

- 7** Editorial
- 9** Las ciudades centrales y la transformación de lo urbano en espectáculo  
JUAN CARLOS ETULAIN | ISABEL LÓPEZ
- 21** Incorporación y estructuración de asentamientos urbanos precarios: vías de intervención para su rehabilitación  
CÉSAR CASTELLANO C. | BELEN GARCÍA | CARMEN VELÁZQUEZ M. | TOMÁS PÉREZ V.
- 39** Gestión ambiental metropolitana: aportes conceptuales y aproximaciones al caso de Buenos Aires  
DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL
- 53** Las estrategias de naturaleza de superficies inertes: un enfoque alternativo para el problema de la falta de espacios verdes en la ciudad de Buenos Aires  
GUSTAVO NIZZERO | EDUARDO SIERRA | SILVIA PÉREZ
- 61** Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo xx  
BEATRIZ CUENYA
- 73** Modalidades de intervención de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires: la década del noventa  
TERESA BOSELLI
- 85** La seguridad de las personas con discapacidad en los sistemas de transporte  
MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA | CLOTILDE AMENGUAL | ADRIANA APOLLONIO

AREA | agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo

# AREA

AGENDA DE REFLEXIÓN  
EN ARQUITECTURA, DISEÑO  
Y URBANISMO

*agenda of reflection on architecture,  
design and urbanism*

SEPTIEMBRE DE 2006 | ISSN 0328-1337





# AREA

agenda de reflexión en arquitectura,  
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,  
design and urbanism*

Nº 12 | AGOSTO DE 2006

**Universidad de Buenos Aires**  
Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo

AREA

agenda de reflexión en arquitectura,  
diseño y urbanismo

ISSN 0328-1337

Registro Nacional de la Propiedad  
Intelectual N° 497.434

© Secretaría de Investigaciones,  
Facultad de Arquitectura, Diseño y  
Urbanismo, Universidad de Buenos Aires,  
Ciudad Universitaria Pab. 3, piso 4,  
C1428BFA Buenos Aires, Argentina

Precio del ejemplar en Argentina  
y Mercosur: \$ 12,00

Precio del ejemplar para otros países:  
US\$ 12

DIRECTOR

**Jorge Ramos**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

EDITOR

**José Luis Caivano**

CONICET Y UNIVERSIDAD  
DE BUENOS AIRES

CO-EDITOR

**Rodrigo H. Amuchástegui**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FUNDADOR | *FOUNDING EDITOR*

**Eduardo Bekinschtein**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

DIRECCIÓN | *ADDRESS*

SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES  
FACULTAD DE ARQUITECTURA,  
DISEÑO Y URBANISMO, UBA  
Ciudad Universitaria, pabellón 3,  
piso 4  
C1428BFA Buenos Aires, Argentina  
Tel.: [54-11] 4789-6229  
Fax: [54-11] 4576-3205  
E-mail: ramuchas@fadu.uba.ar

COMITE EDITORIAL | *EDITORIAL BOARD*

**Gastón Breyer**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
[ARGENTINA]

**John Martin Evans**

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
[ARGENTINA]

**Antonio Fernández Alba**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE  
MADRID [ESPAÑA]

**Paul Green-Armytage**

CURTIN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY  
[PERTH, AUSTRALIA]

**Ramón Gutiérrez**

CONICET [ARGENTINA]

**William S. Huff**

STATE UNIVERSITY OF NEW YORK AT  
BUFFALO [USA]

**Tomás Maldonado**

POLITÉCNICO DE MILÁN [ITALIA]

**Josep Muntañola Thornberg**

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE  
CATALUÑA [ESPAÑA]

**Víctor Saúl Pelli**

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL  
NORDESTE [ARGENTINA]

**Odilia Suárez** (fallecida 11/8/2006)

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
[ARGENTINA]

INSTITUCION | *INSTITUTION*

FACULTAD DE ARQUITECTURA,  
DISEÑO Y URBANISMO,  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

DECANO | *DEAN*

**Jaime Sorín**

SECRETARIO / *SECRETARY*

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN

**Jorge Ramos**

---

## CONTENIDOS

- 7** Editorial
- 9** Las ciudades centrales y la transformación de lo urbano en espectáculo  
JUAN CARLOS ETULAIN | ISABEL LÓPEZ
- 21** Incorporación y estructuración de asentamientos urbanos precarios: vías de intervención para su rehabilitación  
CÉSAR CASTELLANO C. | BELÉN GARCÍA | CARMEN VELÁSQUEZ M. | TOMÁS PÉREZ V.
- 39** Gestión ambiental metropolitana: aportes conceptuales y aproximaciones al caso de Buenos Aires  
DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL
- 53** Las estrategias de naturación de superficies inertes: un enfoque alternativo para el problema de la falta de espacios verdes en la ciudad de Buenos Aires  
GUSTAVO NIZZERO | EDUARDO SIERRA | SILVIA PÉREZ
- 61** Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX  
BEATRIZ CUENYA
- 73** Modalidades de intervención de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires: la década del noventa  
TERESA BOSELLI
- 85** La seguridad de las personas con discapacidad en los sistemas de transporte  
MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA | CLOTILDE AMENGUAL | ADRIANA APOLLONIO

Los contenidos de **AREA** son publicados en:  
*The contents of AREA are covered in:*  
Architectural Publications Index  
LatBook: [www.latbook.com](http://www.latbook.com)  
[www.libronet-usa.com](http://www.libronet-usa.com)  
Latindex: [www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)

#### AUTORIDADES DE LA FADU

##### DECANO

**arq. Jaime Sorín**

##### VICEDECANO

**arq. Luis Bruno**

##### SECRETARIO GENERAL

**arq. Ariel Misuraca**

##### COORDINACIÓN DE GABINETE

**arq. Fernando Schifani**

##### SECRETARIO ACADÉMICO

**arq. Javier Fernández Castro**

##### SECRETARIA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

**arq. Beatriz Pedro**

##### SECRETARIO DE INVESTIGACIONES

**arq. Jorge Ramos**

##### SECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES

**arq. Cristina Fernández**

##### SECRETARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES

**arq. Jorge Cortiñas**

##### SECRETARIO DE POSGRADO

**arq. Carlos Lebrero**

##### SECRETARIO DE ASUNTOS ESTUDIANTILES

**sr. Nicolás Nucifora**

##### SECRETARIA DE ACCIÓN COMUNITARIA

**dg. Viviana Asrilant**

##### SECRETARIO OPERATIVO

**arq. Hugo Montorfano**

##### CONSEJO DIRECTIVO

Claustro de Profesores  
titulares

**arq. Guillermo González Ruiz**

**arq. Carlos Gil Casazza**

**arq. Hernán Nótoli**

**arq. Horacio Wainhaus**

**arq. Martín Marcos**

**arq. Luis Bruno**

**arq. Mario Sabugo**

**dg. Mónica Pujol Romero**

suplentes

**arq. Esteban Urdampilleta**

**arq. César Pereyra**

**prof. Carlos Trilnick**

**arq. Liliana Calzon**

**arq. Enrique Longinotti**

**arq. Claudio Guerri**

**dra. María del Valle Ledesma**

**arq. Hernán Araujo**

##### Claustro de Graduados

titulares

**arq. Marcelo Lorelli**

**dg. Esteban Javier Rico**

**arq. Ariel Pradelli**

**arq. Daniel Silberfaden**

suplentes

**arq. Damián Sanmiguel**

**arq. Osvaldo Vicente Chirico**

**arq. Cecilia Amstutz**

**arq. Matías Gigli**

##### Claustro de Estudiantes

titulares

**sr. Pablo De los Santos**

**sr. Juan Busch**

**sr. César Frigol**

**sr. Guillermo Gilli**

suplentes

**srta. Daniela San Millán**

**srta. Nadia Nicolau**

**sr. Luis Alocatti**

**srta. Mónica López**

#### EDICIÓN AREA

##### SECRETARÍA DE EXTENSIÓN

##### SUBSECRETARIO DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN

**dg. Javier Basile**

##### DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES

**lic. Paula Siganevich**

##### COORDINACIÓN DE PUBLICACIONES

**dg. María Laura Nieto**

##### DISEÑO

**dg. Paula Salzman**

**dg. Paula Martín**

Diseño y tratamiento de imágenes

de apertura de nota

**dg. Paula Martín**

*Las imágenes de apertura de nota fueron elaboradas a partir de la producción del Programa de Investigación Semiótica del Espacio - Teoría del Diseño, dirigido por el arquitecto Claudio Guerri (ver página 96).*

---

## EDITORIAL

*Luego de un periodo sin aparecer, llega un nuevo número de la revista AREA. Tenemos aquí un conjunto de artículos que abarcan temáticas como la morfología urbana, la planificación urbana, el paisajismo, la vivienda y las barreras arquitectónicas.*

*El artículo de Juan Carlos Etulain e Isabel López presenta la tesis de la transformación de lo urbano en espectáculo, proceso que ha venido ocurriendo en la mayoría de las ciudades centrales desde la década de 1970.*

*César Castellano y sus coautores analizan el impacto del crecimiento de la pobreza en las ciudades latinoamericanas y los intentos por resolver esta problemática, centrándose en el caso de Venezuela. Se trata sin duda de un artículo de interés en relación a una cuestión social y urbanística relevante para América latina.*

*El trabajo de David Kullock y Paulina Nabel desarrolla el concepto de gestión ambiental metropolitana, recorriendo las formas básicas de abordaje de la cuestión institucional y de la cuestión ambiental. El estudio se centra en el área metropolitana de Buenos Aires, donde se muestra un aspecto evolutivo de la multiplicidad jurisdiccional desde 1869 hasta 2001.*

*Gustavo Nizzero, Eduardo Sierra y Silvia Pérez presentan una temática no demasiado común en AREA, pero que reviste sin duda interés para la tarea proyectual de la arquitectura, el paisajismo y la planificación. La estrategia de naturación de espacios urbanos que proponen, verdadero acto de fe y compromiso que afirma un modelo de intervención, sirve de disparador para continuar la "batalla" por la incorporación de nuevos espacios verdes a la ciudad.*

