas, sin un sistema radi-

cular muy extenso, pues complican la ubicación de las líneas de infraestructura que van enterradas, preferentemente de rápido crecimiento, y tener en cuenta el desarrollo adulto, para dimensionar su altura y copa en atención al lugar que deben tener en la vía urbana y de las funciones que deben cumplir: estética, funcional, para sombra, para cerrar un espacio, para definir un acceso, etc.

El uso de señalética debe ser medido, pertinente y actualizado. Debe ser normalizado, y su ubicación no debe interferir con la ubicación de esculturas, mobiliario urbano, especies vegetales o semáforos.

Estas consideraciones acerca de las características y criterios para el diseño de estos espacios se realizan en el entendimiento de que, si bien es cierto que un buen entorno físico se valora a partir de la relación que establezcan las personas con los lugares, esta relación no es solamente sociológica. Al contrario, se ha hecho evidente en diferentes autores como GEHL (2006), LYNCH (1960) y SOLÁ-MORALES (1999) el contenido físico, material de esta aproximación. Así, las cualidades físicas de una ciudad y un territorio metropolitano permiten que las personas usen los diferentes espacios y los apropien, pues ellos tienen un determinado significado para su cultura y su idiosincrasia.

En función de lo dicho anteriormente se efectuaron recomendaciones, dispuestas en siete ítems con objetivos y estrategias conexas. Estas metas, objetivos y estrategias representan un concepto amplio con la idea de presentar un modelo de IV para el área en estudio.

#### 1. Transporte

- Proporcionar corredores verdes que los peatones, los ciclistas y otro tipo de movilidad puedan utilizar para desplazarse de un sitio a otro como alternativa al uso de vehículos a motor.
- Proporcionar corredores verdes que conecten las plazas, parques, escuelas, bibliotecas, lugares de trabajo, centros comerciales y otros lugares de interés para la población.
- Identificar y planificar los caminos existentes que deben ser ampliados o modificados para la incorporación de las bicicletas y los peatones.
- Considerar en el diseño el acceso universal, con el fin de garantizar el uso a cualquier usuario.

## 2. Seguridad

Diseñar un sistema de IV que maximice la seguridad de los espacios verdes y a los usuarios del sistema.

## 3. Recreación / Salud/ Deportes

- Diseñar la IV para que sea un recurso recreativo que ofrezca la oportunidad de realizar ejercicios al aire libre.
- Facilitar el acceso a las diferentes áreas verdes existentes y a las áreas futuras de recreación y práctica de deportes al aire libre.
- Informar al ciudadano sobre la importancia del uso de los corredores verdes y su implicancia en mantener estilos de vida saludables.

## 4. Educación

Educar a la comunidad sobre la importancia de conservar el medio ambiente y sobre la necesidad y los beneficios de la IV.

- Aumentar la conciencia pública sobre la importancia de las áreas verdes, la conservación de los ríos y las lagunas.
- Utilizar el sistema de espacios verdes como un aprendizaje de la vida al aire libre y para el uso comunitario en forma prioritaria.
- Proporcionar información utilizando marcadores en los corredores de importancia histórica.
- Proporcionar mapas con información del corredor, longitud, dificultades, restricciones y servicios.

## 5. Económico

- Utilizar el sistema de IV como una herramienta más para dar a conocer las ciudades pertenecientes al área metropolitana.
- Utilizar la IV para complementar y mejorar los lugares turísticos.
- Analizar los beneficios económicos de la IV, como el aumento del valor de la tierra que se encuentra contiguo a una vía verde y los beneficios para la localización de nuevas empresas en la región.
- Establecer un mecanismo para garantizar la continuidad en el mantenimiento de los corredores verdes, analizando la posibilidad del uso de voluntarios para su mantenimiento.

- Analizar la factibilidad de utilizar incentivos fiscales u otros medios para estimular a los individuos y a las empresas a donar tierras destinadas a acrecentar el espacio verde, a financiación o a provisión de materiales para su mejora y mantenimiento.
- Establecer procedimientos para que los desarrolladores inmobiliarios proporcionen donaciones de terrenos o derechos de paso para concretar la conexión y garantizar el funcionamiento del sistema de vía verde.
- Explorar y analizar fuentes de financiación de vías verdes en otros países que puedan adaptarse al área en estudio.

#### **6. Medio Ambiente**

- Alentar a las diferentes localidades que comprenden el área en estudio para incluir la IV como estrategia de reducción de las inundaciones en el AMGR.
- Desarrollar una estrategia de toda el área para proteger los sitios de reserva, las lagunas y otros espacios abiertos, además de un programa de mitigación para hacer frente a recursos que se han visto alterados por el desarrollo urbano- Promover las vías verdes como alternativa a un modo de transporte que puede ayudar a reducir la contaminación ambiental.
- Utilizar las zonas adyacentes a las vías verdes como áreas naturales para proteger, mantener o restaurar la flora y la fauna del lugar.
- Utilizar las vías verdes como zonas de amortiguación entre las zonas urbanizadas y los espacios abiertos.

#### **7. Gestión**

- Realizar un plan a nivel regional que incluya la planificación de un sistema de vías verdes y su implementación.
- Establecer normas para el diseño, utilización y mantenimiento del sistema de vías verdes.
- Asegurarse de que exista una estructura organizativa para la ordenación del territorio, la implementación y operación de vías verdes en el Gran Resistencia.
- Establecer una organización sin fines de lucro para lanzar una campaña de sensibilización pública, programas de voluntariado y recaudación de fondos que posibiliten gestionar vías verdes a nivel metropolitano.
- Seleccionar un proyecto de vía verde piloto y ver su aplicación.

## 6. CONCLUSIONES

El estudio nos permitió entender la importancia de considerar las zonas verdes como una red de espacios libres, espacios de continuidad, que conectan y dan acceso a diversos lugares, que forman una trama urbana permeable, donde existen encadenamientos de espacios, y que estos vayan armando una estructura urbana legible. Donde la movilidad, sea peatonal o vehicular, se plantee sin barreras ni desequilibrios; con ausencia de niveles marcados abruptamente y donde exista predominio de una superficie invariable sobre la cual desplazarse. Donde las nuevas aperturas viarias que deben dar continuidad al trazado existente sean ejes que permitan la transversalidad antes que la separación, puentes que salvan barreras, calles reurbanizadas que se adapten a los desniveles topográficos configurando una superficie continua, segura y amena que jerarquice estos espacios.

Sin embargo, sigue siendo tarea pendiente, en la planificación de muchas de nuestras ciudades, la construcción de una red de espacios libres diversa e íntimamente relacionada, que favorezca el acceso de la población a lugares de disfrute público.

Por otro lado, podemos decir que la incorporación del concepto de IV en el proceso de planificación, en cualquier nivel (regional, municipal, barrial), es un reto que se debería llevar a cabo. Según diferentes estudios, es incalculable el valor que tiene esto si queremos tener un desarrollo sustentable.

El sistema de EV es más que una alternativa de transporte e instalaciones recreativas: son espacios abiertos que proveen lugares al aire libre para el descanso, la recreación; son aulas abiertas de educación ambiental, para que los ciudadanos cuiden los árboles, el agua, la fauna y la flora. La idea es no solo abordar la infraestructura física, sino dotar a la población de lugares de recreación alternativos, que brinden bienestar (relacionando la salud y deporte), donde se preserven los recursos naturales y se potencie el desarrollo económico sostenible.

Por ello debemos entender los EV urbanos como infraestructura, considerando su importancia en la preservación de los recursos naturales para futuras generaciones. Los esfuerzos de conservación no pueden ser fragmentados, desorganizados y “reactivos”, pues el resultado es un crecimiento urbanístico también fragmentado y desorganizado.

Se debe también entender que el medio natural tiene lógicas que el medio material debe respetar y adecuar para que sean beneficios y no dificultades a veces insalvables y conflictivas para la trama urbana y, por ende, para la vida cotidiana de una ciudad.

La necesidad de las zonas verdes y espacios libres como garantes de la presencia de la naturaleza en la ciudad tiene su justificación en motivos muy diferentes. Según ROS ORTA (2007) y FARIÑA TOJO (2007), las áreas verdes ornamentan la ciudad, equilibran el paisaje urbano, proporcionan espacios recreativos para la expansión de la población favoreciendo el contacto de esta con la naturaleza, reducen la contaminación ambiental, ya que las hojas sirven para el depósito de las partículas contaminantes en suspensión, sirven como filtro y freno de la velocidad del viento, amortiguan el ruido de baja frecuencia, proporcionan espacios adecuados para el desarrollo de la vida animal, reflejan los cambios estacionales a lo largo del año, incorporan el color verde de la naturaleza en el ámbito urbano y actúan como descontaminantes visuales de tantos desaciertos estéticos de la ciudad.

La protección de los parques y otros espacios abiertos requiere, además, la implantación de una política de protección ambiental clara y firme, en la cual no haya espacio para que intereses económicos-locales, regionales o internacionales estén por encima de la protección del entorno natural.

Los aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos en relación con la IV a nivel internacional analizados fueron el punto de partida para entender cómo se ha venido configurando el fenómeno en distintas ciudades del mundo, y trabajar sobre las posibilidades de plantearlo en el AMGR, con un enfoque colaborativo e interdisciplinar. Las investigaciones realizadas hasta la fecha sobre este asunto han puesto de manifiesto que hay que gestionar un mayor diálogo entre los planificadores, gobiernos, promotores y el público, ya que la cooperación entre los diferentes actores es fundamental para su desarrollo.

Se cree pertinente que las propuestas estratégicas que implementar en el Gran Resistencia deben incluir la realidad presente en un territorio más vasto y de mayor escala, que permita superar las condicionantes o limitantes de su actual situación. Además es necesario concebir el espacio verde urbano como un sistema interconectado que se debe proteger y manejar de forma responsable por los beneficios que provee a la ciudadanía y al ambiente, y reconocer que la conexión entre las áreas naturales es de fundamental importancia para garantizar el desarrollo sustentable del territorio.

Finalmente, la IV debe ser considerada tan importante como las otras infraestructuras, ya que puede ser un componente de mucho valor en la renovación de nuestro entorno.

## BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J.** (2003) *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial.
- BENEDICT, M., McMAHON E.** (2006) *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities*. The Conservation Fund.
- BRAVO RIVERA, S.** (2003). “La infraestructura verde, los parques y su relación con la recreación y la educación”. *Congreso Infraestructura Verde y Nuestros Parques* (pp. 102-106). Puerto Rico: Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico. Centro de Estudios Para el Desarrollo Sustentable (CEDES).
- CASTELL, C., BELTRAN, A., & MARGALL, M.** (2003). “El sistema d’informació territorial de la xarxa d’espais lliures (SITXELL) de la provincia de Barcelona”. En: R. Folch, *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación* (pp. 159-177). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- COMPAÑÍA DE PARQUES NACIONALES DE PUERTO RICO, C. D.** (2004) *Infraestructura Verde y Nuestros Parques*. Puerto Rico: Escuela de Asuntos Ambientales y Universidad Metropolitana.
- DIOS LEMA, R.** (2008) *Propuesta de implantación de una red primaria de vías verdes en Vitoria- Gasteiz. Una estrategia territorial*. Vitoria-Gasteiz: Centro de estudios ambientales de Vitoria- Gasteiz.
- DOMÈNECH, M.** (2003). “La planificación y gestión de los espacios libres en la provincia de Barcelona”. En: R. Folch, *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación* (pp. 179-190). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY** (2014). “Spatial analysis of green infraestructura in Europe”. EEA Technical report N.º2. European Environment Agency, Dinamarca.
- FARIÑA TOJO, J.** (2007). *La ciudad y el medio natural*. AKAL, Madrid.
- GEHL, J.** (2006) *La humanización del espacio urbano*. Barcelona, Reverte.
- GUTIÉRREZ PUEBLA, J.** (1986). *La ciudad y la organización regional*. Cíncel, Madrid.
- HEREDIA, C.** (2012). “Infraestructura verde: un espacio para la innovación de la cubierta vegetal”. Tesis de maestría. Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica. Madrid, España.
- LINCH, K.** (1960). *La imagen de la ciudad*. Barcelona, Gustavo Gili.

**MONTANER, J.** (1999). “El modelo Curitiba: movilidad y espacios verdes”. *Ecología Política* (17), 126-131.

**ROS ORTA, S.** (2007) *Planificación y gestión integral de parques y jardines*. Ediciones Mundi- Prensa, Madrid.

**RUCESI, José Alberto** (1999). “Propuesta de ordenación del arbolado urbano de la ciudad de Resistencia”. Tesis de Maestría en Gestión Ambiental, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste. Argentina.

**SALVADOR PALOMO, P.** (2004) *La planificación verde en las ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.

**SOLA- MORALES, M.; LLOBET J; BELLMUNT, J.** (1999). *El projecte urba, una experiència docent*. Barcelona, ediciones UPC.

**THE CONSERVATION FUND. THE AMERICAN GREENWAYS PROGRAM. VA.** (s. f.). Recuperado el 17 de marzo de 2011, de [www.conservationfund.org](http://www.conservationfund.org).



## ARTÍCULOS ARBITRADOS

### SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOCIOECONÓMICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA SOCIAL. EL CASO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ARGENTINA)

**Ana Laura Elorza**

Licenciada en Trabajo Social y doctora en Ciencias Sociales (UNCuyo). Becaria posdoctoral CONICET, Instituto de Investigación de la Vivienda y Hábitat de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Docente de la Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba. [analauraelorza@hotmail.com](mailto:analauraelorza@hotmail.com).

### Resumen

En los últimos años el estudio de la segregación residencial se ha renovado, ya que se estaría profundizando, con un aumento de las consecuencias negativas en la calidad de vida material y simbólica de la población pobre segregada. La ciudad de Córdoba (Argentina) ha sostenido la estructura de desigual apropiación de los grupos sociales según su condición socioeconómica, en la que la mayoría de la población de bajos ingresos reside en las áreas periféricas con menores oportunidades para el desarrollo de actividades y de acceso a servicios y equipamientos sociales. Se analiza la incidencia de las políticas públicas de vivienda social en la dinámica del fenómeno de la segregación residencial socioeconómica en esta ciudad durante el período 2001-2008, con énfasis en la localización de los proyectos habitacionales en la periferia, la homogeneidad social de la población destinataria y la denominación estigmatizadora de esos nuevos barrios.

### Palabras clave

Segregación residencial socioeconómica, política de vivienda social, pobreza.

### Abstract

#### **Public Housing Policy and Socioeconomic Residential Segregation in the City Of Córdoba (Argentina)**

In recent years the study of residential segregation has been renewed, because segregation is increasing with a consequent increase of its negative consequences on the quality of material and symbolic life of the segregated poor. The city of Cordoba (Argentina) has maintained the structure of unequal appropriation of residential areas by social groups according to their socioeconomic status, in which most of the low-income population is living in outlying areas with fewer opportunities for the development of activities and access to social services and facilities. The impact of public policies on social housing in the dynamics of the phenomenon of socioeconomic residential segregation in this city is analyzed for the period 2001-2008, emphasizing the location of housing projects in the periphery, the social homogeneity of the target population and the stigmatizing designation of these new neighborhoods.

### Keywords

Socioeconomic residential segregation, social housing policy, poverty.

## 1. INTRODUCCIÓN

El tema de la segregación residencial ha sido abordado desde distintas perspectivas teóricas desde inicios de la Escuela de Chicago con los aportes de ROBERT PARK. Sin embargo, en la década de los 90, a partir de la constatación de los impactos de la reestructuración del modelo de acumulación capitalista en las estructuras urbanas de las ciudades, este fenómeno toma una renovada relevancia; distintos investigadores destacan la profundización de la segregación residencial como un nuevo rasgo de las metrópolis (HARVEY, 2000; DAVIS, 2006; BORJA 2007, entre otros).

En América Latina, a pesar de que sus ciudades se caracterizaron desde su conformación por ser segregadas (JARAMILLO, 1999; SABATINI, 2003, 2004), a partir del proceso de reestructuración capitalista y la implementación de políticas de corte neoliberal, el análisis de este fenómeno se retoma, ya que estaría creciendo su escala geográfica y el aumento de las consecuencias negativas en la calidad de vida material y simbólica de la población pobre segregada (SABATINI, CÁCERES Y CERDA, 2001; RODRÍGUEZ Y SUGRANYES, 2005; BRAIN Y SABATINI, 2006).

Al igual que la mayoría de las ciudades, la ciudad de Córdoba (Argentina) se ha caracterizado desde sus inicios por la desigual apropiación del espacio según la condición socioeconómica de los grupos sociales. A medida que la ciudad fue extendiéndose, en paralelo con el crecimiento poblacional, la configuración de nuevas formas de estratificación social y el valor del suelo urbano, se complejiza el fenómeno de segregación residencial socioeconómico (SRS); sin embargo, se ha sostenido la tendencia de que la mayoría de la población de bajos ingresos resida en las áreas periféricas, históricamente conformadas con menor oferta urbana, que se traduce en menores oportunidades para el desarrollo de actividades (laborales, educativas, culturales, etc.) y de acceso a servicios y equipamientos sociales.

Resultados de un estudio reciente nos permiten identificar la dinámica que ha tenido la SRS en esta ciudad durante los años 2001-2008, cuando se ha profundizado la concentración de los grupos de altos ingresos en una zona específica de la ciudad (en el sector del área central y del eje noroeste), mientras que los grupos de bajos ingresos se localizaron en la zona periférica de la ciudad (MARENGO Y ELORZA, 2014, ELORZA, 2014). En este artículo nos interesa identificar la incidencia de las políticas públicas de vivienda social en el desarrollo de este fenómeno durante ese período, dado que se ha desarrollado una fuerte política de vivienda social, el programa *Mi casa, Mi Vida*, en el marco del cual que se han

*1. Hace referencia a asentamientos urbanos que se configuraron a través de ocupaciones individuales (familiares) de tierras fiscales o privadas. En el contexto de surgimiento, el término “emergencia” hacía referencia a una residencia transitoria para las familias pobres hasta que pudieran acceder a un trabajo con salario justo y a una vivienda adecuada. Se convirtió en un “eufemismo cuando su carácter de emergencia, es decir, transitoria, se transformó en definitiva y dio paso a la designación popular de villa miseria” (ZILLOCCI, 2007: 73).*

producido erradicaciones de setenta villas de emergencias<sup>1</sup> y traslados a treinta y nueve nuevos barrios, en su mayoría localizados en la periferia de la ciudad.

Desde los ámbitos académicos y las organizaciones sociales se advierte sobre la profundización de la segregación residencial de la población de las villas. La hipótesis que sostenemos es que los proyectos de vivienda social implementados a través de políticas de vivienda social han incidido en la intensificación de la SRS y refuerzan las condiciones de reproducción de la pobreza de la población destinataria.

En este sentido, para el análisis de las vinculaciones entre la dinámica de la SRS y la política pública de vivienda social, este trabajo se estructura de la siguiente manera: primero, desarrollamos la conceptualización de la categoría conceptual de la SRS y la identificación de los factores que contribuyen a su producción y reproducción; segundo, presentamos una exploración de los antecedentes de estudios que dan cuenta de la incidencia de las políticas públicas de vivienda social y la SRS, haciendo hincapié en los aportes de académicos de la región latinoamericana. En tercer lugar, realizamos una descripción de la metodología empleada y el análisis de la dinámica que ha tenido la SRS en la ciudad de Córdoba durante el período estudiado. En cuarto lugar, indagamos sobre la modalidad de tratamiento del problema habitacional de los sectores de bajos ingresos desde las políticas públicas de vivienda social, en especial, la ejecución del *Programa Mi Casa, Mi Vida* implementado por el gobierno provincial y la incidencia de esta operatoria en la producción y dinámica de la SRS. Por último, presentamos una breve síntesis de los aspectos abordados en el trabajo y las conclusiones a las que arribamos.

## 2. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y LOS FACTORES QUE CONFIGURAN SU PRODUCCIÓN

SABATINI (2004) entiende a la segregación residencial como la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo se definan las diferencias sociales. Por lo tanto, consiste en una relación espacial: de proximidad territorial o de separación entre personas pertenecientes a un mismo grupo social.

A diferencia de los estudios sobre la segregación socioterritorial en Europa y Estados Unidos que han estado vinculados con la segregación residencial racial y étnica (MASSEY y DENTON, 1988; BOURDIEU, 1999; WACQUANT, 2001; 2007; ARBACI, 2008), la preocupación

por el análisis de este fenómeno según la condición socioeconómica de la población es prioritariamente de nuestra región (RODRÍGUEZ VIGNOLI, 2001; SABATINI, 2003). Esta diferencia de analítica se puede vincular con las determinaciones histórico-sociales que han ido confluyendo en la producción de las ciudades de los distintos continentes.

La segregación residencial presenta tres dimensiones para su examen: 1) el grado de concentración espacial de los grupos sociales (en términos de localización urbana), 2) la homogeneidad que presentan las diferentes áreas de la ciudad en términos de su composición social y 3) la percepción que las personas tienen de la segregación, como fenómeno espacial. SABATINI (2004) explica que las dos primeras dimensiones hacen referencia al aspecto objetivo de la segregación, aunque cada una capta una arista distinta del fenómeno, mientras que la tercera se relaciona con aspectos subjetivos. En el presente trabajo, si bien se reconoce la importancia de esta última dimensión, enfocamos el análisis en la dimensión objetiva, vinculada con la manifestación de la segregación en el territorio.

RODRÍGUEZ VIGNOLI (2001) refiere que en las dos primeras dimensiones hay una cierta superposición, ya que la localización de un grupo determinado en una cierta área implica la configuración de un área homogénea. Sin embargo, la distinción de estas dos dimensiones tiene sentido. La primera tiene lugar cuando algún grupo social registra un sesgo residencial global, es decir, todos (o la gran mayoría) de sus miembros se localizan en una zona determinada del territorio, sin importar si en dicha zona hay otros grupos sociales. Esta segregación por localización de grupo opera cuando, en una situación en la que hay varios grupos sociales, uno o más no están dispersos por el territorio, sino que se encuentran concentrados en una zona específica. En cambio, la segunda dimensión, que puede denominarse por exclusión, atañe a la ausencia de mezcla o integración de grupos sociales en espacios comunes. En esta dimensión de la segregación, un grupo social no se mezcla con el resto aunque esté diseminado en varias partes de la ciudad. Así se originan zonas homogéneas en un contexto heterogéneo, lo que probablemente dificulta la interacción con otros grupos sociales.

SARAVI (2008) enriquece el análisis aclarando que cuando hablamos de la segregación en términos de la distribución de la población en el espacio, del nivel de concentración de determinados grupos en ciertas áreas de la ciudad o del grado de homogeneidad social que presentan áreas específicas no se trata simplemente de un criterio de diferenciación, sino al mismo tiempo de un criterio clave de jerarquización y, más específicamente, de desigualdad social.

Más allá de estas definiciones conceptuales, para poder comprender este fenómeno debemos remitirnos a los factores que intervienen en su generación y los procesos producidos en los últimos años que estarían dando cuenta de una profundización de la segregación en las ciudades, en especial, en América Latina. JARAMILLO (1999) sostiene que las diferencias entre los lugares de residencia de los grupos de altos ingresos y los otros grupos sociales eran abismales, y esa alteridad también se expresaba en separación espacial, como lo atestiguan los mencionados cinturones de la miseria, barriadas y barrios bajos; pero hasta cierto punto se compartía el uso del espacio central en la ciudad y había una localización de los diferentes grupos relativamente contigua.

Sin embargo, en las últimas dos décadas, con el crecimiento de las ciudades, los cambios sociales traducidos en nuevas preferencias residenciales de los grupos de altos ingresos, el aumento de los precios de la tierra y las dificultades de acceso a suelo urbano por parte de los grupos de menores ingresos podría decirse que la segregación se ha agudizado. Este autor destaca las diferencias de la manifestación de este fenómeno en las ciudades de la región en comparación con las ciudades estadounidenses (donde se habla del modelo “rosquilla”) y las europeas.

En las metrópolis latinoamericanas la separación entre los grupos de diversos ingresos es más acentuada; los grupos más ricos siguen un comportamiento de autosegregación en sus funciones residenciales con rasgos particulares: las islas de opulencia siguen una pauta de periféricación que generalmente sigue una sola dirección (cono de altos ingresos), y el nodo de estos asentamientos se desplaza hacia la periferia en una fuga continua hacia sitios cada vez más alejados, con una acentuada dicotomización socioespacial como resultado (JARAMILLO, 1999).

En este proceso, el rol del mercado de suelo y de la acción estatal es central. Por un lado, el mecanismo de los precios del suelo juega un papel decisivo en la segmentación social del espacio, ya que garantiza el acceso exclusivo de grupos privilegiados a territorios positivamente connotados con cualidades paisajísticas de interés, por lo general promovidos desde las estrategias de *marketing* de los desarrollistas inmobiliarios.

Por otro lado, el Estado interviene en la producción de la segregación residencial socioeconómica, ya sea de manera directa, a través de la localización de la población de bajos ingresos en áreas periféricas de la ciudad por medio de las políticas de vivienda, o de manera indirecta, por su injerencia en la definición del precio del suelo urbano, a través

de la reglamentación urbana de uso de suelo y la modalidad de edificación, la producción de obra pública, el desarrollo de políticas habitacionales (JARAMILLO, 1999; SABATINI, 2003; HIDALGO DATTWYLER, 2007).

No obstante, muchas veces estos condicionantes (el precio de la tierra y las normativas urbanas) no son suficientes para sostener el proceso de segregación de los grupos de altos ingresos, lo cual ha conducido a su reforzamiento mediante instrumentos más explícitos: la clausura física de sus espacios, a través de productos residenciales cerrados como los *countries*, condominios de torres en altura, etc. (JARAMILLO, 1999: 120). CALDEIRA (2010) expone que la opción de la elite de substituir los espacios públicos y urbanos tradicionales por nuevos espacios privatizados es justificada por el temor a la violencia delictiva. La privatización y las fronteras rígidas (materiales o simbólicas) que fragmentan el espacio sirven para mantener separados los grupos; estas separaciones se van creando de diferente forma (con muros, con dispositivos de diseño, la desconfianza, el miedo a la delincuencia), tienen como consecuencia la discriminación y criminalización de los más desfavorecidos y contribuyen de esta manera a la producción de los estigmas territoriales.

### 3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA SOCIAL Y LA SRS

Es rica y diversa la producción de investigaciones referidas a la relación entre política pública de vivienda social y la producción de la segregación residencial por la condición socioeconómica de la población en las ciudades de América Latina. Si bien históricamente las políticas de vivienda social han sido criticadas por la localización de los proyectos habitacionales en áreas periféricas y con limitaciones en el acceso a los servicios públicos y equipamientos sociales y culturales (YUJNOVSKI, 1984; PRADILLA COBOS, 1987), en las últimas décadas, a partir de las transformaciones ocurridas en las ciudades como consecuencia de los cambios en el régimen de acumulación capitalista y la orientación de las políticas habitacionales, estos problemas se han reforzado.

Por la prevalencia de la lógica del mercado en las políticas de vivienda operada por las grandes empresas del negocio inmobiliario, en el que prima el objetivo de mayores ganancias, la localización de los proyectos habitacionales está cada vez más alejada de los sectores de centralidad, con superficies mínimas habitables, peor calidad constructiva de las viviendas, conjuntos de gran tamaño y mayores estigmas por ser residentes de barrios de vivienda social.

2. El autor menciona que el déficit disminuyó de 888.681 unidades en 1992 a 450.000 en el año 2000.

HIDALGO DATTWYLER (2007) plantea que lo novedoso de la política de vivienda desarrollada en las últimas décadas en Chile es que los nuevos proyectos habitacionales ya no se encuentran en la periferia de la ciudad motorizando la expansión urbana, sino que estos conjuntos se levantan en espacios distantes de la mancha urbana, tanto en el medio rural como en las ciudades menores existentes en los confines de las grandes conurbaciones. Esta política, si bien ha tenido como resultado una importante disminución del déficit habitacional<sup>2</sup>, ha traído aparejada una serie de externalidades en las ciudades chilenas, que se manifiestan en procesos de segregación social y fragmentación física del espacio urbano (RODRÍGUEZ Y SUGRANYES, 2005; BRAIN Y SABATINI, 2006).

En México, la política de vivienda social producida desde los años 90 también se ha caracterizado por la activa participación del sector inmobiliario privado; su intervención no fue solo en la construcción de viviendas, sino también en la adquisición del suelo, su urbanización, la construcción de viviendas, la promoción e, incluso, los mecanismos de financiamiento, en los que se instauró un sistema predominantemente privatizado y mercantilizado (ESQUIVEL, MAYA Y CERVANTES, 2005). Esto ha tenido como correlato la construcción de megaproyectos residenciales de gran superficie y elevado número de viviendas (RODRÍGUEZ CHUMILLAS, 2006), emplazados en municipios distantes de las grandes ciudades del país, sin una adecuada previsión para la dotación de servicios urbanos y comunitarios, ya que los promotores inmobiliarios se limitan a proporcionar solo los elementos mínimos indispensables para cumplir con la normativa establecida.

En Argentina, un informe del Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD) (2009) analiza el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica y plantea los límites de las políticas habitacionales desarrolladas en los últimos quince años, ya que los distintos programas no inciden en la composición social de los barrios, que siguen habitados por población con alto grado de vulnerabilidad, lo cual trae aparejadas condiciones de reproducción de la pobreza.

En el ámbito de la ciudad de Córdoba, distintos estudios sobre las políticas de vivienda social de erradicación de villas desarrolladas durante las últimas tres décadas muestran que la nueva localización de los conjuntos habitacionales dirigidos a la población de bajos ingresos se ha realizado en la periferia, atendiendo a una oferta de parcelas para ser urbanizadas de poco valor, una oferta accesible, con un bajo costo (MARENGO, 2004; TECCO Y FERNÁNDEZ, 2005; MARENGO Y ELORZA, 2009, 2014).

Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social.  
El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)

En resumen, podemos decir que en los estudios realizados en diferentes ciudades de la región se identifican ciertos rasgos constantes de las políticas de vivienda social, pero profundizados por el rol del Estado como garante de la supremacía del mercado del suelo e inmobiliario, en las que cada vez más la localización de los proyectos de vivienda es periférica, lo que ha devenido en profundos problemas, como el aumento de las distancias respecto de los lugares de servicio, la desestructuración de las redes sociales primarias y secundarias como consecuencia de la inadecuada localización en los límites de la gran ciudad y la construcción de territorios socialmente homogéneos, lo que reduce las posibilidades de interacción entre grupos sociales y dificulta la reproducción social de los sectores de bajos ingresos.

#### 4. LA SRS EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Desde su conformación, la ciudad de Córdoba se ha caracterizado por ser segregada, primero, marcando diferencias entre el espacio central —territorio de los colonizadores españoles— y la periferia —territorio de los pueblos originarios y de las actividades de servicios—. A medida que la ciudad fue extendiéndose, en paralelo con el crecimiento poblacional, la configuración de nuevas formas de estratificación social y el valor del suelo urbano, se complejiza el fenómeno de segregación residencial socioeconómico.

Para el estudio de la dinámica de la SRS durante el período 2001-2008, aplicamos una metodología cuantitativa; el análisis realizado es a escala de fracciones censales, lo que nos permitió identificar el comportamiento de las dimensiones objetivas de la segregación: la concentración espacial de los grupos sociales y la homogeneidad que presentan las diferentes áreas de la ciudad en términos de su composición social. Debido a que los censos nacionales de población y vivienda en Argentina no incorporan indicadores de medición de la segregación, se tomaron los años de estudio del jefe de hogar y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI por persona) como variables de segmentación socioeconómica, lo cual permite extrapolar la pertenencia social de los hogares en diferentes grupos socioeconómicos<sup>3</sup>.

El análisis del nivel de homogeneidad-heterogeneidad en las distintas subdivisiones territoriales (fracciones censales) se realizó a partir de la media de las variables seleccionadas y el cálculo estadístico de la varianza y el coeficiente de variación, que expresa la magnitud de la desviación estándar en función de la media de la distribución (ARRIAGADA Y RODRÍGUEZ, 2003). Para dicho cálculo se utilizaron datos secundarios: el Censo de Población Nacional

3. DUHAU (2013) menciona que para estratificar a los individuos u hogares, la mayor parte de los investigadores optan por recurrir a variables tales como ingreso, escolaridad, ocupación o bienes poseídos. La elección de la variable que establecemos se basa en el supuesto de que existe una correlación entre la educación del jefe de hogar y la probabilidad de obtener mayores ingresos familiares.

4. Se tomó este período dado que a la fecha de desarrollo de la investigación no se contaba aún con los datos procesados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

del año 2001 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) y el Censo Provincial de Población 2008.<sup>4</sup>

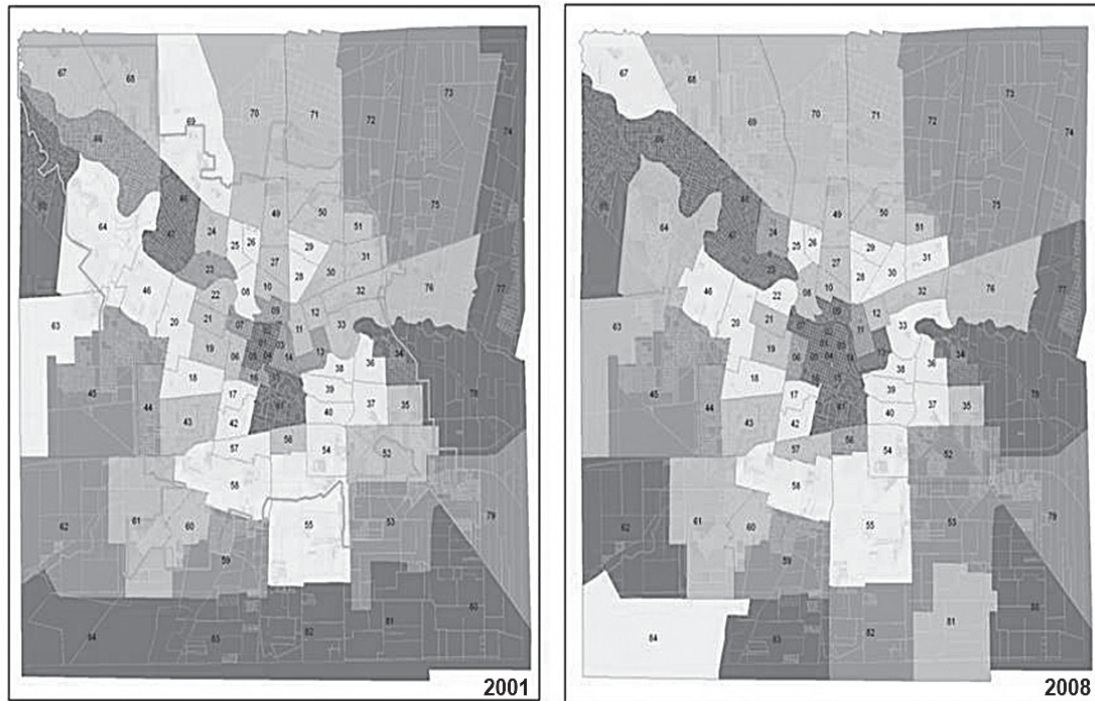
El procedimiento de medición de la segregación se dividió en dos instancias, en relación con cada una de las dimensiones objetivas de la segregación. Para conocer la concentración espacial de los grupos sociales en sectores de la ciudad, se calculó la media de años de estudios de los jefes de hogar y el valor del coeficiente de variación de cada unidad geográfica (fracciones censales) respecto de aquella para los dos cortes temporales (2001 y 2008). Con los resultados obtenidos, se realizó una clasificación en cuatro intervalos, según la intensidad del coeficiente de variación de la variable analizada por fracción. Es decir, se consideraron, en un primer intervalo, aquellos valores de variación comprendidos entre el 1 % y el 10 % (por encima y por debajo de la media), lo cual señala heterogeneidad en la distribución y, consecuentemente, un bajo valor de segregación. El segundo intervalo agrupa los valores comprendidos entre el 11 % y el 20 % (por encima y por debajo de la media), los cuales se consideran valores moderados de segregación. El tercer intervalo incluye valores comprendidos entre el 21 % y el 30 % (por encima y por debajo de la media), que se consideran valores altos de segregación. Finalmente, el cuarto intervalo abarca valores que superan el 30 % (por encima y por debajo de la media), que se consideran de muy alta segregación. Estos intervalos han sido representados en planos de la ciudad (figura N.º 1) a los efectos de identificar los sectores urbanos en situación de mayor concentración en los diferentes cortes temporales y analizar su dinámica.

Los resultados de este procedimiento demuestran un sostenimiento del patrón tradicional de segregación de las ciudades latinoamericanas; se identifica la distribución de la población en determinadas áreas de la ciudad: el área central se encuentra ocupada por los sectores de altos ingresos y su localización residencial se expande hacia el sector noroeste de la periferia de la ciudad conformándose un “cono de alta renta” (SABATINI, 2003); en el área intermedia de la ciudad se evidencia la mayor presencia de los sectores medios y en el área de la periferia, con excepción del eje noroeste, predomina la población de bajos ingresos.

El análisis comparativo según esta variable entre los cortes temporales 2001-2008 permite observar un comportamiento contradictorio de este fenómeno. Por un lado, se han ampliado las áreas de baja y moderada segregación (áreas amarillas y naranjas), lo que significa un mayor esparcimiento de la localización de los sectores de ingresos medios en la ciudad; el proceso de localización de los grupos de bajos ingresos ha tenido una dinámica de

Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social.  
El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)

SRS en la ciudad de Córdoba según Nivel de Años de Estudio de Jefe de Hogar



REFERENCIAS Desviación Estandar de la media

- Variación del 1 al 10% - Nivel bajo de segregación
- Variación del 11 al 20% (por encima de la media)- Nivel moderado de segregación
- Variación del 11 al 20% (por debajo de la media)- Nivel moderado de segregación
- Variación del 21 al 30% (por encima de la media)- Nivel alto de segregación
- Variación del 21 al 30% (por debajo de la media)- Nivel alto de segregación
- Variación mas del 30% (por encima de la media)- Nivel muy alto de segregación
- Variación mas del 30% (por debajo de la media)- Nivel muy alto de segregación

Fuente: Censo Nacional de Poblacion  
y Vivienda 2001 y Censo Provincial  
de Poblacion y Vivienda 2008

Figura 1. Segregación Residencial Socioeconómica en la ciudad de Córdoba según años de estudio del jefe de hogar (2001-2008)

dispersión en el sector periférico de la ciudad (áreas celestes y azules). Por otro lado, en sentido opuesto, se han consolidado los sectores de la ciudad identificados con alta y muy alta segregación de la población de más alto ingreso, que se concentra en el área central y noroeste de la ciudad (áreas rojas).

A partir de estos resultados, avanzamos en la medición de la segunda dimensión objetiva de la segregación, la homogeneidad social que presentan los sectores de las ciudades (áreas de la ciudad en términos de su composición social). En particular, nos ha interesado identificar los sectores de la ciudad donde hay una concentración de población en condiciones de pobreza estructural, buscando determinar una de las aristas del fenómeno de la SRS, vinculada con el proceso de aislamiento de los pobres en determinadas áreas de la ciudad.

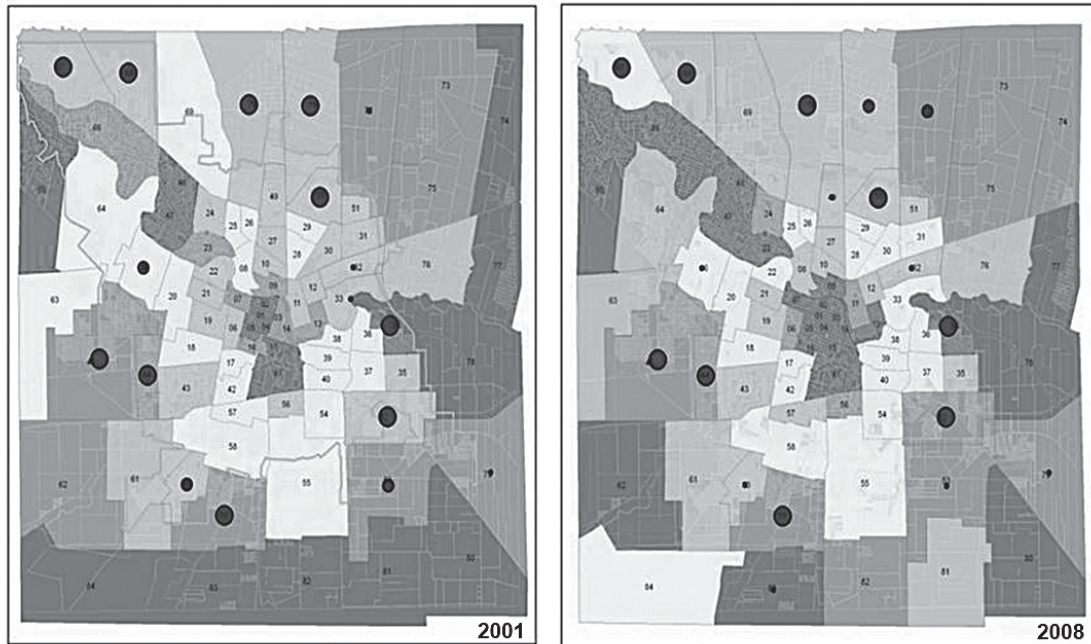
El procedimiento que realizamos consistió en el cálculo de la media de población con NBI para la ciudad, a partir de la cual identificamos solo las fracciones en que la cantidad de población con NBI supera esa media. Cabe aclarar que solo en 29 fracciones sobre un total de 84 la población con NBI es superior a la media de la ciudad, lo que da cuenta de la desigual distribución en la localización de los distintos grupos sociales en ella. A modo ilustrativo, ejemplificamos esto con el caso de fracciones del área central (fracciones 1 y 4) y del sector noroeste (fracciones 48, 65), donde se registra un porcentaje menor al 1 % de población con NBI; en oposición, en las fracciones en el sector sur (83) este porcentaje aumenta al 33 %.

Con fines analíticos, para el caso de estas fracciones censales, como en la instancia anterior, hemos realizado una categoría de cuatro intervalos según la intensidad de desviación por fracción: nivel bajo de segregación (con variación del 1 al 10 %), nivel moderado de segregación (con variación del 11 al 20 %), nivel alto de segregación (con variación del 21 al 30 %) y nivel muy alto de segregación (con una variación superior al 30 %). Estos resultados también han sido espacializados en el plano de la ciudad y superpuestos con los resultados del análisis previo obtenido con la variable nivel de años de estudio de los jefes de hogar.

Como se puede observar en la figura N.º 2, con la superposición del análisis de las dos variables utilizadas hay una clara correspondencia: por un lado, entre las fracciones en las que la media de años de estudio de los jefes de hogar es inferior a la media y las fracciones con mayor cantidad de población con NBI (señaladas con círculos) y, por el otro, entre

Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social.  
El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)

SRS en la ciudad de Córdoba según Años de estudio de Jefe de Hogar y concentración de población con NB



REFERENCIAS Desviación Estandar de la media

- Variación del 1 al 10% - Nivel bajo de segregación
- Variación del 11 al 20% (por encima de la media)- Nivel moderado de segregación
- Variación del 11 al 20% (por debajo de la media)- Nivel moderado de segregación
- Variación del 21 al 30% (por encima de la media)- Nivel alto de segregación
- Variación del 21 al 30% (por debajo de la media)- Nivel alto de segregación
- Variación mas del 30% (por encima de la media)- Nivel muy alto de segregación
- Variación mas del 30% (por debajo de la media)- Nivel muy alto de segregación

Desviación Estandar de la media NBI

- 1040,00 - 2000,00
- 2000,01 - 3000,00
- 3000,01 - 6216,00

Fuente: Censo Nacional de Poblacion  
y Vivienda 2001 y Censo Provincial  
de Poblacion y Vivienda 2008

Figura 2. Segregación Residencial Socioeconómica en la ciudad de Córdoba según años de estudio de jefe de hogar y concentración de población con NBI (2001-2008)

las fracciones que conforman el área central y del corredor noroeste, que históricamente ha sido el territorio residencial de los grupos de altos ingresos, en las que tiene menor presencia la población con NBI.

La comparación realizada (2001-2008) demuestra que la distribución de la población en situación de NBI mantiene una tendencia de localización en determinadas áreas periféricas de la ciudad. Mientras que en 2001, el 67,20 % de esta población reside en la periferia de la ciudad, en 2008 este porcentaje desciende levemente al 65,80 %.

En resumen, durante el período analizado, en la ciudad de Córdoba se mantiene el patrón tradicional de segregación de las ciudades de América Latina, que consiste en una distribución de la población en determinadas áreas de la ciudad. Sin embargo, la dinámica que ha tenido la SRS puede analizarse como un doble proceso: por un lado, de mayor concentración de la población de altos ingresos en un área de la ciudad y, por el otro, de sostenimiento de la localización de los grupos de bajos ingresos en otras, lo cual representa situaciones problemáticas especialmente para el segundo grupo, ya que deben enfrentar en su cotidianidad problemas de accesibilidad y la carencia o la mala calidad de servicios y equipamientos en sus lugares de residencia y también los problemas derivados del aislamiento físico, como falta de oportunidades laborales, culturales, discriminación, etc., lo que contribuye a la producción y reproducción de las situaciones de pobreza.

## **5. LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA SOCIAL EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA (2001-2008)**

A partir de las transformaciones en el interior del modelo de acumulación y la implementación con mayor énfasis de las políticas neoliberales en la década del 90, en Argentina se produjeron modificaciones de las políticas sociales que se caracterizaron por el achicamiento del gasto social y la retirada del Estado de ámbitos públicos. Estos cambios estuvieron regidos por los principios del Consenso de Washington, delimitados por los organismos internacionales de financiamiento, y crearon una nueva manera de afrontar la cuestión social, caracterizada por un enfoque residual. Es decir, se transformó la política social fundamentada en los derechos sociales ciudadanos para dar paso a acciones de mitigación de la pobreza, fragmentadas y destinadas solo a los sectores definidos como pobres (ESPINA PIETRO, 2008).

Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social.  
El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)

En el plano sectorial de la política pública social, el enfoque de las políticas de vivienda se comienza a regir en términos de “facilitar” el funcionamiento de los mercados (de suelo y de la construcción) y de “aliviar” la pobreza, con un claro componente focalizador hacia la población definida como “pobres”, sin acceso a una vivienda vía el mercado formal. En este marco, en la ciudad de Córdoba se desarrolla un programa de relocalización de villas denominado *Mi Casa, Mi Vida*, que tiene como objeto relocalizar a las familias residentes de villas ubicadas en la orilla del río Suquía. Por la importancia de su escala de intervención y de los impactos que ha tenido en la configuración de la ciudad y en el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica, esta operatoria es analizada a continuación.

En el año 2001, el Poder Ejecutivo de la provincia de Córdoba declara la emergencia hídrica y la urgente relocalización de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones debido al desborde del río Suquía. En este marco, la Dirección Provincial de Vivienda (DIPROVI) determina objetivos, requisitos y el paquete de normativas que abarcaron las acciones para el plan de rehabilitación habitacional de grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba. Dicho plan se difundió públicamente a través de la propaganda oficial como el programa *Mi Casa, Mi Vida* o “el plan de las 12.000 viviendas”, que era la meta que se iba a alcanzar en la producción de unidades habitacionales.

El desarrollo del programa comprendió el período 2003-2010, y su financiamiento se solventó a través de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el que abarcó el 83 % del presupuesto. Como contraparte se utilizaron fondos del presupuesto provincial. Su costo fue de US\$ 116.036.200.<sup>5</sup>

El objetivo general fue contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Específicamente, la intervención de este programa estuvo dirigida a los grupos que habitaban en zonas de riesgo y fueron afectados por las inundaciones del río Suquía, sus afluentes y canales maestros. Las familias fueron relocalizadas en nuevos conjuntos compuestos por unidades habitacionales (viviendas familiares de 42 m<sup>2</sup>) e infraestructura completa (agua, electricidad, alumbrado público, asfalto y cloacas). En el caso de los barrios con más de 250 viviendas, también contaron con equipamiento (escuelas, centro de salud, posta policial) y fueron denominados “barrios-ciudades” (ejemplo, Ciudad Evita, Ciudad de Mis Sueños, Ciudad Sol Naciente, etc.).

---

*5. El costo de cada solución habitacional no debía superar U\$S 8600, con infraestructura de servicios básicos, equipamiento social mínimo y terreno.*

6. Se sostienen en los nueve barrios-ciudades situaciones de pobreza estructural; el porcentaje de hogares con NBI varía entre el 15 al 21 % en esos complejos habitacionales, siendo el indicador predominante el de hacinamiento.

## 6. LA DINÁMICA DE LA SRS Y LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA SOCIAL

Durante el período 2001-2008 —como mencionamos anteriormente—, se ha desarrollado el programa *Mi Casa, Mi Vida*. Si bien no tuvo como objetivo abordar el fenómeno de la segregación, su acción generó efectos en la configuración de la ciudad y la localización residencial de población de bajos ingresos, lo cual podemos comprender, en términos de BOURDIEU (1999), como una *construcción política del espacio*.

Entre los años 2003-2008, por medio de esta operatoria, se ha realizado el traslado de aproximadamente setenta villas, adjudicado 8876 nuevas viviendas emplazadas en 39 nuevos barrios, de los cuales nueve fueron “barrios-ciudades” con más de 250 viviendas. Con un fuerte criterio de focalización de sus destinatarios, la población objetivo de este programa fueron los pobres, específicamente los residentes en villas de emergencia, incapaces de acceder a una vivienda vía el mercado y que necesitan mejores condiciones de habitabilidad, por lo cual la entrega de la vivienda nueva es totalmente subsidiada.

El accionar de este programa ha estado dirigido a disminuir la cantidad de hogares con déficit cuantitativo de viviendas, a través de la implantación de conjuntos habitacionales compuestos por viviendas, equipamiento e infraestructura completa, con un fuerte carácter sectorial, que reproduce la lógica de los anteriores planes de entrega de vivienda llave en mano. En el año 2001, la cantidad de hogares con déficit habitacional cuantitativo en la ciudad de Córdoba era de 20.311 (RODRÍGUEZ Y TABORDA, 2009); la implementación de este programa ha representado una respuesta para el 43,7 % de ellos, con la ejecución de las viviendas.

El acceso a una unidad habitacional y a los servicios públicos ha representado mejores condiciones de vida para muchas familias; sin embargo, no podemos decir que los problemas habitacionales se hayan resuelto. Las dimensiones de la vivienda (42 m<sup>2</sup>, con dos dormitorios) han sido diseñadas desde parámetros del modelo de familia nuclear, no se reconocen otros tipos de hogares (nuclear numerosa, extensos, etc.), lo que obliga a “acomodarse” a reducidos espacios en cada ambiente, según umbrales críticos que pueden tener como consecuencias problemas psicológicos, afectivos, etc. (ELORZA, 2008); esto ha llevado que se continúen reproduciendo condiciones habitacionales deficitarias.<sup>6</sup>

Los nuevos barrios de vivienda social son concebidos como una ciudad dentro de la ciudad, y el proyecto responde a plasmar el costo de eficiencia en el polígono de intervención,

Segregación residencial socioeconómica y la política pública de vivienda social.  
El caso de la ciudad de Córdoba (Argentina)

mientras que el diseño incorpora una organización espacial propia y diferenciada del entorno (RODULFO, 2006). Esta planificación se expresa en la ejecución de *Mi Casa, Mi Vida*, ya que se reproduce una clonación de tipologías de las viviendas y del equipamiento social, los espacios verdes y el ingreso a los barrios-ciudades a través de un arco de entrada, a modo de lo que RODRÍGUEZ CHUMILLAS (2006) denomina “cerrada popular”. Se explicita la generalización de unos modos de habitar que sugieren una mayor diferenciación en la apropiación del espacio y nuevos paisajes y arquitecturas de la exclusión.

**Segregación Residencial Socioeconómica - Localización de barrios de Vivienda Social - Ciudad de Córdoba 2008**

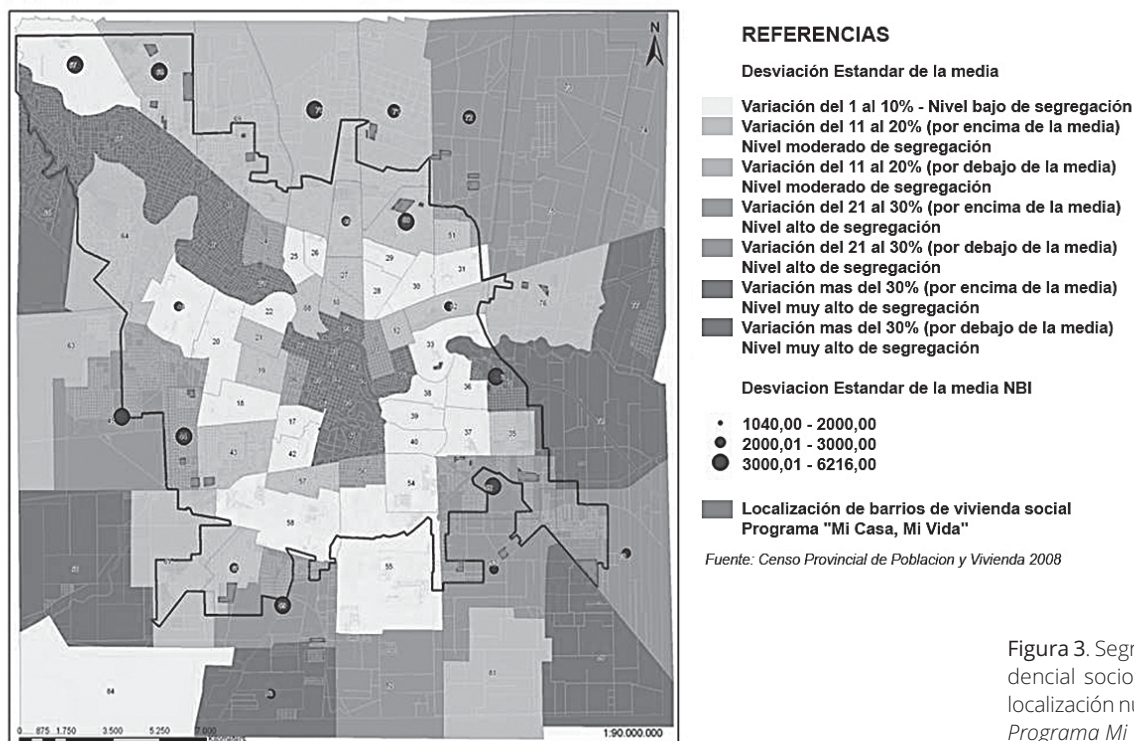


Figura 3. Segregación residencial socioeconómica y localización nuevos barrios Programa *Mi Casa, Mi Vida*

Un aspecto central para el análisis de la segregación es conocer la localización de estos proyectos habitacionales en la ciudad. Un factor determinante en la definición de su localización es el costo del suelo, por lo que estos nuevos barrios en su mayoría se encuentran en áreas periféricas. Los nuevos barrios se localizan en áreas de extensión urbana, que generalmente incorporan suelos que estaban afectados al uso rural, con la consecuente demanda de extensión de infraestructura y servicios públicos y las implicancias en los costos de urbanización y de funcionamiento, que deben ser asumidos por el municipio.

La localización de los conjuntos habitacionales ha configurado una nueva distribución de la población pobre en la ciudad trasladándolos del anillo central e intermedio a sectores periféricos, en los que los servicios, equipamientos y recursos son de menor calidad. En la figura N.º 3 se ha superpuesto la espacialización de la SRS y la nueva localización de los barrios ejecutados por *Mi Casa, Mi Vida*. Se identifica la ubicación de los nuevos complejos de vivienda social en los sectores periféricos, en especial en el sudeste y nordeste de la ciudad, caracterizados por una concentración de población en condiciones de pobreza. De esta manera se contribuye a reforzar la homogeneidad de estos territorios, en cuanto a las características económicas, sociales y culturales de su población.

Asimismo, la conformación de territorios homogéneos en cuanto a la composición social de los grupos responde a los criterios de focalización de las familias destinatarias de este programa, sin haber incorporado criterios de mixtura social. La nueva localización ha disminuido la posibilidad que le daba la antigua residencia de que los vecinos experimentaran interacciones con sujetos de otros grupos sociales, que en muchos casos representaban oportunidades de acceso a fuentes de trabajo (MONTTOYA FLORES, 2008; ELORZA, 2014). Como afirma SABATINI (2003), cuando la homogeneidad social del espacio es muy fuerte, los efectos tienden a ser negativos, en especial cuando se relacionan con su carácter involuntario. Es decir, cuando los sectores pobres son expulsados de ciertas áreas de la ciudad, sea como consecuencia del mercado de suelo o por intervenciones públicas que los empujan a la periferia.

La erradicación de las familias de las villas ha tenido efectos en la vida cotidiana de la población, ya que han mejorado sus condiciones materiales de vida, pero deben asumir mayores costos de movilidad urbana y tiempos de traslado, adaptación de estrategias de reproducción social, pérdida de oportunidades de inserción laboral, ruptura de redes sociales, etc. (MONTTOYA FLORES, 2008; ELORZA, 2008). La revisión de esta política y los

resultados de su implementación permite inscribir un claro componente de diferenciación social y profundización del desigual acceso a la ciudad y las oportunidades que esta brinda según la condición socioeconómica de los sujetos. Se introduce una serie de interrogantes en relación con la producción y profundización de segregación residencial socioeconómica y la calidad de vida de las familias destinatarias.

La distancia a los espacios de centralidad urbana, la imposibilidad para la población de afrontar gastos de transporte y la calidad deficiente de ese servicio, la baja mixtura social, el deterioro edilicio y la reproducción de condiciones habitacionales deficientes son algunos de los principales factores que contribuyen a la fragmentación urbana y que están configurando nuevos problemas, necesidades y demandas de los habitantes de barrios de vivienda social.

## 7. CONCLUSIONES

En este artículo abordamos la relación entre la SRS y la política pública de vivienda social. La revisión de estudios producidos en la región latinoamericana referidos a este tema da cuenta de los cambios ocurridos en los enfoques de intervención de las políticas sociales sobre la cuestión social habitacional, a partir de las transformaciones ocurridas en las ciudades como consecuencia de los cambios en el régimen de acumulación capitalista y la orientación de las políticas habitacionales facilitadoras y focalizadas de alivio de la pobreza. Con la prevalencia de la lógica del mercado, los problemas asociados con la calidad de vida urbana de la población se han profundizado: la localización de los proyectos habitacionales está cada vez más alejada de los sectores de centralidad, las viviendas tienen superficies mínimas habitables con peor calidad constructiva, conjuntos de gran tamaño, lo que tiene como consecuencia la concentración de población pobre en determinados barrios de la ciudad y mayor estigma por ser residentes de barrios de vivienda social.

En Argentina en general y Córdoba en particular, las orientaciones de las políticas han estado vinculadas con estos determinantes y presentan las mismas limitaciones y problemáticas que las analizadas en la región; prevalece la política sectorial “viviendista” para abordar el déficit habitacional cuantitativo, como estrategia de desarrollo económico y promoción del empleo y también de sostenimiento del subsidio para las empresas constructoras.

El estudio realizado lleva a corroborar la hipótesis referida a que los proyectos de vivienda social implementados a través de políticas públicas focalizadas han incidido en la intensificación de la segregación residencial y refuerzan las condiciones de reproducción de la pobreza durante el período analizado, ya que la orientación y la intervención de esta política han tenido como impacto una nueva configuración de la ciudad en lo referente a la localización residencial de la población de bajos ingresos, la erradicación de villas y la producción de nuevos territorios de relegación (WACQUANT, 2001).

La erradicación de las villas ha incidido en la profundización de la segregación residencial de la población de altos ingresos, ya que no comparten el espacio con los villeros, lo que posibilitaba cierta mixtura social en esos espacios y representaba posibilidades de mayor acceso a servicios y oportunidades laborales, culturales y sociales para las familias residentes en las villas. Como contracara, la localización de los nuevos barrios en sectores periféricos de la ciudad y la composición social de los grupos destinatarios de este programa (los pobres residentes de las villas) ha sostenido la concentración de población en condiciones de pobreza. Esto ha contribuido a reforzar la homogeneidad de estos territorios, en cuanto a las características económicas, sociales y culturales de su población.

Asimismo, las limitaciones en el diseño de la tipología de la vivienda, que no reconoce la importancia de la conformación de los hogares, ha tenido como consecuencia una reproducción de condiciones habitacionales deficitarias, en las que predominan las situaciones de hacinamiento. Sumado a esto, la denominación de estos conjuntos como “barrios- ciudades”, la disposición de su ingreso por medio de arcos que significan una ruptura con el tejido urbano y la localización de equipamientos sociales (dispensario, escuela, comisaria, etc.) a los que accede la población de estos barrios constituyen factores problemáticos para reflexionar sobre la segregación subjetiva y sus vinculaciones con las dimensiones objetivas, aspectos necesarios para abordar en próximos estudios en busca de comprender el fenómeno de la segregación residencial desde una perspectiva que involucre las dimensiones espaciales, sociales y simbólicas.

Vivir en la periferia y en territorios homogéneos socialmente pobres representa ciertos problemas vinculados con la accesibilidad y la carencia de servicios y equipamientos de cierta calidad en sus lugares de residencia, además de los problemas de desintegración social, los cuales representan formas de empobrecimiento o de degradación social vinculadas con las desventajas que conlleva el aislamiento físico, lo que hace que los grupos populares de nuestras ciudades sean aún más pobres (BRAIN Y SABATINI, 2006).

## BIBLIOGRAFÍA

**ARBACI, Sonia** (2008). “Hacia la construcción de un discurso sobre la inmigración en las ciudades del sur de Europa. La política urbanística y de vivienda como mecanismos estructurales de marginación étnica residencial”. En: *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.

**ARRIAGADA LUCO, C. y RODRÍGUEZ VIGNOLI, J.** (2003). “Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política”. Serie Población y Desarrollo, 47, octubre, 2003, CEPAL.

**GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA** (2003). “Proyecto de emergencia para la rehabilitación habitacional de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba, programa Mi Casa, Mi Vida”.

**BOURDIEU, Pierre** (2001) *Las estructuras sociales de economía*. Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

**BRAIN, I. y SABATINI, F.** (2006). “Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social”. En: *ProUrbana*. Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.

**BORJA, Jordi** (2007). “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades”. En: *EURE* (Santiago). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

**CALDEIRA, Teresa** (2010). “Democracia y muros: nuevas articulaciones del espacio público”. En: *Revista Programa en gestión de la ciudad*. Universidad Oberta de Catalunya, Barcelona.

**DAVIS, Mike** (2006) *Planeta de Ciudades Miseria*. FOCA, Madrid.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**. “Datos Censo Provincial 2008”. Gobierno de la Provincia de Córdoba, Córdoba.

**DUHAU, Emilio** (2013). “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”. [En línea] *Nueva Sociedad*. 243: 79-91, enero-febrero 2013. [10 de octubre 2014] ISSN: 0251-3552. Disponible en: [http://nuso.org/media/articles/downloads/3917\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3917_1.pdf).

**ELORZA, Ana Laura** (2008) “Estudio comparativo entre un programa de erradicación y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba”. Tesis de Maestría. Gestión y Desarrollo Habitacional, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

----- (2014) “Segregación residencial en la ciudad de Córdoba. Dinámica y efectos en la calidad de vida de la población pobre segregada”. Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

**ESPINA PRIETO, Mayra** (2008) *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. CLACSO, Buenos Aires.

**ESQUIVEL, M. T.; MAYA, E.; CERVANTES, J.** (2005). “La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda”. En: *Scripta Nova*. Universidad de Barcelona, España.

**HARVEY, David** (2000). “Mundos Urbanos Posibles”. En: RAMOS, Ángel Martín (Ed.), *Lo Urbano*. Ediciones Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona, España.

**HIDALGO DATTWYLER, Ricardo** (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”. En: *Eure*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

**JARAMILLO, Samuel** (1999). “El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas”. En: *Territorios*. Universidad del Rosario, Bogotá.

**MARENGO, Cecilia** (2004). “Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de políticas”. En: *INVI*. Universidad de Chile, Santiago de Chile.

**MARENGO, C. y ELORZA, A.** (2009). “Globalización y Políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes”. En: *Cuaderno Urbano*. Ed. Nobuko / Eudene, Resistencia, Chaco, Argentina.

----- (2014). “Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008”. En: *EURE*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

**MASSEY, D. y DENTON, N.** (1988). “The Dimensions of Residential Segregation”. En: *Social Forces*. Departamento de Sociología de la Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos.

**MONTOYA FLOREZ, Olga** (2006). “Calidad de vida en un barrio de habitantes erradicados en la periferia de Córdoba. Estudio de caso, barrio Ciudad de mis Sueños. Lineamientos para la gestión ambiental”. Tesis de Maestría. Gestión Ambiental. FAUD, UNC, Córdoba.

**PRADILLA COBOS, Emilio** (1987) *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. Ed. Fontamara, México.

**PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** (2009) *Segregación Residencial en Argentina*. PNUD, Buenos Aires.

**RODULFO, Beatriz** (2006). “Políticas Habitacionales. Alternativas de intervención y gestión”. Ponencia presentada en *Seminario Iberoamericano Ciencia y tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento*. Organizado por CEVE y Universidad Católica de Córdoba, realizado los días 1 y 2 de diciembre en la ciudad de Córdoba, Argentina.

**RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A.** (2005) *Los con techo. Un desafío para la política de la vivienda social*. Ediciones Sur, Santiago de Chile.

**RODRÍGUEZ, M. y TABORDA, A.** (2009) *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: políticas de vivienda. Córdoba 1991- 2007*. Brujas, Córdoba, Argentina.

**RODRÍGUEZ CHUMILLA, Inés** (2006). “Vivienda social latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión”. En: *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*. Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.

**RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge** (2001) *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿Cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* CEPAL/ ECLAC, Santiago, Chile.

**SABATINI, Francisco** (2003) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible, Chile.

----- (2004). “Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana”. En: Cáceres y Sabatini (Ed.), *Barrios Cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Lincoln Institute o Land Policy e Instituto de Geografía, Santiago, Chile.

**SABATINI, F., CÁCERES, G. y CERDA, J.** (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. En: *EURE* (Santiago). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

**SARAVI, Gonzalo** (2008). “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México”. En: *Eure*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

**TECCO, C. y FERNÁNDEZ, S.** (2005). “Políticas públicas y segregación residencial socio económica en la ciudad de Córdoba, Argentina”. *VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales*. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre de 2005. [25 de septiembre de 2015] Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/polpubysegregacionresidencial2005tecco-fernandez.pdf>.

**WACQUANT, Loic** (2001) *Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos de siglo*. Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

----- (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina.

**ZILOCCHI, Gustavo** (2007) *Villas miseria. La vivienda de los más pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970*. El Cid Editor, Buenos Aires, Argentina.



## ARTÍCULOS ARBITRADOS

### PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD Y VIVIENDA INFORMAL. EL CASO DE LAS BARRIADAS INFORMALES DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ, COLOMBIA

**Diana Gómez Navas**

Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, magíster en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia. [dmgomezn@udistrital.edu.co](mailto:dmgomezn@udistrital.edu.co).

**Adrián Serna Dimas**

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias y Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia. [aeserna@udistrital.edu.co](mailto:aeserna@udistrital.edu.co).

### Resumen

La urbanización de Bogotá se ha caracterizado por las dificultades de los sectores más pobres para acceder al suelo urbano y a la vivienda. Esta situación adquirió dimensiones dramáticas durante la segunda mitad del siglo XX, cuando los procesos migratorios hacia la ciudad, intensificados por factores como la violencia rural, generaron un crecimiento poblacional desbordado y llevaron a la multiplicación de barriadas informales en las diferentes localidades de la ciudad. Con base en una de las experiencias de asentamientos informales más antiguas de la ciudad, sobre los cerros orientales, el artículo muestra en el curso del tiempo cómo sucedieron las ocupaciones, cuáles fueron las estrategias para su formalización y mejoramiento y los diferentes conflictos que las comunidades barriales tuvieron que sortear para reivindicar su derecho al suelo urbano y a la vivienda frente a diferentes agencias privadas y públicas.

### Palabras clave

Procesos de construcción de ciudad, vivienda informal, formalización y legalización de barrios.

### Abstract

**Development Processes in City Growth and Informal Housing. The Case of Informal Settlements in the Eastern Hills of Bogotá, Colombia**

The urbanization of Bogotá has been characterized by the difficulties that the poorest sectors have had to be able to access urban soil and housing. This situation acquired dramatic dimensions during the second half of the 20th century when migratory processes towards the city were intensified by factors such as rural violence, which generated the excessive growth of population. This situation resulted in the multiplication of informal slums in different city localities. Based on one of the oldest informal settlements on the eastern hillsides, this article shows how they developed over time, what strategies were used for their formalization and improvement and, finally, the different conflicts that neighborhood communities had to resolve to claim their right to urban soil and housing, in opposition to different private and public agencies.

### Key words

City construction processes, informal housing, neighborhoods formalization and legalization

## INTRODUCCIÓN

Hasta comienzos del siglo XX el crecimiento de Bogotá fue sosegado. Sin embargo, el repunte de la economía nacional a comienzos de los años 20 tuvo un impacto significativo en el proceso de urbanización de la ciudad. Por un lado, la ciudad recibió una participación importante de la bonanza cafetera a través de contribuciones tributarias, implementación de nuevas inversiones y negocios y, particularmente, por medio de una serie de obras públicas que empezaron a desarrollarse. Por otro lado, empezó a ser el asiento de una institucionalidad económica y política más prominente, que la convirtió en el eje de las inversiones públicas y privadas, lo que amplió su capacidad industrial y el sector comercial existente.<sup>1</sup> Todo esto representó un estímulo importante para el proceso de expansión urbana, que adquirió mayor intensidad desde entonces: para 1918 la ciudad tenía alrededor de 144.000 habitantes, para 1928 superaba los 230.000 habitantes, para 1938 llegó a albergar más de 330.000 y para mediados de siglo contaba con más de 620.000 habitantes (AME, 1940; AME, 1960).

Desde entonces quedó expuesta a una dinámica de crecimiento acelerado que trajo consigo o profundizó una serie de problemas, entre ellos, el acceso al suelo y a la vivienda por parte de los sectores más pobres. Si bien desde finales del siglo XIX las administraciones municipales emprendieron procesos de higienización y mejoramiento de algunas barriadas populares, los asentamientos informales o subnormales se fueron extendiendo por los márgenes de la ciudad.<sup>2</sup> Para la segunda mitad del siglo XX, con el aumento ostensible de la población producto de una desruralización violenta<sup>3</sup>, la ciudad no pudo responder a las demandas de suelo urbano, de habitaciones y de servicios públicos, lo que trajo un incremento del hacinamiento, un aumento en los costos para ocuparla y, obviamente, una expansión de la informalidad habitacional.

Los estudios sobre los procesos de formalización de vivienda o sobre la aparición de barrios informales en Bogotá han hecho énfasis en las historias de las ocupaciones, en su relación con las políticas vigentes de desarrollo urbano, en el papel que han cumplido las agencias públicas y privadas y en la caracterización de los efectos de la formalización en los patrones habitacionales urbanos (ARANGO, 1986; JARAMILLO, 1992; TORRES, IAKIMOVA Y RINCÓN, 2009; TORRES, 2011; CAMARGO Y HURTADO, 2012, 2013). Pese a ello, son pocos los estudios que muestran las contradicciones, las tensiones y las negociaciones que se suscitan en el marco de los procesos de formalización urbana entre los ocupantes informales, el Estado y los agentes privados.

---

1. *Sobre los procesos de transformación de la ciudad de Bogotá, véase: MEJÍA (1999), CASTILLO (2003), CASTRO (2009), ZAMBRANO Y ROBERTO (2007), SERNA Y GÓMEZ (2011).*

2. *Cabe señalar que desde las primeras décadas del siglo XX la ciudad presenció el crecimiento voraz de fenómenos como el hacinamiento y la ausencia de servicios públicos sanitarios para los sectores pobres que se instalaban en ella. Esta situación contribuyó a la proliferación de epidemias y al asentamiento de unos cordones de miseria que fueron objeto de toda suerte de estigmas. Aunque se tomaron algunas medidas por parte de las agencias públicas, estas continuaban siendo tímidas, aisladas y con un fuerte carácter policivo, todo lo cual llevó a que la situación hiciera crisis en 1918, cuando la ciudad se vio afectada por la epidemia de la gripe española. Desde entonces se implementó con un carácter mucho más decidido una serie de políticas de higienización de dichos sectores marginales, muchas de las cuales lograron su desaparición. Sobre las políticas de higiene en Bogotá*

*véase: MARTÍNEZ (1987), COLÓN (2005), GUTIÉRREZ (2010), RODRÍGUEZ (2014).*

3. *Para los años 60 la ciudad se acercaba al millón de habitantes y hacia mediados de los años 70 ya contaba con cerca de tres millones (AME, 1960; AEB, 1974).*

La investigación “Asentamiento, ocupación y derecho a la ciudad. Una historia social de los procesos de construcción de ciudad en la cuenca del río Arzobispo, Bogotá 1885-2000” indagó las contradicciones que se suscitaron entre las aspiraciones del mercado y las actuaciones del Estado en medio de los procesos de construcción de ciudad desde finales del siglo XIX. La perspectiva de la historia social le exigió a la investigación en su conjunto ubicar los contextos en los cuales las dinámicas de los distintos campos sociales supusieron marcos de confrontación a las condiciones y posibilidades de los habitantes urbanos para hacer y hacerse a la ciudad. Para esto la investigación apeló fundamentalmente a fuentes documentales exploradas y analizadas desde sus condiciones históricas de producción, es decir, buscando las circunstancias que estuvieron detrás de diferentes intervenciones e inversiones urbanas, el impacto en las existencias concretas de los pobladores urbanos, las demandas de estos como ciudadanos y las formas de organización y movilización social y política.