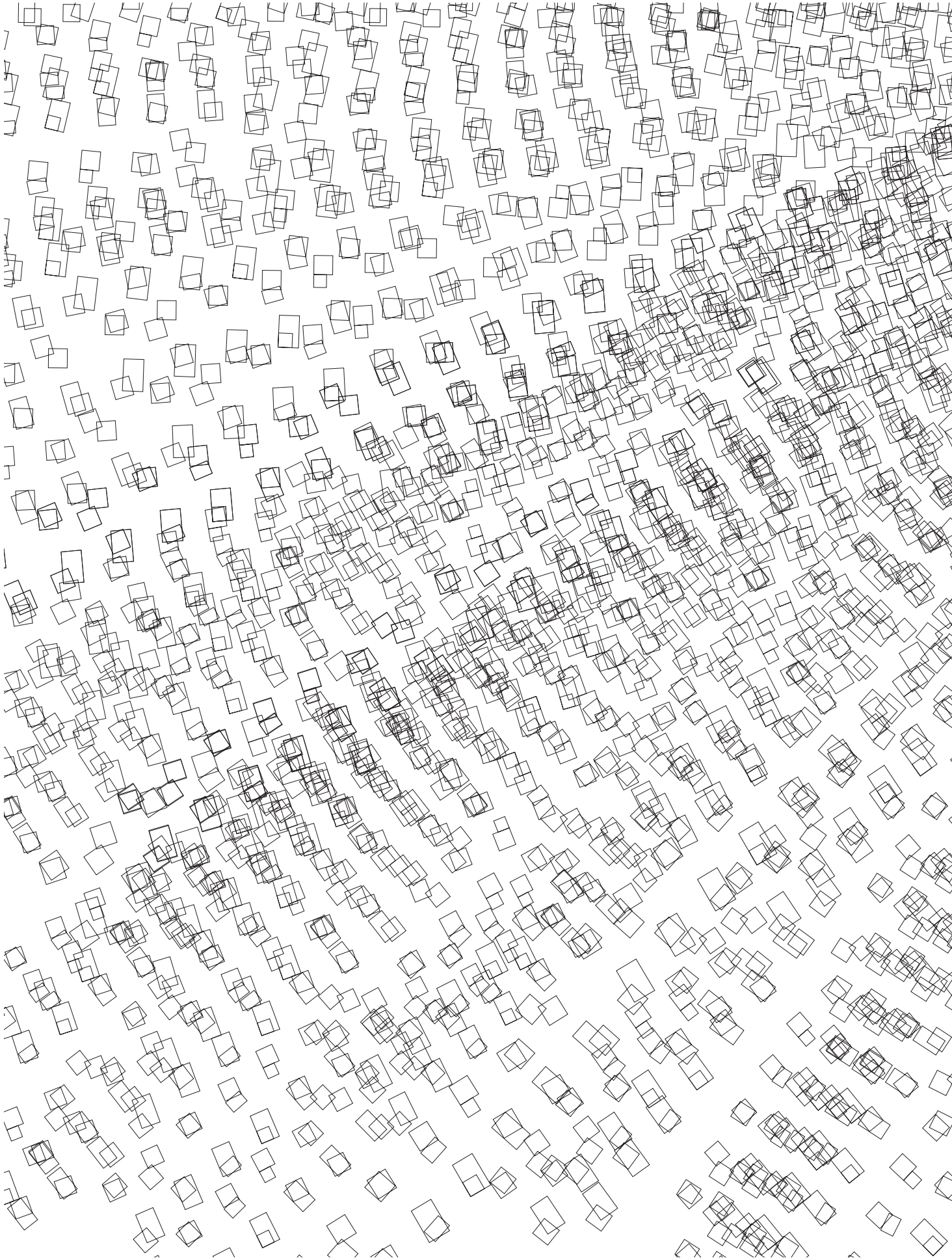
*El artículo de Beatriz Cuenya presenta conclusiones sobre los logros y conflictos en la política de vivienda en la Argentina de fines del siglo XX, aportando un nuevo punto de vista sobre un tema del cual existe bastante literatura.*

*En una temática similar se encuadra el trabajo de Teresa Boselli, un análisis y descripción de la producción de vivienda por parte del sector público en la ciudad de Buenos Aires durante la década de 1990. Boselli señala con claridad un cambio de orientación y la incorporación de nuevos modelos de gestión durante ese período, con acotaciones sobre el significado político y social de dicho cambio.*

*Finalizando el número, María Galloni de Balmaceda, Clotilde Amengual (fallecida a poco de haberse enviado el artículo) y Adriana Apollonio analizan las pautas de seguridad que deberían implementarse en los sistemas de transporte para que los mismos resulten accesibles a personas con distinto tipo de discapacidades. Sirva esta publicación como modesto homenaje a Clotilde Amengual, profesora e investigadora de la FADU-UBA, fundadora del Centro de Investigación en Barreras Arquitectónicas y Urbanísticas de esta casa de estudios.*

*Sobre el cierre de la edición nos llegó la noticia del fallecimiento de la arquitecta y urbanista Odilia Suárez miembro del comité editorial de AREA y profesora emérita de la Universidad de Buenos Aires. Odilia falleció el 11 de agosto de 2006. Entre otros cargos, se había desempeñado como Secretaria de Investigación y Posgrado de la FADU-UBA.*







espacio urbano  
ciudades centrales  
transformación  
espectáculo

urban space  
central cities  
transformation  
spectacle

> JUAN CARLOS ETULAIN | ISABEL LÓPEZ  
Universidad Nacional de La Plata

## LAS CIUDADES CENTRALES Y LA TRANSFORMACIÓN DE LO URBANO EN ESPECTÁCULO

A partir del análisis de las formas que adopta la materialidad urbana y de las prácticas individuales que se desarrollan en este marco, se presenta la tesis de la transformación de lo urbano en espectáculo. Se revisan las repercusiones y lógicas subyacentes que acompañan las transformaciones producidas en el medio urbano de las principales ciudades centrales desde mediados de la década del setenta, haciendo énfasis en la constatación empírica de la constitución de lo urbano en espectáculo. Además, se desarrolla la esencia de esta transformación explorando las lógicas subyacentes que acompañan la constitución de la sociedad postmoderna. Finalmente se efectúan observaciones acerca de este modo de relación con lo urbano.

### *Central cities and the urban transformation in spectacle*

*From the analysis of the forms that urban materiality adopts and the individual practices of urban development, the thesis of the urban transformation in spectacle is presented. The repercussions and the underlying logics that accompany the transformations produced in the central cities beginning in Baltimore since the seventies are revised (seventies until nineties in Buenos Aires), making emphasis in the empiric verification of the constitution of the urban space in spectacle. Moreover, the essence of this transformation is developed exploring the underlying logics that accompany the constitution of the postmodern society. Finally, observations are carried out about this way of relationship with the commanding rules.*

## El crecimiento actual de las ciudades centrales: la constitución de lo urbano como espectáculo

Con la adopción del neoliberalismo como política económica a escala mundial a mediados de los setenta, sumado a la revolución tecnológica organizada en torno a las tecnologías de información y comunicación (la era de las telecomunicaciones), la ciudad surge como protagonista de nuestra época en el escenario internacional. Con distintos roles y jerarquías, autores como Saskia Sassen (1997), Jordi Borja y Manuel Castells (1997) y John Friedmann (1998) demuestran cómo las principales ciudades de Europa, Asia, Estados Unidos, Europa del Este y América latina, en menor medida, aparecen y se constituyen como los espacios posibles para poner en marcha el motor de desarrollo de la economía de la propia ciudad y de sus países, así como de los bloques regionales que integran. Representan el lugar privilegiado para la valorización de los capitales financieros globalizados.

Desde esta perspectiva se ha contribuido o al menos alimentado la competitividad entre las ciudades, la construcción de redes y sistemas de carácter transnacional —en algunos casos como estrategia nacida de las ciudades y no de los gobiernos centrales—, las ciudades *manager*, el marketing urbano, las políticas internacionales de las ciudades y la creación de *lobbies* entre las grandes ciudades como expresión de autonomía respecto a los gobiernos nacionales, a la vez que como presión frente a éstos y frente a organismos políticos y financieros internacionales.

La ciudad, y especialmente *lo urbano*, entran así en la lógica del consumo y del espectáculo y se adaptan a nuevas exigencias expositivas so pena de quedar marginados (Prats 1997: 41). Como se demostrará a continuación, el mercado reordena el espacio como escenario del consumo a través de las distintas formas que adopta la materialidad urbana y las prácticas individuales que se desarrollan en ella, mediante intervenciones que tienden a la puesta en escena de la "centralidad", la "producción de patrimonios" urbanos, la "autonomización del espacio comercial" y la "vida con la naturaleza" como

reconstrucción de la ciudad inhóspita, a las que se suman una multitud de acciones en que el espacio se modela para el espectáculo. Desde una perspectiva general, Peter Hall (1988 [1996: 361]) expresa que el estado actual de las principales ciudades mundiales supone "la deliberada creación de la ciudad como escenario. Como pasa en el teatro, parece que sea de verdad pero no es vida urbana como la que siempre hemos conocido. [...] lo que pasa es que, por incongruente que parezca, son de verdad."

## Puesta en escena de la centralidad: las intervenciones urbanas de gran escala en vacíos interiores

A finales de los años setenta, expresa Hall (1988 [1996: 358-359]), parecía que las ciudades norteamericanas habían encontrado la "fórmula de la revitalización urbana", consistente en un nuevo tipo de colaboración creativa entre el ayuntamiento de la ciudad y el sector privado. Había que aceptar que los tiempos de la economía de las manufacturas urbanas habían pasado y que la clave consistía en encontrar para la ciudad un nuevo papel como centro de servicios. Parecía que los aburridos "suburbanistas" estaban dispuestos a volver en masa a una ciudad restaurada que les ofrecía una calidad de vida que no podían encontrar en el centro comercial de su zona. Los *yuppies* (*young urban professionals*) —palabra que comenzó a circular a comienzos de los años ochenta— convertirían las zonas abandonadas que estaban cerca de los centros en áreas residenciales e invertirían en reconvertir boutiques, bares y restaurantes. Por último, la ciudad renovada atraería a los turistas y de esta manera se convertiría en una nueva fuente de ingresos.

Esta era la fórmula que había dado nueva vida al frente marítimo de Boston y la que estaba transformando el puerto interior de Baltimore y el de Nueva York, a través de intervenciones urbanas en gran escala que incorporaban una nueva combinación de actividades: recreo, cultura, centros comerciales y viviendas de diversas categorías. Esta combinación de funciones tendía a superar

los inconvenientes generados por el modo urbano implementado por el movimiento moderno, basado en el *zoning* y la separación de funciones en el espacio (trabajo, residencia, comercio y recreación).

Este proceso se implementa posteriormente en un gran número de viejas ciudades industriales norteamericanas y del mundo, teniendo como finalidad principal la atracción de turistas (Baltimore, por ejemplo, atrae 22 millones de visitantes por año, de los cuales 7 millones son turistas).<sup>1</sup>

En este contexto, la intervención urbana a gran escala empieza en los ochenta a convertirse en sinónimo de reestructuración urbana efectiva en los Estados Unidos, para posteriormente ser adoptada como modelo por otras ciudades. Así, centros urbanos<sup>2</sup> como Londres, Birmingham, Manchester y Glasgow en Gran Bretaña, París, Lyon, Montpellier y Lille en Francia, Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia y Sevilla en España, Rotterdam, Amsterdam y Amberes en Holanda, Génova, Milán y Turín en Italia, Frankfurt, Munich, Stuttgart y Berlín en Alemania, Buenos Aires en Argentina, el Distrito Federal en México, Río de Janeiro en Brasil, Bogotá en Colombia y Santiago en Chile, entre otros, pronto empezaron a seguir su ejemplo, redescubriendo sus propios lugares oportunos en áreas degradadas y abandonadas por el declive de la manufactura, la descentralización y reestructuración productiva, a lo que se suma el avance tecnológico en el sistema portuario y ferroviario, que posibilitó la racionalización del espacio ocupado, y las transformaciones en la cuestión de seguridad (espacios militares, policía, etc.) que liberaron importante superficie en puntos estratégicos de la ciudad.

De esta manera, grandes operaciones de renovación urbana intentaron una profunda transformación física y económica de las ciudades mediante la reconversión de áreas degradadas generadas por la existencia de vacíos urbanos abandonados, utilizando programas que incorporan usos múltiples (*mix use*), al integrar espacios para oficinas, vivienda, centros comerciales, servicios de recreación y cultura e infraestructuras orientadas al turismo y el consumo. Estos emprendimientos fueron comúnmente

ligados a estrategias de reconstrucción de la imagen y promoción de la ciudad, con el soporte de una combinación de proyectos piloto, parques centrales, festivales de arte y otros eventos internacionales notables, que dieron el ímpetu de desarrollo inicial y que desempeñaron un rol propagandístico para atraer futuras inversiones. No obstante, más que otro asunto, esta estrategia ha sido cuestionada sobre la base de sus efectos altamente polarizantes sobre la estructura urbana. En verdad, hay creciente evidencia de que la regeneración dirigida a lo espacial, en ciertos casos, puede haber contribuido al mejoramiento del crecimiento de fragmentos urbanos, antes que a la reducción de las desigualdades sociales y espaciales.

Una preocupación reducida a los factores físicos de la regeneración, con tendencia al "centro de la ciudad" en la mayoría de los proyectos, da cuenta de los efectos de esta estrategia. La concentración de inversión pública en estos sitios, por lo general, no involucra una redistribución de recursos en otras áreas menos rentables, con lo cual los beneficios de la intervención están lejos de ser distribuidos uniformemente entre los barrios y grupos sociales. Como resultado de esto, a menudo la regeneración del centro de la ciudad contrasta con la realidad de una amplia pobreza, desempleo y degradación ambiental en sus áreas aledañas.