En este contexto, la investigación pudo esclarecer las insuficiencias de las políticas de desarrollo urbano emprendidas por la ciudad de cara al problema del acceso a la vivienda para los sectores de escasos recursos; también pudo recuperar algunos de los procesos de construcción de barrios informales con mayor antigüedad en la historia urbana de la ciudad, los conflictos y tensiones que los atravesaron, así como los procesos organizativos y reivindicatorios que emprendieron sus habitantes. Precisamente, el artículo busca poner en evidencia no solo la trayectoria de una política urbana de formalización de barrios de pocos alcances, sino, particularmente, revelar a través de algunos procesos de ocupación y construcción informal de barrios en los cerros orientales de la ciudad la forma como estos llegaron a confrontar tanto las acciones del mercado urbano que privilegiaba los intereses habitacionales de las clases medias y altas como las actuaciones del Estado en materia de planeación y desarrollo urbano.

## POLÍTICAS DE FORMALIZACIÓN DE BARRIOS

La epidemia de gripe española de 1918 puso en evidencia las nefastas condiciones de habitabilidad que soportaban las grandes masas urbanas de una ciudad como Bogotá. Precisamente en esta coyuntura apareció, tal vez, la primera disposición en materia de construcción de vivienda de interés social emitida en el país, la Ley 46 de 1918, que fomentó la construcción de habitaciones higiénicas para la clase obrera. Aunque desde mediados de los años 10 el Concejo Municipal había surtido diferentes disposiciones para paliar los problemas de las barriadas obreras, las medidas se hicieron más consistentes —aunque no

Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal.  
El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia

necesariamente más aplicables— desde 1918. En este año el Concejo Municipal expidió los acuerdos 37 y 38, que dispusieron la conformación de juntas de habitaciones para los barrios obreros y que ordenaron al Municipio la adquisición de los terrenos sobre los cuales se alzaban las barriadas obreras entre el Paseo de Bolívar y los Altos de San Diego y la destrucción de los ranchos allí asentados (RM, 229-234). Además, con la creación de la Junta de Habitaciones para Obreros, la ciudad respondía a las obligaciones que había dictaminado la Ley 46 de 1918.

Más adelante, por medio del Acuerdo 61 de 1932, la junta fue sustituida por el Instituto de Acción Social (IAS), el cual tuvo dos objetivos fundamentales: promover el acceso a la pequeña propiedad urbana y auspiciar el mejoramiento de barriadas en malas condiciones habitacionales. Sin embargo, estas instituciones continuaron ancladas a la vieja prédica del higienismo y la moralización<sup>4</sup>.



*4. Estudios como el de SILDARRIAGA (1995) y CEBALLOS (2008) permiten comprender la manera en que los informes técnicos y las denuncias de instancias y organizaciones médicas frente a las pésimas condiciones de salubridad en las que vivían los llamados sectores obreros en la ciudad favorecieron la construcción de una concepción higienista, que inspiró y sostuvo buena parte de la acción de las agencias públicas en materia de política e intervención urbana dirigida a estos sectores.*

**Figura 1**

Aspecto de una calle del Paseo Bolívar, sobre los cerros orientales, antes de los procesos de higienización que terminaron con estas barriadas informales  
*Fuente:* Registro Municipal, Año LVII, Nov.-Dic. de 1937, Nos. 117-120.

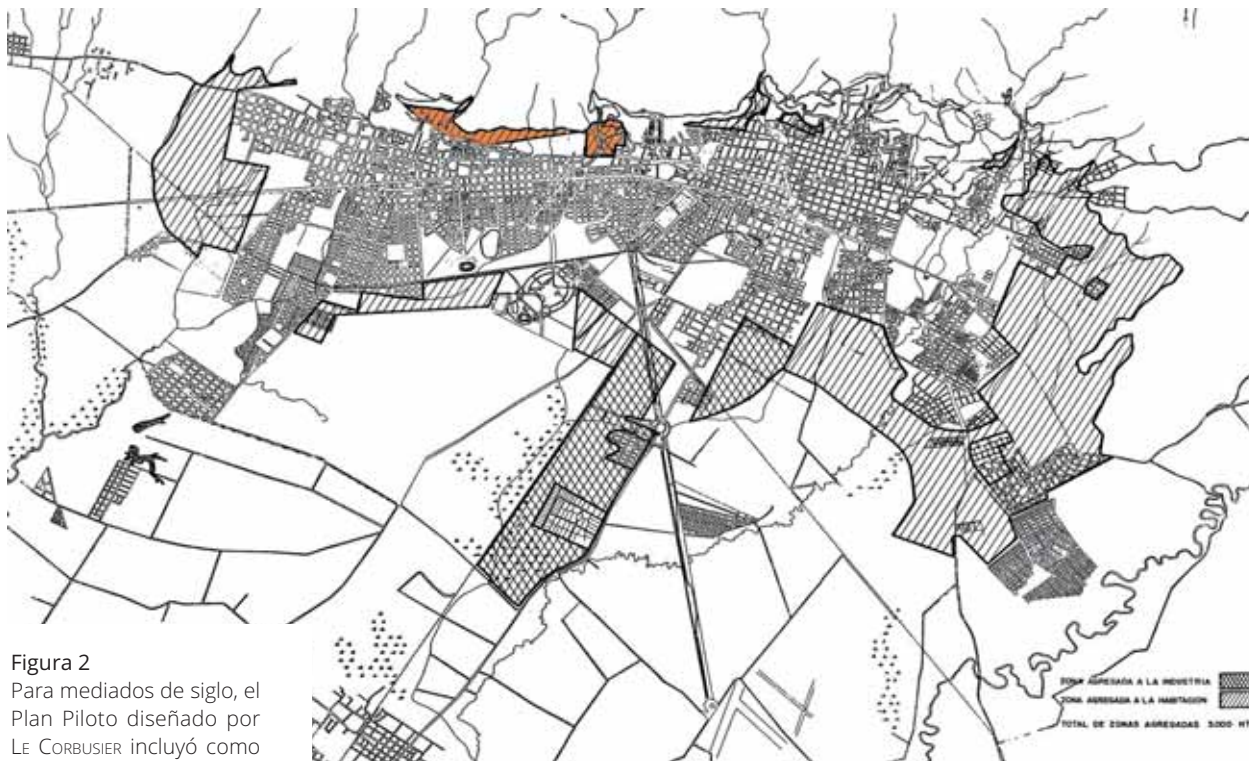


Figura 2

Para mediados de siglo, el Plan Piloto diseñado por LE CORBUSIER incluyó como zonas destinadas para la habitación parte de los predios ubicados sobre los cerros orientales de la ciudad, donde ya se ubicaban varias barriadas informales.

*Fuente:* Registro Municipal, Año LXXI, Nos. 443-441.

Luego, en el año de 1937, el gobierno nacional creó el Instituto de Crédito Territorial (INSCREDIAL) con el objetivo de auspiciar el acceso a la vivienda de los sectores más pobres. Si bien el instituto se constituyó en una avanzada en materia de política de vivienda, ella era limitada para ciudades como Bogotá, lo que llevó a que la Municipalidad, por medio del Acuerdo 20 de 1942, estableciera un contrato con la Nación para la construcción de soluciones de vivienda económicas mediante una nueva instancia, la Caja de Vivienda Popular (CVP).

Para estos momentos la Municipalidad ya había vislumbrado sus limitaciones frente a la regulación del desarrollo urbano, particularmente, porque la ciudad venía siendo objeto de grandes intervenciones públicas y de diferentes proyectos urbanizadores privados que llevaron a que en el año de 1933 se creara el Departamento de Urbanismo (Acuerdo 28 de 1933). El departamento estuvo inicialmente a cargo del urbanista austriaco KARL BRUNNER, quien contribuyó a definir algunas políticas urbanas, pero también participó en el diseño de urbanizaciones tanto de barrios “obreros” como de barrios “residenciales”.<sup>5</sup> El trabajo del departamento buscó hacer del desarrollo urbano un proceso orquestado por disposiciones urbanísticas claras, por la formulación de políticas y de planes que contribuyeran a la idea de un crecimiento ordenado de la ciudad.<sup>6</sup> Pese a ello, la planeación urbana de la ciudad seguía al vaivén de los grandes proyectos de obras públicas y del apetito voraz de los urbanizadores privados. Así, para emprender el proceso de reconstrucción de la ciudad luego de los sucesos del 9 de abril de 1948<sup>7</sup>, la Municipalidad contrataría al urbanista suizo LE CORBUSIER para que, al frente de la recién creada Oficina del Plan Regulador de Bogotá (Acuerdo 88 de 1948), construyera un plan para ejecutar una amplia intervención urbana en el centro de la ciudad (ARIAS, 2008).

No obstante, para mediados del siglo, la ciudad continuaba con un crecimiento de barrios informales en las peores condiciones, lo que llevó a que el Acuerdo 27 de 1966 dispusiera la creación del Fondo de Sustitución de Tugurios, orientado a crear planes para resolver el problema de la vivienda de invasión. Sin embargo, el fondo resultó insuficiente, tanto más cuanto la urbanización adquirió proporciones dramáticas en los años siguientes, que condujeron a que el Municipio se englobara como una nueva entidad: el Distrito Especial.<sup>8</sup>

A finales de los años 60, con una urbanización desbordada y con un modelo de sustitución de exportaciones prácticamente agotado, apareció un plan decidido a convertir a la vivienda en el nuevo epicentro del desarrollo nacional: el Plan de las Cuatro Estrategias. Este pretendió captar la creciente mano de obra rural que migraba a la ciudad vinculándola con el sector de la construcción de vivienda. Por otra parte, para su financiación se creó el sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante). En este mismo contexto, los gobiernos nacionales con el apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concibieron los pilares de las políticas de urbanización en clave de desarrollo: nuevos polos de desarrollo urbano, masificación de vivienda y cualificación del transporte. En este marco se concibió el Plan de Estructura para Bogotá, que trazó los lineamientos para la planificación del desarrollo urbano hasta 1990.

5. *Registro Municipal. Año LIII, No. 16, 31 de agosto de 1933, pp. 483-484; No. 23, 15 de diciembre de 1933, pp. 738-739; Año LIV, No. 37, 15 de julio de 1934, p. 23. Valga señalar que la creación del Departamento de Urbanismo fue reiterada en el inciso n del artículo 1.º del acuerdo 34 del 9 de octubre de 1933, mediante el cual se definieron las obras para la celebración del IV centenario de fundación de la ciudad. CB. Registro Municipal. Año LIII, No. 20, 31 de octubre de 1933, pp. 639-642.*

6. *El trabajo de BRUNNER en Bogotá está condensado en una serie de artículos, pero particularmente en su Manual de Urbanismo. En uno de sus tomos BRUNNER se involucra con los problemas de la vivienda y el saneamiento de las viviendas para obreros y reseña su participación en el reasentamiento de los obreros desalojados del Paseo Bolívar en el barrio moderno de El Centenario (BRUNER, 1939, 1939-1940).*

7. *El 9 de abril de 1948 fue asesinado en pleno centro de la ciudad el popular líder liberal Jorge Eliécer*

*Gaitán, suceso reseñado en la historia como “el Bogotazo” por las protestas con las que reaccionaron los habitantes la ciudad y seguidores del líder y la represión violenta por parte de la institucionalidad, todo lo cual dejó como saldo la destrucción del centro histórico de Bogotá.*

*8. Por medio del Decreto Legislativo 3640 desde 1954 se anexaron al perímetro urbano de la ciudad los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén y Bosa.*

El plan de estructura estableció varias estrategias que deberían encaminar los procesos de planificación de la ciudad. Particularmente en materia de construcción de soluciones de vivienda para sectores de escasos recursos, contemplaba la expansión de la ciudad hacia el occidente, especialmente en las áreas de Fontibón, Suba, Engativá y Soacha; la construcción de viviendas de alta densidad cercanas a los nuevos centros de trabajo y la puesta en marcha de programas de vivienda tipo “terreno y servicios”, el mejoramiento del sistema de transporte y tránsito y la asignación de mayores recursos a programas de dotación de equipamientos sociales y comunales. Con base en el Acuerdo 18 de 1972, que instaba a la Administración Distrital, en cabeza de la Junta de Planificación y del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, a formular su política a través de Planes Generales de Desarrollo del Distrito, el plan de estructura recomendó enfáticamente la formulación de un Plan General que se constituyera en el principal instrumento de control del desarrollo urbano de la ciudad (DAPD, 1972).

En este contexto aparece uno de los proyectos más representativos de la época, el Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB). Una de sus principales obras, la construcción de la avenida de Los Cerros, puso en confrontación a diferentes actores sociales: unos decididos a rentabilizar la obra en su beneficio particular; otros, más de 1100 familias, decididos a confrontar una iniciativa que los expropiaría de sus viviendas. El intenso debate y las álgidas movilizaciones que suscitó llevaron a que la principal entidad financiadora, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) condicionara el préstamo de los recursos a la construcción de un plan de desarrollo urbano con un carácter más integral (GÓMEZ Y SERNA, 2012). Así, el PIDUZOB se constituyó en el primer plan de desarrollo urbano que contempló el mejoramiento de barrios, particularmente de aquellos ubicados sobre los cerros orientales de la ciudad. Se dio prioridad a procesos de acceso a servicios públicos básicos, equipamientos para educación y salud, la pavimentación de vías y el acceso a tierras para la construcción de vivienda libre de riesgos (DAPD, 1972).

Este marco de acción permitió que surgiera una de las primeras disposiciones dirigidas al mejoramiento de barrios, el Acuerdo 21 de 1972, que adoptó el plan de mejoramiento de áreas de desarrollo incompleto en la ciudad y creó la Comisión de Mejoramiento Urbano. El propósito del plan se orientó a regularizar aquellos asentamientos que demandaban mejoramiento, habilitación de servicios públicos o legalización de títulos de propiedad. Parte de este proceso demandó del Departamento Administrativo de Planeación Distrital la elaboración de planos de loteo de los diferentes barrios, así como la incorporación de

Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal.  
El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia

estos en el plano general de la ciudad. Más adelante, a través del Acuerdo 25 de 1975, se reconocieron aquellos asentamientos que se encontraban por fuera del perímetro urbano y sanitario de la ciudad y se señaló la necesidad de ser incorporados al programa de mejoramiento de barrios. De esta manera, aparecieron los primeros grandes proyectos de mejoramiento, rehabilitación y legalización de asentamientos informales, particularmente de aquellos que se habían desarrollado en la periferia de la ciudad y que ni siquiera habían sido contemplados como parte de ella.

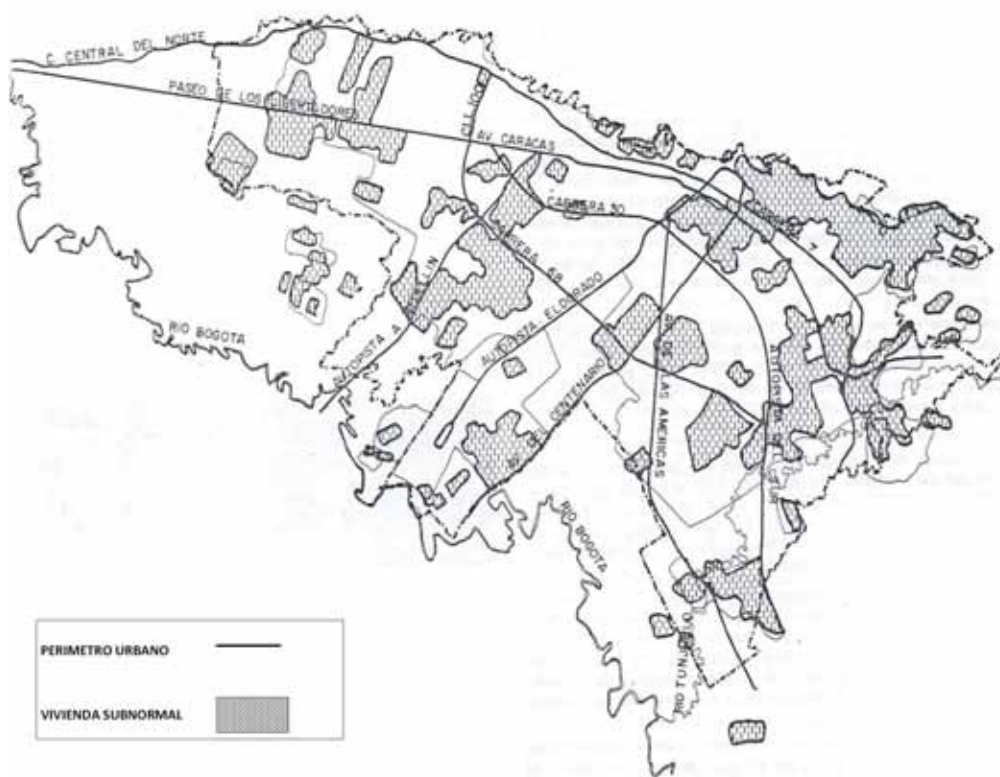


Figura 3  
Localización de áreas subnormales en Bogotá para el año 1972  
Fuente: DAPD, 1972.

9. TORRES (2012) presenta un interesante balance crítico sobre las estrategias de legalización de barrios implementadas en la ciudad de Bogotá, particularmente en el período de 1990 a 2012, cuando se incrementa de manera vertiginosa la construcción de vivienda y barrios informales, muchos de ellos impulsados por urbanizadores “piratas” que aprovecharon la limitada política de acceso al suelo y a la vivienda urbana, así como la política de formalización de barrios, que en muchos casos terminaba siendo una decisión en la que se mezclaban intereses políticos y económicos de todo tipo.

10. En ese contexto se expidieron varios decretos que ordenaron legalizaciones masivas de asentamientos de origen informal: Decretos 689 de 1996 para diferentes localidades de la ciudad; 1028 de 1997 para la localidad de Bosa; 679 de 1998 para la localidad de Engativá; 683 de 1998 para la localidad de Kennedy; 684 de 1998 para la localidad de Suba; 831 de 1998 para las localidades de Usme, Kennedy y Fontibón; 1063 para

Durante los años 80 la idea de la construcción de espacios urbanos autosuficientes fue relegada por un criterio más atento a la relación costo-beneficio. De esta manera, las zonas de la ciudad más desarrolladas se convirtieron en el foco de atención para la construcción de vivienda de alto costo o para la adecuación de proyectos industriales o de servicios. El desarrollo urbano privilegiaba así los intereses del capital privado y desplazaba la planificación desde lo público. Precisamente, el Plan General de Desarrollo de la Ciudad (Acuerdo 7 de 1979) dispuso una regulación del uso del suelo con un espíritu economicista que ponía los intereses del mercado inmobiliario sobre las necesidades de desarrollo urbano que la ciudad requería. Finalmente, la formalización y la legalización fueron desmanteladas de las exigencias de la planificación, de las dotaciones fundamentales, de la inserción de servicios públicos y de la construcción de vías. De esta forma se expidió el Acuerdo 1 de 1986, que dispuso la legalización de más de trescientos asentamientos ubicados en diferentes localidades de la ciudad y su incorporación en el registro catastral de esta. La disposición pretendió facilitar el proceso de formalización e invocó a las diferentes entidades distritales para que incluyeran en sus presupuestos programas enmarcados en el plan de mejoramiento de desarrollos incompletos de la Administración Distrital, de conformidad con los usos del suelo y la zonificación que establecía el Acuerdo 7 de 1979.

En la década de los 90 la ciudad adoptó un nuevo modelo de desarrollo urbano por medio del Estatuto de Ordenamiento Físico (Acuerdo 6 de 1990)<sup>9</sup>, que contemplaba la conservación y rehabilitación de los recursos ecológicos y ambientales, la gestión y aprovechamiento del espacio público, la conservación y restauración de inmuebles o áreas consideradas de valor arquitectónico, urbanístico, histórico o cultural, la reutilización de sectores con deficiencias estructurales y la promoción del potencial industrial y comercial de las áreas consolidadas. El nuevo ordenamiento físico de la ciudad tuvo un enfoque netamente jurídico, más orientado al establecimiento de normas y procedimientos. Con ello, el tema de la ocupación informal del suelo se asumió desde la formulación de procedimientos más expeditos, para lo cual dichos barrios fueron incorporados en un régimen de usos y normas urbanísticas diseñadas para lograr su armonización con el Plan de Ordenamiento Físico de la ciudad (Decreto 688 de 1996).<sup>10</sup>

Para comienzos de siglo la ciudad expidió un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000), con el cual se potenció el modelo de desarrollo urbano basado en la normativa urbanística que privilegiaba la acción del capital privado en relación con la explotación del suelo urbano, su reordenamiento, redensificación o revitalización. En este marco se realizaron otros procesos de legalización masiva de asentamientos

Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal.  
El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia

informales<sup>11</sup> y se creó el Comité Técnico de Legalización, instancia en la que concurren no solo las dependencias relacionadas con la materia, sino las empresas de servicios públicos domiciliarios, y, con ello, la legalización se constituyó principalmente en un mecanismo para reconocer a un asentamiento informal como parte de la estructura urbana de la ciudad.<sup>12</sup>

A la fecha se ha avanzado notablemente en los procesos de reconocimiento formal de barrios; sin embargo, los procesos de invasión no se han detenido y la ciudad continúa con una presencia importante de barrios informales que, sumados a los barrios legalizados, constituyen una parte significativa de asentamientos con problemas de habitabilidad. Desde los años 80 el tema de los asentamientos informales se redujo a una cuestión normativa tanto en el ámbito de la propiedad del suelo como de su armonización urbanística, lo que llevó a que los asentamientos informales se incorporaran a procesos jurídicos y técnicos de formalización, que resultaron sumamente largos y engorrosos y postergaron aún más sus posibilidades de estar integrados a la ciudad y a la vida urbana. Precisamente esto se refleja en el caso de las barriadas informales de los cerros orientales, unas de las más antiguas de la ciudad.

#### **LAS LUCHAS POR LA VIVIENDA EN UNA BARRIADA INFORMAL. LOS CASOS DE LOS BARRIOS DE LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ**

Desde finales del siglo XIX, las familias con propiedades en los cerros orientales favorecieron el asentamiento de mano de obra en sus predios para la explotación de los chircales, las canteras, las minas y los bosques. La relación entre los propietarios y los trabajadores fue en esencia de contrato verbal; los propietarios de los predios permitieron el asentamiento de familias enteras asumiendo como contraprestación arriendos, trabajo parcial o inclusive pagos en especie con los productos explotados. De esta manera, un núcleo de barriadas obreras informales se extendió por la cuenca alta del río Arzobispo.

Para comienzos de los años 50, las políticas de recuperación y protección de los cerros orientales trajeron el cierre de las explotaciones. Los propietarios de los predios, obligados a acatar la medida y con ánimos de beneficiar sus terrenos con obras públicas como la del Parque Nacional, optaron por disponer parte de sus predios para proyectos urbanizadores, y otros más, particularmente aquellos enclavados en lo más alto, para preservarlos como formas de pago de deudas laborales que poseían con sus antiguos trabajadores.

*las localidades de Usaquén, Usme, Bosa, Suba y Ciudad Bolívar.*

*11. El Decreto 970 de 2000 dispuso la legalización de cerca de sesenta barrios ubicados en las localidades de Usaquén, San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar.*

*12. Ver Resoluciones 78 y 97 de 2003 del Alcalde Mayor y el Decreto 367 de 2005.*



**Figura 4**

Aerofotografía de la zona de los cerros orientales donde se ubicaron las antiguas barriadas informales  
*Fuente:* IGAC, Vuelo C-1202, 1967.

Este es el caso de los barrios El Paraíso, San Martín de Porres, Pardo Rubio Nororiental y Barrocolorado, este último también conocido como Mariscal Sucre, asentamientos contruidos de manera informal por familias trabajadoras de las industrias extractivas de los cerros orientales del norte de la ciudad, quienes vivieron durante varias décadas al margen del desarrollo urbano, pero que por iniciativa propia —aunque con incidencia de agencias como partidos políticos, movimientos de izquierda, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales— se constituyeron en barrios con una organización consistente. Su ubicación en los cerros orientales los convirtió en el blanco de todo tipo de disputas, desde aquellas que veían dichos terrenos para la urbanización de vivienda de alto costo, hasta las que propusieron proyectos urbanísticos tan importantes como la construcción de

Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal.  
El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia

la avenida de Los Cerros, lo cual puso en riesgo su condición de poseedores, sus posibilidades de ser reconocidos como legítimos propietarios, impidió su desarrollo urbano y les generó problemas de orden jurídico sobre la disposición del suelo.

Uno de los primeros barrios obreros de la cuenca alta del río Arzobispo fue El Paraíso. Sus orígenes se remontan a finales del siglo XIX sobre los terrenos de la entonces hacienda El Paraíso, propiedad de la familia Murillo. Sus terrenos, ubicados en una próspera zona extractiva que se tendía entre los cerros orientales y la hacienda La Merced y entre el río Arzobispo y la quebrada de Barrocolorado, permitieron la explotación de arena y carbón, con lo cual sus propietarios consintieron el asentamiento de familias como mano de obra necesaria. Con el paso de los años, cuando se dieron por terminadas las industrias extractivas de los cerros orientales, parte de la hacienda fue vendida a otras familias, pero los ocupantes preservaron sus viviendas en la parte alta del cerro.

Figura 5  
Barrio El Paraíso  
*Fuente:* IGAC, Vuelo 1131,  
1990.



El Paraíso emprendió procesos de organización relativamente tempranos, a fin de velar por la formalización de sus viviendas. De hecho, para comienzos de los años 60, el Concejo Municipal, por medio del Acuerdo 68 del 14 de noviembre de 1961, lo reconoció y lo incluyó en el circuito H de sectorización urbana (Acuerdo 1 de 1961). No obstante, el barrio adolecía de vías de acceso, de servicios públicos fundamentales y de equipamientos urbanos, los cuales fueron negados por el Distrito toda vez que este se encontraba por encima de la cota de urbanización de la ciudad. Esto supuso nuevas movilizaciones de sus habitantes.

El líder más reconocido en la zona fue don Absalón Acero Chiquillo, quien falleció en el decenio de 1980. Miembro de la USO (Unión Sindical Obrera) durante su juventud y presidente del sindicato de Bavaria, cuando llegó al barrio El Paraíso en 1952, su mayor preocupación era conseguir el acceso a los servicios públicos. La lucha por el agua fue inicialmente su gran objetivo. En 1966, siendo alcalde Virgilio Barco y cansado por la falta de una respuesta efectiva por parte del Estado, Absalón Acero convocó a las comunidades de los barrios El Paraíso y San Martín a represar las aguas del río Arzobispo. Tal llamado concitó la participación masiva de las comunidades, especialmente de El Paraíso, que condujo ese proceso. Logró el aporte de la Embajada de Estados Unidos, en el marco de la Alianza para el Progreso, para realizar los estudios de factibilidad y el suministro de la tubería necesaria, además de la colaboración por parte del gobierno distrital, que hasta ese momento no había suministrado el acueducto a los barrios, so pretexto de estar ubicados por encima de la cota señalada por Planeación Distrital para la dotación de servicios (MOLANO, 1997: 175).

La organización del barrio recibió un especial estímulo con la Resolución 4743 de 1968, mediante la cual el Ministerio de Justicia reconoció la personería jurídica de su junta de acción comunal. La junta mantuvo su dinamismo en la preservación del estatuto del barrio, en la consecución de obras públicas en materia de servicios públicos y frente a los requerimientos jurídicos sobre la ocupación de estos predios. Gracias a esto el barrio contó con acceso a servicios públicos fundamentales, como agua y electricidad, mucho antes de su formalización; su adecuación contó con el trabajo de toda la comunidad, la cual además aunó esfuerzos para construir centros educativos en sus diferentes grados; asimismo, se congregó en torno de la construcción de los lavaderos comunitarios, que desde la década de los 60 le quitaron distancia al recorrido que las mujeres hacían hasta el río Arzobispo o el Seminario Calasanz (DUQUE, s. f.).

En el marco del Acuerdo 6 de 1990 y con el ánimo de dar cuenta del objetivo de conservación y rehabilitación de recursos ambientales, pero al mismo tiempo de continuar con el trámite de numerosas legalizaciones emprendidas desde tiempo atrás, el Distrito contrató un estudio con la Universidad de Los Andes para adoptar un Plan de Ordenamiento Físico del Borde Oriental de la ciudad y otras áreas de interés medioambiental, el cual sería acogido a través del Decreto 320 de 1992, que entre otras disposiciones estableció como zona N.º 4 los terrenos comprendidos entre el río Arzobispo y la quebrada La Vieja, a fin de promover en ella un programa de habilitación que no solo incluyera el tema de la recuperación del sistema orográfico, sino también el mejoramiento de la calidad de vida de los asentamientos allí establecidos: “[...] *Comprendido entre el sector San Martín y el río ‘Arzobispo’.* Tiene una cabida aproximada de 14 hectáreas, de las cuales el 63 % están representadas por el Barrio El Paraíso. El restante 36 % está constituido por terrenos sin desarrollar; al norte, occidente y sur [...] Los localizados al occidente y sur se caracterizan por sus deficiencias morfológicas y por la arborización que presentan. El barrio El Paraíso es el más desarrollado de todos los presentes en la Zona del estudio aunque, e igualmente, presenta deficiencias que ameritan su habilitación. Este sector alberga cerca de 3000 habitantes” (SMOB, 1993).

Cerca del barrio El Paraíso apareció a comienzos del siglo XX el barrio San Martín de Porres, también fruto de la vinculación de obreros para la exploración de las canteras por parte de Enrique Pardo Roche, propietario de terrenos en esta zona. Luego, con el cierre de estas, a comienzos de los años 50, sus herederos decidieron cancelar las acreencias en materia laboral con los trabajadores entregando lotes en la parte alta de sus propiedades.

*“Como ellos [los Pardo Rubio] vendieron, como acabaron de vender la calle 47 y 46. Eso lotearon, entonces ya ese terreno, lo que quedó, porque lo vendieron, esa faja de tierra que es de allá de doña Leonor Moreno para acá, ellos la destinaron (...) Prácticamente ese terreno que yo tengo lo tengo por código laboral, lo tengo por prestaciones sociales. // Ellos [los Pardo Rubio] ya habían asignado este terreno acá para que la gente que vivíamos abajo nos trasladáramos p’arriba. Yo no quería venirme, yo no quería subirme ni por nada de la vida (...) Casi me quedo sin lote, porque como yo fui el último que me vine de abajo ya no quedaba sino este lote, que es este acá donde estamos. // Ellos [los Pardo Rubio] posesionaron a la gente, porque aquí somos 49 propietarios que ellos posesionaron, directamente posesionados por ellos. (...) Ellos tuvieron mucha voluntad (...) Inclusive ellos nombraron un abogado, un tal Doctor Perea, que era abogado de por*

*aquí de Teusaquillo. Lo nombraron para que el abogado nos hiciera las escrituras a los 49 propietarios. Pero yo le digo, como el gobierno no quiere que este sector sea para la clase popular, no pudo el Doctor ese hacer las escrituras. Devolvieron la plata, porque eso nos pidieron en ese tiempo como de a mil pesos por persona” (MOLANO, 1997: 148-149).*

San Martín de Porres no fue fruto de invasiones; sus habitantes tomaron posesión de los terrenos como forma de pago por su trabajo, pero por mucho tiempo no tuvieron las escrituras que los acreditaran como propietarios, y aunque el problema de la posesión estaba absuelto, no así otras materias fundamentales, como los servicios públicos y los accesos viales, que se convirtieron en un aspecto complejo, tanto más con las definiciones de las áreas urbanizables establecidas por el Distrito desde mediados de los años 50. Para responder a esto, los vecinos del barrio se dispusieron a conformar una junta de acción comunal, que finalmente fue reconocida por medio de la resolución 4730 de 1964 del Ministerio de Justicia (ADP, Carpeta San Martín de Porres).

Durante los años 70, los vecinos del barrio, junto con los del barrio El Paraíso, emprendieron diferentes movilizaciones sociales para conseguir servicios públicos fundamentales como el agua; también jugaron un papel protagónico en las protestas suscitadas por la construcción de la avenida de Los Cerros. Al igual que El Paraíso, el problema del agua se solucionó inicialmente con la construcción de albercas comunales, y frente a la electricidad los habitantes ingeniaron formas extractivas de alumbrados de barrios relativamente cercanos. Con el paso del tiempo, el barrio fue creciendo hasta el punto que las familias empezaron a vivir en hacinamiento, lo que hacía más difícil la presencia de servicios y equipamientos y llevó a que buscaran soluciones frente a la necesidad de vivienda de las nuevas generaciones. Así, a mediados de los años 80, las familias se organizaron para emprender un proceso de invasión de terrenos aledaños. Con ello se vislumbraron nuevos liderazgos que organizaron de manera coordinada la posesión y la distribución de los lotes a las familias más necesitadas.

*“[...] Algunos pagábamos arriendo o vivíamos en un hacinamiento terrible, y cuando vimos que esos terrenos cerca a la Circunvalar, eran unos potreros que en últimas estaban desocupados, a la deriva y durante años habían sido nuestros sitios de juego y diversión, pues conversamos y decidimos entrar a tomar derecho de posesión sobre estas tierras, a finales del año 85. [...] Todos los lotes fueron iguales para todo el mundo y eran de 6 x 12 metros. Luego, hicimos grupos de a tres personas para vigilar, cada dos horas, que no llegara la policía, o alguno de los abogados de los que ya se habían*

*comenzado a presentar como supuestos dueños y nos fueran a sacar. Más tarde empezamos a cercar y poner en las esquinas del terreno unas primeras casitas”* (CHAPARRO, MENDOZA Y PULIDO, 1999).

Es así como al lado de San Martín de Porres se levantó un segundo sector, y años más tarde un tercero y un cuarto, que conformaron nuevas barriadas de extensión pequeña. La consecución de servicios públicos básicos como agua y luz fue parte de las luchas que los habitantes del barrio emprendieron de manera mancomunada con los vecinos de El Paraíso, Pardo Rubio Nororiental y Mariscal Sucre, que compartían su misma condición.

Junto al barrio San Martín de Porres se configuró el barrio Pardo Rubio Nororiental. Como en el caso del primero, el Pardo Rubio Nororiental tuvo su origen en la decisión de los hermanos Alejandro y Eduardo Pardo Rubio de atender las deudas que tenían por materias laborales con los trabajadores de las antiguas explotaciones de su sector. A mediados de los años 50, los Pardo Rubio desenglobaron los predios de su propiedad y entregaron en cesión los terrenos ubicados en la parte baja del cerro. Con relación a los barrios anteriores, este tuvo algunas ventajas, entre ellas la proximidad de vías, de infraestructura y de algunos equipamientos urbanos, situación que no se presentaba en la parte más alta, donde estaban las prohibiciones para cualquier dotación urbana. No obstante, como en otros casos, el barrio enfrentó un problema sustancial: la inexistencia de un acto formal sobre la entrega de los predios, lo que impedía que el Distrito y cualquier privado reconociera a sus habitantes como propietarios y que lograran conseguir mejoras públicas. Para resolver estos problemas, los vecinos del barrio se organizaron como junta de acción comunal, la cual fue aprobada por Resolución del 5 de 1971 de la Alcaldía Mayor de Bogotá (ADP. Carpeta Barrio Pardo Rubio).

Inicialmente las familias poseedoras estaban asentadas en los predios de la parte baja de los cerros; esa ubicación privilegiada en una zona con expectativas de urbanización de alto costo llevó a que se presentaran discrepancias en cuanto a la propiedad de los terrenos con la familia Pardo. Frente a ello, sus habitantes empezaron procesos organizativos a fin de dar trámite a los problemas de propiedad de sus lotes. De esta manera, en el año 1967 la comunidad llegó a un acuerdo con la familia Pardo para trasladarse a lotes ubicados en la parte alta del cerro, sobre el compromiso de entregar los terrenos que habitaban en ese momento en la parte baja (ADP. Carpeta Barrio Pardo Rubio). Para finales de la década de los 80, el barrio se consolidó en la parte alta y la junta empezó el proceso de búsqueda

de legalización y mejoras, para lo cual debieron pactar el procedimiento de desenglobe de los terrenos y la posterior emisión de escrituras públicas. Con ese objetivo, la junta se reunió nuevamente con los hermanos Pardo para convenir *“1. El desenglobe por parte de la oficina de Catastro distrital, individualizando los predios de propiedad del barrio Pardo Rubio y los predios de propiedad de los señores Andrés Pardo Montoya y Helena Pardo Montoya. Una vez cancelado el impuesto predial y demás, la familia Pardo en colaboración con los miembros de la Junta de Acción Comunal se compromete a dar la escritura pública del terreno asignado al barrio Pardo Rubio que poseen los mismos desde hace más de 20 años en calidad de propietarios por acuerdo entre el señor Eduardo Pardo y posteriormente con sus herederos, [...] 4. Así mismo se recalca que los predios que están fuera del perímetro del barrio Pardo Rubio por la zona oriental, zona occidental y por la zona norte son de propiedad y posesión de los mismos; en algunos sitios de estos predios se encuentran ubicadas algunas familias. / En acuerdo con estas familias para poder obtener los servicios públicos es que se deben trasladar a los predios del barrio Pardo Rubio y así dejarle libre estos terrenos a la familia Pardo Montoya. Si estas personas por alguna razón no se trasladan a los lotes que les corresponde a ellos dentro del barrio serán devueltos a la familia Pardo Montoya por convenio hecho con la junta directiva que estaba en ese momento como también con dichas familias que se encuentran ubicadas en estos sitios”* (ADP. Carpeta Barrio Pardo Rubio).

Después de clarificar el tema de la posesión de los terrenos, el barrio concentró todos sus esfuerzos en el proceso de formalización. Con ello pretendía, sobre todo, conseguir la mejoría en materia de acceso a servicios públicos. Dicho proceso se desarrolló de la mano de varias protestas y marchas hacia las entidades distritales y empresas de servicios públicos, pero eso tardó varias décadas en ser resuelto.

Por su parte, el barrio Barrocolorado tiene su origen en la ocupación que hicieron familias de obreros de los terrenos que quedaban al margen norte de la quebrada de Barrocolorado. A diferencia de las otras barriadas informales, los ocupantes de esta tuvieron serios problemas en relación con la posesión de los lotes, pues las primeras familias nunca estuvieron vinculadas laboralmente con sus propietarios y nunca contaron con ningún tipo de cesión. Desde los años 20 los terrenos fueron continuas veces sucedidos y vendidos en cantidades cada vez más amplias de propietarios (DE OBREGÓN, 1990), y en el año de 1962 el predio contó con el reconocimiento de derechos proindivisos, cuando los propietarios se conformaron como comuneros e interpusieron ante un juzgado de Bogotá una solicitud de división del inmueble, que fue reconocida pero que nunca se efectuó por la congelación

que los terrenos tenían por el proyecto de construcción de la avenida de Los Cerros. A ello se sumó que en este lapso los distintos propietarios fueron continuamente arrendando su parte a familias que se asentaron y construyeron sobre ellos.

Al tiempo que los comuneros propietarios hacían todo tipo de esfuerzos para que el distrito autorizara la urbanización de alto costo en Barrocolorado, los residentes en el terreno, conformados tanto por familias emplazadas desde décadas atrás como por los nuevos ocupantes que llegaron desde comienzos de los años 60 en condición de arrendatarios, emprendieron el proceso para legalizar su posesión y constituirse como barrio. En un comienzo, los residentes apelaron a reconocerse como vecinos del barrio Barrocolorado, pero la respuesta de las autoridades distritales fue que tal barrio no existía; entonces los residentes se reconocieron como vecinos del barrio Mariscal Sucre. Precisamente, con este nombre se conformó la junta de acción comunal, la cual fue finalmente reconocida con personería jurídica el 16 de febrero de 1989 (ADP. Carpeta Barrio Mariscal Sucre).

De esta forma se inició una disputa por la propiedad entre los comuneros propietarios que aspiraban a urbanizar los terrenos y los poseedores, quienes habían solicitado en el año 1977 un proceso de formalización de su barrio. Dicha disputa se prolongó en el tiempo, lo que supuso que la intervención del Distrito empezara aclarando si el barrio era fruto de una ocupación que les otorgaba derechos de posesión a sus habitantes o si, por el contrario, eran los comuneros quienes realmente tenían los derechos de propiedad sobre los predios. En efecto, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital emprendió el proceso a fin de aclarar la situación del asentamiento Mariscal Sucre. Para responder a ello, la comunidad contó en sus inicios con el apoyo jurídico y político de varias instancias<sup>13</sup>, con lo cual el proceso organizativo se hizo más fuerte, aunque se extendió desde finales de los años 70 hasta mediados de los años 90.

Pero los barrios El Paraíso, San Martín de Porres, Pardo Rubio Nororiental y Mariscal Sucre no solo tienen cercanías geográficas, orígenes similares e incluso procesos organizativos y de lucha comunes, sino también han sido testigos y son hoy el reflejo de las contradicciones de las políticas de formalización de barrios que ha puesto en marcha la administración distrital. Unas políticas que entienden la formalización en términos netamente jurídicos, que ponen en manos de los habitantes parte de la carga del mejoramiento urbano y que, por lo tanto, hacen del proceso algo excesivamente engorroso y largo, así como difícilmente representativo de una auténtica mejoría de las condiciones de vida de estas poblaciones o de su real integración a la ciudad y a la vida urbana (EL ESPECTADOR,

---

13. Del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), del Centro Jurídico Comunitario y de partidos políticos de izquierda como la Unión Patriótica.

14. *El Paraíso y Mariscal Sucre fueron legalizados a través de la Resolución 1126 de 1996; por su parte, San Martín de Porres y Pardo Rubio Nororiental lo obtuvieron por medio de la resolución 0451 de 1999.*

2008; 2011). Tanto es así que solo hasta la década de los 90 el Distrito efectúa el mandato de formalización de estas barriadas y, más aún, en la actualidad estas siguen contando con problemas de servicios básicos, y algunas de ellas aún no cuentan con títulos de propiedad.<sup>14</sup>

En otras palabras, a través de los casos de estas antiguas barriadas informales de la ciudad se puede vislumbrar el carácter de unas políticas de mejoramiento y formalización de barrios que no han representado verdaderos esfuerzos por garantizar que estos asentamientos tengan parte en el desarrollo urbano de la ciudad; simplemente se han constituido como un reconocimiento jurídico que los incluye en el perímetro urbano, que abre un largo camino hacia la obtención de títulos de propiedad y que mantiene a las comunidades en procesos de autogestión que, paradójicamente, fueron y son los que han hecho de este tipo de asentamientos barrios construidos por la gente.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Los estudios de los procesos de formalización, legalización y mejoramiento de barrios han permitido vislumbrar las distintas estrategias emprendidas por el Estado para lograr la incorporación de las poblaciones que se hicieron al margen de la ciudad. Para la ciudad de Bogotá, los primeros procesos de expansión urbana estuvieron marcados más por la implementación de apuestas sectorizadas y *enclasantes* que por la definición por parte del Estado de un modelo de desarrollo urbano integral. Esto condujo a un desarrollo urbano inequitativo, segmentado y segregador, en el cual unos pocos tuvieron todos los beneficios y las mayorías, inmensas desventajas. Pese a que desde los años 30 el Estado decidió asumir un papel mucho más protagónico en la definición de un modelo urbano emprendiendo programas de obras públicas de gran envergadura, configurando una institucionalidad pública propia, apelando a la formulación de planes urbanísticos y construyendo política urbana con criterios mucho más técnicos, los procesos de construcción de ciudad no lograron romper el patrón de inequidad, segmentación y segregación.

Precisamente, los procesos de construcción de ciudad que se dieron en la cuenca del río del Arzobispo revelan los conflictos que se tejen entre la ciudad formal y la ciudad informal: esta parte de la ciudad ha sido una de las que históricamente encuentra las mayores inversiones de recursos públicos y privados; sin embargo, muchas de ellas corrieron de manera paralela al desalojo sistemático de las clases obreras. Para finales

de los años 20 las clases obreras estaban emplazadas al oriente sobre el Paseo Bolívar, al norte sobre el barrio Sucre, al occidente sobre el tendido del Ferrocarril del Norte y al sur en San Diego. Desde los años 30, con la construcción del Parque Nacional, con la urbanización de La Cascajera, con la construcción de la avenida Caracas y con el redesarrollo de San Diego, las clases obreras fueron desalojadas de esta parte céntrica de la ciudad. Estos procesos desconocieron derechos de posesión, emprendieron procesos de saneamiento e incrementaron los valores del suelo y del uso del suelo para las nacientes burguesías. Generaron que las barriadas obreras que persistieron en virtud de sus derechos de posesión solo fueran posibles enclavándose en los cerros, una zona, en su momento, desposeída de cualquier posibilidad de urbanización y con ello sometida al olvido y el abandono estatal.

Ahora, si este modelo fue de por sí contraproducente en una ciudad pequeña y con una población relativamente baja, no queda menos que decir que resultó catastrófico cuando se reprodujo en una ciudad inaudita que triplicó su población en menos de dos décadas. La ciudad de los años 50 y 60 vio cómo el patrón de aprovechamiento minoritario de las centralidades urbanas y de exclusión mayoritaria hacia las márgenes (espaciales, sociales y económicas) condujo a una ciudad desgarrada en sus posibilidades como proyecto común. Ahí la relevancia de las luchas de los actores barriales, de las comunidades de base de la ciudad, que con sus luchas por el suelo y la vivienda pudieron —como en el caso de los cerros orientales— resistir a un modelo de desarrollo urbano soportado en las prebendas del *mercado* y en *el expolio estructural del patrimonio común que es la ciudad*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Carlos** (1986) *La lucha por la vivienda en Colombia*. ECOE, Bogotá.
- ARIAS, Fernando** (2008) *Le Corbusier en Bogotá: El proyecto del “grand immeuble”, 1950 – 1951*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- BRUNNER, Karl** (1939) *Manual de urbanismo. T. I. Síntesis vivienda saneamiento*. Ediciones del Concejo de Bogotá, Bogotá.
- BRUNNER, Karl** (1940) *Manual de urbanismo. T. II. Síntesis vivienda saneamiento*. Ediciones del Concejo de Bogotá, Bogotá.
- CASTILLO, Juan** (2003) *Bogotá. El tránsito a la ciudad moderna 1920 – 1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- CASTRO, Santiago** (2009) *Tejidos oníricos. Movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*. Universidad Javeriana, Bogotá.
- CAMARGO, Angélica y HURTADO, Adriana** (2012). “Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del siglo XXI”. En: *Territorios*, (27), pp. 71-103.
- CAMARGO, Angélica, HURTADO, Adriana** (2013). “Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano”. En: *Revista INVI*, 28 (78), pp. 77-107.
- CHAPARRO, Jairo; MENDOZA, Diana; PULIDO, Belky** (1999) *Un siglo habitando los cerros: vidas y milagros de los vecinos en el cerro del Cable*. Corporación Comunitaria Raíces, Bogotá.
- CEBALLOS, Olga** (2008) *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- COLÓN, Luis Carlos** (2005). “El saneamiento del Paseo Bolívar y la vivienda obrera en Bogotá”. En: *Urbanismos*, (2), pp. 104-115.
- DE OBREGÓN, María Antonia** (1990) *Barro Colorado (Hoy barrio Mariscal Sucre de Bogotá). Para adicionar a la “Tenencia de la tierra en la Sabana de Bogotá de 1539 a 1939” de Juan Carrasquilla Botero*. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD)** (1972). “Programa Integrado de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB”. DAPD, Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD)** (1974). “Plan de Estructura. Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2”. DAPD, Bogotá.
- DUQUE, María Claudia** (s. f.) *El Paraíso: Historias de trabajo comunitario*. Bogotá, documento de Word, publicado en [http://www.academia.edu/2028026/El\\_Paraiso.\\_Historias\\_de\\_Trabajo\\_Comunitario](http://www.academia.edu/2028026/El_Paraiso._Historias_de_Trabajo_Comunitario).
- EL ESPECTADOR** (2008) *Desalojados de El Paraíso*.
- EL ESPECTADOR** (2011) *El Paraíso, al borde del abismo*.
- GÓMEZ, Diana y SERNA, Adrián** (2012). “Conflictos vecinales en los cerros orientales de Bogotá”. En *Revista Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Vol. XLIV, No. 174, pp. 727-742.
- GUTIÉRREZ, María-Teresa** (2010). “Proceso de institucionalización de la higiene: estado, salubridad e higienismo en Colombia en la primera mitad del siglo XX”. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 12, núm. 1, pp. 73-97.

**JARAMILLO, Samuel** (1992) *La vivienda en Bogotá: evolución de las condiciones habitacionales y de la estructura de producción de vivienda*. Documento CEDE N.º 87, CEDE-Uniandes, Bogotá.

**MARTÍNEZ, Alberto** (1987). “La Policía de la pobreza”. En: *Revista Foro por Colombia*, No 3. Bogotá.

**MEJÍA, Germán** (2000). *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910*. Universidad Javeriana – Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2.ª edición, Bogotá.

**MOLANO, Pedro** (1997). “San Martín de Porres, barrio popular de Chapinero”. En: *Bogotá, historia común. Ganadores del concurso de historias barriales y veredales*. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá – Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital, Bogotá.

**RODRÍGUEZ, Ángela** (2014). “Problemática de higiene y hacinamiento en Bogotá a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX y primer barrio para obreros”. En: *Memoria y sociedad*, 18, (36), pp. 49-64.

**SALDARRIAGA, Alberto** (1995) *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*. INURBE, Bogotá.

**SERNA, Adrián y GÓMEZ, Diana** (2011) *Estado, mercado y construcción de ciudad. Una historia social de los conflictos vecinales en la cuenca del río del Arzobispo, Bogotá 1885-2000*. Archivo de Bogotá y Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá.

**SOCIEDAD DE MEJORAS Y ORNATO DE BOGOTÁ (SMOB)** (1993). “Plan de ordenamiento físico para la Zona Oriental. Avenida Circunvalar entre las Quebradas El Arzobispo y La Vieja”. Alcaldía Local de Chapinero, Bogotá.

**TORRES, Carlos; IAKIMOVA, Donka; RINCÓN, John** (2009). “¿Es posible pasar de la ciudad informal a la ciudad formal? Aproximación a algunos problemas urbanos y a las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de barrios”. En: *Procesos urbanos informales y territorio. Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**TORRES, Carlos** (2011) *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

**TORRES, Carlos** (2012). “Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual”. En: *Bulletin de l’institut français d’études andines*, 41 (3), pp. 441-471.

**ZAMBRANO, Fabio, ROBERTO, Fabio** (2007) *Historia de Bogotá: Siglo XX*. Villegas Editores, Bogotá.

### Material de archivo consultado

Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB). *Sistema Digital de Normas Jurídicas*.

Archivo de Planeación Distrital (APD), Bogotá, Colombia. *Carpeta Barrio Pardo Rubio*.

Archivo de Planeación Distrital (APD), Bogotá, Colombia. *Carpeta Barrio San Martín de Porres*.

Archivo de Planeación Distrital (APD), Bogotá, Colombia. *Carpeta Barrio El Paraíso*.

Archivo de Planeación Distrital (APD), Bogotá, Colombia. *Carpeta Barrio Mariscal Sucre*.

Hemeroteca - Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá, Colombia. Registro Municipal de Bogotá (RM).

Hemeroteca - Biblioteca Luis Ángel Arango, Bogotá, Colombia. Anuario Municipal de Estadística (AME).



## ARTÍCULOS ARBITRADOS

### CONSTRUCCIONES SOSTENIBLES: INCENTIVOS PARA SU DESARROLLO EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

**Nicole Michel**

Investigadora del Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Projectuales (INSOD) de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Arquitecta y máster de Arquitectura del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Cambridge (USA) (2002). Trabajó como arquitecta en el Estado de New York (2002 a 2006), donde se acreditó como profesional LEED™ AP. Se desempeña como arquitecta en Argentina desde 2006 y asesora en sostenibilidad y certificaciones LEED™. Docente de la Carrera de Arquitectura e investigadora del Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Projectuales (INSOD) de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Profesora de sostenibilidad en la Carrera de Arquitectura de la Universidad Torcuato Di Tella y del Programa de Estudios para Graduados, Arquitectura y Tecnología de la misma universidad. Es miembro del Comité Técnico del Argentina Green Building Council, del que forma parte desde 2008.

### Resumen

Individualmente, las **construcciones verdes** han demostrado contribuir a un ambiente más **sostenible**. En conjunto, los edificios verdes en un contexto urbano pueden ayudar a mitigar desafíos sociales y ambientales provenientes de un crecimiento proyectado exponencial de las ciudades, que incluye contaminación, degradación de ecosistemas, pobreza e inequidad social. Resulta entonces esencial buscar oportunidades que promuevan prácticas de construcción sostenible con impactos positivos tanto sobre los ocupantes de los edificios y su entorno inmediato como sobre la calidad urbano-espacial de la ciudad, especialmente en cuanto a sus condiciones sociales y ambientales. El presente artículo propone una serie de **incentivos** para promover y reforzar el desarrollo responsable del entorno construido apuntando a no generar cargas económico-financieras para la ciudad. Considerando tanto las condiciones urbanas existentes como las deseadas e identificando áreas específicas que se verían beneficiadas por desarrollos sostenibles, se proponen y definen incentivos —particularmente estructurales y sociales— en términos de alcance y de ubicación sugerida dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

### Palabras clave

Construcciones verdes; sostenibles; incentivos.

### Abstract

#### **Green buildings: Incentives for their development in the Autonomous City of Buenos Aires**

Individually, green buildings have already proven to contribute to a more sustainable environment. Collectively, green buildings, within an urban context could help mitigate potential social and environmental challenges derived from unanticipated exponential growth of cities, including pollution, the degrading of ecosystems, of urban climate conditions, and the increase of poverty, and social inequality. It therefore appears essential to search for opportunities to promote sustainable building practices with positive impacts not only on buildings users and their immediate surroundings but also on urban spatial qualities, especially in terms of social and environmental conditions. This paper presents a series of incentives aimed at promoting and strengthening the responsible development of the built environment, without generating an economic or financial burden on the city, and taking into consideration both existing and desired urban conditions. It identifies specific areas that would greatly benefit from sustainable developments, incentives – in particular structural and social ones – which are proposed and defined in terms of their scope and suggested location within the City of Buenos Aires.

### Keywords

Green buildings, sustainable, incentives.

## INTRODUCCIÓN

El concepto de desarrollo sostenible no es nuevo ni reciente; la más elocuente definición de lo que representa la sostenibilidad se publicó en 1987 en el Informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas: *Satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para atender a sus propias necesidades*. A partir de esta definición surge la necesidad de considerar, en conjunto y de modo interrelacionado, a las tres ramas del desarrollo sostenible: el medio ambiente, la economía y la política social. La sostenibilidad surge del encuentro de estas tres nociones, y la arquitectura no es ajena a estas tres áreas. Los modelos de decisión que suelen considerar calidad, costo y tiempo incorporan como nuevos ejes la seguridad (y la salud), el medioambiente y la responsabilidad social.

Resulta fundamental considerar que, en la Argentina, casi un 92 % de la población reside en áreas urbanas (este valor se ha incrementado desde 1950, cuando representaba un 65 %, y alcanza una proyección cercana al 95 % para el año 2050). En comparación, el promedio mundial ubica hoy a un 54 % de la población total residente en áreas urbanas, y se estima que se incrementará a más del 66 % en el año 2050 (Naciones Unidas, 2014). Estos valores impactan sobre todo al considerar que hoy las ciudades cubren únicamente entre un 2 y un 5 % de la superficie de la tierra, valor que podría llegar al 10 % en el año 2030 (WANG, 2015).

De acuerdo con datos de las Naciones Unidas, las ciudades consumen un 67 % de la energía mundial y generan al menos 70 % de los gases de efecto invernadero o GEI. Aquellos gases, provenientes de la mayoría de las plantas de generación eléctrica, incluyen dióxido de carbono, dióxido de sulfuro, óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono y mercurio. La contaminación del aire en áreas urbanas —generada mayormente por vehículos automotores, actividad industrial, generación eléctrica y consumo de combustibles fósiles en hogares— provoca enfermedades, principalmente cardiovasculares y respiratorias, que pueden alcanzar altos grados de gravedad. La expansión urbana es además una de las principales causas de la extinción de flora y fauna —incluyendo la marina, que se ve afectada por los cambios en calidad y temperatura del agua—, desplaza hábitats para especies animales y genera una pérdida de biomasa con consecuencias graves y directas sobre el medioambiente. Las ciudades son, a su vez, islas de calor, ya que reflejan entre un 15 y un 30 % menos de radiación solar a la atmósfera en compa-

ración con zonas rurales, con diferencias de temperatura entre áreas urbanas y rurales de entre 5 y 10° C, y mayor ocurrencia de tormentas y granizo en sectores densamente poblados. Las mayores temperaturas también generan un incremento en el consumo energético en centros urbanos.

Mundialmente, uno de cada cuatro residentes urbanos no tiene acceso a infraestructura sanitaria mejorada, de acuerdo con datos de Naciones Unidas. En América Latina, según información provista por CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), al menos un 30 % de la población urbana vive en condiciones informales en asentamientos marginales. Lógicamente, la calidad de vida de los ciudadanos depende no solo de factores sociales y económicos, sino también de las condiciones ambientales y físico-espaciales en las que habitan. El rápido crecimiento de los centros urbanos que se espera en los próximos años podría traer aparejados desafíos sociales y ambientales, que incluyen contaminación, degradación de ecosistemas, variaciones en las condiciones climáticas urbanas, pobreza, inequidad social, entre otros.

La acelerada expansión urbana y, en particular, el crecimiento del sector de la construcción impactan directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. La industria de la construcción representa aproximadamente un 40 % del consumo energético global, un 12 % del consumo de aguas frescas y un 40 % de la generación de residuos.

El diseño verde aporta importantes beneficios. En lo que respecta a lo económico, son beneficios tangibles la reducción de costos operativos, una mayor productividad y satisfacción por parte de los usuarios, un mejor rendimiento especialmente en escuelas, una disminución marcada en los días de internación de pacientes en hospitales y una optimización del rendimiento económico en cuanto al ciclo-de-vida del edificio. Datos aportados por el USGBC (United States Green Building Council) indican que, de acuerdo con un análisis de edificios de la Administración General de Servicios de los Estados Unidos, los edificios verdes representan un 25 % de ahorro en el consumo energético, un 11 % de ahorro en el consumo de agua, un 34 % de reducción en la emisión de gases de efecto invernadero y un 19 % de ahorro en costos de mantenimiento (USGBC, 2015).

Resulta entonces primordial buscar, dentro de un contexto urbano, oportunidades de promoción de construcciones sostenibles, que tendrían un impacto positivo no solo sobre los usuarios de cada edificio y su entorno inmediato, sino, en su conjunto, sobre el espacio urbano y la vida de todos los ciudadanos.

## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Este trabajo presenta como objetivo principal proponer a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un posible Plan de Incentivos para Construcciones Sostenibles, que se enmarcaría dentro de un Plan Integral de Sostenibilidad que potencie un desarrollo responsable de la ciudad a través de políticas públicas y emprendimientos privados y considere tanto acciones voluntarias como —en una segunda instancia— reglamentaciones oficiales de aplicación obligatoria.

A partir de la investigación y el análisis de normativas preexistentes tanto en el país como en el extranjero, haciendo especial énfasis en aquellas orientadas a la promoción de la sostenibilidad constructiva en el ámbito de desarrollos públicos y privados, se evalúan y clasifican posibles incentivos buscando proponer un escenario que contemple y fortalezca lo ya existente, al mismo tiempo que formule un plan de desarrollo integral e integrador para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se busca definir cada propuesta determinando su marco de aplicación en relación con la situación actual de la Ciudad y con los objetivos estratégicos de crecimiento y desarrollo urbano ambiental.

Si bien se identifican incentivos de distinto tipo y envergadura, se busca promover principalmente aquellos estructurales y sociales o de formación, con el objetivo de ampliar la presencia de proyectos sostenibles sin generar cargas económicas o financieras para la Ciudad de Buenos Aires. Estos incentivos derivan en acciones tangibles directamente ligadas a la actividad de la construcción y, a su vez, en acciones intangibles relacionadas con cuestiones culturales, de usos, de costumbres. Es importante destacar que las acciones de culturalización, de educación y de acción social a nivel ciudadano resultan fundamentales en el proceso de crecimiento y de adopción de las distintas oportunidades de aplicación. Es por ello que el trabajo se centra en la aplicabilidad de estos tipos de incentivos dentro del encuadre regulatorio de la Ciudad de Buenos Aires.

## LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

De acuerdo con datos provistos por el GCBA, el área metropolitana de Buenos Aires —Ciudad de Buenos Aires y municipios aledaños—, con una superficie de aproximadamente 3600 km<sup>2</sup>, tiene una población de alrededor de trece millones de personas y concentra el 32 % de la población total del país. Cuenta además con un equipamiento edilicio apro-

ximado de doscientos treinta millones de metros cuadrados. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires propiamente dicha cuenta con una superficie de 202 km<sup>2</sup> y una población, de acuerdo con el Censo 2010, de 2.890.151 habitantes, repartidos en quince comunas. Se distingue el sector energético como aquel con mayor impacto sobre las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, con el sector residencial como responsable del 31 % de las emisiones de la ciudad.

### Densidad

En la periferia de la ciudad, la densidad es baja en relación con el centro y norte; especialmente en la zona sur. Las menores densidades se registran en la comuna 8 —villa Lugano, villa Riachuelo y villa Soldati, con un promedio de 8398 personas por km<sup>2</sup> (Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda GCBA), sobre la base de datos de INDEC. CNPhyV 2010—, especialmente en villas y asentamientos precarios. Las zonas norte y oeste son las de mayor densidad, y prácticamente se duplica el promedio de densidad de la ciudad en áreas como Recoleta (comuna 2), con una densidad de 25.100 habitantes / km<sup>2</sup>, Balvanera y San Cristóbal (comuna 3), con una densidad de 29.365 habitantes / km<sup>2</sup> y Almagro o Caballito (comun 5 y 6), con densidades de 26.876 y 25.700 habitantes / km<sup>2</sup>, respectivamente.

Como hemos visto, la densidad poblacional es un factor vinculado con las emisiones de CO<sub>2</sub>. Este factor no desaparece en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que presenta, por un lado, una gran extensión y, por otro, una relativamente baja densidad (14.205 habitantes / km<sup>2</sup> de acuerdo con el Censo Nacional de Población 2010), lo que la convierte en una de las ciudades con los mayores índices de consumo de energía per cápita de América Latina. La expansión de la ciudad implica una dependencia en el uso del vehículo automotor en una gran proporción, para el transporte individual. En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en junio de 2015 el parque automotor activo según la Dirección General de Estadística y Censo era de 1.435.353 vehículos para una población estimada de 3.054.267 (INDEC. Proyecciones elaboradas sobre la base de resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010), lo que representa casi un vehículo cada dos habitantes.

### Altura

Se identifican zonas de desarrollo potencial: son aquellas que presentan la posibilidad de desarrollarse en una altura mayor a la actual de acuerdo con lo permitido por el Código de Planeamiento de la Ciudad. Se ubican fundamentalmente en avenidas y zonas comerciales

en el oeste y sur, principalmente sobre las avenidas Caseros y Álvarez Jonte. Las mayores alturas de edificación se encuentran en la zona central y sobre los ejes norte y avenida Rivadavia, con un promedio de diez pisos. Las menores alturas se encuentran en la zona sur, con alturas promedio de aproximadamente uno o dos pisos.

### Centralidades

Más allá de la clara zona central, se destaca una serie de centralidades en las principales intersecciones de la ciudad, principalmente hacia el norte y el oeste, con menor cantidad e importancia hacia el sur. Este factor podría vincularse también con los niveles de desocupación, de los cuales los mayores se observan en la zona sur, donde alcanza un 12 % de tasa de desocupación en villa Riachuelo, villa Soldati y villa Lugano y un 11,4 % en Nueva Pompeya y Barracas, seguidas por la zona oeste, con un 8,5 % en Liniers y Mataderos, según datos publicados en el Atlas II de Indicadores de Desarrollo Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010).

### Constructibilidad (diferencia entre la superficie construible de acuerdo con la normativa urbana vigente y la superficie efectivamente construida)

Las áreas con valores óptimos se ubican en concentraciones puntuales, en barrios como Balvanera, villa Del Parque y en la zona de villa Urquiza. A su vez, se advierte que la mayor parte de la ciudad se encuentra subconstruida, es decir, que cuenta con un potencial constructivo no utilizado, especialmente en los barrios del sur. Las zonas del centro de la ciudad y, particularmente, el eje norte presentan saturación edilicia —una diferencia prácticamente nula entre la superficie construida y la superficie construible—, mientras que la zona oeste (Mataderos, Floresta, Paternal) y sur (Nueva Pompeya, Barracas) presentan mayor potencial edilicio. Se destacan dos grandes sectores de potencial construible al suroeste (desde Liniers a villa Riachuelo) y al sureste (desde villa Soldati hasta La Boca).

### Crecimiento de la construcción

Se observa un crecimiento sostenido de la actividad de la construcción desde el año 2002. Considerando los permisos solicitados en noviembre de 2014, se identifica una diferencia marcada entre las zonas del centro/oeste y el sur, con gran cantidad de localidades sin solicitudes de permisos. Más de un 80 % corresponde a construcciones multifamiliares de viviendas. Sin embargo, es importante considerar que, de acuerdo con datos de 2008, del total de la edificación en la Ciudad de Buenos Aires, un 29,5 % corresponde a vivienda no *permitida*, que incluye autoconstrucción, y un 16 %

corresponde a refacciones y mantenimiento (COREMBERG, 2009). Se resalta entonces la importancia de abarcar dentro del plan de incentivos a todas las actividades de la construcción, incluidas aquellas no necesariamente tramitadas a través del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Resulta interesante además analizar la posición de la Ciudad de Buenos Aires con respecto a índices de sostenibilidad en relación con otras grandes ciudades del mundo. Un estudio de ARCADIS (2015) nos permite analizar la situación de Buenos Aires ubicando a la ciudad en el puesto 38.º en términos generales, en comparación con cincuenta ciudades del mundo. Con respecto al factor social —mide el rendimiento social incluyendo la calidad de vida (transporte, salud, educación, equidad, balance trabajo-vida, espacios verdes en ciudades)—, Buenos Aires toma el puesto 36, y baja al 42 en la evaluación del factor económico —mide el ambiente empresario y el rendimiento económico (infraestructura de transporte, facilidad para realizar negocios, la importancia de la ciudad en redes económicas globales, costos de vida y de propiedades, PBI por cápita, eficiencia energética)—. Pero resulta interesante que, en cuanto al factor ambiental —mide indicadores como emisiones energéticas y polución (consumo energético y proporción de energía renovable, emisiones de GEI, riesgo de catástrofes naturales, agua potable, polución del aire)—, Buenos Aires se sitúa en el puesto 25, por encima de ciudades como Chicago o San Francisco, con acciones de sostenibilidad ya incorporadas a su desarrollo.

Asimismo, Buenos Aires presenta una presión de expansión media tanto a corto como a largo plazo, lo que la perfila como un centro urbano ideal para incorporar estrategias que promuevan la sostenibilidad y mejoren la calidad de vida, sin una presión desmedida sobre sus servicios e infraestructura, lo que permitiría desarrollar acciones concretas a mediano / largo plazo que midan resultados y permitan ajustes en relación con ellos.

En cuanto al futuro crecimiento de la Ciudad de Buenos Aires —y en línea con lo detallado en el Plan Urbano Ambiental—, se busca desarrollar instrumentos de gestión y de planificación que no solo permitan sino que promuevan el ordenamiento de la ciudad, con el objetivo de equilibrar el desarrollo reafirmando el Corredor Sur, logrando vinculaciones transversales, reforzando centros barriales con la radicación de nuevas actividades productivas y nuevos sectores residenciales, recuperando las áreas industriales obsoletas, degradadas o desocupadas, sobre la base de la incorporación de nuevas actividades, y se revitalice así la zona oeste.

Construcciones sostenibles: incentivos para su desarrollo  
en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

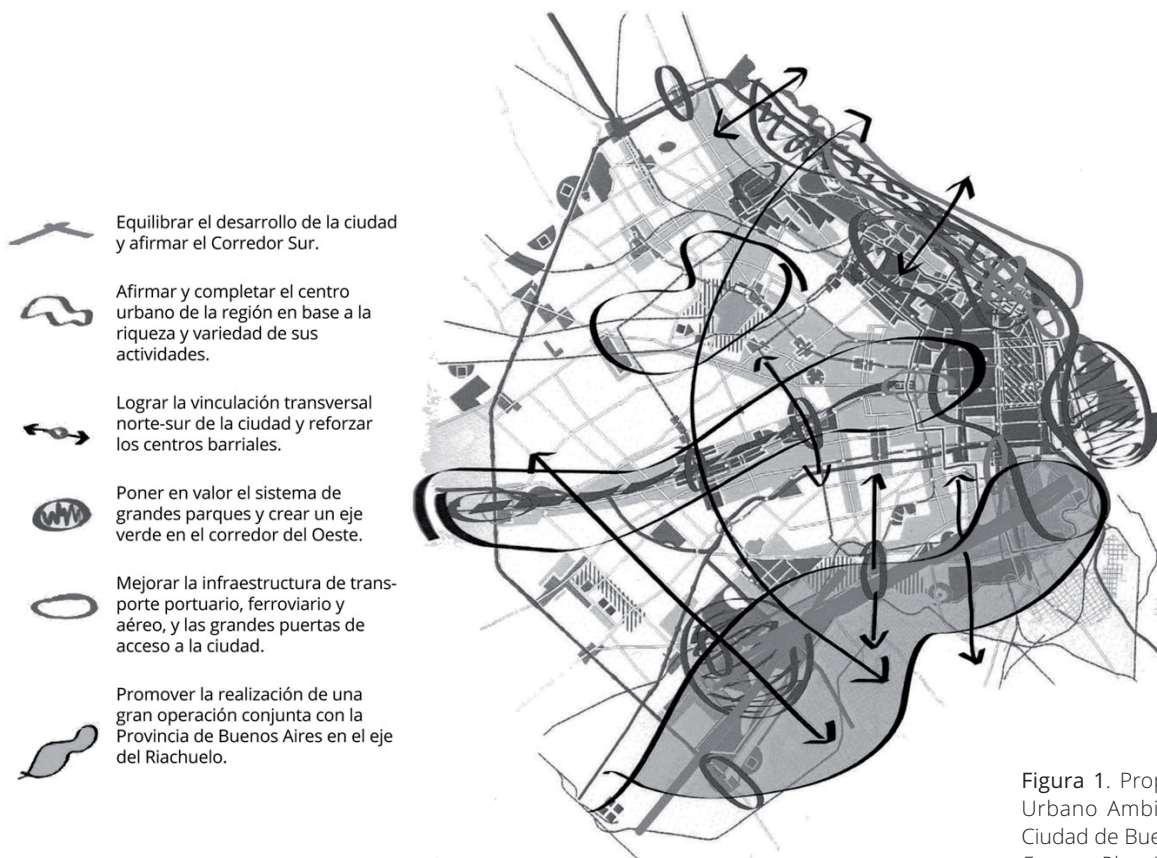


Figura 1. Propuesta Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires  
Fuente: Plan Urbano Ambiental Documento Final. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Planeamiento Urbano. Consejo del Plan Urbano Ambiental, 2000.

De acuerdo con el Plan Urbano Ambiental, el modelo de eficiencia para Buenos Aires 2060 propone:

- mayor complejidad y mixtura;
- proximidad y ahorro de recursos;
- aprovechamiento eficiente de los recursos;
- competitividad, explotación y sostenibilidad de la ciudad compacta y diversa.

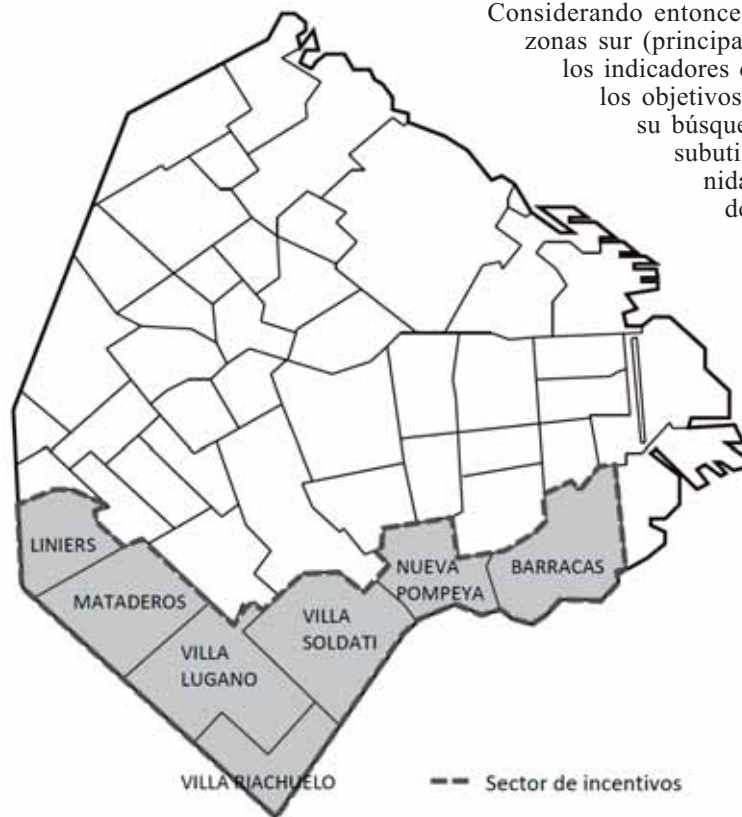


Figura 2. Mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sector de incentivos  
Fuente: elaboración propia

Considerando entonces lo ya observado, se propone incentivar las zonas sur (principalmente) y oeste. Esto responde al análisis de los indicadores de la Ciudad de Buenos Aires en relación con los objetivos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, en su búsqueda de revitalizar las zonas más degradadas y subutilizadas, aquellas que presentan grandes oportunidades de crecimiento social y económico a través de la creación de nuevas centralidades con mayor actividad, complejidad y diversidad, claves de un desarrollo sostenible.