Los riesgos de una "metropolización a dos velocidades" (Busquets 1993: 166), con áreas centrales regeneradas y periferias metropolitanas en declive, son fácilmente manifiestos en algunos casos considerados "exitosos", como Pittsburgh, Cleveland, Baltimore, los muelles de Londres<sup>3</sup> y, a escala local, Puerto Madero en Buenos Aires.<sup>4</sup>

### **Producción-activación de patrimonios urbanos: la rehabilitación de centros históricos**

Acompañando las intervenciones urbanas de gran escala que ponen en escena la centralidad, se comienza a intervenir sobre el tejido consolidado degradado de las ciudades revisadas, mediante actuaciones de rehabilita-

1. Caracterizado como la "Rousificación" de Boston y Baltimore, en relación con el promotor James Rouse, encargado de llevar a cabo las intervenciones a través de la Rouse Corporation (Hall 1988 [1996: 360]).

2. Etulain ha identificado, sistematizado y clasificado intervenciones urbanas de gran escala y de gestión mixta en 40 países, tanto en vacíos interiores o de extensión como en tejidos urbanos consolidados degradados, con motivo del desarrollo de la tesis doctoral y beca posdoctoral interna del Conicet.

3. Pittsburgh, calificada en 1985 como la ciudad más habitable de los Estados Unidos por el *Rand MacNally Places Rated Almanac*, tuvo al mismo tiempo el segundo lugar en el registro de niveles de desempleo de su población negra. En Cleveland, el 40% de la población vive bajo la línea de pobreza, a pesar del notable desarrollo del centro de la ciudad. En Baltimore, grandes secciones de la ciudad presentan una severa crisis económica, a pesar de la atracción de 9 millones de visitantes cada año al renovado Inner Harbor. En los muelles de Londres, los efectos multiplicadores y los beneficios de goteo del masivo desarrollo en la población local son generalmente reconocidos como mínimos (citado por Rodríguez 1995: 163).

4. Que convive con la presencia a pocas cuadras de la Villa 31 (13.290 habitantes, a octubre de 2000), con niveles altísimos de pobreza (49,7%, a mayo de 2002), indigencia (27,7%, a mayo de 2002) y desempleo en la región metropolitana (24,2% a mayo de 2002), según el INDEC.

La ciudad, y especialmente lo urbano, entran así en la lógica del consumo y del espectáculo y se adaptan a nuevas exigencias expositivas so pena de quedar marginados.

ción, preservación, revitalización y mejoramiento, procurando optimizar el funcionamiento de la ciudad y generalmente convirtiendo la realidad en espectáculo. Lo urbano se transforma en decorado, en artículo de consumo para el turismo, relegándose a un segundo plano el objetivo de elevar la calidad de vida de los habitantes residentes en los centros históricos degradados.

Gerard Althabe y Félix Schuster (1999: 182-185) expresan que “la transformación del centro de las ciudades en patrimonio supone una articulación entre la producción de lugares, la valoración de un pasado urbano y, al mismo tiempo, la producción de una identidad urbana ligada a la centralidad. ¡Es imposible separar la noción de centralidad de estas transformaciones del lugar urbano en patrimonio, para construir una imagen de la ciudad como una realidad con su singularidad propia! Los muros se transforman en charlatanes, contando las vivencias de sus antiguos habitantes.” No obstante, estos autores señalan que la cuestión de saber qué significa semejante producción de identidad para los pobladores de la ciudad sigue pendiente. Se trata de producciones simbólicas que no pasan por los espacios de comunicación interpersonal, son construcciones de imágenes realizadas a través de los medios de comunicación. La producción del patrimonio participa de las prácticas más globales de creación de identidades colectivas al nivel de la ciudad.

De esta forma, Althabe y Schuster identifican una doble producción de patrimonio urbano: “la interna”, identitaria, y que se realiza en el marco de prácticas de producción de identidades colectivas, y “la externa”, que posee un sentido comercial, donde el turista es la mirada exterior que participa en la elaboración de las identidades colectivas. Por lo tanto, la noción de patrimonio es esencialmente externa, es asunto de los poderes y de los intelectuales (arquitectos y sociólogos, entre otros) que aconsejan a estos poderes. La gente no siempre valora la rehabilitación.

De igual manera, Llorenç Prats (1997: 42) señala que nace un nuevo tipo de “activaciones patrimoniales” cuya motivación ya no es de carácter identitario, sino abiertamente turístico y comercial, para lo cual los referentes activados y los significados conferidos no responden ya a los diversos *nosotros del nosotros* que pueden representar las distintas versiones de la identidad, sino al (sin los) *nosotros de los otros*, es decir, a la imagen externa, y a menudo estereotipada, que se tiene de nuestra identidad (de los protagonistas) desde los centros emisores de turismo.

### **Autonomización del comercio: redefinición de la estructura del espacio comercial**

Como hemos visto, en los últimos años las ciudades o metrópolis centrales parecen perder sus funciones predominantemente productivas y son reacondicionadas principalmente en función del consumo, el mercado y la gestión empresarial. En tal sentido, a partir de la redefinición de la estructura del espacio comercial puesta en la lógica del espectáculo, Althabe (2000) identifica dos procesos simultáneos que se vienen registrando, como son la “autonomización de la exposición” y el “cuestionamiento a lo urbano”.

El primero de ellos deviene del objeto puesto en la lógica del espectáculo. El objeto en tanto mercancía pierde su especificidad, pero en la exposición recupera una singularidad: *la diversidad*. Igualmente se asiste a una autonomización de la exposición, puesta de manifiesto cuando los objetos entran en la composición de las vitrinas de los centros comerciales tradicionales de las principales ciudades del mundo, en donde se busca más la presentación de la imagen de la empresa que la venta del objeto en sí mismo.

Este momento es correlativo a otro del intercambio comercial, como es la desaparición del mercader. Así, del supermercado o almacén se pasa al autoservicio, de la bouti-

que tradicional con el vendedor detrás del mostrador, se asiste a la exposición y el auto-servicio. Exposición que llega incluso a hacer diluir la relación entre la calle y el espacio comercial mediante la desmaterialización de la fachada y la automatización de las puertas, que se hacen electrónicas y corredizas buscando que el interior quede anexado al exterior y convirtiendo la exposición en ilusoria. Simultáneamente se registra un proceso que cuestiona lo urbano a partir de los nuevos centros de compra, entretenimientos y espectáculo. Grandes complejos son localizados y edificados fuera de las ciudades o en los bordes de las metrópolis centrales, auténticos representantes de los "no lugares" identificados por Marc Augé (1992 [1998: 84]), producto de la sobremodernidad. Las pautas de asentamiento de estas nuevas modalidades comerciales ponen en crisis la estructura tradicional del espacio público<sup>5</sup> (calle) como ámbito de interacción, proponiendo —sobre la base de la presencia del automóvil— nuevas empresas de comercialización muy concentradas, que desarrollan su actividad dentro de un espacio privado que paradójicamente reproduce interiormente la idea de calle. Se localizan como nuevas centralidades que emergen de los cruces de grandes autopistas, modificando las pautas tradicionales del asentamiento comercial de corredores y centros. Los cambios de velocidad en los carriles laterales, así como los accesos y las salidas, pasan a ser los "nodos" de localización comercial. Sin embargo, en la actualidad ambos parámetros coexisten, tendiendo a diferenciarse unos de otros en función de los sectores sociales que convocan. De esta forma, el intercambio comercial es el cumplimiento de la operación en su inversión, se realiza en todas partes, no solamente en el espacio interior. Está en el centro, en la periferia y en el subterráneo, condición que Armando Silva (1992: 66) ha caracterizado al señalar que "la ciudad toda es una gran vitrina".

## La vida con la naturaleza como reconstrucción de la ciudad: la disociación de los espacios de cohabitación en los márgenes urbanos

Sustentadas en la elevación del índice de motorización y de la movilidad en general, en las mejoras en la red de infraestructura vial mediante la proliferación de las autopistas, en el avance de las tecnologías de comunicación, en la instauración por parte del mercado de un "modo de vida ecológico" en contacto directo con la naturaleza, y sumado al incremento de la inseguridad que transforma el espacio urbano público en un espacio extraño y peligroso, han surgido en algunos casos, y en otros intensificado, las modalidades residenciales de baja densidad, localizadas en áreas verdes y pintorescas de la periferia de las ciudades centrales e intermedias próximas a ellas.

Amalia Signorelli (1999: 86-87) ha señalado que se trata de una verdadera y propia "fuga" de las ciudades. Si bien no estamos frente a un fenómeno generalizado, además de ser todavía numéricamente contenido, parece presentar algunos caracteres distintivos. Afecta principalmente a familias de la clase media y sobre todo media alta, todavía jóvenes y con hijos. Estos sujetos no desean vivir en ciudades suburbanas sino en un pueblo, en una aldea de pocos millares de habitantes, pero que no esté lejos de una ciudad de dimensiones medias ni de las grandes vías de comunicación. Por estas características, S. Wallman (en Signorelli 1999: 86) considera que este fenómeno puede ser considerado típico de la sociedad postindustrial, ya sea en el sentido que se ha hecho posible por las innovaciones ligadas a la tecnología informática y telemática, y por las transformaciones del ciclo productivo, o en el sentido que expresa los nuevos valores y las nuevas aspiraciones posmodernas. Que esté formado por viajeros urbanos que

5. Noción que se considera como parte constitutiva y sustento esencial de la esfera pública. En términos de Hannah Arendt (1958 [1993: 64]), la existencia de una esfera pública y la consiguiente transformación del mundo en una comunidad de cosas que agrupa y relaciona a los hombres entre sí, depende por entero de la permanencia. Si el mundo ha de incluir un espacio público, no se puede establecerlo para una generación y planearlo para los seres vivos, sino que debe superar el tiempo vital de los hombres mortales. Sin esta trascendencia, ningún mundo común ni esfera pública resultan posibles, porque es lo que tenemos en común no sólo con nuestros contemporáneos, sino también con quienes estuvieron antes y con los que vendrán después de nosotros.

Lo urbano se transforma en decorado, en artículo de consumo para el turismo, relegándose a un segundo plano el objetivo de elevar la calidad de vida de los habitantes residentes en los centros históricos degradados.

alcanzan cotidianamente la metrópolis pero prefieren residir en un pueblo, o que realizan en su casa un trabajo que puede utilizar las conexiones telemáticas, o que han puesto en marcha una actividad en el mismo lugar de residencia, de todos modos este nuevo pueblo de habitantes de los *telecottages* encarnaría la nueva cultura contemporánea. En la sociedad industrial los sujetos deciden su residencia, su identificación con un lugar en base justamente al trabajo y a su propia pertenencia originaria (región de origen, religión, pertenencia lingüística, etc.). Actualmente se estarían instalando y solicitando contextos locales totalizantes "holísticos", que permitirían asumir identidades flexibles. Es la instalación de un nuevo tipo de vida urbana.

Pero *¿qué clase de ciudad será la ciudad de los telecottages?* Hans Schilling (en Signorelli 1999: 87), quien ha estudiado los pueblos de los alrededores de Frankfurt, blancos de las clases medias que quieren dejar la metrópolis, habla de "urbanismo sin urbanidad". La nueva urbanidad coincidiría más con la seguridad que con la libertad, con la estabilización de relaciones de familiaridad en lugar de la activación de relaciones heterogéneas que se renuevan continuamente, con el retiro en lo privado y con una vida pública ficticia, ya que en ella la política es espectacularizada y el consumo es la base para definir el rango y el prestigio.