En relación con los objetivos del Plan Urbano Ambiental, se propone trabajar inicialmente sobre las zonas sur y oeste, en línea con su búsqueda de afirmación territorial y de desarrollo de zonas degradadas con mayor presencia de lotes vacantes y con menor densidad y altura que las buscadas para una ciudad sostenible, considerando que un crecimiento controlado y planificado, con proyectos con actitudes responsables frente al ahorro energético y de agua, debería poder llevarse adelante sin generar mayores presiones que las planeadas para las redes de infraestructura de la ciudad. Los sectores de trabajo se ubican además en zonas clave para lograr una vinculación transversal norte-sur, a través de nuevas centralidades asociadas con los ejes de desarrollo y de conectividad, especialmente sobre el corredor oeste y sobre el eje Riachuelo.

## CARACTERÍSTICAS MÍNIMAS DE SOSTENIBILIDAD

Para identificar los requisitos mínimos de sostenibilidad potencialmente exigibles a futuros proyectos de arquitectura que busquen acceder a algunos de los incentivos que se describen más adelante, se toma como punto de partida el Modelo de Ciudad Compacta según lo descrito en el Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060 (página 200):

### ***“Ciclo urbano sustentable del agua***

(...)

*El ciclo urbano sustentable a proponer se orienta a disminuir la presión sobre el ecosistema río, realizando una utilización eficiente del recurso agua, y disminuyendo la carga contaminante vertida en la cuenca a través de dos acciones:*

1. El uso eficiente del agua, que implica:
  - La utilización de agua potable limitada a los usos que así lo requieren: preparación de alimentos e higiene personal.
  - Utilización de agua depurada no potable en usos vinculados a la higiene edilicia, higiene urbana y el riego de áreas verdes proveniente de:
    - la reutilización de aguas grises post-depuración, principalmente a través de sistemas naturales para usos sanitario;
    - el aprovechamiento del agua de lluvia, a través de sistemas de drenaje urbano sustentables;
    - acuíferos.
2. Reducción del impacto contaminante producido por el vertido de agentes físicos, químicos y biológicos en el medio acuático, a través de:
  - La depuración de aguas cloacales y la separación de barros para usos energéticos o como nutrientes de suelos.
  - Tratamiento de aguas cloacales para utilización en riego o prevertido en el Río de la Plata. La cantidad de sustancias ambientalmente peligrosas presentes en el agua puede reducirse al 50 %

### ***Ciclo urbano sustentable de los materiales***

(...)

- Una fuerte implicación local desde la planificación y el proyecto urbano en temas como la categorización de los materiales según su condición de sustentabilidad, capacidad de reutilización y reciclaje.

- Condicionar el tipo de materiales a usar, minimizando su uso y su toxicidad.
- Establecer porcentajes crecientes de materiales reciclados y de reutilización en obras generales como también en el espacio público en forma de mobiliario, a incluir en los nuevos proyectos urbanos y las áreas a rehabilitar.

***Ciclo urbano sustentable de los residuos***

(...)

- La recuperación y reinserción en el ciclo productivo de insumos a partir de residuos plásticos, de vidrio, de papel, etc.
- Incorporar puntos verdes en la red urbana para separación y recuperación.
- Producir nutrientes a partir de compost o de barros provenientes de la biodigestión de líquidos cloacales, para reutilizar como nutriente en las áreas verdes.
- Generar energía (gas o electricidad) a partir de la gasificación del residuo orgánico para su distribución por red, o bien la producción y provisión de agua caliente y fría para acondicionamiento distrital o escala de las unidades de sustentabilidad básica.

***Ciclo urbano sustentable de la energía***

(...)

- La reducción en la demanda de energía edilicia a través de edificios energéticamente eficientes y con acondicionamiento pasivo.
- Aprovechamiento de la energía solar a escala residencial o barrial, siendo los mismos edificios los generadores de energía.
- Reutilización del calor a partir de los residuos o de los contenidos orgánicos de los vertidos cloacales.
- Otras formas de energía producidas en forma descentralizada dentro de la Ciudad para provisión de combustibles a vehículos o procesos industriales”.

A partir de estos objetivos, se plantean los siguientes criterios mínimos de sostenibilidad, además de aquellos requisitos que se establecen puntualmente para cada incentivo propuesto. En el caso de los *incentivos estructurales*, se recomienda exigir el cumplimiento de todos los requisitos mínimos listados a continuación. En el caso de los *incentivos sociales o de formación*, se sugiere requerir la incorporación de al menos una de las estrategias listadas en cada categoría.

### Eficiencia energética

Cumple con el Nivel A de transmitancia térmica (K) para cerramientos opacos establecidos por la Norma IRAM 11601:2002 – Acondicionamiento térmico de edificios. Condiciones de habitabilidad en edificios. Para muros y techos.

Cumple con los valores máximos admisibles de transmitancia térmica (K) para superficies transparentes o translúcidas de 3,23 W/m<sup>2</sup>K o menores.

Incorpora sistemas de iluminación interior eficientes, de tal modo de reducir los consumos en al menos un 10 % con respecto a la norma ASHRAE 90.1-2010, punto 9, Método de Área de Edificio (9.5) o de Espacio-por-Espacio (9.6), según corresponda.

Asigna un responsable de la gestión y operación de los sistemas energéticos del edificio. Incorpora al menos tres estrategias adicionales entre las listadas en el Anexo I del *Programa de Subsidios para Construcciones Bioclimáticas en el Distrito Tecnológico*, en la sección “Eficiencia energética”.

### Materiales y recursos

Incorpora una sala o superficie dedicada exclusivamente para la clasificación y separación de residuos (separando los no reciclables de los reciclables diferenciados en papel, cartón, metal, plástico, vidrio).

Reutiliza al menos un 50 % de la estructura resistente existente, en el caso de una remodelación o ampliación.

Incorpora al menos dos estrategias adicionales entre las listadas en el Anexo I del *Programa de Subsidios para Construcciones Bioclimáticas en el Distrito Tecnológico*, en la sección “Materiales y Recursos”.

### Eficiencia en el uso de agua

Cumple con la Ley 4237 de Sistemas de Recolección de Aguas de Lluvia – Aguas Recuperadas, sin importar la superficie de proyecto.

Incorpora artefactos y griferías eficientes para alcanzar una reducción de al menos 20 % en el uso de agua potable para artefactos y griferías. *Se desarrollará un método de cálculo apropiado.*

Se sugiere además incorporar dos requisitos adicionales

Prohíbe fumar tanto en el interior del edificio —en cumplimiento con la Ley 1799/05— como en el exterior del edificio a menos de cinco metros de cualquier posible ingreso de aire.

Incorpora al menos tres estrategias adicionales entre las listadas en el Anexo I del *Programa de Subsidios para Construcciones Bioclimáticas en el Distrito Tecnológico*.

## MATERIALIZACIÓN DEL CAMBIO - PROPUESTAS DE INCENTIVOS

Del análisis de los indicadores de la Ciudad de Buenos Aires y de los antecedentes de desarrollo normativo a nivel local, regional e internacional estudiados, se distinguen distintos tipos de incentivos de posible aplicación en la Ciudad de Buenos Aires.

### 1. Incentivos financieros (incluidos a título informativo a raíz de la investigación realizada):

**1.1. Créditos impositivos:** reducción en impuestos o derechos municipales. No requieren inversión financiera por parte del gobierno de la ciudad, pero sí generan una reducción en sus ingresos.

**1.2. Reducción o eliminación de derechos:** reducción en derechos que pagar al Gobierno de la Ciudad; por ejemplo, Derechos de Construcción o Derechos de Demolición. No requieren inversión financiera por parte del gobierno de la ciudad, pero sí generan una reducción en sus ingresos.

**1.3. Subsidios:** requieren una inversión del gobierno de la ciudad.

**1.4. Préstamos:** permiten a desarrolladores afrontar costos iniciales relacionados con la incorporación de estrategias sostenibles. Los préstamos se re-pagarían una vez finalizada la obra, dentro de un cierto plazo o con la venta / alquiler de los departamentos u oficinas. La creación de un Fondo para Préstamos implicaría una inversión inicial, pero se iría regenerando con cada pago, por lo que la inversión se realizaría una sola vez.

**1.5. Reventa de energía renovable generada *in situ*:** posibilidad de generar energía eléctrica a partir de recursos renovables —energía fotovoltaica o eólica— y de incorporarla a la red eléctrica gracias a la obligación de la compañías eléctricas de comprar la energía producida por aquellos registrados como productores de renovables. Permite abaratar costos de transporte, minimizar pérdidas y beneficiar a los pequeños productores a través de un beneficio económico adicional a aquel derivado por una posible autonomía energética, de igual manera si demanda una probable adecuación de la red existente de suministro eléctrico.

### 2. Incentivos estructurales

**2.1. Bonos de densidad (FOT):** no requieren inversión financiera por parte del Gobierno de la Ciudad. Pueden generar mayores ingresos relacionados con la construcción de una mayor cantidad de metros cuadrados-incremento en los Derechos de Construcción. Deben evaluarse en relación con cada zonificación y el impacto que mayor FOT podrían tener en cada caso con respecto a la morfología urbana de la ciudad.

- 2.2. **Bonos de altura:** no requieren inversión financiera por parte del Gobierno de la Ciudad. Pueden generar mayores ingresos relacionados con la construcción de una mayor cantidad de metros cuadrados-incremento en los Derechos de Construcción. Deben evaluarse en relación con cada zonificación y el impacto que mayor altura podría tener en cada caso con respecto a la morfología urbana de la ciudad.
  - 2.3. **Bonos de FOS:** no requieren inversión financiera por parte del gobierno de la ciudad. Para no generar una posible sobrecarga sobre la red pluvial de la ciudad, deben evaluarse las estrategias de mitigación requeridas en relación con una mayor ocupación del terreno que disminuya la superficie absorbente; por ejemplo, cubiertas vegetadas, tanques de acumulación de agua de lluvia para reutilización, etc.
  - 2.4. **Procesos expeditivos de revisión/aprobación municipales:** se busca permitir la reducción de los tiempos de duración de los procesos de revisión y aprobación municipales. Significa un ahorro económico importante para el desarrollador, sin un costo asociado para el gobierno de la ciudad, visto que solo requiere el desarrollo de un sistema de prioridades en la evaluación y revisión de solicitudes de aprobación.
3. **Incentivos sociales o de formación**
- 3.1. **Asistencia técnica / capacitación:** oferta de asistencia técnica relacionada con la construcción sostenible – sistemas y tecnologías disponibles, desarrollo de documentaciones y cálculos, listado de materiales, productos, profesionales, cursos abiertos, etc. Se trata de una biblioteca técnica disponible de forma física o en línea. No requiere inversión financiera, pero sí inversión en profesionales o técnicos con conocimiento del tema, cursos, contratación de profesionales, etc. El mismo equipo podría llevar adelante los proyectos públicos sostenibles encarados por el Gobierno de la Ciudad.
  - 3.2. **Asistencia de marketing:** asistencia publicitaria-señalética, incorporación a página Web de la ciudad, prensa para proyectos sostenibles. Puede enmarcarse dentro del desarrollo publicitario de la ciudad, sin costos adicionales.
  - 3.3. **Programa de concursos / premios:** la participación en este tipo de incentivos podría encararse a través de un programa de concursos abiertos a la comunidad en general, orientados a difundir prácticas sostenibles en distintas tipologías edilicias (por ejemplo, local comercial, fachada, ampliación de vivienda, etc.). Este tipo de concursos abre la discusión sobre sostenibilidad a aquellos proyectos de pequeña envergadura o no encarados por un profesional y amplía la difusión a la sociedad en general.

El análisis realizado de los indicadores de desarrollo de la Ciudad de Buenos Aires permite distinguir aquellos sectores de la ciudad donde se propone promover cada tipo de incentivo identificado, en relación con las características de cada zona y los objetivos del Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060. Tal lo ya comentado, *el análisis a continuación puntualiza los incentivos estructurales y sociales o de formación y no profundiza los incentivos financieros, puesto que representarían una carga económico-financiera adicional para la Ciudad de Buenos Aires.*

## 1. Incentivos estructurales

### 1.1. Bonos de densidad (FOT)

Se propone otorgar un bono de densidad equivalente a un **15 % adicional**, respetando restricciones de altura y FOS, para aquellos proyectos arquitectónicos sostenibles ubicados en los barrios del sur: villa Soldati, villa Riachuelo, Nueva Pompeya, villa Lugano y Mataderos. La elección de los barrios para intervenir se basa en el análisis de los indicadores de densidad, altura y constructibilidad.

### 1.2. Bonos de altura

Sobre la base de la situación actual de las alturas de las edificaciones en la Ciudad de Buenos Aires, se propone otorgar un bono de altura equivalente a *un piso adicional —con una altura máxima de tres metros adicionales* sobre el último piso permitido de acuerdo con la zonificación correspondiente, siempre que no se superen los cinco pisos en total sobre el nivel de vereda—, altura que permite mantener los indicadores ambientales y de confort urbano en rangos de sostenibilidad respetando restricciones de FOT y FOS, para aquellos proyectos *residenciales* sostenibles ubicados en los barrios del sur: villa Soldati, villa Riachuelo, Nueva Pompeya, villa Lugano y Mataderos.

### 1.3. Bonos de FOS

Se propone otorgar un bono de FOS equivalente a un **quince (15) % adicional**, respetando restricciones de alturas y FOT, para aquellos proyectos sostenibles ubicados en los barrios del oeste y sur: Liniers, Mataderos, villa Lugano, villa Riachuelo, Barracas, Nueva Pompeya, villa Soldati. La superficie equivalente al 15 % adicional de FOS deberá incorporarse al proyecto en forma de cubierta vegetada con sistema de recolección de agua de lluvia. Este requisito proviene de considerar un índice de permeabilidad actual de 0,02 y un objetivo futuro de 0,7, con un índice deseado de 1, datos que sugieren la necesidad de maximizar la presencia de techos verdes incrementando el índice de permeabilidad actual.

#### **1.4. Procesos expeditivos de revisión / aprobación municipales**

Se busca permitir la reducción de los tiempos de duración de los procesos de revisión y aprobación municipales. Significa un ahorro económico importante para el desarrollador, sin un costo asociado para la ciudad, visto que solo requiere el desarrollo de un sistema de prioridades de solicitudes de aprobación. Considerando los recientes avances ya implementados en los procesos de revisión que apuntan a un mayor uso de herramientas y plataformas tecnológicas, un proceso expeditivo podría no representar para la ciudad la necesidad de contratar mayor personal para agilizar los trámites, puesto que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación disponibles podría de por sí reorganizar y sistematizar procesos para una creciente eficiencia y celeridad. Se propone entonces reducir a la mitad los tiempos de aprobación —que se definirán concretamente en conjunto con las entidades intervinientes— a través de un proceso de prioridad para proyectos sostenibles. Se propone para todos los proyectos que califiquen como sostenibles en Ciudad de Buenos Aires, independientemente de su ubicación puntual. Se deberá desarrollar un proceso alternativo de recepción de documentación, comenzando por documentos que describan las características sostenibles del proyecto y que deberán ser aprobados en un lapso de quince días hábiles por la autoridad competente. Una vez aprobado, se iniciará el proceso de aprobación expeditivo.

#### **1.5. Reflexión complementaria: el caso de edificios vacantes**

Se distinguen en la ciudad —y particularmente en las zonas del sur y del oeste, aunque también en ciertos sectores del centro— edificios vacantes, degradados o subutilizados —como, por ejemplo, galpones destinados a logística—, que pueden ser adquiridos y renovados o reconvertidos al mismo uso original o a nuevos usos a bajo costo. Se propone que aquellos proyectos que utilicen edificios que se encontraban vacantes y los reacondicionen para su uso o amplíen para incorporar nuevos usos puedan acceder a los incentivos anteriormente mencionados, independientemente de su ubicación en la Ciudad de Buenos Aires, siempre que incorporen los requisitos mínimos de sostenibilidad.

### **2. Incentivos sociales o de formación**

Ante el posible desarrollo de edificios sostenibles en todos los barrios de la ciudad, se proponen incentivos de asistencia técnica y capacitación, *marketing*, premios, para todos aquellos proyectos que incorporen estrategias sostenibles (al menos una dentro de cada una de las categorías indicadas en «Características Mínimas de Sostenibilidad»). Estos incentivos resultan especialmente interesantes considerando que, del total de las

construcciones en la Ciudad de Buenos Aires, un 29,5 % corresponde a edificación *no permitada* (que incluye autoconstrucción) y un 16 % corresponde a refacciones y obras de mantenimiento, de acuerdo con el *Simulador de impacto de la construcción en la economía argentina*, de ARIEL COREMBERG. Estas obras, especialmente las *no permitadas*, no podrían acceder a los incentivos estructurales, pero sí a los sociales o de formación, lo que los torna especialmente valiosos frente al interés de instalar el concepto de construcción sostenible a nivel ciudadano.

### **2.1. Asistencia técnica / capacitación**

Se propone incorporar a la página Web de la Ciudad de Buenos Aires una guía de construcción sostenible de uso restringido, con información de técnicas y tecnologías, resoluciones constructivas, materiales disponibles en el país, recursos profesionales, etc. Asimismo, en conjunto con entidades y agrupaciones profesionales y académicas de arquitectura e ingeniería de la ciudad, se coordinarán cursos de información y capacitación en relación con la temática abordada.

### **2.2. Asistencia de *marketing***

Se seleccionarán aquellos proyectos para publicitar a través de páginas Web, folletería, etc., según categorías como las siguientes: edificio residencial, comercial, industrial, vivienda unifamiliar, edificio educativo, local comercial.

### **2.3. Programa de concursos / premios**

Se generarán bases para los concursos, que indiquen el tipo de información que deberá presentarse para participar de cada instancia en categorías como las siguientes: edificio residencial, comercial, industrial, vivienda unifamiliar, edificio educativo, local comercial. Aquellos proyectos construidos que resulten ganadores recibirán una placa que podrá exhibirse en el proyecto, y serán parte de publicaciones en línea y gráficas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## **REFLEXIONES FINALES**

De la búsqueda de información en torno a antecedentes se desprende la necesidad de que, por un lado, el sector público se convierta en un referente de nuevos modos y actitudes para la generación de cambios en las tendencias constructivas y, por otro, que la cultura de la sostenibilidad social, económica y ambiental, en este caso en relación con lo arquitectónico o urbano, se infiltre en todos los aspectos de la vida de la ciudad, a través de programas de capacitación y de información de normativas prescriptivas que regulen las técnicas y tecnologías constructivas teniendo en cuenta el tipo y la envergadura de cada

emprendimiento, avanzando más allá de los posibles incentivos de aplicación opcional. Ante estas consideraciones, se proponen los siguientes ejes de trabajo:

- Reglamentaciones y normativas: evaluación de las mejores estrategias de construcción sostenibles para incorporar a reglamentaciones y normativas que, sin afectar negativamente el crecimiento de la industria de la construcción, resulten en edificaciones más ambientalmente responsables sin generar cargas —económicas, financieras u otras— sobre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se propone el análisis de las leyes ya promulgadas pero que aún no se encuentren debidamente reglamentadas para determinar los procesos necesarios para su reglamentación o, en su defecto, proponer leyes o normativas alternativas con procesos de aplicación claros y precisos.
- Marco base para concursos: desarrollo de bases de concursos y de proyectos públicos para la incorporación de estrategias de eficiencia energética, ahorro de recursos y cuidado de la calidad ambiental, minimizando el impacto de los edificios sobre el ambiente y maximizando así sus impactos positivos sobre el ambiente mismo y sus ocupantes.
- Normativa de certificación ambiental: creación de una normativa de certificación ambiental para proyectos de construcción en la Ciudad de Buenos Aires, tomando como referencia sistemas ya existentes a nivel local, regional e internacional, adaptando los requerimientos a estándares y normativas locales y a tecnologías existentes en el mercado local.
- Programas de capacitación y de información: definición de cursos y plataformas de información, tanto para profesionales con actividades relacionadas con la industria de la construcción como para el público en general, para difundir conceptos generales sobre la sostenibilidad, conocimientos técnicos sobre métodos constructivos y tecnologías avanzadas y así ampliar la conciencia y el conocimiento a nivel social maximizando la participación de toda la sociedad en temáticas de interés público a través de eventos de sensibilización y participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

**ARCADIS** (2015). “Sustainable Cities Index 2015. Balancing the economic, social and environmental needs of the world’s leading cities”. En: [www.arcadis.com](http://www.arcadis.com).

**BUENOS AIRES CIUDAD** (2012). “Informe Anual Ambiental 2012”. Buenos Aires.

**CGLU, CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS** (2013). “El Acceso a los Servicios Básicos y el Proceso de Urbanización Mundial. Tercer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos sobre la Descentralización y la Democracia Local GOLD III”.

**COREMBERG, Ariel** (2010). “Simulador de impacto de la construcción en la economía argentina”. FODECO, Buenos Aires.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS** (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA). “Vehículos automotores. Parque Activo. Ciudad de Buenos Aires y Argentina. Años 2010/2015”.

**GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO. SUBSECRETARÍA DE PLANEAMIENTO** (2010). “Atlas II. Atlas de Indicadores de Desarrollo Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO URBANO. CONSEJO DEL PLAN URBANO AMBIENTAL** (2000). “Plan Urbano Ambiental Documento Final”. Buenos Aires.

**INDEC** (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Geográfico Nacional (IGN). En: <http://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>.

**INDEC** (2010). Proyecciones elaboradas sobre la base de resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. “*Población por sexo y grupos quinquenales de edad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2010-2040*”.

**MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES** (2009). “Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060 / edición literaria a cargo de Mauricio Macri; Daniel Chain; Héctor Lostri”. Buenos Aires.

**PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS UNEP-SBCI Y EL WORLD GREEN BUILDING COUNCIL-RED DE LAS AMÉRICAS** (2014). “Situación de la Edificación Sostenible en América Latina 2014. Resumen principales iniciativas en edificación sostenible por país”.

**USGBC (United States Green Building Council)** (2015). “The Green Building Facts”. En: <http://www.usgbc.org/articles/green-building-facts>.

**UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION** (2014). “World Urbanization Prospects: The 2014 Revision”. CD-ROM Edition.

**UNITED NATIONS, UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication (UNW-DPAC)**, “Water and Cities Facts and Figures”.

**WANG, Lucy** (2015). “How urbanization affects the Environment”. En: <http://inhabitat.com/infographic-how-urbanization-affects-the-environment>. Inhabitat.



REPORTAJE DE CIUDADES

**EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN  
DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.**

**LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)**

**Francesc Peremiquel Lluch**

Doctor arquitecto. Profesor titular del Departamento Urbanismo y Ordenación del Territorio. ETSAB. UPC. Barcelona, España. [peremiquel@coac.net](mailto:peremiquel@coac.net).

Resumen

El fragmento urbano residencial ha sido en los últimos treinta años un instrumento urbanístico utilizado para la extensión de las ciudades intermedias españolas, con un gran impacto en el cambio de escala de estas, en el reequilibrio de la ciudad preexistente y en la generación una nueva imagen urbana. El análisis de estos proyectos a partir de una muestra significativa de casos permite reconocer una manera de hacer, caracterizar el proyecto del fragmento, detectar algunos de los retos que plantea y formular algunas alternativas. Una manera de hacer que define una nueva forma de crecimiento urbano, basada en un proyecto con elevados estándares urbanos y una imagen reconocible, de contrastada calidad material pero que presenta importantes desafíos futuros. Una manera de hacer ciudad que debe ser revisada para conseguir una ciudad más eficiente mejorando las prestaciones a sus usuarios.

Palabras clave

Fragmento urbano; tejido residencial; crecimiento urbano.

Abstract

**The residential add-on in the construction of current cities. The Spanish experience in médium-sized cities (1980-2010)**

The residential urban add-on has been a planning tool used in the last thirty years for the enlargement of Spanish medium-sized cities. It has had a great impact on their change of scale, on the rebalancing of the existing city and in the generation of a recognizable residential fabric.

Through the analysis of these projects, based on a significant sample of cases, one can identify a style to these extensions and their projectual character, understanding some of the challenges they imply and considering better alternatives...

This new form of growth, based on a project of a high level urban quality and a recognizable urban image, also presents significant challenges, which should be evaluated in order to achieve a more efficient city for its inhabitants.

Keywords

Urban fragment, residential fabric, urban growth.1.

# EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

## INTRODUCCIÓN

### Una manera de hacer<sup>1</sup>

Para afrontar el escenario poscrisis, después de la caída del mercado inmobiliario del año 2008 y posteriores en España, se intuye necesario, oportuno y conveniente hacer un balance de las maneras de hacer y los resultados producidos en el período 1980-2010 en el desarrollo de fragmentos urbanos residenciales. La finalidad no es otra que entender cómo se han producido estos nuevos fragmentos residenciales durante este período, qué efecto/impacto han causado sobre las ciudades y cuáles son los retos que plantean a la ciudad futura.

El período de estudio comprende un tiempo acotado entre dos grandes crisis sociales, económicas y urbanas: la de los años 70 y la de 2008. Un período de treinta años en el que se ha podido verificar el resultado de una manera de hacer derivada de la aplicación de unos marcos legislativos y una cultura urbanística y administrativa nueva surgida con los nuevos ayuntamientos democráticos. El período de estudio se encaja en un ciclo histórico en el que la reconstrucción de la ciudad ha sido el referente paradigmático del urbanismo en Europa, en el que la finalidad básica era construir ciudad por encima de vivienda, pero en el que, finalmente, se ha construido poca ciudad, sin que la vivienda jugara un papel relevante en el proyecto urbanístico.

El reto que el crecimiento de estos años aborda parte de una ciudad caracterizada por la herencia de una trama urbana muy compacta, cercana y accesible, y a menudo densa, con escasa dotación de equipamientos, de espacios libres centrales, y deficitaria en infraestructuras viarias. Una ciudad con centros urbanos envejecidos, deteriorados y degradados, muy densificados, que coexisten con una periferia desordenada, desconectada y desvertebrada con déficits urbanísticos muy importantes; con conjuntos de vivienda masiva incompletos y de escasa calidad y barrios marginales con grandes carencias de todo tipo, no solo en los servicios urbanos, sino también en la vivienda, a menudo precaria. La ajustada dimensión y la compacidad comportaban una ciudad accesible a pie, pero congestionada por las débiles infraestructuras y con partes totalmente inaccesibles en unas mínimas condiciones de urbanización.

La ciudad de partida era el resultado de una ciudad construida en la posguerra con escasa inversión, que tenía en la deficiencia infraestructural (viales, espacios libres y dotaciones) el mecanismo básico para facilitar el acceso a la vivienda a un precio razonable; la densificación de áreas centrales aprovechaba infraestructuras existentes hasta el límite de

1. Este artículo es resultado del proyecto de investigación "Evaluación de las tramas urbanas residenciales en la transformación reciente de las ciudades españolas. La eficiencia energética como criterio de medida" (BIA2012-33699), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España, 2012. CReCE (Crecimiento Residencial Contemporáneo España) [www.proyectocrece.es](http://www.proyectocrece.es).

sus posibilidades o bien la localización periférica de viviendas en forma de polígonos y marginales ampliamente estudiadas y descritas como formas de crecimiento urbano (SOLA-MORALES, 1993), que reducía costes mediante el desarrollo de una ciudad que acumulaba déficits y que trasladaba su puesta al día al futuro y posponía la inversión necesaria. Revertir esta situación era un objetivo primordial de las nuevas políticas. La ciudad nueva tenía que servir para ello, mediante la aportación de aquello de lo cual la ciudad central carecía. A la vez, también debía sufragar los gastos de la inversión no realizada en áreas consolidadas anteriormente.

Los planes urbanísticos de los años 80, surgidos en el contexto de los nuevos ayuntamientos democráticos del 79 y formulados a la luz de la ley del suelo del 76, plantean revertir la situación deficitaria anterior. Los retos fundamentales debían afrontar las carencias de la ciudad existente utilizando el crecimiento como oportunidad para subsanar y compensar los déficits urbanos previos, en la voluntad de vertebrar y equilibrar la ciudad. La base de esta acción es extender para transformar. Mientras la ciudad se extiende, se utilizan los recursos derivados de la ciudad nueva para la mejora de la ciudad existente, para conseguir los equipamientos y zonas verdes necesarias, para recaudar fondos para la reurbanización interior y también para disponer de la oferta de vivienda necesaria para esponjar y mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad central.

Si bien la ciudad no crece de manera significativa en población (entre un 10-15 %), se producen dos fenómenos importantes: por un lado, un enorme crecimiento en extensión (del 100 % en ocupación de suelo) y un incremento enorme en el consumo energético (por encima del 300 %) en las ciudades, por otro. Estos datos explican un fenómeno claro: la población se va a dispersar por el territorio disminuyendo de manera significativa las densidades del área central y se va a ocupar mucho más suelo con un enorme coste de inversión en infraestructuras y, posteriormente, de mantenimiento. Con todo ello, se van a mejorar las condiciones de habitabilidad para los usuarios, la calidad de la vivienda y se incrementará la movilidad significativamente. Además de la importancia que tiene la construcción de los nuevos fragmentos residenciales en la construcción de la ciudad, no se puede dejar de lado —algo que deberá ser objeto de estudio en otra ocasión— la extraordinaria expansión de tejidos industriales, que en términos de ocupación de suelo es tanto o más importante que la de suelo residencial.

En este contexto, hay que destacar dos temas muy relevantes. Por un lado, el cambio en el modo de producción de la ciudad, el papel de los agentes públicos (administración) y

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

privados (promotores inmobiliarios), que va a afectar la lógica de los procesos urbanos y el tamaño de las intervenciones y, por otro, el impacto de la presencia del sistema financiero y bancario en las formas de acceso a la vivienda, en el modo producción y en perfil de los agentes promotores.

En relación con el papel de los agentes públicos, estos pasan a ser los conductores, que no promotores, de las intervenciones (tramitación de planeamiento, derechos de aprovechamiento, empresas municipales o supramunicipales), pero no son los principales agentes en términos cuantitativos. Desde este punto de vista, se reserva a los privados la mayoría en la gestión en las intervenciones. El nuevo modelo de gestión implica la urbanización y distribución de aprovechamientos como acto previo a la edificación y enajenación de las viviendas, lo que supone una capacidad de inversión importante y un coste financiero elevado. Ello necesariamente comporta una reducción del tamaño de las intervenciones con la finalidad de acotar las inversiones, los riesgos y los periodos de retorno. Por otra parte, el acceso a la vivienda, mayoritariamente diferido en el tiempo y en régimen de propiedad horizontal, supone una fuerte bancarización del crecimiento y del propio negocio inmobiliario. A la larga esto implicó la generación de una burbuja inmobiliaria. Su estallido final dejó muchas promociones inacabadas, empresas fallidas y una enorme crisis del propio sistema financiero.

Esta forma de producción, que se demuestra eficaz en sus procesos y en la consecución de sus objetivos, resulta muy cara y deja como resultado una serie de facturas futuras, las que oportunamente habrá que abonar. Corregir esta manera de hacer se hace imprescindible, no solo para sufragar costes incurridos en el proceso urbanizador, sino también para hacer sostenible la ciudad en el futuro, tanto desde la necesidad de su mantenimiento como de la eficiencia en su funcionamiento.

Después de este proceso, y una vez finalizado, queda un resultado físico que va permanecer durante muchos años. Su estudio sistemático no solo nos sirve para dejar constancia del hecho, sino que también permite establecer mecanismos de seguimiento y observación futura, cara a la necesaria rehabilitación de los crecimientos residenciales recientes en España (PESOA Y SABATÉ, 2016).

Estas maneras de hacer en términos físicos se han concretado en operaciones de distintas características en cuanto al tamaño, posición, encaje con la ciudad existente, organización interior, disposición de los espacios libres y dotaciones, formas de agregación, tipos

edificios, usos, etc. En definitiva, en tejidos urbanos concretos con lenguajes y paisajes específicos, en formas urbanas evaluables, están caracterizados por la ruptura de las tradicionales relaciones de contigüidad y compacidad, una mayor fragmentación y diversidad en piezas urbanas distintas y mayor autonomía en usos y funciones, mayor individualización espacial e ignorancia de la cohesión vecinal (ALONSO TEIXIDOR, 2003). Estas maneras de hacer, que están también presentes en ciudades medias y menores, se convierten en la práctica habitual.

El estudio de estos fragmentos y sus características nos ha de permitir evaluar los resultados de una manera de hacer, reconocer las especificidades y caracterizar una “nueva” forma de crecimiento relacionando forma (morfología) con las funciones (y agentes) sociales y su modo/manera de actuar como causa y protagonistas del crecimiento, integrando el análisis morfológico para indagar sobre cómo la forma responde a elementos sociales o técnicos que la caracterizan (SOLA-MORALES, 1993). Esta lectura permite, a su vez, detectar los retos y oportunidades que estos tejidos plantean a la ciudad futura. La evaluación también pone en valor el instrumental técnico empleado y su utilidad proyectual, así como sus limitaciones.

## 2. MATERIAL Y MÉTODO

### Una mirada intencionada

A partir del análisis del crecimiento contemporáneo de una selección de treinta ciudades intermedias españolas de entre 100.000 y 500.000 habitantes, se ha realizado una serie de análisis que permitieron la lectura e interpretación tanto de los casos particulares como la obtención de una visión de conjunto para valorar los aspectos comunes y diferenciales entre ellos. Se han elegido ciudades intermedias por ser en las que habita la mayor parte de la población, y en las que el impacto de la transformación tiene mayores consecuencias. En general, se trata de capitales de provincia, lo que les otorga una posición relevante en su entorno territorial, y en las que por lo común se apuesta como polos de crecimiento, lugares de desarrollo urbano y equilibrio territorial.

Desde un punto de vista geográfico, se ha elegido una muestra distribuida por todo el territorio español, con la finalidad de detectar las características del crecimiento según sus localizaciones geográficas y las variaciones, aunque pequeñas, climáticas, culturales y socio-políticas, que se traducen en maneras de hacer distintas.

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

Se parte del reconocimiento del crecimiento sobre la base de la comparación de los documentos fotogramétricos de los años 80 y los actuales que permiten detectar y observar el tamaño y la posición de las actuaciones más relevantes. La detección de estas operaciones se vincula con la red viaria básica y con el sistema de dotaciones y espacios libres general de la ciudad para comprender su integración a esta. En segundo lugar, se procede al análisis temático de una gran parte —al menos uno por ciudad— de los fragmentos detectados. De manera sistemática y a la misma escala, se dibujan los principales componentes de la definición morfológica: los trazados viarios, el sistema de espacios libres y dotaciones y la forma edificada. Asimismo, se dibuja una sección representativa, que permite relacionar la infraestructura con la arquitectura poniendo especial énfasis en la planta baja de los edificios. En tercer lugar, se presta atención a las formas de agrupación, como componentes básicos de la forma urbana, lo que permite detectar la diversidad morfológica y tipológica del y en el fragmento. Por último, se presta atención a la imagen y carácter del espacio urbano resultante, como expresión del nuevo paisaje urbano.

La utilización de una metodología basada en una muestra representativa de casos, analizados de manera homogénea, con base en los mismos materiales, representados a la misma escala y con los mismos recursos gráficos, permite disponer de materiales comparables entre sí y abordar análisis temáticos específicos. Los análisis comparados se realizan en relación con las variables consideradas relevantes desde una preocupación fundamental que considera la forma como elemento determinante de la eficiencia urbana y de la calidad de vida para los ciudadanos: sin una forma adecuada no es posible una ciudad eficiente ni se garantiza la calidad de vida del usuario.