Sin duda hay un concepto nuevo: "el espacio defendible". Tiene un ingrediente vinculado con la seguridad física y otro más cultural que se relaciona con la noción de mundo conocido, hecho a medida. No obstante, la gente cree que se puede aislar en complejos privados, pero en realidad termina presa de un espacio urbano tenso y propio de una sociedad poco grata, que ha llevado, según Althabe (2000), a la "disociación de los espacios de cohabitación tradicional". Espacios vaciados, ya no se vive en

el espacio colectivo de la calle. Esta disociación del hábitat constituye en lugar de pasaje y espectáculo a la ciudad.

### Otras acciones en que el espacio se modela para el espectáculo

La constitución del exterior urbano en espectáculo va más allá de la puesta en escena de la centralidad, de la producción-activación de patrimonios urbanos, de la redefinición de la estructura del espacio comercial y de la vida en la naturaleza como reconstrucción de la ciudad considerada inhóspita.

Alcanza una multitud de acciones, en que el espacio está modelado en este sentido.

Una de ellas tiende a la "disolución de la relación interior/exterior", que vista en la globalidad de las acciones individuales "genera la autonomía de lo exterior". Así, por ejemplo, la utilización del vidrio, o más propiamente del *curtain wall*, como material definitorio de la envolvente de los edificios, tanto en operaciones de rehabilitación como de nueva edificación, diluye la fachada e introduce a sus ocupantes en la escena del espectáculo (vidrio transparente) o a la inversa, niega el adentro y reproduce el paisaje del entorno, multiplicando el espectáculo (vidrio reflejante).

Esta situación genera una disociación entre la piel o envoltura del edificio y el interior, en donde el edificio se convierte en un elemento u objeto en la composición del paisaje urbano, concebido para el espectáculo, alejado de las lógicas que conforman un espacio simbólico colectivo.

Ya no hay formas arquitectónicas que representen algo externo, sino que se bastan a sí mismas. Están hechas para mirar, para construir una imagen, no para generar pertenencia. Por otra parte, la centralidad suele estar representada por edificios en altura, que puestos en la lógica del espectáculo buscan

Sin duda hay un concepto nuevo: "el espacio defendible". Tiene un ingrediente vinculado con la seguridad física y otro más cultural que se relaciona con la noción de mundo conocido, hecho a medida.

Marc Augé expresa que la sobremodernidad es productora de no lugares, es decir, de espacios que no son en sí lugares antropológicos (...). El espacio del *no lugar* no crea identidad, singularidad, ni relación, sino soledad y similitud.

diferenciarse de aquellos que contradictoriamente hay que reintegrar con este criterio. Conforman una arquitectura autoreferencial, en donde no existen referencias locales, culturales, y donde la simbolización está en relación con la decoración.

Luis Fernández Galiano (1998: 16), revisando la producción arquitectónica realizada en la última década a nivel internacional, señala que ha alumbrado una generación de edificios que "han hecho de la construcción un espectáculo". Rascacielos, aeropuertos o museos compiten para captar el público. La arquitectura, cada vez más impotente para configurar el espacio público, ingresa en el dominio colectivo a través de sus imágenes. Pública o publicitaria, ésta ha sido la arquitectura del pasado reciente, y acaso sea también la del futuro próximo.

Otras acciones tienden a la "exterioridad autonomizada transformada en espectáculo como arte que no hay que destruir". Así, por ejemplo, el diseño del espacio público exterior (veredas, calles peatonales, plazas y parques urbanos), puesto en la lógica del espectáculo, prioriza la composición (abstracción) y la estética resultante antes que la calidad de la resolución, procurando la apropiación del usuario o habitante de la ciudad. Resolución escenográfica que se ve reforzada por la iluminación del espacio urbano. De esta forma se realizan espacios públicos carentes de vegetación y con predominio de superficies pavimentadas en climas cálidos, pérgolas que no protegen del sol, bancos incómodos, lámparas que no iluminan a escala del peatón, etc.

Asimismo, otras acciones procuran la "reutilización de edificios antiguos heredados del pasado, que fueron construidos con una lógica de la simbolización y que ahora son preparados para el espectáculo". Pero ¿cómo son reinventados?

Los edificios cívicos, transformados en museos, lugar de puesta en escena por excelencia. Mediante intervenciones que efectúan su vaciamiento interior y la preservación de su cáscara como caparazón externa. Se pintan y se vacían para reincorporarlos al espectáculo urbano.

Los edificios de culto van sufriendo un movimiento lento de descomposición y progresiva incorporación a la escena del espectáculo. Se recortan lugares al interior para salvaguardar su actividad y se ofrecen a los turistas, quienes pagan para ingresar a ellos. De esta forma, convive muchas veces la celebración de una misa con la visita de turistas. Hasta aquí, en conjunto, se ha suministrado un retrato de las mutaciones operadas en la ciudad y lo urbano. En este panorama faltan, desde luego, no pocas acciones direccionadas en este sentido, pero la selección presentada ofrece una aproximación suficiente.

### **Esencia de la transmutación de lo urbano en espectáculo: personalización y seducción continua**

La transformación de lo urbano en espectáculo desarrollada tiene una dimensión que va más allá de las manifestaciones empíricas en los distintos contextos que se han analizado en el apartado anterior. Esta dimensión se relaciona con la entrada de la sociedad en la posmodernidad que instaura un proceso de personalización y seducción continua. Néstor García Canclini señala que

el mercado reordena el mundo público como escenario del consumo y drammatización de los signos de status. Las calles se saturan de coches, de personas apresuradas hacia el cumplimiento de obligacio-



El sentido de la clásica convicción weberiana ha quedado ocluido por el predominio de concepciones economicistas de lo urbano; sin embargo, más tarde o más temprano se manifestará la necesidad de ampliar los alcances de la ciudadanía (esfera pública-política) a vastos conjuntos de la población. (...) se considera necesario recuperar la noción propiamente política y por lo tanto social de la ciudad, así como reafirmar la importancia de recuperar los espacios colectivos de la ciudad.

nes laborales o hacia el disfrute de una recreación programada, casi siempre, según el rendimiento económico. [...] El ciudadano se vuelve cliente, público consumidor. (García Canclini 1990: 268)

Gilles Lipovetsky (1992: 10-24), al desarrollar el proceso de constitución de la sociedad actual, reconoce que estamos ya regidos por el vacío, un vacío que no comporta, sin embargo, ni tragedia ni apocalipsis. Reconoce como un error el haber pregonado precipitadamente el fin de la sociedad de consumo, cuando está claro que el proceso de personalización no cesa de ensanchar sus fronteras. Estamos destinados a consumir, aunque sea de manera distinta, cada vez más objetos e informaciones, deportes y viajes, formaciones y relaciones, música y cuidados médicos. Eso es la sociedad posmoderna, no el más allá del consumo sino su apoteosis, su extensión hasta la esfera privada, hasta en la imagen y el devenir del ego llamado a conocer el destino de la obsolescencia acelerada, de la movilidad, de la desestabilización. Consumo de la propia existencia a través de la proliferación de los *mass media*, del ocio, de las técnicas relacionales, el proceso de personalización genera el vacío en technicolor. Más exactamente estamos en la segunda fase de la sociedad de consumo. Consumo que ha digerido la crítica de la opulencia. De esta manera, la vida de las sociedades contempo-

ráneas está dirigida desde ahora por una nueva estrategia que desbanca la primacía de las relaciones de producción en beneficio de una apoteosis de las relaciones de seducción. Con la categoría de *espectáculo*, los situacionistas anunciaban de algún modo esa generalización de la seducción. Indudablemente, a partir del mundo del consumo, con la proliferación lujuriosa de sus productos, imágenes y servicios, con el hedonismo que induce, con su ambiente eufórico de tentaciones y proximidad, la sociedad de consumo explicita sin rodeos la amplitud de las estrategias de seducción. Sin embargo, ésta no se reduce al espectáculo de la acumulación, más exactamente se identifica con la sobre multiplicación de elecciones, que la abundancia hace posible con la multitud de los individuos sumergidos en un universo transparente, abierto, que ofrece cada vez más opciones y combinaciones a medida, y que permite una circulación y selección libre. Y esto no es más que el principio. Esa lógica se desplegará ineluctablemente a medida que la tecnología y el mercado vayan poniendo a disposición del público una diversificación cada vez mayor de bienes y servicios. La seducción nada tiene que ver con la representación falsa de la teoría del espectáculo situacionista, es ella la que construye nuestro mundo y lo remodela según un proceso sistemático de personalización que consiste esencialmente en multiplicar y diversifi-

car las ofertas, en proponer más para que uno decida más, en sustituir la sujeción uniforme por la libre elección, la homogeneidad por la pluralidad, la austeridad por la realización de los deseos.

La seducción posmoderna es hacer de ella una "representación ilusoria de lo no vivido" (Lipovetsky 1992: 18). Es destrucción *cool* de lo social por un proceso de aislamiento que se administra ya no por la fuerza bruta o la cuadrícula reglamentaria sino por el hedonismo, la información y la responsabilización. Fase posmoderna de socialización, el proceso de personalización es un nuevo tipo de control social liberado de los procesos de masificación-reificación-represión.

Althabe (2000) señala que esta vivencia individual, y no colectiva, del espectáculo juega una marginalización en relación con el espacio como uso social y lugar de pertenencia.

El espacio se transforma ya de la lógica de la simbolización a la lógica del espectáculo.

Analizando esta transformación de las prácticas sociales en el espacio, Marc Augé (1992 [1998: 82]) expresa que la sobremodernidad es productora de *no lugares*, es decir, de espacios que no son en sí lugares antropológicos (identificatorios, relacionales e históricos) y que, contrariamente a la modernidad baudeleriana, no integran los lugares antiguos. El espacio del *no lugar* no crea identidad, singularidad, ni relación, sino soledad y similitud. Tampoco le da lugar a la historia.

La figura central y representante emblemática de lo urbano como espectáculo es el "turista urbano o el viajero", que no tiene relación de pertenencia con el lugar pero que, incluido por fuera, está disfrutando del espacio como espectáculo. Si bien por lo general es considerado como algo marginal, en realidad es central.

Prats (1997: 40-41) afirma que, con el turismo y la televisión, además de nuestra vida cotidiana, vivimos otras dos realidades ajenas a través de los "viajes" materiales o virtuales. Esto nos ha habituado también a convertir la realidad en espectáculo, es decir, a que todo (incluso la guerra y la miseria) podamos contemplarlo como espectadores, a la vez que la economía de mercado nos ha acostumbrado a que todo (también la guerra y la miseria) pueda convertirse en artículo de

consumo (aunque sea también como espectáculo), es decir, se pueda adquirir con dinero.

Como se ha comprobado, esta dinámica afecta también el ámbito del patrimonio. No solo edificios y monumentos, sino fiestas y tradiciones, procesos productivos y culturas enteras se han convertido en espectáculos, en artículos de consumo, ya sea para la televisión, ya sea para el turismo cultural (mucho más auténtico), hasta el punto que para muchas comunidades se ha convertido en el único o principal *modus vivendi*.

En esta misma línea de pensamiento, Augé (1992 [1998: 113]) reconoce que la sobremodernidad convierte a lo antiguo (la historia) en un espectáculo específico, así como a todos los exotismos y a todos los particularismos locales. En los no lugares de la sobremodernidad hay siempre un lugar específico para las "curiosidades", presentadas como tales.

## Observaciones finales

El recorrido efectuado acerca de los distintos modos en que lo urbano se constituye en espectáculo, y el análisis de las lógicas subyacentes que lo acompañan, permite expresar como síntesis que las principales consecuencias de las transformaciones operadas en las ciudades y lo urbano vienen dadas por tres disociaciones:

- > La "*operada entre la forma urbana y el sentido*", que vinculaba a los habitantes. A partir de operaciones de cambio de imágenes que no emergen del campo social (producto del sentido colectivo) sino que entran en lógica del poder económico, buscando la legitimación de los alcaldes o intendentes y la atracción de capitales en la disputa por convertirse en auténticas ciudades globales.
- > La de "*los espacios emergentes de cohabitación*". A partir de que la ciudad y, más propiamente, su espacio público entran en la lógica del espectáculo, se transforman en lugar de pasaje y decorado.
- > La de "*los espacios de cohabitación localizados en los márgenes urbanos*". A partir de la reconstrucción de la ciudad

en sus bordes, nuevos centros comerciales, *telecottages*, etc.