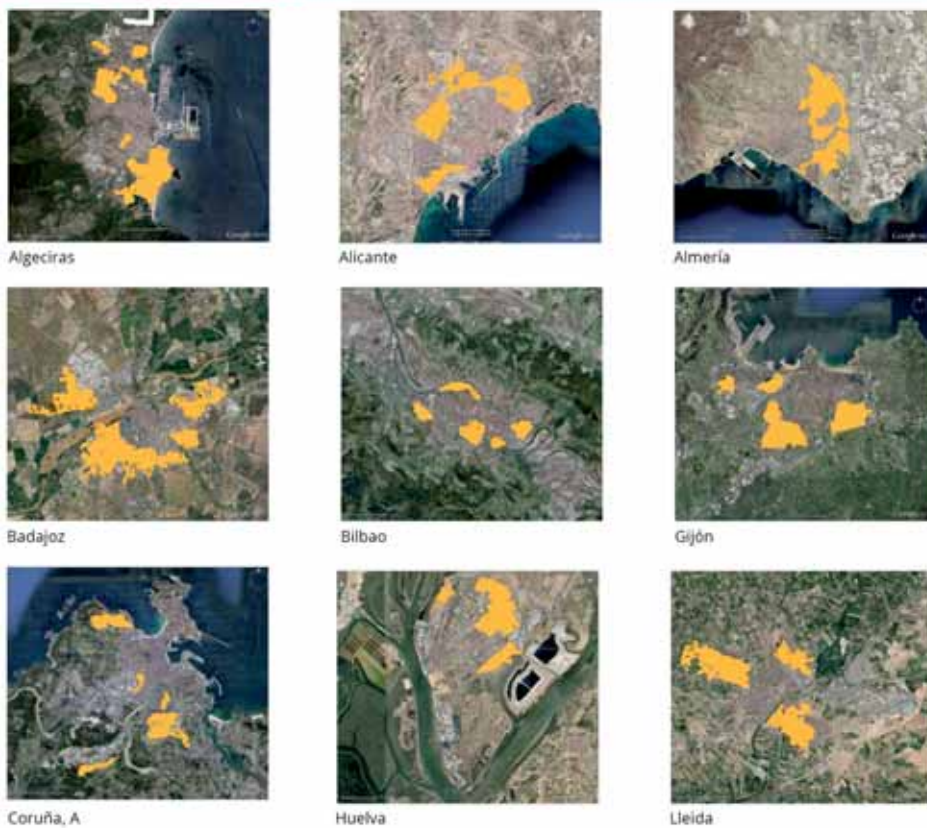
Finalmente, los análisis temáticos focalizan la reflexión sobre aspectos concretos, que mediante la comparación, cuantificación o sistematización dan lugar a valoraciones de aspectos específicos, como pueden ser los estándares o indicadores utilizados, los trazados y las agrupaciones o los aspectos de carácter arquitectónico y valores espaciales estudiados. Desde el punto de vista metodológico, la base de datos de casos es ampliable y la metodología replicable, de modo que se constituye en un observatorio abierto al que se pueden incorporar nuevos casos o bien observar la evolución de estos en el tiempo. Asimismo, la metodología de estudio ofrece una sistematización de casos útil para otras aproximaciones disciplinares.

## CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

**Figura 1. Crecimiento**

El crecimiento se sitúa en posiciones periféricas en manchas de diverso tamaño y formas irregulares. El tamaño relativo, en relación con la ciudad existente, es importante. Acostumbra a doblar la superficie anteriormente ocupada y responde a las previsiones del planeamiento general. En general envuelven la ciudad de forma concéntrica, con un peso más importante en alguna parte de ella. En algunos casos, como Bilbao, el crecimiento es mayoritariamente por transformación interior, y en otros casos es mixto.

*Fuente:* elaboración propia



## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### Caracterización del proyecto. Un resultado contrastado

En el estudio realizado y los casos analizados se han detectado unos resultados que se concretan en una serie de observaciones en torno de aspectos relevantes, de los que consideramos más destacables los siguientes:

#### **- En cuanto a la posición, tamaño y relación con el centro**

La periferia urbana de la ciudad preexistente es el gran lugar de oportunidad para el desarrollo urbano, por construcción por parte de las instituciones públicas de nuevas redes e infraestructuras de comunicación (rondas y variantes), suelo amplio y económico (transformación de suelo rural en urbano) y fácil de gestionar (facilidad de unificar la propiedad del suelo y precio inicial bajo) (MIRALLAVE, 2005).

El fragmento está delimitado mediante un planeamiento que define una serie de infraestructuras de carácter general de la ciudad, así como establece reservas de espacios libres y dotaciones. Queda definido como una unidad de desarrollo y reparto, y constituye una pieza independiente.

Los fragmentos se colocan en los intersticios generados entre la ciudad existente y las grandes infraestructuras de la ciudad (a menudo nuevas rondas y variantes destinadas al tráfico rodado) que ha determinado el planeamiento urbanístico general y que definen el modelo urbano. Estos crecimientos producen un archipiélago de piezas topológicamente segregadas por las trazas de grandes infraestructuras. La creciente ampliación de la escala territorial de los procesos urbanos junto con la fragmentación físico-funcional dificulta la identificación y delimitación de la ciudad en conjunto (ALONSO TEIXIDOR, 2003). Los nuevos fragmentos en general son de dimensión reducida, y en el caso de mayor dimensión son habitualmente divididos internamente, de modo que una iniciativa queda acotada a la capacidad del operador urbanístico.

En estas ciudades, todavía la relación entre ciudad existente y ciudad nueva mantiene un cierto equilibrio en términos cuantitativos, ya que la ciudad crece sobre su propio territorio administrativo, siendo no obstante relevante el impacto en cuanto a la distancia de los nuevos asentamientos respecto del centro de la ciudad, puesto que se sitúan más allá de los diez/quince minutos a pie, lo que comporta la implantación, ampliación o modificación de los sistemas de transporte público y un incremento en la movilidad. Esto supone en términos prácticos un cambio de escala importante con efectos sobre la identidad de las partes y del todo y la organización general de la ciudad.



**Figura 2.** Posición/tamaño  
La posición suele ser equidistante del centro, a una distancia de 10-15'. Se acostumbra a producir alguna operación dominante en relación con las demás. El tamaño de muchas operaciones, al ser reducido, las hace totalmente dependientes de la ciudad en que se encajan.

*Fuente:* elaboración propia

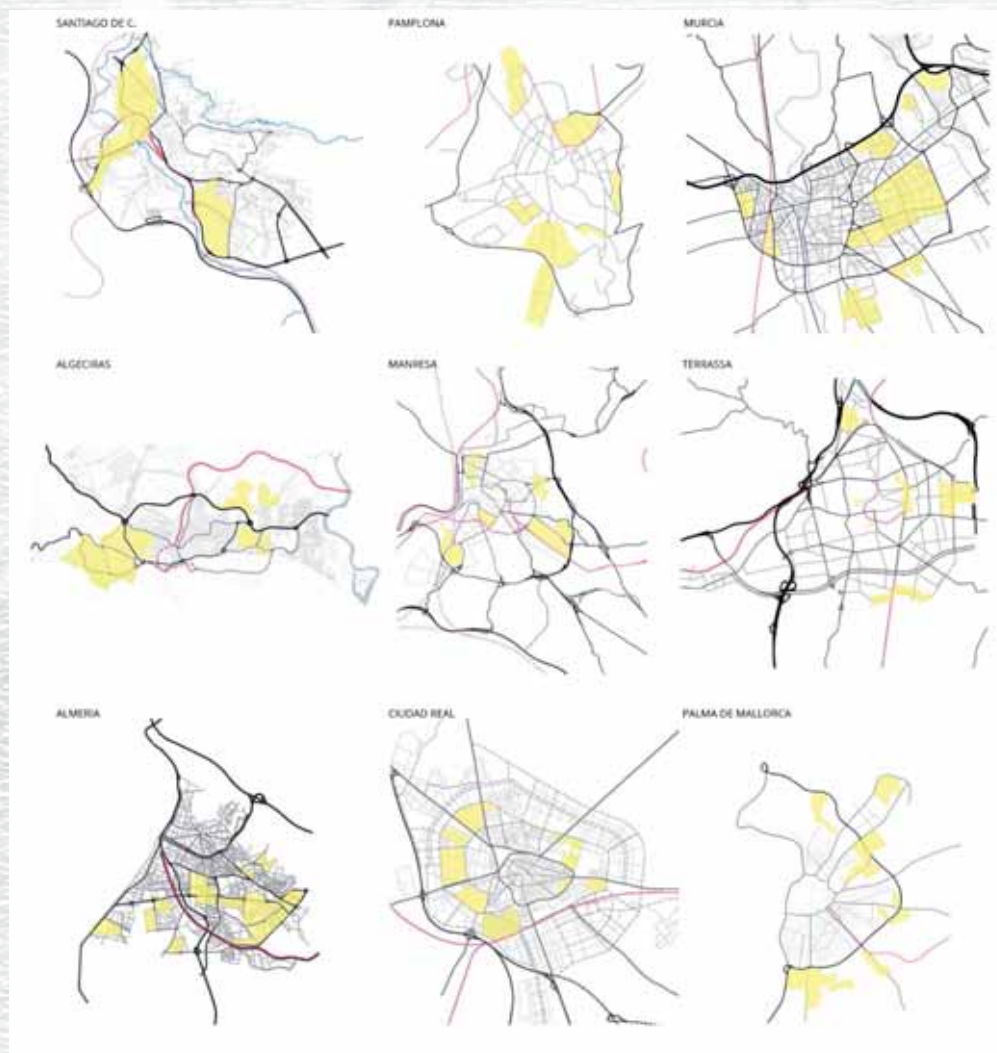
## - En relación con los trazados, el encaje y la aportaciones a la ciudad

En relación con el encaje con la ciudad existente o las áreas colindantes, esta se hace imprescindible, ya que en general la relación de dependencia por tamaño y posición es habitual. Usualmente se resuelve estirando o compartiendo calles que sirven para dar la continuidad necesaria desde el punto de vista viario y conectar las tramas.

Es común que el proyecto residencial haga aportaciones a la estructura general de la ciudad mediante alguna vía que forma parte de ambas, algún espacio libre de doble escala, general y local o bien mediante la ubicación de equipamientos de ciudad dentro del sector. Esto lleva a pensar que no estamos frente a fragmentos residenciales donde la vivienda es el único componente y una finalidad en sí misma, sino que se utiliza la vivienda como

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

### LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)



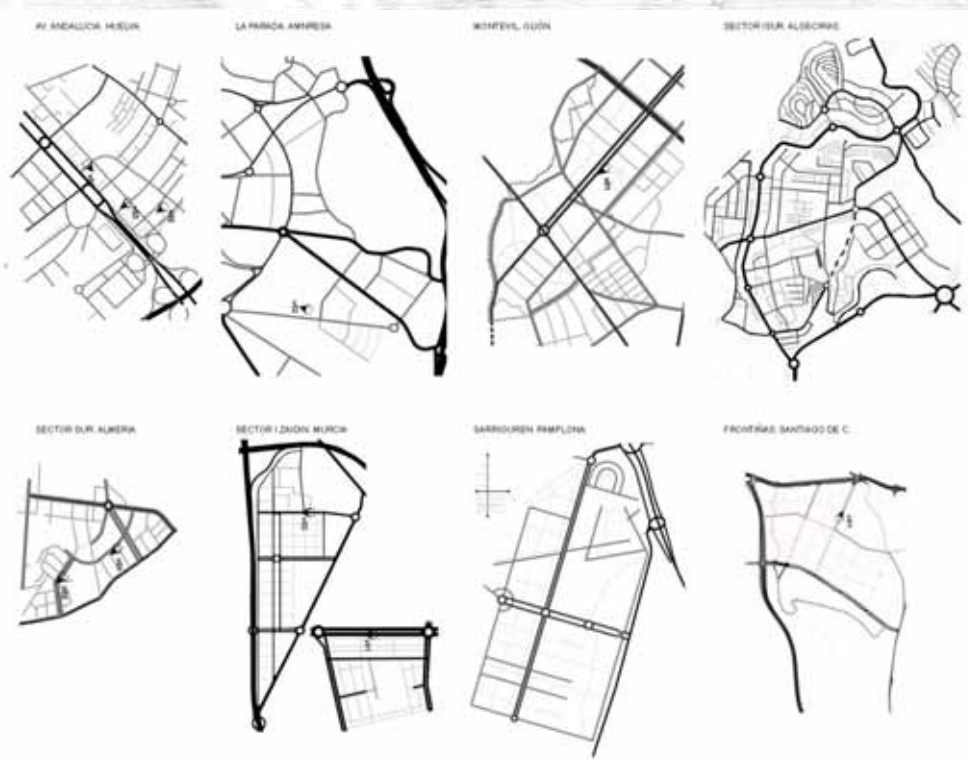
**Figura 3. Relación vialidad / ciudad existente**

La relación con la ciudad existente se establece mediante el viario. Los nuevos fragmentos rellenan los intersticios generados por la vialidad básica, cuando no forman parte de ella. Se trata de operaciones de completamiento de estos nuevos espacios vacíos. En general, las nuevas rondas y variantes constituyen un elemento esencial para los asentamientos residenciales.

*Fuente: elaboración propia*

el complemento necesario para la construcción de ciudad tanto en términos físicos como en términos de gestión y económicos.

A pesar de las continuidades viarias, la vinculación de determinadas infraestructuras o de las aportaciones a la estructura general de la ciudad, en términos morfológicos no siempre es posible reconocer este encaje, ya que a menudo las formas internas de ordenación, los estándares urbanísticos, los tipos edificatorios, las unidades de promoción, etc., poco tienen que ver con la ciudad próxima.



**Figura 4. Trazados viarios**

En los fragmentos se reconocen vías principales que organizan el sector. En general se trata de vías estructurantes de ciudad. Se complementan con una vialidad local, de menor escala. Las vías principales son aportaciones, al igual que el verde o las dotaciones, del fragmento a la ciudad general. Se conforman como grandes avenidas o bulevares y van más allá del propio ámbito. Fuente: elaboración propia

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

### - En cuanto a los estándares urbanísticos

Los estándares urbanísticos se han incrementado notablemente en vialidad, espacios libres y equipamientos y se han disminuido las densidades e intensidades de edificación. En los casos analizados, la edificabilidad se sitúa entre alrededor de 1 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> sobre rasante y una densidad entre las 80 y 90 viv./ha. Una superficie viaria es, en general, superior al 45 % y, por tanto, con una proporción de espacio privado baja. El uso es mayoritariamente residencial, que se sitúa entre el 80 y 90 %, lo que deja una escasa proporción para los usos comerciales o de actividad económica. Es destacable la importancia que adquiere la edificación bajo rasante que se sitúa, comúnmente, entre el 25 y 30 % de la edificación.

Habitualmente encontramos estándares superiores a los necesarios para alcanzar la urbanidad deseable que se produce en muchos fragmentos de la ciudad tradicional. A pesar de la crítica a los barrios residenciales especializados de períodos anteriores, no se ha modificado la importancia de la función residencial en ellos ni la escasez de funciones complementarias.

El notable incremento de la edificabilidad bajo rasante está justificado por la incorporación del aparcamiento en el interior de los edificios, que ha sido una práctica generalizada. Este no es un asunto menor, ya que se explica por el incremento del parque móvil y las políticas contra el aparcamiento en la vía pública, debidas al incremento en la movilidad.

### - En cuanto a la cantidad de espacio público y calidad de urbanización

Un elemento destacable del proyecto es la cantidad de superficie urbanizada y la calidad material de la urbanización. Frente a períodos anteriores en que esta era mínima o no existía, ahora las calles, las plazas y los parques se construyen antes que los edificios, incluso con el riesgo de que los solares tarden tiempo en desarrollarse y se conviertan en urbanizaciones fantasma. Esta es una premisa básica de la nueva manera de hacer que se impone por parte de las administraciones públicas.

En el orden cuantitativo no solo es importante la longitud de calles, sino también su amplitud. Las calles anchas pensadas para el vehículo privado rodado están presentes en todos los fragmentos. A pesar de su amplitud, no son siempre espacios amables para pasear o estar, sino que más bien son lugares de paso que apoyan la fluidez del tráfico y poco más. El asfalto es el elemento dominante y, no obstante, llega a ser insuficiente en muchos casos debido al extraordinario crecimiento del parque móvil.



**Figura 5.** *Espacios libres y equipamientos*

El porcentaje de espacios verdes y dotaciones es elevado. El espacio libre es en general continuo y está vinculado con los ejes viarios o con los bordes del fragmento. En algunos casos se trata de grandes parques o espacios no urbanizables de ciudad. Las dotaciones superponen la satisfacción de las necesidades locales con las de ciudad.

*Fuente:* elaboración propia

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

En cuanto a la calidad material de la urbanización, es elevada e incluye todos los componentes necesarios (pavimentos, mobiliarios, arbolado, señalización, etc.). Su ejecución está estrechamente vigilada por las administraciones y, en consecuencia, resulta cuidada. Si nos referimos, no obstante, a la calidad del espacio resultante, son fácilmente reconocibles sus carencias, sus excesos dimensionales, sus indefiniciones formales, la falta de continuidades o de control visual. En este sentido, el espacio resultante no aporta aquellos elementos que contribuyen a la construcción de espacios urbanos significativos o memorables para el usuario. Efectivamente, los podemos considerar cómodos, abundantes, generosos y amplios, pero no amables o atractivos en muchas ocasiones.

De la forma, dimensiones, calidad paisajística, complejidad funcional de las calles y espacios libres, como señala LÓPEZ LUCIO, depende en buena parte la calidad, el carácter y la seguridad de los barrios y tejidos residenciales. Cada vez es más frecuente el sobredimensionamiento de las calles atendiendo al tráfico rodado y la extrema pobreza de las actividades y carencia de conexiones entre espacios públicos y privados (LÓPEZ LUCIO, 2013).

### - En cuanto a los dominios y los usos

El elevado nivel de espacio público comporta a menudo una elevada concentración de edificación en determinados puntos, lo que da lugar a una ciudad descompensada en la relación dominial entre público y privado. Ello conlleva una elevada concentración de la edificación y pocas unidades de promoción, así como una alta o excesiva densidad e intensidad edificatoria y mucho espacio vacío. La unidad de promoción se puede considerar grande como resultado del propio proceso de gestión y la búsqueda de un modelo de promoción y sistema de desarrollo concentrado en pocas manos. Por otra parte, una buena parte del espacio privado se destina a espacios de uso comunitario en los que se disponen elementos de ocio colectivo (piscinas, jardines, espacios de juego infantiles...). Espacios a cargo de la comunidad que se venden como valor añadido de la promoción inmobiliaria.

Las plantas bajas mayoritariamente son residenciales, y cuando están destinadas a locales comerciales siguen la lógica tipológica del edificio residencial, es decir, la misma profundidad edificable y la misma altura, lo que comporta limitaciones de uso evidentes para la mayoría de las actividades económicas, las comerciales incluidas.

# REPORTAJE DE CIUDADES

Francesc Peremiquel Lluch

BARRIO LA FLORIDA (SECTOR 1)



CÁCERES EL VIEJO



BARRIO LA FLORIDA (SECTOR 2)



MEJOSTILLA I



URBANIZACIÓN VISTA AL CORRE



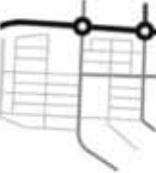
GREDO



BARRIO MARISMAS DEL POLVORÍN



MONTESIOL



BARRIO MARISMAS DEL COPE



SECTOR AV. TOMÁS DOMÍNGUEZ



## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)



**Figura 6. Fragmentos**

Los fragmentos se componen a su vez de fragmentos más pequeños, muy abundantes y con lógica morfológica independiente, que responde más a la unidad de promoción o proyecto de gestión que como una forma de ordenación generalizada.

*Fuente:* elaboración propia

**Figura 7. Tramas**

Las formas propuestas se caracterizan por una definición formal precisa que reconoce la unidad proyectual, con un lenguaje fuerte, reconocible, a veces monumental, con una identidad clara y fácilmente identificable.

*Fuente:* Bing Maps

### - En cuanto a las formas de agrupación

Manzanas casi cerradas, calles casi corredor son una premisa establecida en los años 80 como criterio para la definición urbana por parte de ORIOL BOHIGAS. Esta premisa partía de la necesidad de definir con precisión el espacio urbano, sin renunciar a las innovaciones propuestas por el movimiento moderno de abrir la manzana y desvincular los edificios de las infraestructuras. La manzana como unidad de soporte y la disposición del bloque conformando calles son estrategias recurrentes que distinguen de manera clara el interior privado, aunque sea funcionalmente espacio libre, visualmente abierto y controlado por la comunidad, del espacio público, sea calle o parque.

Pese a la opción por espacios urbanos continuos y la preponderancia de las masas edificadas, frente a la vulgarización del ideario racionalista, se constata más preocupación por el interior del contenedor que por la presencia de lo construido y su organización morfológica en tanto sistemas de agregación como respuesta compositiva a la intersección entre parámetros edificatorios y urbanísticos (MIRALLAVE, 2005). Las formas de agrupación dominantes están asociadas a la manzana de dimensiones diversas, de muy pequeñas a bastante grandes, sobre las que los edificios se disponen de forma variada. Las formas-agrupación giran la mirada hacia el interior. Este es un aspecto muy relevante del proyecto, que pone en valor un espacio poco apreciado tradicionalmente. Esta mirada hacia el interior tendrá efecto en la imagen urbana y el carácter del espacio público.

#### Figura 8. Agrupaciones

A escala menor, las agrupaciones también ofrecen una imagen propia e independiente, según la unidad de proyecto/promoción. La diversidad formal entre ellas es destacable, tanto como la falta de diálogo entre proyectos próximos, para un mismo producto inmobiliario.

*Fuente:* elaboración propia sobre imágenes Bing Maps

Es común el uso de tipologías de edificio diversas unifamiliares y plurifamiliares, bloques y torres, etc., normalmente utilizadas según el criterio del promotor y no como un instrumento de composición y organización urbana. Los conjuntos de edificios responden más a la necesidad de las unidades promocionales que a la voluntad de construcción del fragmento urbano. Son escasas las operaciones en las que se pueda reconocer la pretensión de conformar espacios urbanos fuera de la propia promoción. Esto lleva a pensar que, a menudo, la construcción de las infraestructuras se produce con una lógica independiente de la arquitectura que debe servir.

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)



## REPORTAJE DE CIUDADES

Francesc Peremiquel Lluch

**Figura 9. Calles y plantas bajas**

Las calles son amplias y las arquitecturas ofrecen una imagen distante, fruto de la relación entre espacio público y edificación. El nivel de urbanización es elevado. La planta baja de escasa dimensión no está preparada para uso comercial o de actividad económica. Proliferan los espacios comunitarios. Cuando se utiliza la manzana cerrada es de escasa dimensión y conforma una única unidad de promoción.

*Fuente:* imágenes Street View



### - En cuanto al paisaje y la identidad

Una manera de hacer a menudo se traduce en una imagen con identidad reconocible y, en consecuencia, en un paisaje determinado. Efectivamente, la nueva ciudad nos ofrece este paisaje que explica una manera de hacer, en la que la amplitud del espacio genera espacios a menudo vacíos, donde la especialización funcional se traduce en calles sin transeúntes o en espacios urbanos visualmente incontrolados. En lugares que ofrecen una alta calidad en los

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)



elementos individuales (la vivienda, el edificio, el condominio...), pero mucho más discutible en el conjunto, poco atractiva para el visitante o para el transeúnte. La habitabilidad del espacio exterior se concentra en los espacios comunitarios y poco en el espacio público, que a pesar de su alto nivel de urbanización se ofrece inhóspito.

Las plantas bajas cerradas y las calles vacías contrastan con la calidad de vida que las viviendas ofrecen y el éxito inmobiliario de esta manera de hacer. La cada vez mayor distancia puesta entre arquitectura e infraestructura expresa el refuerzo de lo individual frente a lo colectivo, tendencia que no es nueva en la historia, particularmente observada en los años 70 y que ya provocó la necesidad de reivindicar la urbanidad en el proyecto urbano, vigente todavía.

### 4. CONCLUSIONES, RETOS Y ALGUNAS ALTERNATIVAS

El impacto en la conformación de la ciudad contemporánea de los nuevos fragmentos en ciudades medias ha sido muy relevante, especialmente por haber servido tanto para la modernización de la ciudad como para producir un cambio de escala en ellas, rompiendo y recomponiendo las relaciones urbanas tradicionales. Este impacto sobre

la ciudad no siempre se ha traducido en nuevos fragmentos de calidad urbana relevante, con independencia de su calidad material o la oferta de un buen producto inmobiliario. Desde un punto de vista práctico, es evidente la eficacia de esta manera de hacer en la consecución de sus objetivos generales: la oferta de la mejora de las condiciones de vida y el incremento de los estándares urbanísticos para los usuarios, la vertebración general de la ciudad y la transformación interior de la ciudad existente para las administraciones.

Figura 10. Paisajes

Los paisajes presentan diversa amplitud y profundidad visual: la mirada se pierde y con ella el control del espacio. No se encuentran secuencias urbanas claras ni conjuntos visuales bien delimitados. Se intenta integrar accidentes geográficos (cursos de agua sin dimensión ni caudal ordinario) y reproducir espacios urbanos tradicionales, sin tener en cuenta la envergadura o la dimensión (plazas sobredimensionadas). El espacio urbano se muestra distante y vacío, aunque de calidad material.

Fuente: imágenes Street View

Del análisis realizado, se pone de manifiesto, una vez más, la importancia de la medida de las cosas urbanas y de las relaciones entre los objetos. Ya sean los tamaños de las intervenciones, las distancias al centro o la proporción entre ciudad nueva y existente. Medidas que también afectan a los índices habituales utilizados en los planes urbanísticos (densidades, intensidades u otras relaciones métricas), que inciden de manera decisiva en la configuración urbana, y particularmente si no se atiende desde el proyecto a los temas de ordenación espacial que intentan precisamente superar las limitaciones que ellos imponen. En este sentido, es fundamental plantear desde un punto de vista de definición programática cuáles deben ser los estándares adecuados. No obstante, los estándares, que no hacen una ciudad adecuada por sí mismos, convierten en fundamental la reflexión sobre cómo deben ser aplicados en términos morfológicos. Esta cuestión afecta directamente a la forma en que se propone el viario, se conforma el espacio libre o se disponen las edificaciones, pero sobre todo, y de manera muy especial, a la forma como se definen los dominios y cómo, sobre estos, se ubican los edificios, se definen los usos o se delimitan los espacios.

Un proyecto eficaz más que eficiente, de alta calidad inmobiliaria y buen nivel de urbanización, deficitario, no obstante, en significación y urbanidad, caro en su implantación y en su mantenimiento y poco eficiente en su funcionamiento: no siempre el consumo energético (en sentido amplio) que demanda se traduce en una oferta de prestaciones adecuadas al usuario. El reto, por tanto, está en incorporar los instrumentos de proyectación, además de indicadores cuantitativos, criterios cualitativos como base programática fundamental. La alternativa pasa seguramente por establecer un proceso más basado en las relaciones que en las obligaciones, en procesos abiertos y sucesivos, más en la sostenibilidad que en la pura viabilidad, más complejos y, aparentemente, menos eficaces, pero más eficientes.

Como señala el *workinggroup* HOPUS, la reivindicación de que la definición de la forma urbana es esencial en la calidad de las ciudades es un criterio tan extendido como poco atendido. Constando la existencia de una periferia anónima de muchas ciudades europeas donde la calidad y la belleza están por los suelos, se reivindican la calidad en la construcción urbana residencial y la necesidad de tratar de encontrar caminos a través de los cuales el buen diseño residencial esté ligado a la creación de buena ciudad, y viceversa (HOPUS, 2010).

## EL FRAGMENTO RESIDENCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA EN CIUDADES INTERMEDIAS (1980-2010)

Al final el resultado es la ciudad que queda, su dimensión colectiva, su capacidad de transformación sucesiva y de adaptación a un entorno cambiante. La ciudad construida es una ciudad acabada, con lo que ello implica para bien o para mal. Frente a ello hace falta plantear una nueva manera de hacer, que teniendo en cuenta la experiencia, y sin renunciar a ella, atienda a los retos de la ciudad futura. En este sentido, más que por fragmentos habría que reivindicar la construcción de la ciudad como un proceso abierto que demanda atención y respeto a lo preexistente, que se define a largo plazo y que admite la integración sucesiva de proyectos.

### BIBLIOGRAFÍA

**SOLA-MORALES, M.** (1993) *Les formes de creixementurbà*. Ediciones UPC.

**ALONSO TEIXIDOR, L. F.** (2003). “Sobre las recientes formas de crecimiento urbano y la urbanística”. Rev. *Cartas Urbanas* 8.

**MIRALLAVE IZQUIERDO, V.** (2005). “Algunas consideraciones sobre nuevos tejidos urbanos”. Rev. *Cartas Urbanas* 11.

**HOPUS** (2010). “Housing for Europe. Strategies, for quality in urban space, excellence in desing, performance in building”. De Mateis, F. - Clemente, C. ed. *WorkingGroup HOPUS*.

**LÓPEZ DE LUCIO, R.** (2013). *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de los tejidos residenciales 1860-2010*. Ed. Nobuco 20.

**PESOA, M. y SABATÉ, J.** (2016) ¿Proveer vivienda o construir ciudad? La necesaria rehabilitación de los crecimientos residenciales recientes en España. *GeocritiQ*. 20 de enero de 2016, N.º 196. [ISSN: 2385–5096]

<http://www.geocritiq.com/2016/01/proveerviviendaconstruirciudadlanecesariarehabilitaciondeloscrecimientosresidencialesrecientesenespana>>





## ARTÍCULO DE FONDO

### **HETEROGENEIDADES SOCIO-HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: INDAGACIONES SOBRE LA BASE DE UNA TIPOLOGÍA DE ENTORNOS URBANOS**

**María Mercedes Di Virgilio, Mariana Marcos y Gabriela Mera**

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. mercedes.  
divirgilio@gmail.com, marianamarcos.ar@gmail.com, gabsmera@yahoo.com.

### Resumen

El artículo brinda elementos para conocer las heterogeneidades socioespaciales que atraviesan la problemática de la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de una tipología de contextos urbanos o tipos de hábitat, definidos en función del período de urbanización y la forma de producción del espacio habitacional. Tomando como fuente relevamientos previos y datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, se realiza un análisis socioespacial cuantitativo, mediante la aplicación de distintos indicadores que contemplan diversas aristas del tema —en particular, condición de ocupación, tipo de vivienda, situación de tenencia y situación habitacional—. Se pudo observar así que los diversos entornos urbanos que conforman la estructura socio-espacial y socio-habitacional de la ciudad presentan características residenciales diferenciales, que complejizan la preocupación (sociológica y política) por el acceso a la vivienda en las ciudades.

### Palabras clave

Entornos urbanos, características habitacionales, Ciudad de Buenos Aires.

### Abstract

#### **Housing heterogeneities in the City of Buenos Aires: inquiries based on a typology of urban environments**

This article aims at providing parameters to understand the socio-spatial heterogeneities that constitute the housing problem of the City of Buenos Aires, based on a typology of urban environments or habitat types, which are defined according to the period in which they were developed and the form of production of living space. Using, as a source, data from previous surveys and data from the last National Census of Population, Households and Housing of 2010, a quantitative socio-spatial analysis is developed by applying a set of indicators that show different aspects of the question. It can be noted that the different urban environments that form the socio-spatial and socio-residential structure of the city present differential characteristics that complicate sociological and political concerns about access to housing in cities.

### Keywords

Urban environments, housing characteristics, Buenos Aires City.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo es el resultado parcial de una investigación actualmente en curso sobre efectos de localización y segregación residencial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En este marco, se ha desarrollado una línea de trabajo que tiene como eje principal la clasificación del territorio de la ciudad en diversos *tipos de hábitat* o *contextos urbanos*, que se configuraron en momentos particulares del desarrollo de la urbanización, y a partir de distintas formas de producción del espacio habitacional (la metodología puede consultarse en MARCOS, MERA Y DI VIRGILIO, 2015).

Tras realizar una imprescindible caracterización sociodemográfica general de los tipos de hábitat en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DI VIRGILIO, MARCOS Y MERA, 2015), los esfuerzos ahora se centran en el abordaje de poblaciones o problemáticas específicas, que adquieren matices particulares en cada entorno urbano así definido. En particular, en este trabajo se propone dar cuenta de algunas dimensiones básicas de la problemática de la vivienda en los distintos tipos de hábitat que se distinguen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El déficit cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda constituye un tema central tanto como objeto de conocimiento científico como en materia de políticas públicas, y aquí se busca poner en evidencia sus características específicas —que requieren perspectivas interpretativas y políticas también particulares— en distintas áreas construidas de la ciudad, que se derivan del largo desarrollo histórico de los procesos de producción urbana.

La propuesta tipológica de clasificación del espacio urbano a partir de tipos de hábitat se inscribe en una línea metodológica desarrollada por exponentes de la geo-demografía mexicana, como EMILIO DUHAU y PRISCILLA CONNOLLY, quienes combinaron espacializaciones clásicas del nivel socioeconómico de la población con la clasificación del territorio según lo que denominaron “tipos de poblamiento”, entendiendo que el momento y las condiciones históricas de la urbanización definen rasgos y dinámicas diferenciales entre los espacios residenciales. Esta forma de distinguir a los entornos urbanos —que reconoce la relación entre los procesos de producción de las áreas construidas, la fisonomía de estas y las características de los residentes (CONNOLLY, 2005)— en los últimos años ha abierto un campo sumamente fértil para los estudios urbanos, a los cuales la presente investigación espera contribuir.

1. Una aglomeración se define desde un criterio físico como una “mancha urbana”, es decir, un conjunto de edificios interconectados por una red de calles. Para mayor desarrollo, véase INDEC (2003).

En el marco de un complejo trabajo de adaptación y aplicación de esta propuesta tipológica al contexto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este artículo se plantea como objetivo analizar algunos ejes fundamentales que hacen a la problemática de la vivienda en esta ciudad —las particularidades del parque habitacional, los tipos de vivienda predominantes, la situación habitacional de los hogares y la incidencia de condiciones deficitarias— en los distintos entornos urbanos que la definen. Tomando como fuente relevamientos cartográficos previos realizados en la ciudad y datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, se realiza un análisis socioespacial cuantitativo que da cuenta de las profundas heterogeneidades socio-habitacionales que atraviesan este espacio urbano brindando nuevos elementos para pensar la clásica (pero siempre vigente) preocupación por las diferencias y desigualdades socio-urbanas.

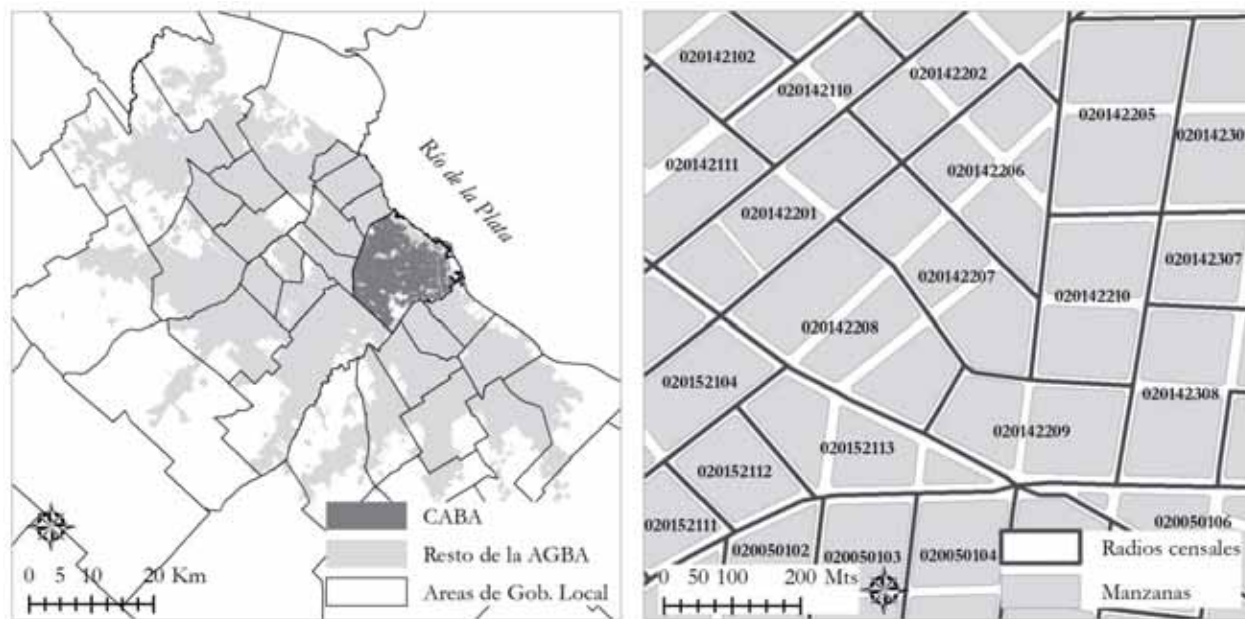
## LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: PROCESOS URBANOS Y TIPOS DE HÁBITAT

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) es la ciudad capital de la Argentina y constituye la sede central político-administrativa de la actividad económica y de los servicios del país. El último Censo de Población del año 2010 relevó que en esta ciudad, que ocupa 200 km<sup>2</sup>, habitan 2.890.151 personas, el 7,2 % de la población del país. A lo largo de su historia, se ha conurbado una gran cantidad de población por fuera de sus límites político-administrativos, por lo que en la actualidad la CABA constituye el núcleo del aglomerado urbano<sup>1</sup> más grande del país, denominado *Gran Buenos Aires*, que con sus 13.588.171 habitantes se despliega sobre el territorio abarcando total o parcialmente otras numerosas áreas de gobierno local (figura 1).