Por lo tanto, el sentido de la clásica convicción weberiana ha quedado ocluido por el predominio de concepciones economicistas de lo urbano; sin embargo, más tarde o más temprano se manifestará la necesidad de ampliar los alcances de la ciudadanía (esfera pública-política) a vastos conjuntos de la población. En este contexto, se considera necesario recuperar la noción propiamente política y por lo tanto social de la ciudad, así como reafirmar la importancia de recuperar los espacios colectivos de la ciudad.

Estos espacios colectivos, que todos o que muchos usan, no son de por sí modalidades de emancipación o de liberación. Sin embargo, son espacios cuyo uso puede ser ligado con la emergencia de una estructura de relaciones sociales (grupo, movimiento, partida, asociación, etc.) capaz de actuar para la satisfacción de necesidades que los miembros de la propia estructura reconocen como comunes, a través del intercambio de información y la confrontación de las experiencias. Por lo tanto, estos espacios son también aquellos en donde el conflicto social latente se vuelve manifiesto, en la forma de choque entre intereses colectivos contrastantes. (Signorelli 1999: 51)

No es posible y tampoco deseable construir la cohabitación en base a espacios para el espectáculo. Resulta falso, contenido, fragmentario y explosivo ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALTHABE, Gerard.** 2000. Seminario "Aproximaciones Antropológicas a la Ciudad y lo Urbano", Buenos Aires, junio 2000.

**ALTHABE, Gerard,** y **Félix SCHUSTER.** 1999. *Antropología del presente* [Buenos Aires: Edicial].

**ARENDE, Hannah.** 1958. *The human condition* [Chicago: The University of Chicago Press]. Traducción española por Ramón Gil Novales, *La condición humana* [Barcelona: Paidós, 1993].

**AUGÉ, Marc.** 1992. *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité* [París: Seuil]. Traducción española por Margarita N. Mizraji, *Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad* [Barcelona: Gedisa, 1998].

**BORJA, Jordi,** y **Manuel CASTELLS.** 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* [Buenos Aires: Taurus].

**BUSQUETS, Joan.** 1993. "Perspectivas desde las ciudades", *Ciudad y Territorio*, tercer época, I (95-96), 163-174.

**FERNÁNDEZ GALIANO, Luis.** 1998. "El espectáculo de la arquitectura", *Notas desde el Sur* 5, 16-19.

**FRIEDMANN, John.** 1998. "El bien común: Evaluando las ciudades", *Revista de la SIAP XXX* (117-118), 30-45.

**GARCÍA CANCLINI, Néstor.** 1990. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad* [México: Grijalbo].

**HALL, Peter.** 1988. *Cities of tomorrow* [Oxford: Basil Blackwell]. Traducción española por Consul Freixa, *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX* [Barcelona: Serbal, 1996].

**LIPOVETSKY, Gilles.** 1992. *La era del vacío* [Barcelona: Anagrama].

**PRATS, Llorenç.** 1997. *Antropología y patrimonio* [Barcelona: Ariel].

**RODRÍGUEZ, Arantxa.** 1995. "Planificando la revitalización de una vieja ciudad industrial. Bilbao", *Revista de la SIAP XXVIII* (110), 157-180.

**SASSEN, Saskia.** 1997. "Las ciudades en la economía global", en Simposio La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo, Barcelona, marzo 1997.

**SIGNORELLI, Amalia.** 1999. *Antropología urbana* [México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana].

**SILVA, Armando.** 1992. *Imaginario urbanos. Bogotá y San Pablo: cultura y comunicación urbana en América latina* [Colombia: Tercer Mundo].

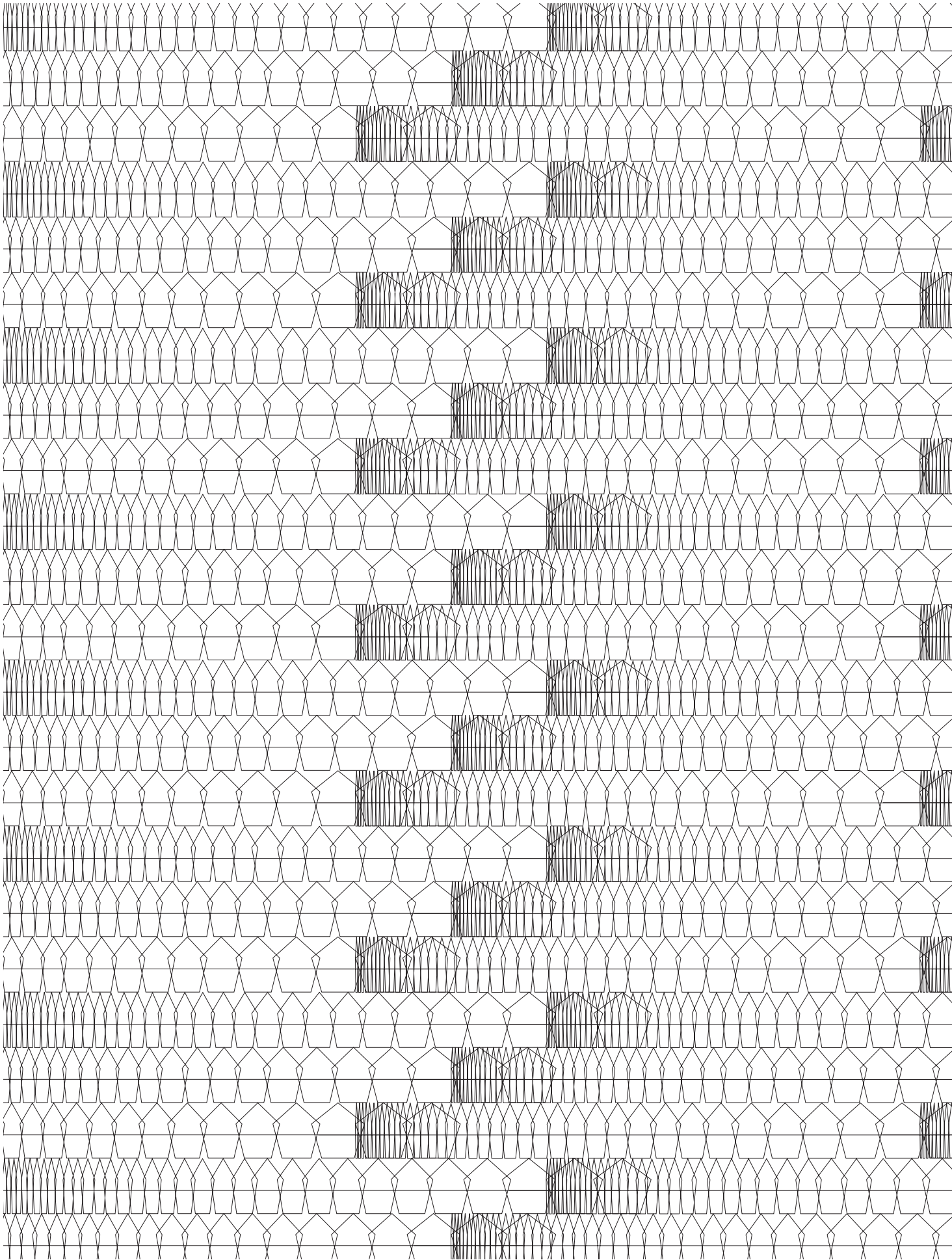
## CURRICULUM

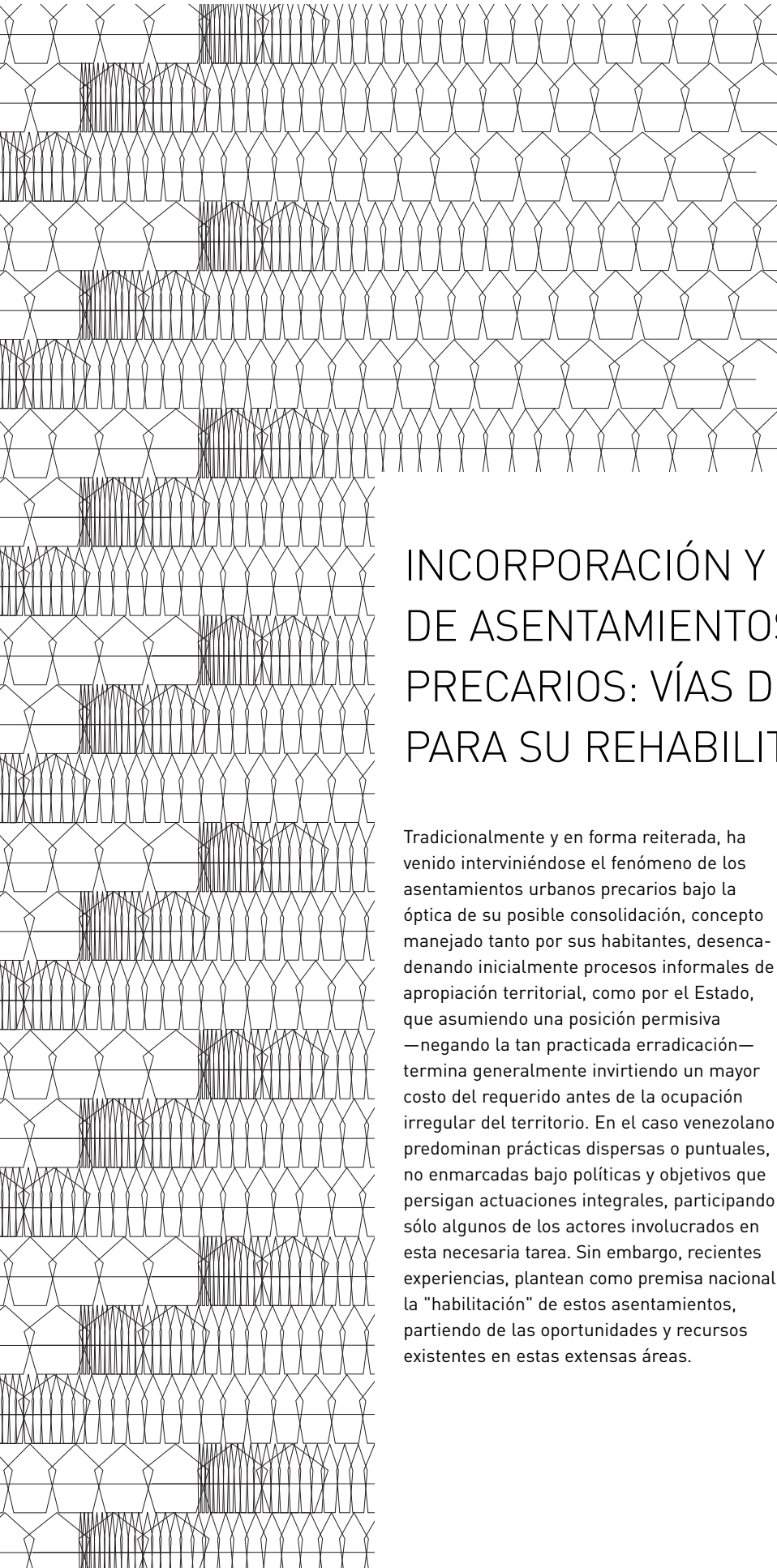
**JUAN CARLOS ETULAIN** es arquitecto, egresado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata (FAU-UNLP), especialista en ciencias del territorio (FAU-UNLP) y doctorando en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Es profesor de la cátedra de Metodología de Investigación en la Escuela de Turismo de la Universidad Nacional de La Plata, docente del taller vertical de Arquitectura N° 3 en la FAU-UNLP. Es investigador de la Unidad N° 5 del Instituto de Estudios del Hábitat (IDEHAB) desde 1992, ha sido becario de iniciación, perfeccionamiento y formación superior de la Universidad Nacional de La Plata y becario posdoctoral del Conicet. Actualmente es prosecretario de Investigación de la FAU-UNLP. Ha asistido como ponente a diversos eventos nacionales e internacionales relacionados con el crecimiento y la forma urbana de las ciudades intermedias y centrales. Está dedicado al proyecto de tesis doctoral "La gestión urbanística mixta en ciudades centrales. Un estudio sobre la intervención en vacíos urbanos". Ha publicado trabajos y artículos referidos a su línea de investigación en diversas revistas, publicaciones y eventos internacionales.

**ISABEL LÓPEZ** es arquitecta, egresada de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. En esta institución desarrolla actividades docentes de grado y posgrado, investigación y gestión universitaria, tales como secretaria de Extensión Universitaria, secretaria de Investigación y Posgrado y secretaria de redacción de la revista *47 al fondo*. Actualmente es profesora adjunta de Planeamiento Físico I y II, coordinadora académica de la Carrera de Especialización en Ciencias del Territorio y profesora del Magister en Ciencias del Territorio. También formó parte del equipo que diseñó ambos proyectos de carreras. Es profesora de Diagnóstico Situacional, Métodos y Técnicas de Investigación y profesora responsable del curso de posgrado "Iniciación en la Arquitectura del Paisaje". Desde los ochenta investiga en la Unidad N° 5 del IDEHAB, desarrollando proyectos sobre temas de planificación y gestión urbana y territorial. También ha codirigido becarios de iniciación, perfeccionamiento y formación superior de la UNLP. Se ha desempeñado como directora de Planeamiento y Desarrollo Urbano en los municipios de La Plata y Ensenada. Asistió como conferencista y ponente a diversos congresos y seminarios de orden nacional e internacional. Ha publicado trabajos y artículos, especialmente sobre temas relacionados con evaluaciones de planes o de aspectos sectoriales que miden la calidad de vida urbana.

**Unidad N° 5, Instituto de Estudios del Hábitat, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,** Universidad Nacional de La Plata | Calle 47 N° 162, 1900 La Plata, Argentina

**Tel.:** [54-221] 423-6587 al 90, interno 248. **Fax:** interno 261 y 247  
**E-mail:** [investig@arqui.farulp.unlp.edu.ar](mailto:investig@arqui.farulp.unlp.edu.ar)





asentamientos urbanos precarios  
habilitación integral  
procesos participativos  
integración urbana

*precarious urban settlements  
integral habilitation  
participative processes  
urban integration*

> CÉSAR CASTELLANO C. | BELÉN GARCÍA |  
CARMEN VELÁSQUEZ M. | TOMÁS PÉREZ V.  
Universidad del Zulia

## INCORPORACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE ASENTAMIENTOS URBANOS PRECARIOS: VÍAS DE INTERVENCIÓN PARA SU REHABILITACIÓN

Tradicionalmente y en forma reiterada, ha venido interviniéndose el fenómeno de los asentamientos urbanos precarios bajo la óptica de su posible consolidación, concepto manejado tanto por sus habitantes, desencadenando inicialmente procesos informales de apropiación territorial, como por el Estado, que asumiendo una posición permisiva —negando la tan practicada erradicación— termina generalmente invirtiendo un mayor costo del requerido antes de la ocupación irregular del territorio. En el caso venezolano predominan prácticas dispersas o puntuales, no enmarcadas bajo políticas y objetivos que persigan actuaciones integrales, participando sólo algunos de los actores involucrados en esta necesaria tarea. Sin embargo, recientes experiencias, plantean como premisa nacional la "habilitación" de estos asentamientos, partiendo de las oportunidades y recursos existentes en estas extensas áreas.

### *Incorporating and structuring precarious urban settlements: Intervention strategies for their rehabilitation*

*Traditionally and reiteratively there has been an intervention of the precarious urban settlement phenomenon under the view of its possible consolidation, a concept that is managed by their inhabitants, unchaining initially informal processes of territorial appropriation, as the state government, that assuming a permissive position —denying the over practice of eradication— generally ends by investing a greater cost than required prior to the irregular occupation of the territory. In the Venezuelan case, punctual or disperse practices predominate, which do not fit under the objectives and politics that pursue integral proceedings, participating only some of the involved actors in this task. Nevertheless, recent experiences, state as a national premise the "habilitation" of these settlements, starting with the opportunities and the existing resources in these extensive areas.*

AREA Nº 12, agosto de 2006 © SI-FADU-UBA

## Introducción

Numerosas ciudades del mundo en desarrollo alcanzaron dimensiones y situaciones tan diversas que no permiten agrupar el fenómeno de los asentamientos urbanos precarios bajo una categoría homogénea en cuanto a su análisis y escalas de intervención. Persiste una tendencia en buscar soluciones fundamentadas en generalizaciones, que muchas veces presentan una visión homogénea —aunque no integral— de las ciudades, lo cual impide entender las particularidades de cada caso. Bajo el predominio de políticas dirigidas fundamentalmente a enfrentar el déficit habitacional, las acciones siguen principalmente orientadas a la producción de viviendas —según permita el presupuesto asignado—, desestimando el desarrollo de una política integral en materia urbana y de vivienda, pese a que la *Memoria 1997* del Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR 1998), a diferencia de años anteriores, presenta un panorama caracterizado por una aparente diversificación de acciones que en la práctica no fueron llevadas a cabo.

Situados en este contexto, el presente artículo plantea posibles vías y niveles de intervención en asentamientos precarios, a partir del análisis de ciertas experiencias prácticas promovidas por el Consejo Nacional de la Vivienda, mediante la elaboración y ejecución de planes y programas que plantean como premisa nacional la "habilitación" de estas áreas. Bajo este propósito, en una primera parte se enmarcan las características que presenta este fenómeno para el caso venezolano y para la ciudad de Maracaibo, pasando posteriormente al conocimiento y análisis de la política pública frente a estos asentamientos, y concluyendo en algunas consideraciones que reflejan las potencialidades y limitaciones afrontadas al perseguir la superación de las carencias presentes en estas áreas y su adecuada inserción al medio urbano.

## Asentamientos urbanos precarios: visión general contra visión específica

Al cabo de una generación, varios centros urbanos de América latina se convirtieron en ciudades, otros en metrópolis, formando conurbaciones de dimensiones territoriales y población sin precedentes. Junto a esto se ha generado un fenómeno precario que en términos de generalidad se aprecia como una compleja realidad que responde a situaciones tales como ilegalidad en la tenencia del suelo, deficiencia de servicios básicos, degradación ambiental y exclusión socio espacial, deterioro e inestabilidad de la vivienda, entre otras. Ello muestra una imagen estereotipada del espacio barrio, distinguida por su estado deficitario y su segregación socioespacial, antes que por aquellos procesos y mecanismos que ofrezcan una visión menos negativa y propicien vías para su incorporación urbana. Tal realidad nacional queda cuantificada por Baldó y Villanueva (1997: 155) al indicar una dimensión de 2.800 unidades de zonas de barrios que ocupan más de 140 mil hectáreas donde habitan más de 11 millones de personas, lo cual tiene estrecha relación con la población que se encuentra en niveles de pobreza, alcanzando más del 60% de los 23 millones de habitantes (Tabla 1).

Tradicionalmente, el tratamiento para estos asentamientos se ha realizado aplicando Programas de Actuaciones Urbanísticas (PAU) que se reducían a un listado de obras y a restricciones orientadas según herramientas de planificación y control obsoletas o constantemente violadas, tal es el caso de las ordenanzas de zonificación. Indistintamente de su aplicación en áreas planificadas o informales, se ha generado un conjunto desarticulado donde se aglomeran edificaciones y personas que crecen por agregación en lugar de estructuración, produciéndose carencias y fallas de funcionamiento, en lugar de un ordenamiento y desarrollo urbano.

Para comprender y dar respuestas ante tal fenómeno, equipos académicos y profesionales de la Universidad Central de Venezuela y del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) han realizado estudios y metodologías que señalan aspectos no resueltos en estos

Centros urbanos	Población	Población en barrios	% de habitantes	superficie en barrios
Caracas	2.685.901	1.085.543	40,42	4.053,22
Maracaibo	1.718.812 <sup>1</sup>	802.807	64,24	11.886,56
Valencia	903.261	465.643	51,53	5.130,50
Barquisimeto	743.414	378.227	50,88	4.507,34
Cdad. Guayana	465.738	225.485	48,41	7.784,75
Maracay	437.878	304.679	69,58	3.035,25
Barcelona	413.189	218.872	52,97	2.621,61
<b>totales</b>	<b>6.899.051</b>	<b>3.481.256</b>		<b>39.019,23</b>

Tabla 1  
Población, superficie y densidad en barrios de las principales ciudades de Venezuela (a partir de Echeverría y Chourio 2001: 178).

1. (CONZUPLAN, 1998)

asentamientos urbanos (Figura 1), cuya atención debe orientarse bajo una visión que además de ser integral brinde opciones a las particularidades de cada caso.

Frente a estas condiciones, el acceso legal al hábitat urbano está fuera del alcance de una mayoría. Las formas de acceso al sector vivienda y a los servicios demandados por los grupos de menores ingresos se dan continuamente vía procesos ilegales o informales, generándose grandes diferencias y desequilibrios del medio urbano que conducen a repensar las posibles vías de intervención y niveles de acción que permitan su incorporación a la estructura de las ciudades.

### Repensando el fenómeno precario: de obra irreversible a obra aprovechable

El fenómeno precario venezolano se materializa mediante continuas invasiones y ocupaciones territoriales, incluyendo en ello áreas que resultan según tres medios de apropiación del suelo: invasiones masivas, ocupaciones progresivas, y las denominadas "urbanizaciones piratas" (parcelamientos clandestinos) que son promovidas por los propietarios de la tierra. A través de estos procesos se da un acceso irregular al suelo en medio de un urbanismo precario.

Siendo cualitativamente palpable y visible la existencia de este fenómeno urbano, el interés nacional por los barrios autoproducidos

como "obra aprovechable", sólo aparece hacia 1980, cuando "la atención preferente se concentra en la labor de acondicionamiento de barrios y viviendas inadecuadas, lo cual constituye un reconocimiento oficial a la existencia no reversible de una considerable extensión territorial ocupada por asentamientos irregulares a los cuales debe darse una solución in situ" (CONAVI 1996: 11).

Al generarse una serie de procesos sociales informales de acceso al suelo —desencadenados contundentemente en las zonas donde se concentró el incremento poblacional desde mediados del siglo XX— un alto porcentaje de la población venezolana ha venido agrupándose para consolidar la posesión de la tierra, autoconstruir su vivienda y esperar obtener reconocimiento e intervención por parte del Estado, el cual, estando o no en capacidad, intentará suministrar servicios de infraestructura o al menos realizar operaciones puntuales para retocar la imagen de sus calzadas, aceras, y en el mejor de los casos proporcionar los servicios de equipamientos complementarios al uso residencial.

Aún cuando son reconocidas las consecuencias urbanísticas que acompañan estos asentamientos, al diseñar o ejecutar programas de habilitación o consolidación de barrios, las acciones nacionales —que inicialmente plantearon la erradicación como solución— se han limitado por lo general a la dotación de servicios de infraestructura, asfaltado y construcción de aceras bajo intervenciones denominadas maquillaje, sin prever las posibles medidas y acciones que, a corto o largo



**Figura 1**  
Aspectos fundamentales al intervenir asentamientos urbanos precarios.  
Fotografía de Caracas, tomada en 2001.