La estructura urbana de la CABA está conformada por un mosaico de manzanas —espacio urbano delimitado por calles— cuyo tamaño y forma pueden ser heterogéneos. Sin embargo, la unidad espacial más pequeña para la que es posible disponer de información estadística se denomina “radio censal” y puede abarcar una o más manzanas, así como tener superficie y población disímiles (figura 1).

Estas unidades espaciales —que fueron ajustadas para adaptarlas a la superficie de uso residencial— conforman un mosaico de polígonos que cubre el territorio de la ciudad, con un nivel de desagregación espacial que permite identificar las especificidades de tipos de hábitat que ocupan áreas pequeñas del espacio metropolitano. Sin embargo, para facilitar la lectura de su localización y referenciar con mayor facilidad las dinámicas urbanas, es

Heterogeneidades socio-habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: indagaciones sobre la base de una tipología de entornos urbanos



necesario considerar además la división de la ciudad en unidades mayores, socialmente reconocidas, como son los barrios (figura 2).

La estructura socioespacial y socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires es producto de un largo desarrollo histórico, en el cual factores socioeconómicos, políticos y territoriales, tanto a nivel metropolitano como nacional, fueron modificando las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda en este ámbito. La CABA en la actualidad condensa así, como capas superpuestas de procesos, sentidos e imaginarios urbanos, su compleja trayectoria socioespacial. Sin pretender realizar una descripción exhaustiva de su dinámica histórica, en este apartado se desarrollan brevemente algunos rasgos esenciales para comprender las formas y características que adquiere su configuración socioeconómica y habitacional en la actualidad.

Figura 1  
Fuente: elaboración sobre la base de DGEyC. Cartografía Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

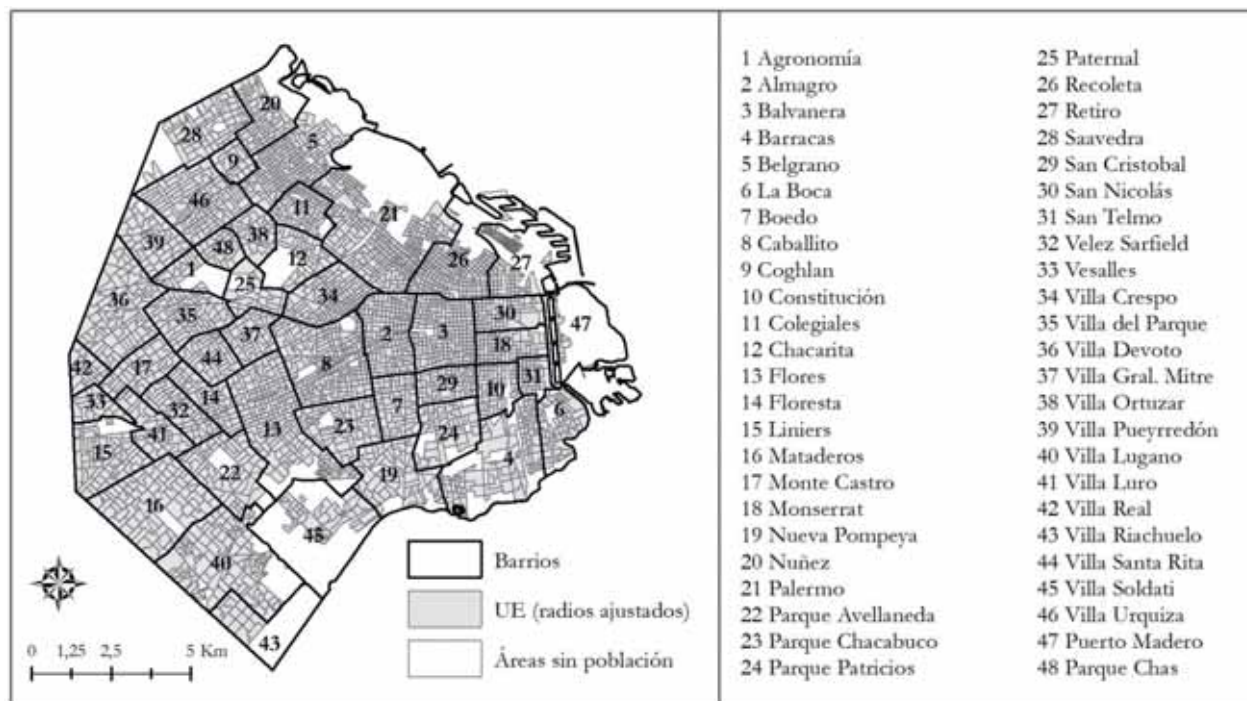


Figura 2

Fuente: elaboración sobre la base de DGEyC. Cartografía Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Históricamente Buenos Aires ha ocupado un lugar central en el contexto nacional. En 1869 la población que se concentraba en este ámbito —sus 178.000 habitantes— representaba el 10 % de la población del país. Asimismo, el puerto de Buenos Aires era el más activo del territorio: puerta de salida de la producción agrícola-ganadera con destino a Europa y puerta de entrada de los bienes que se importaban de las economías centrales, principalmente de Inglaterra. Pero, en términos geográficos, el área de influencia del puerto era reducida.

El crecimiento físico de la ciudad —circumscripita hasta entonces al radio antiguo (*Ciudad Colonial*)— por un lado se orientó hacia el norte y oeste, a lo largo de los caminos que

habían sustentado la organización colonial, y adquirió un impulso significativo de 1865 en adelante con la progresiva extensión de las vías férreas (GUTMAN Y HARDOY, 2007). Por otro lado, fue creciendo hacia el sur, sobre los márgenes del Riachuelo, merced al desarrollo de las actividades vinculadas con el puerto y con la instalación de mataderos y saladeros en el barrio de Barracas.<sup>2</sup> La expansión física de la ciudad y el crecimiento del ferrocarril colaboraron con la dispersión residencial y la disminución de las densidades medias.

Paralelamente, la Ciudad de Buenos Aires experimentó un fuerte proceso de crecimiento poblacional tributario de la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos entre 1871 y 1887, situación que se extenderá hasta las primeras décadas del siglo XX. En 1869 la ciudad contaba con 178.000 habitantes. Aproximadamente veinte años después, según datos del Censo Municipal de 1887, la cantidad de habitantes ascendía a 433.375 y entre ellos el 52 % era extranjero. En 1914 la población de Buenos Aires prácticamente cuadruplicaba a la de 1887, ya que ascendía a 1.575.814 habitantes. De este modo, durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX la población porteña creció aceleradamente y la ciudad se expandió a un ritmo desconocido hasta entonces (HARDOY Y GUTMAN, 2007). En 1910 se consolida el crecimiento en forma tentacular de la mancha urbana hacia los ejes norte, oeste y sur, siguiendo la orientación del tendido del ferrocarril y de la incipiente actividad industrial ligada a la industria de la carne.

En el período que se extiende entre 1895 y 1914, se escalonaron cambios profundos en la estructura urbana de Buenos Aires. En el contexto de la fuerte inmigración que termina en 1930 (GERMANI, 1966), tiene lugar un proceso de dispersión residencial, redistribución de la población y aumento progresivo de la superficie de la aglomeración. Entre 1904 y 1909 se crearon mecanismos que permitieron a algunos inmigrantes iniciar una marcha hacia el suburbio que implicó, al mismo tiempo, un acceso a la propiedad inmueble y su ubicación entre los sectores medios. Este proceso de suburbanización tuvo como destinatarios a los barrios que hacia principios de siglo componían el radio nuevo (entre otros Flores, Belgrano, La Paternal, Chacarita, etc.). Los mecanismos que permitieron esta primera suburbanización son básicamente dos: “la extensión del transporte urbano con la electrificación casi completa del sistema tranviario que se realiza a partir de 1858 y la venta de lotes a plazos en nuevas áreas urbanas que se extienden paulatinamente a medida que avanzan las redes de transporte” (TORRES, 1975: 285). Estos mecanismos explicaron la progresiva densificación de las zonas alejadas del centro de la ciudad pero comprendidas

---

2. La ciudad quedaba así definida por sus límites actuales: hacia el sur por el río Matanza o Riachuelo, que la separaba del actual partido de Avellaneda (antes Barracas al Sur), hacia el este y el nordeste por el río de La Plata, hacia el norte y noroeste por los partidos de San Isidro y San Martín y al oeste y sudoeste por el de La Matanza.

3. *Estaban constituidos por tiras de habitaciones —que, en la mayoría de los casos, no tenían ni ventilación ni iluminación— que se comunicaban con el patio a través de la puerta de acceso de cada una de ellas. El patio se constituía en espacio para la sociabilidad, la integración social de los inmigrantes.*

4. *Actualmente, esta modalidad se da bajo la forma de hoteles-pensión e inquilinatos.*

aún en la *Ciudad Central*. De este modo, el mecanismo principal que facilitó el proceso de suburbanización del período 1895-1914 fue el acceso a la propiedad urbana de aquellos inmigrantes que comenzaban a integrarse en las filas de las clases medias y el naciente empresariado industrial.

En 1914 la corona de barrios suburbanos dejó de ser periférica y se convirtió en el corazón de la urbanización, y la Ciudad de Buenos Aires se consolidó como núcleo de la organización territorial. La dinámica del mercado de tierras acentuó este patrón, al transformar a la tierra rural en urbana a muy bajo costo y con altas tasas de ganancia para los desarrolladores.

Las ideas higienistas sesgaron la definición de la estructura urbana e impulsaron la intervención estatal en la construcción de obras de infraestructura y saneamiento. A pesar de ello, la carencia de unidades de vivienda suficientes para atender la demanda de alojamiento que se produjo en la transición de los siglos XIX y XX favoreció el auge de viviendas concebidas como provisorias, pero que para muchos se convirtieron en alojamientos definitivos. Una alternativa habitacional paradigmática en este sentido fueron sin duda los conventillos o inquilinatos<sup>3</sup>. Nacidos de las antiguas casonas pertenecientes a las familias de la elite porteña —abandonadas por sus habitantes originarios a raíz de las pestes que azotaron la ciudad en las postrimerías de la década de 1890—, estos albergues colectivos densamente ocupados y carentes de servicios sanitarios se convirtieron en prototipos de alojamiento reservado para quienes no tenían otra alternativa.

En tanto alojamiento de carácter no permanente, el conventillo ofrecía a sus usuarios varias ventajas. Localizados fundamentalmente en la zona céntrica y los barrios del sudeste de la ciudad, como La Boca, Barracas y Parque Patricios, se encontraban en general cercanos a las principales fuentes de trabajo. Asimismo, les permitían a sus ocupantes participar de las redes de las distintas colectividades que arribaban a Buenos Aires. El alquiler sostuvo su formación, y si bien sus precios eran caros en relación con los servicios que brindaban y con los ingresos de los que disponía la población que buscaba alojamiento, eran sin embargo los más bajos para garantizar una cama en donde dormir. En este sentido, en gran medida constituyeron el primer escalón de la trayectoria habitacional de los inmigrantes europeos que luego lograron acceder a la vivienda propia. Más adelante esta alternativa habitacional se convirtió en el lugar de residencia de los inmigrantes internos y que provenían de los países limítrofes, y hasta la actualidad sigue siendo una de las formas de hábitat popular en la ciudad.<sup>4</sup>

Heterogeneidades socio-habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: indagaciones sobre la base de una tipología de entornos urbanos

A partir de 1930 llega a su fin el modelo agroexportador que guió el desarrollo de la economía argentina y definió la centralidad de Buenos Aires, y da paso a un proceso de sustitución de importaciones. En 1938 la actividad industrial supera por primera vez a la actividad agrícola y paralelamente Buenos Aires consolida su hegemonía como centro urbano y productivo del país. Asimismo, se fortalece su papel como centro político-administrativo-financiero y como lugar de los sectores altos y medios que a fines de 1940 se instalan aprovechando la nueva propiedad horizontal. El nuevo modelo fortaleció aún más la concentración poblacional.

En este proceso se fue reforzando un patrón de diferenciación espacial, observable hasta la actualidad, entre el eje norte y oeste con buenos servicios de infraestructura y transporte, el cual irá recibiendo a la población de mayores recursos, y el eje sur, vinculado con los sectores obreros, en relación con la creciente localización industrial (BERTONCELLO, 2010: 110).

Un fenómeno urbano significativo que comienza a consolidarse a fines de la década de 1930 es el de las *villas miseria*<sup>5</sup>: barrios de trazado irregular, con viviendas precarias, a veces construidas con material de descarte y con carencias de servicios de infraestructuras y equipamiento, que surgieron espontáneamente en terrenos vacantes de dominio público o privado. La localización de este tipo de hábitat estuvo determinada por la proximidad de los terrenos respecto de los lugares de trabajo o a los medios de transporte que llevaban a ellos. Surgieron en lugares que, en aquellos tiempos, eran tierras marginales respecto del negocio inmobiliario, los intereses de los habitantes de barrios vecinos o las necesidades estatales (MERKLEN, 2009: 87). Inicialmente concebidas por el Estado y los propios habitantes como un hábitat de carácter transitorio, en las décadas siguientes se volvieron una alternativa para acceder a habitar en la ciudad, pues ya formaban parte de su entramado social y urbano.

La política estatal respecto de este tipo de hábitat fue variando a lo largo del siglo XX, yendo desde una tácita “tolerancia” hasta formas de intervención directa para “solucionar” el problema de las villas; y en este último caso se implementaron tanto medidas orientadas a la regularización dominial y la mejora de sus condiciones urbanas y ambientales, como planes (más o menos violentos) dirigidos a su erradicación. En este marco, a fines de la década de 1960, cabe destacar la implementación del “Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires”, que dio lugar a un nuevo tipo de hábitat: los *Núcleos Habitacionales Transitorios* (NHT), concebidos como centros

---

5. *La utilización de este término para denominar a los asentamientos informales precarios en Buenos Aires surge de la novela de BERNARDO VERBITSKY Villa miseria también es América (1957).*

6. Denominados así a partir de un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2006).

temporales de adaptación para las familias de las villas que iban a ser relocalizadas, previo a su traslado a las viviendas definitivas. El fracaso de este programa, sin embargo, llevó a que un grupo muy reducido fuera trasladado a las viviendas consolidadas, convirtiéndose los NHT en formas de residencia permanente para una amplia mayoría de las familias restantes (RODRÍGUEZ, 2011).

En la última década, junto con el crecimiento y densificación de algunas villas, se observa el surgimiento de nuevos enclaves de pobreza urbana, los denominados “*Nuevos Asentamientos Urbanos*”<sup>6</sup>, en espacios vacantes con características topográficas inadecuadas —terraplenes del ferrocarril, autopistas, antiguas fábricas y basurales—, que generalmente carecen de servicios básicos y se distinguen por la extrema precariedad de sus construcciones (RODRÍGUEZ, 2009: 201). Estos tipos de hábitat conviven con otras alternativas residenciales orientadas a hogares de sectores populares, que son los *Conjuntos Habitacionales*, desarrollados por el Estado a partir de las décadas de 1950 y 1960, en particular en barrios del sur como villa Lugano y villa Soldati, con el fin de brindar una solución habitacional definitiva a los adjudicatarios. Los conjuntos de vivienda social de mayor envergadura en general se insertaron en la trama urbana como barrios de *monoblock*, que en ocasiones albergaban a habitantes de asentamientos informales previos de las inmediaciones, que de esta forma se incorporan a la ciudad formal; pero también fueron recibiendo a numerosos vecinos que no pertenecían a la población original del entorno.

Las villas, los NHT, los asentamientos y los Conjuntos Habitacionales fueron conformando así una alternativa de hábitat por la cual numerosas familias de sectores populares lograron acceder a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Las características de su población y las condiciones de vida imperantes en cada uno de ellos tienen elementos en común, pero también importantes diferencias, vinculadas con su origen y desarrollo, que resulta importante destacar.

## METODOLOGÍA PARA LA DELIMITACIÓN DE TIPOS DE HÁBITAT EN BUENOS AIRES

A lo largo del trabajo se clasifica al territorio de la CABA según tipos de hábitat, para posteriormente caracterizar los contextos urbanos delimitados. Este proceso supuso dos desafíos fundamentales. Por un lado, reunir y sistematizar en clave de la presente perspectiva analítica un conjunto de antecedentes producidos desde diferentes disci-

plinas y con objetivos diversos. Y, en segundo lugar, trascender las fronteras —cada vez más permeables— entre la sociología urbana, la socio-demografía y la geografía social cuantitativa, y recurrir a herramientas metodológicas de distinta procedencia, así como a las tradicionales fuentes alfanuméricas de datos y a fuentes gráficas de datos (cartografía).

La clasificación de las unidades espaciales que componen la CABA según los diversos tipos de hábitat resultó una tarea compleja que se realizó sobre la base de lineamientos conceptuales y metodológicos tomados de la geo-demografía mexicana —los mencionados estudios del COPEVI (1978); SAÍN (2004); CONNOLLY (2005); DUHAU Y GIGLIA (2008)—. Los tipos de hábitat —o entornos urbanos o tipos de poblamiento— propuestos en estos trabajos remiten, fundamentalmente, al modo en que se originó la urbanización de determinadas áreas de la ciudad, considerando para ello dos criterios básicos: *a)* el período de urbanización y *b)* la forma de producción del espacio habitacional, en la que se conjuga “*la condición legal original del asentamiento, los principales agentes involucrados en la urbanización y en la producción de la vivienda, la duración del proceso de construcción y los rangos de precios de acceso consiguientes*” (CONNOLLY, 2004: 1). En este sentido, se diferenciaron los espacios urbanos sobre la base de un modelo tipológico compuesto por nueve categorías que dan cuenta de los patrones de poblamiento urbano en cuestión (en ese caso, el poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), a saber: Ciudad Colonial, Ciudad Central, Cabeceras Conurbadas, Pueblos Conurbados, Colonias Populares, Conjuntos Habitacionales, Fraccionamientos Residenciales Medio y Alto y Pueblos No Conurbados.

Para la aplicación de esta tipología al caso concreto de la CABA se tomaron como fuentes de datos estudios y relevamientos previos realizados en la ciudad y el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010) —tanto la información alfanumérica como la cobertura cartográfica a nivel de radios censales, las unidades espaciales más pequeñas para las que se publica la información censal argentina—, lo cual implicó el desafío de reunir, poner en diálogo e integrar en un mismo sistema clasificatorio tanto información especialmente construida para tal fin como antecedentes que hasta ahora se encontraban dispersos y respondían a otras perspectivas analíticas. Los lineamientos teórico-metodológicos de los trabajos mexicanos debieron ser adaptados teniendo en cuenta las modificaciones que exigen las características propias del entorno urbano bonaerense, la disponibilidad de información y las fuentes de datos existentes. Entre las decisiones metodológico-conceptuales más trascendentes, deben mencionarse:

7. Esta Zona Histórica de la Ciudad (denominada “U-24”) fue establecida en el BM N.º 16.072 del 25/7/79. En el año 1982, la Ordenanza 37.617 modificó el Distrito U-24 reduciendo su extensión. Esta modificación del área de protección histórica se vinculó, según señala MAGADÁN (2003) con el objeto de mitigar las críticas al gobierno local por la destrucción de buena parte de esta zona de la ciudad para permitir la construcción de la denominada autopista Sur (actual 25 de Mayo).

8. Se identificó un mosaico de catorce unidades espaciales que podía clasificarse a la vez como parte de la Ciudad Colonial y de la Ciudad Central. Tras explorar la distribución de las viviendas según su tipo en los tres entornos (la Ciudad Colonial, la Ciudad Central y en la zona en que ambas tipologías se superponen), se pudo constatar que el área mixta presenta características habitacionales más similares a la Ciudad Colonial —con un menor porcentaje de departamentos y un mayor

- el ajuste de la base cartográfica de radios censales original de la ciudad al área aproximada de uso residencial;
- la exclusión de tres categorías de la tipología original —cabeceras conurbadas, pueblos conurbados y pueblos no conurbados—, que remiten a las formas que adquiere la expansión de la mancha urbana en su dinámica de desarrollo histórico, y que la actual propuesta deja a un lado en la medida en que se centra en el caso de la CABA sin abarcar su conurbación;
- la distinción dentro de las colonias populares —denominadas en este trabajo “Urbanizaciones populares de origen informal”— de contextos específicos de la estructura urbana de Buenos Aires (las villas, los asentamientos y los núcleos habitacionales transitorios);
- la incorporación de una categoría que identifica a las áreas residenciales de nivel socioeconómico bajo, dado que en Buenos Aires —y a diferencia de lo que ocurre en el contexto mexicano— hay una significativa porción de población que, si bien no reside en urbanizaciones informales o en conjuntos habitacionales, en términos socioeconómicos se ubica en un nivel bajo de la escala social;
- la complementación del análisis de la traza urbana de cada unidad espacial de la ciudad con exploraciones del parque habitacional sobre la base de la distribución de las viviendas según su tipo que arroja el censo para esas mismas unidades espaciales;
- la adaptación de las variables y categorías propuestas por DUHAU Y CONNOLLY para la identificación de áreas residenciales de nivel socioeconómico medio y alto, según las posibilidades de la fuente de datos aquí utilizada (CENSO 2010) y las particularidades de la población de Buenos Aires, cuyas diferencias más importantes son la exclusión de indicadores de ingresos —dado que el censo argentino no releva esa información— y el ajuste de la edad de la población sobre la que se calculan los indicadores educativos, que se justifica en las conocidas diferencias espaciales que se pueden encontrar en la estructura etaria de la población de la CABA y en los mayores niveles de escolaridad de la población más joven.

Heterogeneidades socio-habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: indagaciones sobre la base de una tipología de entornos urbanos

La tipología resultante está compuesta por siete categorías: Ciudad Colonial, Ciudad Central, Urbanizaciones Populares de Origen Informal (subdivididas en villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y asentamientos), Conjuntos Habitacionales y Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Alto, Medio y Bajo. El cuadro 1 resume las definiciones, las fuentes y la metodología implementada en cada uno de estos tipos de hábitat.

*peso relativo de piezas de inquilinato y hoteles familiares o pensiones—, y se clasificó a las catorce unidades conflictivas como parte de ella.*

**Cuadro 1**  
Definiciones y metodología utilizada en la clasificación de las unidades espaciales según tipos de hábitat. Ciudad de Buenos Aires

| Tipo de hábitat                                                  | Definición conceptual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Definición operacional y fuente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Metodología                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ciudad Colonial                                                  | Corresponde al Centro Histórico de la ciudad, que a lo largo de su desarrollo fue concentrando diversos usos del suelo (residencial, comercial, administrativo, turístico, de servicios) y perfiles socioeconómicos heterogéneos.                                                                                                                                                                                                                                                   | Remite a la delimitación del Área de Protección Histórica (APH) original de la Ciudad de Buenos Aires, definida en el año 1979 <sup>7</sup> , tal como se registra en MAGADÁN (2003).                                                                                                                                                                                                                      | Se superpuso la cartografía censal (polígonos de radios) con el polígono definido por el mapa del APH, y se clasificaron los radios que contienen más del 50 % de su superficie dentro de esta área. <sup>8</sup>                                                                                                                                                                                                                 |
| Ciudad Central (CBD)                                             | Corresponde al Centro Administrativo y de Negocios —referido usualmente en la literatura por la sigla CBD, del inglés Central Business District— de la ciudad, que también abarca un tejido urbano heterogéneo en cuanto a tipo de edificaciones, usos del suelo y perfil socioeconómico de sus ocupantes.                                                                                                                                                                          | Remite al distrito central de la CABA, tal como se registra en CICCOLELLA (2009), considerando su expansión tras la década de 1990 hacia el norte, este y sur, que fue abarcando el área de Puerto Madero, parte de San Telmo y comenzando a avanzar hacia la zona de Retiro.                                                                                                                              | Se superpuso la cartografía censal (polígonos de radios) con el polígono definido por el mapa del área central de la Ciudad de Buenos Aires y se clasificaron los radios que contienen más del 50 % de su superficie dentro de esta área. A la delimitación de CICCOLELLA se le incorporaron, además, algunas manzanas de Puerto Madero, que en el año 2010 ya estaban pobladas. <sup>2</sup>                                     |
| Urbanizaciones populares de origen informal (Colonias Populares) | Son asentamientos producidos por las diversas modalidades del poblamiento popular, que se caracterizan por una irregularidad inicial en la ocupación del suelo, con escasa o nula infraestructura urbana y servicios y el predominio de viviendas resultado de autoconstrucción. Se consideró necesario desagregarlos en tres tipos de hábitat que exhiben diferencias significativas en su origen y desarrollo: Villas, Asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). | Villas: asentamientos no planificados, de trazado irregular, surgidos de la ocupación ilegal de terrenos fiscales, cuyas viviendas originalmente de materiales de desecho son mejoradas con el tiempo por sus habitantes y van incorporando servicios públicos y equipamiento por la acción del Estado o de instituciones de la sociedad civil. Se trabajó con las villas registradas por la DGEyC (2011). | Se superpuso la cartografía censal (polígonos de radios) con el polígono de villas, asentamientos y NHT y se clasificaron las unidades espaciales que tienen más del 50 % de su superficie cubierta por el tipo de hábitat en cuestión. En los casos en que no había primacía de un tipo de hábitat sobre el otro, se complementó la exploración visual con la consulta de datos censales sobre el tipo de vivienda predominante. |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Asentamientos: asentamientos irregulares sobre predios estatales o privados que no pueden ser urbanizados ni destinados a un uso residencial. Se encuentran en contextos muy precarios y sin servicios urbanos, en condiciones habitacionales de absoluta transitoriedad. Se trabajó con los asentamientos registrados por la DGEyC (2011).</p> <p>Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT): conjuntos de viviendas multifamiliares que surgen para dar una solución habitacional transitoria a los habitantes de las villas, mientras se edifican las viviendas definitivas que se adjudicarán en propiedad. A pesar de ello, algunos terminaron siendo emplazamientos definitivos, de condiciones muy precarias. Se trabajó con los NHT registrados por la DGEyC (2011).</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Conjuntos habitacionales                          | Refiere a la construcción en serie de viviendas –de carácter multifamiliar o unifamiliar– financiadas total o parcialmente por programas de financiamiento habitacional subsidiados por el sector público.                                                                     | Barrios de viviendas, en su gran mayoría de varios pisos, edificados por el Estado con el sistema de construcción tradicional y teniendo el objetivo de brindar una solución habitacional definitiva a los hogares adjudicatarios. Se trabajó con los Conjuntos Habitacionales registrados por la DGEyC (2011).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Se superpuso la cartografía censal (polígonos de radios) con el polígono de conjuntos habitacionales y se clasificaron las unidades espaciales que tienen más del 50 % de su superficie cubierta por el tipo de hábitat en cuestión.                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Alto  | Áreas residenciales que se originaron a partir del proceso de suburbanización de la ciudad colonial con base en loteos residenciales y que no fueron catalogadas en las tipologías previas, pero que se diferencian por el nivel socioeconómico de la población que contienen. | Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC, 2010. Base de datos Redatam+SP a nivel de radios censales).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Se clasificaron las unidades espaciales no catalogadas en los tipos de hábitat anteriores mediante análisis factorial de componentes principales y análisis de cluster jerárquico, introduciendo en el modelo cuatro indicadores: hogares con agua de red pública dentro de la vivienda; hogares que utilizan como combustible para cocinar principalmente gas de red, gas a granel o gas en tubo; hogares con computadora; población de 25 a 64 años con educación universitaria completa. |
| Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Medio |                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Bajo  |                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

## RESULTADOS

Como resultado de la clasificación de las unidades espaciales que componen a la CABA en tipos de hábitat, se obtuvo la distribución presentada en la figura 3. Allí se observa que la **Ciudad Colonial**, el antiguo casco histórico de Buenos Aires, se ubica en la zona este, y colindante con esta, extendiéndose en particular hacia el norte, se encuentra la *Ciudad Central*, el Centro Administrativo y de Negocios. Por su parte, las *Urbanizaciones populares de origen informal* (villas, asentamientos y NHT) mayoritariamente se localizan, con algunas pocas excepciones, en la zona sur de la ciudad. También en esta zona se encuentra gran parte de los *Conjuntos Habitacionales*, muchas veces cercanos a las villas de mayor tamaño, pero con importantes diferencias en las condiciones sociales y habitacionales de sus residentes.

El resto de las unidades espaciales que conforman la CABA constituyen zonas residenciales que se originaron a partir del proceso de suburbanización de la ciudad colonial con base en el desarrollo de loteos residenciales, que no se corresponden con los tipos de hábitat anteriores y que se diferencian por el nivel socioeconómico (NSE) de la población que allí reside. Fueron clasificadas en *Áreas Residenciales de NSE Alto, Medio y Bajo*. Estos entornos urbanos describen un patrón espacial que, siguiendo la tendencia histórica, presenta una marcada diferenciación en sentido norte-sur. Las unidades en las que predomina población con NSE Alto se localizan en su gran mayoría en el norte y se extienden en torno de dos ejes que avanzan hacia el centro y oeste de la ciudad. En contraste, las unidades espaciales de NSE Bajo se concentran en gran medida en la zona sur (donde, como se señaló, se localiza la amplia mayoría de las urbanizaciones de origen informal). Finalmente, las áreas residenciales de NSE Medio se extienden en el centro y oeste conformando una suerte de transición entre el norte de NSE Alto y el sur de NSE Bajo. Asimismo, en la zona este, en las inmediaciones de la Ciudad Colonial, se observa una situación más heterogénea, donde colindan unidades espaciales de NSE Medio y Bajo.

El cuadro 2 constituye una primera aproximación al parque habitacional de los distintos tipos de hábitat, y permite conocer cuántas viviendas particulares hay en cada uno de ellos y cuál es su condición de ocupación. El Censo de 2010 empadronó 1.423.967 viviendas particulares en la ciudad, que abarcan casas, departamentos, piezas en hoteles familiares y pensiones, ranchos, casillas y otros tipos deficitarios. Casi nueve de cada diez de esas viviendas se encuentran en las amplias áreas residenciales que se originaron a partir del proceso de suburbanización de la ciudad colonial con base en loteos

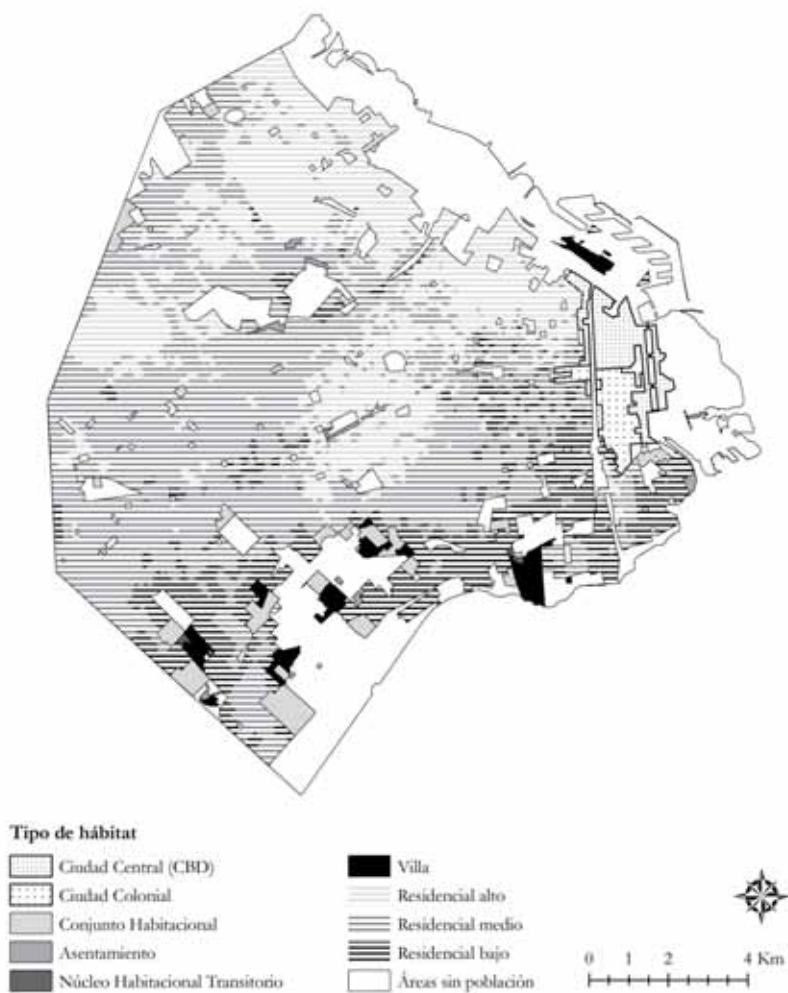


Figura 3

*Fuente:* elaboración sobre la base de MAGADÁN (2003); CICCOLELLA (2009); DGEyC (2011) e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM

Heterogeneidades socio-habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: indagaciones  
sobre la base de una tipología de entornos urbanos

residenciales, en procesos que no involucraron irregularidades ni la participación del sector público en el financiamiento.

En relación con el nivel de ocupación de las viviendas empadronadas, se observan importantes diferencias entre los entornos urbanos delimitados. En la *Ciudad Central*, se encontraron personas en apenas el 43,6 % de las viviendas. Según registraron los censistas, la gran cantidad de viviendas desocupadas se debía, en primer lugar, a la utilización de las viviendas para usos comerciales (21,4 % usadas como oficinas o consultorios), aunque también dejaron constancia de una importante cantidad de viviendas en las que las personas estaban temporalmente ausentes (14,7 %) o que se encontraban en alquiler o en venta (8 %). En otro 12,2 % de los casos, no se especifica el motivo por el cual las viviendas estaban desocupadas.<sup>9</sup> En conjunto, los datos dan cuenta del hecho de que gran parte del parque habitacional del centro administrativo y de negocios no se destina a uso residencial y del mayor dinamismo del mercado inmobiliario en este entorno.

La *Ciudad Colonial*, el antiguo casco histórico de Buenos Aires, también se encuentra atravesado por un elevado nivel de desocupación de las viviendas (31,5 %) y comparte así algunos de los rasgos de la Ciudad Central, si bien atenuados. Hay que recordar que toda esta zona de la ciudad fue perdiendo parte de su carácter residencial, para comenzar a definirse por sus actividades comerciales y de servicios, por lo que al día de hoy coexisten diversos usos del suelo. Los procesos de *gentrificación* que actualmente se desarrollan en la Ciudad Central y en la Ciudad Colonial guardan una relación dialéctica con los cambios de usos de suelo que se evidencian en estas áreas y con el desarrollo de actividades comerciales y de servicios (véase HERZER, DI VIRGILIO Y RODRÍGUEZ, 2015).

En el resto de los tipos de hábitat, el nivel de ocupación de las viviendas se relaciona de manera inversa con el nivel socioeconómico del contexto: mientras que en las *Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Alto* más de una cuarta parte del parque habitacional se encuentra desocupada y en las *Áreas residenciales de Nivel Socioeconómico Medio* el porcentaje de viviendas en esta situación apenas supera los 20 puntos, en las *Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Bajo*, en los *Conjuntos Habitacionales* y muy especialmente en las *Urbanizaciones Populares de Origen Informal* los niveles de ocupación de las viviendas son mayores; incluso llegan al 95 % en el caso de las villas. Esta situación es particularmente preocupante en una ciudad en la que el déficit habitacional para los sectores de menores ingresos no ha dejado de crecer en las últimas tres décadas (DI VIRGILIO Y RODRÍGUEZ, 2013).

---

9. En rigor, se especifica que el 0,6 % de las viviendas se encuentra “En construcción”, el 2,6 % es “Usada para vacaciones, fin de semana u otro” y son viviendas desocupadas sin motivo identificado el 9,3 %.