- > Existencia de trazados espontáneos deficientes.
- > Suministro y mantenimiento de redes de infraestructura.
- > Proporción entre cantidad de área destinada al uso privado y áreas requeridas para usos públicos y servicios sociales.
- > Evitar intervenciones puntuales dirigidas al reacomodo o remodelación sin afectar sustancialmente la estructura de ocupación existente.



plazo, permitan una mejor estructuración y organización de estas áreas, las cuales han repercutido de forma considerable en el crecimiento de la ciudad de Maracaibo.

### Repercusión en el crecimiento de Maracaibo

Considerando que la estructuración de la ciudad no se concibe de forma aislada, es fundamental comprender cómo repercuten estos asentamientos en el crecimiento de Maracaibo, por cuanto constituyen parte innegable y considerable de su historia y su tejido urbano. Estos asentamientos alcanzan proporciones que merecen atención por tratarse de un proceso ilegal donde la ausencia de planificación y la carencia de conocimientos, entre otros aspectos, han contribuido a distorsionar el crecimiento y funcionamiento urbano, desmejorando la calidad de vida necesaria y abarcando más del 50% de la población y del territorio de esta ciudad, capital del estado de Zulia (Tabla 2).

Las etapas cronológicas, según las cuales Echeverría (1995) muestra el crecimiento de asentamientos no controlados en Maracaibo, dan cuenta del inicio de ocupaciones directas de tierras sostenidas desde 1935 hasta 1956, haciéndose intensa y dominante a partir de 1957, cuando, junto a otras formas de apropiación del suelo urbano, viene a constituirse hasta la fecha en el medio más

frecuente para la creación acelerada de dichos asentamientos, cobrando mayor fuerza y presencia en la periferia al rebasar los límites urbanos establecidos, abarcando extensas áreas señaladas en los períodos comprendidos desde 1957 hasta la actualidad.

No obstante, gran parte de los asentamientos surgidos hasta 1956 conforman hoy sectores parcial o totalmente consolidados acompañados de barrios precarios intersticiales, que se abastecen y ubican próximos a la estructura urbana que parte del núcleo fundacional (Figura 2), cuyos servicios no llegan a satisfacer las demandas del sistema urbano actual. De esta manera se encuentran deficiencias en las zonas localizadas al interior y alrededor del centro urbano, viéndose acentuadas en las zonas periféricas e incluso extra urbanas (Figura 3), que se sirven de las primeras, lo cual amenaza con seguir haciendo colapsar el funcionamiento de los servicios y demás requerimientos necesarios para el desarrollo de la vida urbana.

Tal proceso de acceso al suelo se ha realizado bajo dos modalidades señaladas por Echeverría (1995: 27): la *invasión masiva*, como forma colectiva de apropiación territorial en un mismo momento, tal vez días o noches, y la *ocupación progresiva*, que consiste en un proceso lento y progresivo donde los habitantes van sumándose al grupo que originó la apropiación del suelo. Ambas modalidades desencadenan intercambios de bienes inmobiliarios y desatan

una serie de vías mercantiles para acceder a la vivienda o al suelo colonizado.

Las condiciones y características presentes en las zonas localizadas al interior del centro urbano (Figura 4) y las características presentes en las zonas periféricas y extra urbanas (Figura 5) que se sirven de las primeras, indican necesariamente la formulación y ejecución de medidas y acciones — tanto generales como particulares— requeridas para atender las situaciones que hacen diferente el abordaje de las áreas dentro y fuera de Maracaibo. Obviar tales características implicaría adoptar medidas generalizadas cuya indiscriminada aplicación atentaría contra la adecuada organización y estructuración del sistema urbano, permitiendo así que prosiga el desordenado crecimiento y la dispersión prevalecientes en Maracaibo.

Junto a la adopción de políticas y acciones, cuya aplicación ha estado caracterizada por un enfoque aislado e inconexo entre las distintas políticas asumidas a nivel nacional y regional, se han emprendido iniciativas con base en las críticas realizadas sobre las experiencias acumuladas, en función de las cuales el CONAVI, comunidades organizadas, entes de gobierno e instituciones académicas — entre otros actores— se constituyen en promotores de intervenciones que han venido debatiéndose entre quienes atienden preferentemente al déficit habitacional y quienes —bajo una visión integral— consideran la vivienda como parte del hábitat precario.

### Políticas y acciones de gobierno para la regulación: vivienda versus hábitat

Con relación a las medidas que buscan regular este fenómeno e intentan revertirlo, predominan políticas de vivienda principalmente dirigidas a hacer disminuir el déficit habitacional mediante acciones orientadas al fomento de la autogestión y producción de viviendas, desestimando el desarrollo de

políticas integrales en materia urbana y de vivienda que también contemplen obras de infraestructura y servicios sociales, requeridos en el hábitat urbano precario.

A diferencia de años anteriores, la *Memoria 1997* del MINDUR (1998) presenta un panorama caracterizado por una aparente diversificación de acciones, mediante estrategias de una aparente política multifacética que abarca "el fortalecimiento de nuevos sistemas de organización social; distribución de recursos de la Ley de Política Habitacional en la producción masiva de soluciones habitacionales; *atención integral en asentamientos urbanos no controlados* y en áreas rurales; desarrollo de programas de asistencia técnica habitacional y programas de adquisición y venta de terrenos; incentivo a la participación de promotores privados, entes financieros y organismos no gubernamentales en el rescate, producción y ejecución de viviendas", entre otras estrategias que en la práctica no han sido llevadas a cabo.

La aplicación parcial de dichas estrategias no se refleja en la satisfacción del derecho a la vivienda, ni ha sido consecuente con las políticas y planes diseñados para enfrentar el desordenado crecimiento de estas zonas, enfrentándose a iniciativas aisladas e inconexas, sin que pueda evidenciarse una política integral de Estado en la materia.

Las cifras sobre producción de nuevas unidades, como principal respuesta al déficit, enfrentan la imposibilidad de resolver el problema por esta única vía, ya que al déficit acumulado a lo largo de los últimos años se suma otro déficit resultante del crecimiento vegetativo de la población que demanda viviendas, la cual se estimaba para 1997 en 80 mil nuevas parejas por año. Aún cuando el MINDUR tenía fijado —como meta máxima para ese período— producir 60 mil soluciones habitacionales anuales, su *Memoria* da cuenta de 58.479 soluciones construidas en 1997 como el máximo porcentaje alcanzado hasta entonces, representando el año de mayor producción de viviendas durante dicha administra-

Superficie urbana	567 km <sup>2</sup> 1,11% del Estado de Zulia	Población en barrios	64,24%
Población estimada	1.461.013 hab. <sup>1</sup> 1.718.812 hab. <sup>2</sup>	Superficie de asentamientos no controlados	11.886.56 has
		Superficie fuera del perímetro urbano	500 has

**Tabla 2**  
La ciudad de Maracaibo y los asentamientos urbanos precarios (a partir de Echeverría y otros 1999: 13).

1. [Censo 1990] | 2. [CONZUPLAN 1998]



**Figura 2**  
 Centro fundacional de  
 Maracaibo, calle Carabobo  
 [fuente: <http://www.mipunto.com/venezuelavirtual>].

ción, a pesar de lo cual no ha sido superado significativamente el déficit existente. Teniendo como objetivo el desarrollo de infraestructura básica, el Proyecto para Mejoramiento Urbano en Barrios (PROMUEBA II), financiado parcialmente con crédito del Banco Mundial y de organismos públicos nacionales, es manejado por la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN). Su culminación, pautada para 2004, acomete ampliaciones y conexiones viales, drenajes, acueductos y electricidad, partiendo de una concepción que abandona el impositivo enfoque de la *consolidación de barrios*, por cuanto "no se trata de consolidar lo que está hecho en los barrios, sino de hacer un reordenamiento que obedece a un programa con una orientación de cuáles son las vías que se necesitan y los niveles de mejoramiento que se pueden lograr, sin afectar demasiado la zona del barrio, pero mejorando el nivel de urbanización" (Pérez 1998). Aún cuando PROMUEBA encuentra absoluta correspondencia con la noción planteada sobre la necesaria "habilitación" de estas zonas, su ejecución no ha coincidido ni se ha realizado siempre en concordancia con lo establecido en los planes y programas con-

templados por CONAVI. En efecto, la *Memoria 1997* del MINDUR hace referencia a programas de consolidación, evidenciando la existencia de enfoques diferentes y hasta contradictorios entre los organismos a cargo de las políticas habitacionales y urbanas. Parte de las políticas adoptadas por el gobierno nacional ante dicha realidad, según indica Lovera (1995: 98), muestran cómo las iniciativas de los habitantes de barrios han terminado siendo institucionalizadas mediante las siguientes vías:

- > Reconocimiento del pago de bienhechurías como práctica con rango de ley, al reubicar o desalojar habitantes.
- > Aceptación del registro notariado de ventas de bienhechurías.
- > Elaboración de ambiciosos y amplios programas y proyectos para el mejoramiento de barrios, no siempre ejecutados ni concluidos por la presencia de obstáculos, entre los cuales se destaca la falta de claridad en cuanto a la titularidad de los terrenos donde están asentados los barrios.

Ante las dificultades que obstaculizan el desarrollo de planes y programas oficiales que mejoren sus condiciones, comunidades organizadas han exigido la regularización



jurídica de los barrios: "en este sentido la regularización de la tenencia de la tierra es muy importante, así como la incorporación de algunos sectores cuando sea necesario a la poligonal urbana, para así poder obtener la conformidad de uso" (Centro Jacinto Lara 1998: 12).

No obstante, la citada Memoria del MINDUR no registra ningún avance en el inventario físico de tierras que dicha entidad debía realizar para regularizar la titularidad de tierras en barrios urbanos. Esta situación es extensible a la mayoría de los principales centros urbanos del país. De hecho, el Plan de Desarrollo Urbano de Maracaibo (PDUM), con modificaciones aprobadas en 2003, contempla áreas para nuevos desarrollos en zonas periféricas al noroeste de la ciudad, cuyas tierras pueden ser adquiridas o adjudicadas como bancos de tierras municipales, gran parte de las cuales han sido apropiadas ilegalmente para el asiento de áreas precarias. Recientemente, el gobierno ha entregado a los habitantes de algunas zonas irregulares títulos de propiedad sobre la tierra, a la vez que el Ejecutivo Nacional aprueba leyes que regulan el acceso y la tenencia de la tierra. Tal es el caso de la nueva Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (LTDA) aprobada en

noviembre de 2001, donde según consideraciones de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela (2002: 4) se establecen innovaciones contrarias al principio de la propiedad privada.

Además del bajo nivel de inversión en cuanto al déficit habitacional, se suma la falta de claras políticas de planeamiento y gestión territoriales, produciéndose intervenciones desordenadas que —apoyadas por épocas electorales o clientelismos políticos— sostienen las condiciones del hábitat precario. Pese a ello, continúan buscándose respuestas ante este acelerado e irrefrenable acontecimiento urbano, destacándose intervenciones que requieren desarrollarse como parte integral de las posibles vías de atención y solución a distintas escalas de actuación.

### Posibles vías de solución: programas y planes a distintas escalas de actuación

Frente al objetivo de abordar soluciones integrales donde también sea contemplado el entorno de la vivienda como parte del hábitat precario, se destacan experiencias nacionales que muestran acciones específicas de

**Figura 3**  
Asentamientos precarios en la periferia norte de Maracaibo, parroquia Idelfonso Vásquez (foto tomada en 2001).

**Figura 4**  
Zona urbana planificada, Av. 5 de Julio (foto tomada en 2000).

**Figura 5**  
Zonas periféricas y extra urbanas, parroquia Idelfonso Vásquez (foto tomada en 2001).

**Tabla 3**  
Cuantificación de Unidades de Planificación y Diseño Urbano en zonas de barrios (a partir de Baldó y Villanueva 1997: 150).