Cuadro 2  
Viviendas particulares: distribución por tipo de hábitat según condición de ocupación.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010

| Tipo de hábitat                   | Total viviendas particulares | Ocupadas (con personas presentes) | Desocupadas |                                 |                     |                                       |                |
|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|-------------|---------------------------------|---------------------|---------------------------------------|----------------|
|                                   |                              |                                   | Total       | Personas temporalmente ausentes | En alquiler o venta | Usada p/ comercio, oficina o consult. | Por otra razón |
| Ciudad Colonial                   | 30.581                       | 68,5                              | 31,5        | 12,6                            | 4,6                 | 8,1                                   | 6,1            |
| Ciudad Central (CBD)              | 44.375                       | 43,6                              | 56,4        | 14,7                            | 8,0                 | 21,4                                  | 12,2           |
| Urb. Populares de Origen Informal | 37.835                       | 93,7                              | 6,3         | 2,6                             | 0,4                 | 0,9                                   | 2,4            |
| Villa                             | 32.908                       | 95,0                              | 5,0         | 2,4                             | 0,2                 | 0,2                                   | 2,2            |
| Asentamiento                      | 4175                         | 83,7                              | 16,3        | 4,1                             | 1,5                 | 7,3                                   | 3,4            |
| NHT                               | 752                          | 91,1                              | 8,9         | 5,6                             | 0,0                 | 0,0                                   | 3,3            |
| Conjunto Habitacional             | 44.703                       | 85,9                              | 14,1        | 7,4                             | 2,2                 | 0,3                                   | 4,1            |
| Áreas Residenciales de NSE Alto   | 622.448                      | 73,5                              | 26,5        | 12,8                            | 4,1                 | 3,6                                   | 6,0            |
| Áreas Residenciales de NSE Medio  | 533.933                      | 78,8                              | 21,2        | 9,8                             | 3,4                 | 2,6                                   | 5,5            |
| Áreas Residenciales de NSE Bajo   | 110.092                      | 82,2                              | 17,8        | 8,2                             | 2,5                 | 2,0                                   | 4,9            |
| TOTAL                             | 1.423.967                    | 76,1                              | 23,9        | 10,9                            | 3,7                 | 3,6                                   | 5,7            |

Fuente: elaboración sobre la base de MAGADÁN (2003); CICCOLELLA (2009); DGEyC (2011) e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM

Si se focaliza la atención en las viviendas ocupadas, la exploración de su composición por tipo de vivienda (cuadro 3) permite profundizar en las especificidades de cada uno de estos entornos. En primer lugar, puede observarse que el departamento es la tipología dominante en la ciudad (73 %). Sin embargo, su primacía es inversamente proporcional

al nivel socioeconómico del entorno, de modo tal que en las *Áreas Residenciales de Nivel Medio y Bajo*, y especialmente en las *Urbanizaciones Populares de Origen Informal*, la casa gana protagonismo en detrimento del departamento. Por otro lado, cabe destacar también la presencia significativa de algunas tipologías habitacionales típicas en ciertos contextos urbanos. Por ejemplo, las piezas de inquilinato y los hoteles-pensión se concentran, siguiendo un patrón histórico, en la *Ciudad Colonial* y en las *Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Bajo*<sup>10</sup>. Y, como fenómeno contemporáneo, se destaca el porcentaje de piezas de inquilinatos en las villas de la ciudad, lo que pone en evidencia el desarrollo de un mercado de alquiler informal de cuartos en las villas que funcionan como viviendas unifamiliares en condiciones de habitabilidad sumamente degradadas. Por otro lado, la distinción ya clásica de viviendas “adecuadas” (casas y departamentos tipo A), “inadecuadas recuperables” (casas y departamentos tipo B y piezas en inquilinatos, hoteles familiares y pensiones) e “inadecuadas irrecuperables” (ranchos, casillas y otras)<sup>11</sup> permite aproximarse a la calidad del parque habitacional de cada entorno urbano. En general, hay mayor preponderancia de viviendas de mejor calidad cuanto mayor es el nivel socioeconómico del contexto. Asimismo, es mayor la proporción de viviendas deficitarias consideradas recuperables. Es así como en las *Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Alto* casi la totalidad de las viviendas son adecuadas. Los mayores problemas en la calidad de las viviendas se observan en las *Urbanizaciones Populares de Origen Informal*, más específicamente en las villas, donde el 45 % de las viviendas son de tipo inadecuado. Así y todo, el porcentaje de viviendas inadecuadas en las villas es llamativamente bajo, lo que evidencia el proceso de consolidación de este entorno informal (la casi desaparición de las casillas que preponderaron en los comienzos, la incorporación de materiales más sólidos en las viviendas y la conexión —muchas veces precaria y deficiente— a servicios básicos).

Estos hallazgos desafían las herramientas que ofrece el Censo de Población para abordar la problemática de las condiciones habitacionales de la población que reside en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Por último, cabe destacar el alto porcentaje de viviendas adecuadas de la *Ciudad Central* y el relativo deterioro de las viviendas de la *Ciudad Colonial*, con un 14 % de viviendas inadecuadas constituido en su mayor parte por piezas en inquilinatos, hoteles familiares y pensiones, lo que da cuenta de la persistencia en este entorno de formas de precariedad habitacional con más de un siglo de antigüedad en la ciudad.

10. Como se decía en el apartado previo, estas alternativas habitacionales históricamente se localizaron en torno del puerto y sus alrededores —en la zona aquí clasificada como *Ciudad Colonial* y algunas áreas de nivel socioeconómico bajo—, donde la accesibilidad al centro y a las fuentes laborales estaba garantizada.

11 La tipología de viviendas del INDEC distingue solo viviendas de diferente calidad en el caso de las casas (siendo las casas de tipo A de mejor calidad que las de tipo B) y asume que, en general, los departamentos son viviendas adecuadas. Aquí se clasifica también a los departamentos con el objetivo de ganar precisión a la hora de estudiar la calidad del parque habitacional de cada hábitat.

Cuadro 3  
Viviendas particulares: distribución por tipo de hábitat según tipo de vivienda. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010

| Tipo de hábitat                   | Total viviendas particulares | Viviendas de tipo adecuado |                  |                  | Viviendas de tipo inadecuado |              |                 |                  |                                         |                 |                 |          |
|-----------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------|------------------|------------------------------|--------------|-----------------|------------------|-----------------------------------------|-----------------|-----------------|----------|
|                                   |                              | Total                      | Casas tipo A (1) | Dpto. tipo A (1) | Total                        | Recuperables |                 |                  |                                         | No recuperables |                 |          |
|                                   |                              |                            |                  |                  |                              | Total        | Casa tipo B (2) | Dpto. tipo B (2) | Pieza en inquil./ hotel fliar./ pensión | Total           | Rancho/ Casilla | Otro (3) |
| Ciudad Colonial                   | 20.963                       | 85,9                       | 3,9              | 82,1             | 14,1                         | 13,6         | 0,2             | 1,2              | 12,2                                    | 0,5             | 0,1             | 0,4      |
| Ciudad Central (CBD)              | 19.359                       | 95,3                       | 1,1              | 94,2             | 4,7                          | 4,2          | 0,1             | 1,1              | 3,0                                     | 0,5             | 0,0             | 0,5      |
| Urb. Populares de Origen Informal | 35.441                       | 56,0                       | 49,1             | 6,9              | 44,0                         | 40,1         | 27,6            | 2,2              | 10,3                                    | 3,9             | 3,8             | 0,2      |
| Villa                             | 31.262                       | 55,0                       | 49,8             | 5,2              | 45,0                         | 41,6         | 28,4            | 2,3              | 10,9                                    | 3,4             | 3,2             | 0,2      |
| Asentamiento                      | 3494                         | 61,5                       | 39,2             | 22,3             | 38,5                         | 29,8         | 21,5            | 1,5              | 6,8                                     | 8,7             | 8,4             | 0,3      |
| NHT                               | 685                          | 71,8                       | 65,1             | 6,7              | 28,2                         | 22,2         | 21,6            | 0,4              | 0,1                                     | 6,0             | 5,8             | 0,1      |
| Conjunto Habitacional             | 38.412                       | 92,7                       | 13,5             | 79,2             | 7,3                          | 6,8          | 1,0             | 4,5              | 1,3                                     | 0,5             | 0,3             | 0,2      |
| Áreas Residenciales de NSE Alto   | 457.749                      | 98,4                       | 11,7             | 86,7             | 1,6                          | 1,5          | 0,1             | 0,7              | 0,6                                     | 0,1             | 0,0             | 0,1      |
| Áreas Residenciales de NSE Medio  | 420.537                      | 95,5                       | 31,6             | 63,9             | 4,5                          | 4,2          | 0,4             | 0,8              | 3,1                                     | 0,3             | 0,1             | 0,3      |
| Áreas Residenciales de NSE Bajo   | 90.537                       | 81,3                       | 32,2             | 49,1             | 18,7                         | 17,6         | 1,4             | 1,3              | 14,9                                    | 1,1             | 0,5             | 0,6      |
| TOTAL                             | 1.082.998                    | 93,9                       | 22,1             | 71,8             | 6,1                          | 5,6          | 1,2             | 1,0              | 3,4                                     | 0,4             | 0,2             | 0,2      |

(1) Se refiere a todas las casas/ departamentos no considerados tipo B.

(2) Se refiere a las casas/ departamentos que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

(3) Incluye local no construido para habitación y vivienda móvil.

Fuente: elaboración sobre la base de MAGADÁN (2003); CICCOLELLA (2009); DGEyC (2011) e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM

Finalmente, en los cuadros 4 y 5 se desplaza el foco desde las viviendas hacia los hogares que fueron censados en ellas presentándose información acerca del régimen de tenencia de las viviendas y las condiciones habitacionales.

La irregularidad en la tenencia de la vivienda es un problema que aqueja en mayor medida a los hogares en hábitats intraurbanos de nivel socioeconómico bajo, y que cobra su mayor envergadura en las Urbanizaciones Populares de Origen Informal, donde la irregularidad inicial en la tenencia de la vivienda es un elemento constitutivo.

Llegar a contar con “la vivienda propia” ha sido tradicionalmente muy añorado entre las familias porteñas. Es así como la tenencia regular de la vivienda es la que prepondera en el entorno propio de quienes tienen mayores recursos, las *Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Medio y Alto*. En cambio, casi la mitad de los hogares en situaciones de tenencia regular en áreas de nivel bajo alquila su vivienda y se logra mantener dentro de la legalidad, pero sin poder alcanzar la condición de “propietarios”. El alquiler también es muy frecuente en la *Ciudad Central* y aún más en la *Ciudad Colonial*, donde los inquilinos superan a los propietarios.

Entre las situaciones de irregularidad, la más frecuente en la ciudad (6,1 % del total de hogares) es la propiedad solo de la vivienda, que es el caso de hogares que construyeron una vivienda en un terreno, en la mayoría de los casos, de propiedad fiscal. Por último, los hogares de las *Urbanizaciones Populares de Origen Informal* nuevamente desafían a las posibilidades del censo. Aun en las villas, en donde la propiedad de la tierra es del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, casi tres cuartas partes de los hogares declararon situaciones regulares de tenencia. Se conjugan aquí las percepciones declaradas por los hogares en el marco de largas luchas por la propiedad de la tierra, que pueden no coincidir con la condición legal reconocida por el Estado, las limitaciones del Censo de Población como fuente, que no indaga en el cuestionario básico —que es precisamente el que produce información para las unidades espaciales que aquí se utilizan— en cuestiones clave como la escrituración del terreno y la existencia de contrato de alquiler y las limitaciones de la cartografía censal como insumo para clasificar el territorio según la tipología de hábitat propuesta, dado que las unidades espaciales censales más pequeñas disponibles en algunos casos contienen más de un tipo de hábitat.

No obstante, las diferentes situaciones de tenencia de la vivienda que se han podido identificar dan cuenta de la concentración de los problemas en las *Urbanizaciones Populares de Origen Informal* y, en menor medida, en los *Conjuntos Habitacionales*, así como del mayor éxito de los hogares en contextos de nivel socioeconómico más elevado para alcanzar la propiedad de la vivienda. Las limitaciones, en todo caso, tienen que ver con la determinación de la magnitud exacta de las situaciones irregulares de tenencia de la vivienda.

#### Cuadro 4

Hogares particulares: distribución por tipo de hábitat según régimen de tenencia de la vivienda. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010

| Tipo de hábitat                   | Total de hogares | Régimen de tenencia legal |                         |           |                      | Régimen de tenencia irregular |                           |                       |                |
|-----------------------------------|------------------|---------------------------|-------------------------|-----------|----------------------|-------------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------|
|                                   |                  | Total                     | Prop. de viv. y terreno | Inquilino | Ocupante por trabajo | Total                         | Prop. solo de la vivienda | Ocupante por préstamo | Otra situación |
| Ciudad Colonial                   | 21.901           | 87,2                      | 41,1                    | 43,4      | 2,7                  | 12,8                          | 6,6                       | 3,5                   | 2,6            |
| Ciudad Central (CBD)              | 20.445           | 89,5                      | 46,0                    | 38,4      | 5,2                  | 10,5                          | 5,0                       | 3,7                   | 1,8            |
| Urb. Populares de Origen Informal | 49.046           | 72,7                      | 45,2                    | 27,1      | 0,4                  | 27,3                          | 19,6                      | 4,4                   | 3,3            |
| Villa                             | 43.658           | 74,0                      | 45,5                    | 28,2      | 0,2                  | 26,0                          | 19,6                      | 4,2                   | 2,2            |
| Asentamiento                      | 4.338            | 65,0                      | 40,8                    | 21,6      | 2,5                  | 35,0                          | 17,8                      | 5,6                   | 11,6           |
| NHT                               | 1.050            | 53,3                      | 51,0                    | 2,3       | 0,1                  | 46,7                          | 28,1                      | 5,3                   | 13,2           |
| Conjunto Habitacional             | 42.075           | 82,7                      | 63,5                    | 18,7      | 0,6                  | 17,3                          | 8,5                       | 5,2                   | 3,5            |
| Áreas residenciales de NSE Alto   | 473.339          | 89,9                      | 59,0                    | 27,9      | 3,0                  | 10,1                          | 5,6                       | 3,4                   | 1,1            |
| Áreas Residenciales de NSE Medio  | 443.036          | 89,1                      | 58,0                    | 29,7      | 1,4                  | 10,9                          | 5,3                       | 4,0                   | 1,6            |
| Áreas Residenciales de NSE Bajo   | 100.292          | 87,7                      | 45,1                    | 41,2      | 1,4                  | 12,3                          | 4,3                       | 4,6                   | 3,4            |
| TOTAL                             | 1.150.134        | 88,4                      | 56,4                    | 29,9      | 2,1                  | 11,6                          | 6,1                       | 3,9                   | 1,7            |

Fuente: elaboración sobre la base de MAGADÁN (2003); CICCOLELLA (2009); DGEyC (2011) e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM

Heterogeneidades socio-habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: indagaciones  
sobre la base de una tipología de entornos urbanos

**Cuadro 5**

**Hogares particulares: distribución por tipo de hábitat según situación habitacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010**

| Tipo de hábitat                  | Total de hogares en viviendas particulares | Sin situación habitacional deficitaria | Con situación habitacional deficitaria |                                         |                                            |                                                   |
|----------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------|
|                                  |                                            |                                        | Total                                  | En viv.de tipo deficit. recuperable (1) | En viv.de tipo deficit. no recuperable (2) | Hacinados en viviendas de tipo no deficitario (3) |
| Ciudad Colonial                  | 21.901                                     | 82,6                                   | 17,4                                   | 14,4                                    | 0,5                                        | 2,5                                               |
| Ciudad Central (CBD)             | 20.445                                     | 93,0                                   | 7,0                                    | 4,6                                     | 0,6                                        | 1,9                                               |
| Urb.Populares de Origen Informal | 49.046                                     | 41,7                                   | 58,3                                   | 42,2                                    | 3,6                                        | 12,4                                              |
| Villa                            | 43.658                                     | 40,5                                   | 59,5                                   | 43,6                                    | 3,1                                        | 12,8                                              |
| Asentamiento                     | 4338                                       | 49,8                                   | 50,2                                   | 33,1                                    | 8,6                                        | 8,5                                               |
| NHT                              | 1050                                       | 57,8                                   | 42,2                                   | 22,8                                    | 5,0                                        | 14,5                                              |
| Conjunto Habitacional            | 42.075                                     | 86,7                                   | 13,3                                   | 7,9                                     | 0,5                                        | 4,9                                               |
| Áreas Residenciales de NSE Alto  | 473.339                                    | 97,0                                   | 3,0                                    | 1,6                                     | 0,1                                        | 1,3                                               |
| Áreas Residenciales de NSE Medio | 443.036                                    | 92,5                                   | 7,5                                    | 4,9                                     | 0,3                                        | 2,2                                               |
| Áreas Residenciales de NSE Bajo  | 100.292                                    | 75,4                                   | 24,6                                   | 19,1                                    | 1,1                                        | 4,3                                               |
| TOTAL                            | 1.150.134                                  | 90,3                                   | 9,7                                    | 6,7                                     | 0,5                                        | 2,6                                               |

(1) Viviendas de tipo deficitario recuperables: casas tipo B, departamentos tipo B, piezas en inquilinato y piezas en hotel familiar o pensión.

(2) Viviendas de tipo deficitario no recuperables: ranchos, casillas, local no construido para habitación y vivienda móvil.

(3) Hogares hacinados en viviendas de tipo no deficitario: hogares en casas tipo A o departamentos tipo A con más de dos personas por cuarto.

Fuente: elaboración sobre la base de MAGADÁN (2003); CICCOLELLA (2009); DGEyC (2011) e INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM

Finalmente, para el abordaje de la situación habitacional de los hogares, se tuvo en cuenta no solo la calidad de las viviendas en las que fueron censados, sino también la *adecuación entre el tamaño del hogar y el de la vivienda (medida a través del hacinamiento)*. En las *Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Medio y Alto* y en la *Ciudad Central*, donde ya se había identificado un parque habitacional compuesto casi en su totalidad por viviendas de tipo adecuado, las situaciones habitacionales deficitarias son muy escasas. En las

*Áreas Residenciales de Nivel Socioeconómico Bajo*, en cambio, la situación habitacional de los hogares es deficitaria en casi una cuarta parte de los casos, fundamentalmente debido a que habitan viviendas de tipo deficitario, aunque recuperables. Pero los problemas habitacionales más extendidos se encuentran en las *Urbanizaciones Populares de Origen Informal*, más específicamente en las villas, donde casi el 60 % de los hogares se encuentra en situación habitacional deficitaria debido fundamentalmente al tipo de vivienda (46,7 %), pero también al tamaño, que no se adecúa al del hogar el 12,4 % de las veces.

## REFLEXIONES FINALES

En el marco de la pregunta por las diferencias y desigualdades que se manifiestan en el espacio urbano, el presente artículo se propuso brindar elementos para conocer las heterogeneidades socioespaciales que atraviesa la problemática de la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de una tipología de contextos urbanos o tipos de hábitat, definidos en función del período de urbanización y la forma de producción del espacio habitacional.

La preocupación que guía este trabajo, la cuestión de la vivienda en la ciudad, constituye un tema central tanto como objeto de conocimiento científico como en materia de políticas públicas. La vivienda es un componente básico que hace a la calidad de vida de las personas, proveedora de abrigo y entorno vital fundamental para el desarrollo individual y familiar. Y, sin embargo, el acceso a una vivienda digna —y los déficit existentes que prevalecen en este sentido— constituye una problemática compleja, de difícil abordaje y (aún más difícil) solución.

El presente artículo se propuso aproximarse a esta cuestión desde las potencialidades que brindan las categorías censales —mediante una batería de indicadores que contemplen diversas aristas del tema—, a partir de una propuesta clasificatoria del territorio urbano que integra sus dimensiones sociológica y material, y que permitió obtener una cartografía integral del mosaico de micro-ciudades que constituyen la gran ciudad. Estos entornos, que conforman la estructura socio-espacial y socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, son producto de un largo desarrollo histórico, en el cual los procesos de producción de las áreas construidas fueron teniendo su correlato en la fisonomía de cada zona, las condiciones de su parque habitacional y las características de sus residentes.

Por un lado, el antiguo casco histórico de la ciudad (la denominada Ciudad Colonial) y el entorno, colindante a ella, que concentra las principales actividades administrativas y de

negocios (la Ciudad Central), constituyen ámbitos con algunas características particulares en términos socio-residenciales. Se trata de zonas de la ciudad que concentran una significativa porción de parque habitacional que no se destina a uso residencial —donde la coexistencia de usos del suelo diversos y el mayor dinamismo del mercado inmobiliario se traducen en un importante número de viviendas desocupadas a los ojos del censo— y en la porción que sí se utiliza como vivienda tienden a primar situaciones habitacionales favorables, en particular en el caso de la Ciudad Central. La Ciudad Colonial presenta, sin embargo, algunas particularidades en este sentido. En esta zona histórica persisten aún formas de precariedad residencial que cuentan con más de un siglo en la ciudad, como las piezas de inquilinato y los hoteles-pensión (la modalidad actual de los antiguos conventillos), y en algunas partes de su parque habitacional se observan ciertos signos de deterioro.

En los restantes entornos urbanos, la ocupación y las características de las viviendas, así como las condiciones habitacionales de los hogares que las habitan, se encuentran íntimamente vinculadas con el nivel socioeconómico del contexto. En el extremo de la escala, los mayores problemas se concentran en las Urbanizaciones Populares de Origen Informal, en particular en el tipo de hábitat informal más antiguo y extendido: las villas. En estos entornos, signados por una altísima ocupación de las viviendas y un significativo grado de hacinamiento entre sus residentes, se observa la persistencia de importantes dificultades en términos de acceso a una vivienda digna. Si bien el avanzado grado de consolidación de algunas de estas urbanizaciones (y las dificultades de captación de las problemáticas habitacionales más complejas) matiza los valores que alcanzan algunos indicadores —donde se esperaría encontrar un mayor porcentaje de casillas, de viviendas inadecuadas y de situaciones irregulares de tenencia—, su contraste con el resto de la ciudad formal resulta muy evidente, dando cuenta de una marcada concentración espacial de alternativas habitacionales deficitarias en ámbitos específicos del territorio urbano.

En la ciudad formal, en las zonas que se originaron a partir del proceso de suburbanización del casco histórico con base en loteos residenciales, las áreas de nivel socioeconómico bajo son las que presentan los valores más altos en materia de problemas habitacionales. Allí también persisten tipos de vivienda históricamente deficitarias como las piezas de inquilinato y los hoteles-pensión, situaciones de tenencia irregular y viviendas de tipo inadecuado, si bien se trata de unidades en general recuperables. En cambio, en las áreas donde predomina población de nivel socioeconómico medio y alto, el parque habitacional está compuesto casi en su totalidad por viviendas adecuadas y las situaciones de precariedad son muy escasas.

Este panorama sobre las características y condiciones habitacionales imperantes en la Ciudad de Buenos Aires —que es a la vez macrosocial, en tanto abarca a la CABA en su totalidad, y microespacial, en la medida en que posibilitó visualizar las diferencias que se producen a nivel intraurbano— permitió así aproximarse a algunas de las especificidades y heterogeneidades que atraviesan esta problemática, por demás compleja y multidimensional. De este modo, la pregunta por las desigualdades socioespaciales y el problema habitacional en Buenos Aires encuentra en esta tipología de entornos urbanos un interesante abordaje, que abre numerosas líneas de análisis de cara a trabajos futuros.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERTONCELLO, Rodolfo** (2010). “Configuración espacial de una metrópoli”. En: A. Lattes (coord.) *Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010*. Dirección General de Estadística y Censos, Buenos Aires.
- CICCOLELLA, Pablo** (2009). “Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global”. En: P. E. Pérez (ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*. OLACCHI, Quito.
- CONNOLLY, Priscilla** (2004) *El tipo de poblamiento como manera de clasificar el territorio. Reporte de investigación*. UAM-Azcapotzalco/OCIM/CENVI, México.
- (2005) *Tipos de poblamiento en la Ciudad de México*. Observatorio Urbano de la Ciudad de México, México.
- COPEVI** (1978) *Estudio de Densidades Habitacionales y Revisión de la Zonificación Secundaria*. Unidad de Coordinación del Plan Director, Dirección General de Planeación, Departamento del Distrito Federal/Centro Operacional de Poblamiento y Vivienda, México DF.
- DI VIRGILIO, María Mercedes; MARCOS, Mariana y MERA, Gabriela** (2015). “Las ciudades dentro de la ciudad: características sociodemográficas y habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires según sus tipos de hábitat”. En: *Población de Buenos Aires*, N.º 22. Dirección General de Estadística y Censos Buenos Aires, Buenos Aires.
- DI VIRGILIO, María Mercedes y RODRÍGUEZ, María Carla** (2013). “Buenos Aires, una ciudad sin techo”. En: Revista *Voces en el Fénix*, N.º 22. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- DGEyC** (2011) *Cartografía*. Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/cartografia.php](http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/cartografia.php) [consulta: 10-01-16].

- DUHAU, Emilio & GIGLIA, Ángela** (2008) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo XXI Editores-Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México DF.
- GERMANI, Gino** (1966) “Asimilación de inmigrantes en el medio urbano”. En: *Notas metodológicas*. Documento de trabajo, N.º 1. Centro de Sociología Comparada, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- GUTMAN, Margarita & HARDOY, Jorge Enrique** (2007) *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del área metropolitana*. Infinito, Buenos Aires.
- INDEC** (2003) *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.
- (2010) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.
- (2013) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM: Aspectos metodológicos*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.
- MAGADÁN, Marcelo** (2003) *Buenos Aires, planeamiento urbano y patrimonio cultural. Una mirada retrospectiva sobre la gestión del centro histórico*. Programa ITUC/AL, Especialización en Gestión del Patrimonio Cultural Integrado al Planeamiento Urbano de América Latina, Recife.
- MARCOS, Mariana; MERA, Gabriela; DI VIRGILIO, María Mercedes** (2015). “Contextos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires: una propuesta de clasificación de la ciudad según tipos de hábitat”. En: *Papeles de Población*, Vol. 21, N.º 84. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México.
- MERKLEN, Denis** (2009). “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas”. En: P. E. Pérez (Ed.). *Buenos Aires, la formación del presente*. OLACCHI, Quito.
- RODRÍGUEZ, María Florencia** (2009) “Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la Ciudad de Buenos Aires”. En: *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N.º 5, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, María Florencia** (2011). “Las formas ‘pobres’ de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal”. En: *La revista del CCC*, N.º 13, Buenos Aires.
- SAÍN, María Amalia** (2004). “El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa”. En: *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N.º 24, Quito.
- TORRES, Horacio** (1975). “Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires”. En: *Desarrollo Económico*, N.º 15, Buenos Aires.



An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a river winding through the landscape, a large stadium, and various urban buildings and roads.

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

**CUADERNO URBANO, Espacio, Cultura, Sociedad**, es una publicación científica con arbitraje internacional dirigida a la difusión de artículos y ensayos que se ocupan de la cuestión urbana —en el sentido más amplio del término— desde las distintas disciplinas científicas, combinando trabajos de carácter empírico, teórico y ensayístico, que den cuenta de problemáticas locales regionales y universales. La intención de la publicación es favorecer y promover la generación de ensayos y artículos de jóvenes investigadores con las reglas de arbitraje científico, colaborando en la producción editorial de sus ideas, como también divulgar el aporte de científicos ya consagrados en su especialidad disciplinar.

## **INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES**

### **Alcance y política editorial**

1. La Dirección Editorial recibirá contribuciones originales y las considerará en dos instancias:
  - a) analizará los aspectos formales especificados más abajo con respecto a la extensión del artículo, la tipografía, el cuerpo, el interlineado, etcétera;
  - b) considerará la pertinencia del contenido, la estructura y su claridad expositiva. En esta instancia, la Dirección Editorial podrá aceptar, rechazar o sugerir cambios sobre el artículo puesto a consideración. En éste último caso —de mediar acuerdo con el autor— este deberá realizar las enmiendas necesarias y reenviar el artículo al Comité Editorial para su reconsideración.
2. Una vez aceptados los trabajos, serán enviados a dos evaluadores del Comité Arbitral de la publicación o seleccionados entre académicos de reconocida capacidad en el tema que trata el artículo y a un tercero, que dirimirá si existen opiniones opuestas entre ambos.
3. Una vez recibidas las evaluaciones, el Comité Editorial hará saber al autor los resultados mediante un dictamen unificado, guardando las reservas adecuadas. Las evaluaciones se harán por pares ciegos (autores y evaluadores se mantienen anónimos entre sí).
4. Una vez aceptado el artículo, la fecha de su publicación queda a criterio de los directores editoriales en función del orden de recepción y la pertinencia del tema en el contexto general de la publicación de cada número. En todos los casos, la Dirección Editorial comunicará al autor el número de la publicación en el que saldrá su contribución.
5. Los trabajos deberán ser inéditos y, una vez enviados, los autores se comprometerán a no presentarlos en otra publicación.
6. No se publicará más de un trabajo por autor, ya sea individual o en coautoría.

7. Los autores aceptarán los cambios de estilo que sean necesarios para una mejor comprensión de los artículos. Estas correcciones no alterarán su contenido.
8. Los autores serán responsables del contenido de sus contribuciones. El origen de las figuras, cuadros, gráficos, etcétera, deberá aparecer en el manuscrito, ya sea en forma de leyenda o como agradecimientos.

### **Tipos de trabajos**

Cuaderno Urbano publica los siguientes tipos de contribuciones:

- **ARTÍCULOS ARBITRADOS.** Resultados de investigación terminados, originales e inéditos, que de manera metódica constituyan un aporte al ámbito temático de CUADERNO URBANO, o bien que estén contruidos a partir de la experiencia de trabajo en el área, desde una perspectiva crítica y analítica. Dentro de esta sección, se aceptan estudios de caso que aporten datos y metodologías cuyo valor radique en la posibilidad de establecer comparaciones, reflexiones o hipótesis de un mayor nivel de generalidad que trasciendan el interés local del caso tratado. Las contribuciones científicas que llegan a esta sección pasan por el doble proceso de evaluación que se describe en el apartado anterior y deben ajustarse a la NORMAS DE PRESENTACIÓN. Pueden tener una extensión de entre 4000 y 7500 palabras. Cada número de la revista incluye entre cinco y seis artículos arbitrados de acuerdo con su extensión.
- **REPORTAJE DE CIUDADES.** Artículo destinado a presentar rasgos o características de una ciudad en particular o un conjunto de ciudades que comparten rasgos comunes, desde algún tópico de interés dentro de la temática de la revista, o bien algún fenómeno urbano relevante que se esté produciendo en ella o ellas. Por su carácter, esta sección admite una extensión más corta (entre 4000 y 6000 palabras) y se exige mayor número de imágenes (hasta veinte). Las contribuciones a esta sección pasan por la evaluación exclusiva del Comité Editor, y en muchos casos se trata de contribuciones hechas por invitación o a pedido de este.
- **ARTÍCULOS DE FONDO.** Artículos destinados a difundir contribuciones de investigadores o académicos de dilatada trayectoria. Los trabajos suponen una aportación conceptual significativa al debate disciplinar y pueden ser resultados de investigaciones específicas o bien tener el carácter de ensayos o de artículos de opinión sólidamente fundamentados.

## Normas de Publicación

- **RESEÑA BIBLIOGRÁFICA.** Esta sección incluye contribuciones breves de hasta 2500 palabras que den a conocer libros editados por universidades o centros de investigación de reciente aparición sobre la temática de CUADERNO URBANO. Las reseñas deben incluir la cita bibliográfica completa del libro (título, autor/es, editorial, lugar y fecha); una síntesis descriptiva del libro; comentarios sobre las contribuciones que hace a la temática que aborda y alguna valoración final que destaque el interés que puede tener para los lectores de CUADERNO URBANO.

### Forma y preparación de manuscritos

- Los trabajos enviados para la sección de artículos arbitrados tendrán una extensión total entre 4000 y 7500 palabras, e incluirán obligatoriamente los siguientes ítems: título, nombre del/los autor/es, breves antecedentes y pertenencia institucional, resumen (en español e inglés no mayor de 150 palabras cada uno), de tres a cinco palabras clave (también en ambos idiomas), el texto del artículo y la bibliografía citada. Dentro de esta extensión también podrán incluirse, si se considera necesario, notas de referencias, tablas, cuadros, ilustraciones, imágenes y agradecimientos.
- La primera página contendrá título del artículo; nombre del/los autor/es, breves antecedentes y la pertenencia institucional. La segunda página contendrá el título del artículo, los resúmenes en español e inglés y un máximo de cinco palabras en ambos idiomas. Desde esta página al final no deberá figurar el nombre del o los autores y ningún tipo de encabezado, solamente el número de página en la parte inferior a la derecha.
- **EL TEXTO:** debe ser de cuerpo 10, tipo Arial, interlineado 1,5 y alineación izquierda sin corte de palabras. Todos los subtítulos primarios deben tipearse sin tabulado en mayúscula (con acentos), sin subrayar y en negrita, sobre el margen izquierdo, a dos espacios del texto que los precede y a un espacio del que los sigue. Los subtítulos secundarios deben tipearse sin tabulado en minúscula y en negrita sobre el margen izquierdo, a dos espacios del texto que los precede y a uno del que los sigue. En caso de precisar numerar los títulos y subtítulos, se utilizará numeración latina (1, 1.1., etc.). Los párrafos comenzarán sin tabulado ni sangría y se dejará un interlineado libre entre párrafos. La alineación debe ser izquierda y no deben separarse las palabras en sílabas. Todo lo que el autor desea destacar, esto es, palabras o expresiones en otro idioma no incorporadas al uso habitual de la lengua española (incluyendo los nombres científicos de animales y vegetales) se escribirá en cursiva o bastardilla.
- **LAS ILUSTRACIONES:** los cuadros, tablas, diagramas y gráficos (con su respectiva numeración, escalas, títulos o epígrafes) se deben entregar en archivos independientes, en programas Word o Excel, en tipografía Arial, cuerpo 9, sin sobrepasar un ancho

de caja de 15 cm. Las imágenes de fotografías o mapas también se deben entregar en archivos independientes en formato JPG. Estas tienen que ser preferentemente en blanco y negro, con una definición de 300 dpi o píxeles por pulgada. Su dimensión no debe ser menor de cuatro cm ni mayor de quince cm de lado. Se debe tener en cuenta la legibilidad de la información dentro de estos tamaños. En el texto del trabajo se deberá indicar la ubicación de cada una de las ilustraciones mediante una referencia que diga Figura 1, 2, 3, etc., que se ubicará en el lugar que se desea que sea insertada la ilustración correspondiente, dejando un interlineado libre antes y después de ella. En caso de archivos de imágenes (JPG), los epígrafes serán colocados en el texto debajo de la referencia correspondiente. En todos los casos se debe mencionar la fuente de la información.

- LAS NOTAS: deberán estar numeradas correlativamente en numeración latina y colocadas al final del texto (no se aceptarán notas a pie de página). Las notas no tienen que permitir hacer referencia sobre quién/es es/son el/los autor/es del artículo.
- LA BIBLIOGRAFÍA: todas las referencias citadas en el texto deben aparecer en la lista bibliográfica y viceversa. Las citas bibliográficas se indicarán en el texto, entre paréntesis, con apellido del autor, año de la edición y página/s en caso de que sea necesario, con el apellido en letras versalitas. Ejemplos: (HARVEY, 1985: 676–8); (CASTELLS y BORJA, 1992); (AUGE *et ál.*, 1974: 120–140). En caso de citarse más de una obra de un mismo autor, editadas el mismo año, se agregarán letras alfabéticamente al año de edición; por ejemplo: (WEBER, 1985a: 711–8). La bibliografía correspondiente se indicará siempre al final del trabajo, en el mismo cuerpo del texto y en el siguiente orden: primero el apellido en letras mayúsculas y nombres del autor o autores en letras minúsculas, ambos resaltados en negrita, seguido del año de la edición que se trate entre paréntesis, después el título de la obra en letra cursiva si es de un libro o entre comillas si es de un artículo, ponencia, tesis o informe (en caso de que sea un artículo o ponencia, se indicará a continuación en cursiva el título de la obra o el encuentro). Finalmente, se citarán la editorial o institución responsable de su publicación y el lugar de edición.

Ej. de libro:

**CASTEL, Robert** (1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. PAIDÓS, Buenos Aires.

Ej. de artículo:

**ALEXANDER, Myrna** (2000). “Privatizaciones en Argentina”. En: *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Ej. de tesis o informe:

## Normas de Publicación

**BARRETO, Miguel Ángel** (2004a). “Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años noventa. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público”. Tesis doctoral. Programa de Posgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Argentina.

Ej. de ponencia:

**GÓMEZ, Octavio** (1999). “Producción de suelo urbano en el Área Sur de la ciudad de Resistencia durante la década del 80”. Ponencia presentada al *XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Organizado por la Universidad de Concepción del 12 al 16 de octubre de 1999 en la ciudad de Concepción, Chile.

Ej. de informe o documento institucional:

**BANCO MUNDIAL** (1994). “Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional. Documento de política del Banco Mundial”. Banco Mundial, Washington.

### Envío de manuscritos

Los trabajos deberán ser enviados por correo electrónico a [cuadernourbano@gmail.com](mailto:cuadernourbano@gmail.com) y [mabarreto@arnet.com.ar](mailto:mabarreto@arnet.com.ar). Si se prefiere, podrán remitirse por correo postal a la siguiente dirección:

### CUADERNO URBANO

Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional del Nordeste

Av. Las Heras 727 (Pabellón Arquitectura)

H3500 Resistencia, Chaco, Argentina

En este caso deben enviarse una copia impresa en papel y una versión digital en CD ROM.