Unidades establecidas, región capital area total: 4.600 has	Nº de áreas	Extensión promedio de cada área	Población promedio de cada área
Unidades de Planificación Física [UPF]	24	172 hectáreas	43.500 habitantes
Unidades de Diseño Urbano [UDU] zona de barrios	115	37 hectáreas	9.313 habitantes

**Tabla 4**  
Niveles de intervención para el mejoramiento y habilitación de zonas de barrios.

Nivel de intervención	Alcance
<b>Macro</b>	Planes sectoriales de habilitación física que a su vez comprendan la totalidad de los asentamientos precarios de una ciudad.
<b>Intermedio</b>	Planes específicos para una gran zona urbana conformada por conjuntos de barrios, contemplados como Unidades de Planificación Física (UPF).
<b>Local</b>	Comprende proyectos de urbanización requeridos para cada Unidad de Diseño Urbano (UDU).

mejoramiento en el ámbito local, adoptando iniciativas bajo consenso y alianzas de diversos actores.

Elaborado bajo enfoques integrales, el primer "Plan sectorial de incorporación a la estructura urbana de las zonas de los barrios del área metropolitana de Caracas y de la Región Capital (Sector Panamericana y los Teques)" es concluido en 1994 por técnicos que desarrollaron una metodología para determinar Programas de Actuaciones Urbanísticas (PAU) necesarios para el mejoramiento estructural y la habilitación física de zonas de barrios. Este plan fue encargado por el MIN-DUR para un área metropolitana de 4.600 hectáreas de terreno ocupado por estas zonas, cuya inversión ascendía a 2.450 millones de dólares estadounidenses para 1997, comprendiendo un período de 15 años (Tabla 3).

A diferencia de los PAU anteriores, estos programas permiten planificar y programar obras concretas e inversiones necesarias para la adecuada incorporación de estas zonas a la ciudad, con el objetivo de superar sus carencias y lograr niveles requeridos de urbanización, proyectando y construyendo infraestructuras y equipamientos requeridos para su dotación e integración plena.

Este conjunto de actuaciones se inscribe a distintos niveles y forma parte del Subprograma II: "Habilitación física de los barrios", perteneciente al Programa Nacional Hábitat Urbano 1999-2004 del CONAVI, en el cual se establece que todo proceso de mejoramiento y habilitación debe contar con la participación organizada de la comunidad, como parte activa del conjunto de actores involucrados. Para alcanzar tales propósitos se establecen tres niveles de intervención (Tabla 4), cuyos alcances quedan sujetos al ámbito de actuación en cuestión. Como estructura general que soporta la metodología desarrollada en los planes que a nivel nacional coordina el CONAVI, se tienen las siguientes fases generales:

1) Diagnóstico: etapa de análisis general o local, para actualizar la información derivada del Tercer Inventario Nacional de barrios, realizado en 1993 por la entonces Oficina Central de Información (OCEI) y FUNDACOMUN. Este diagnóstico se realiza en cualquier nivel de intervención para reconocer e identificar particularidades del área de estudio, procediendo a la delimitación definitiva de cada UPF o UDU, las cuales estarán conforma-

das por un barrio o grupos de barrios cuyas características permitirán elaborar proyectos de diseño urbano que posean cierta autonomía entre sí, en cuanto a su ejecución.

2) Propuesta: fase donde se establecen acciones concretas y específicas tendientes a satisfacer las necesidades existentes y cubrir las deficiencias encontradas en cada caso, de acuerdo a las características y niveles de urbanización deseados. Esta fase encuentra mayor precisión y definición a nivel intermedio y local, donde se ubican los planes denominados Unidades de Planificación Física y los proyectos de diseño urbano.

3) Estimación de programas e inversiones: fase final donde se describen y cuantifican un listado de obras específicas y se especifican los entes competentes para su gestión y ejecución, entre otras variables requeridas para alcanzar un adecuado nivel de urbanización. Dichas acciones y obras constituyen los programas denominados PAU, que van acompañados de una estimación de costes a los cuales ascienden las inversiones a ser ejecutadas en cada proyecto urbano. Dicha metodología ha sido aplicada desde 1993 en diversas regiones del país, se desarrolla desde 2001 a escala macro, para el plan sectorial para la ciudad de Barquisimeto, Estado de Lara; durante 2002 ha sido utilizada a escala intermedia en la parte noroeste de Maracaibo, considerándose un área cercana a las 4.000 hectáreas (Figura 6) correspondiente a 5 parroquias que conforman la denominada Unidad de Planificación Física 2 Maracaibo Norte (UPF-2), desarrollada según convenio CONAVI-IDES-Universidad del Zulia, bajo la coordinación del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD).

La UPF-2 posee la mayor extensión entre el total de unidades de planificación física definidas a nivel nacional, y está constituida por sectores, urbanizaciones planificadas y un total de 162 barrios precarios diagnosticados: 128 identificados dentro de la poligonal urbana, conformando las denominadas Unidades de Diseño Urbano, y 34 ubicados fuera de dicho límite, conformando las

denominadas Unidades Especiales.

Con relación a la escala de intervenciones locales realizadas en cada estado o zona, CONAVI plantea que para cada UDU se deben:

- > *Proyectar y construir:* a) obras de infraestructura vial y de servicios, b) suficientes equipamientos comunales y c) viviendas de sustitución para las afectadas por riesgos y obras de habilitación física a ejecutar.
- > *Asignar créditos* para mejoramiento, ampliación de viviendas y ordenamiento de condominios existentes (subprograma III).
- > *Crear microempresas locales* de construcción y mantenimiento de obras.
- > *Facilitar proyectos colectivos* en lo educacional, cultural y sanitario.
- > *Constituir figuras legales* organizativas que instrumenten y coordinen el programa.

A nivel local, un claro ejemplo de la repercusión de esta metodología es la primera experiencia venezolana desarrollada bajo la figura de *consorcio*, calificada como *best* al ser premiada entre el grupo de las mejores experiencias mundiales llevadas a Estambul en 1996, durante el evento Hábitat II (Tabla 5).

Su realización parte del Primer Plan Sectorial de incorporación de zonas de barrios en la Región Capital, localizándose en la zona de barrios de la quebrada Catuche, donde se introduce la figura del consorcio, posteriormente replicada en sectores capitalinos tales como Aguachina, San Miguel y la Silsa-Morán. Los consorcios actúan de interfase entre el gobierno municipal y la comunidad residente.

Ubicados en este proceso de acceso y producción informal, e intentando regular su dimensión, el gobierno del Estado de Zulia, a través de la Alcaldía de Maracaibo, ha emprendido una serie de medidas internas —desde la década de 1990— frente a dicho fenómeno urbano, realizando una serie de acciones para intentar la temprana estructuración y organización de estas áreas a través de:

- > Actualización de procesos y adquisición de equipos y nuevas tecnologías. En este sentido, el proyecto UPF-2 permitió adiestrar personal de la alcaldía sobre sistemas de información geográficos, bases de datos, entre otras herramientas automatizadas.

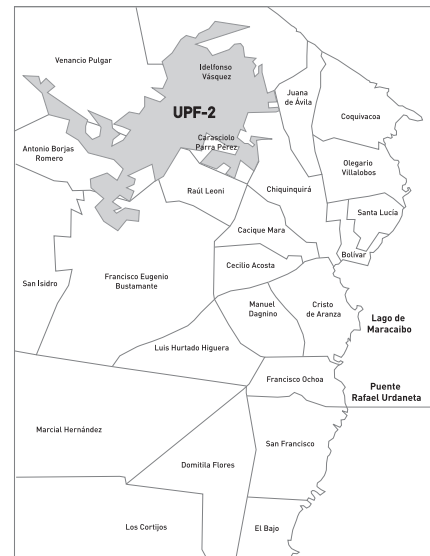


Figura 6  
Localización geográfica de la UPF-2 (fuente: Proyecto UPF-2, Universidad del Zulia, IFAD 2002).

Proyectos de habilitación	Actores involucrados	Institucionales
<p>Caracas, Venezuela 1994, Proyecto Consorcio Catuche</p> <p>Superficie: 28,3 has. Población: 8.747 hab.</p>	 	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Asociación Civil Consorcio Catuche FUDEP, Fondo para Desarrollo de la Economía Popular, ONG, Padres Jesuitas, Fe y Alegría</li> <li>&gt; Comunidad Catuche: 32 miembros participan en la Asamblea General</li> <li>&gt; Alcaldía del Municipio Libertador Representantes comunitarios, asociación de vecinos</li> </ul> <p><b>Acciones</b></p> <p>Constitución de consorcios (agencia de desarrollo local)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Unidades constitutivas: La Asamblea Gral. Comunitaria, Unidad de Proyecto, Unid Administración y Gestión y Unid. Organización y Participación</li> </ul> <p><b>Rehabilitación física</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Saneamiento ambiental y físico de quebrada Catuche</li> <li>&gt; Incorporación urbana de barrios</li> <li>&gt; Proyectar y construir obras necesarias</li> </ul> <p><b>Rehabilitación social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Personalización de sus individuos, socialización con niños, jóvenes y familias, construcción de identidades</li> <li>&gt; Incorporar y fomentar la organización de las comunidades</li> </ul> <p><small>Fuente: tomada en sitio durante el Primer Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios, МЕЈОРНАВ, Caracas, 1997.</small></p>

**Tabla 5**  
Experiencias locales en barrios de la Región Capital, derivadas del Plan Sectorial.

- > Vinculación y manejo de información compartida entre los departamentos de Instrumentación, Atención Social y Catastro, manteniendo a su vez canales de intercambio y flujo de información, tanto internos como externos a la institución.
- > Registro permanente en lo concerniente a: nuevas invasiones u ocupaciones territoriales; levantamiento según sistemas de coordenadas; documentación planimétrica a escalas de ciudad (1:20.000), parroquias (1:5.000) y barrios (escala variable); asignación de nomenclaturas comunes a todos los departamentos; registro de usos y ubicación de parcelas e inmuebles.
- > Delimitación de áreas informales y planificadas, partiendo de los ámbitos espaciales determinados a nivel nacional en tres circuitos. Desde 2001 se está considerando la delimitación que el CONAVI plantea a escala local, intermedia y macro, para los asentamientos urbanos precarios.
- > Participación y conformación de equipos multidisciplinarios, reanudando convenios con diversas instituciones para la realización conjunta de proyectos y planes; caso reciente del proyecto Unidad de Planificación Física 2, mediante el cual se reactivaron convenios suscritos entre la Intendencia Municipal y la institución universitaria LUZ.
- > Diseño, orientación y ejecución sobre medidas de ordenamiento y mejoramiento físico espacial referidas a:
  - 1) redefinición o culminación de trazados viales;
  - 2) redefinición del tejido inicial (parcelas e inmuebles) en lo relativo a reparcelar, recuadrar, redimensionar, entre otras;
  - 3) prestar asesoramiento comunitario para orientar a las familias y asociaciones vecinales en el logro de sus aspiraciones;

acciones realizadas en coordinación con medidas de índole social.

- > Diseño de proyectos de servicios edificados o equipamientos sociales demandados.
- > Verificación sobre legalidad en tenencia de la tierra, efectuando medidas jurídicas de compra, venta, expropiación, indemnización y sesión de tierras e inmuebles, según requiera el caso.

Ante el interés de identificar y enfrentar las particularidades presentes en cada caso, el CONAVI formula políticas, programas y planes donde se establecen iniciativas que propician la participación de diversos actores vinculados a este fenómeno. El subprograma Habilitación Física de Barrios es una suerte de modelo donde intervienen tres equipos que conforman las denominadas agencias Autogestionarias de Desarrollo Urbano Local (ADUL), en las cuales se acompañan el equipo técnico social, el técnico profesional y la comunidad involucrada. La conformación de estas agencias se establece como figura clave en el proceso de diseño urbano promovido por el CONAVI, a partir de concursos nacionales para habilitación de barrios, en los cuales diseño y participación conjunta constituyen estrategias locales de vinculación.

### **Diseño urbano y participación conjunta: estrategia local de vinculación entre actores**

Los concursos nacionales de ideas para propuestas de habilitación física en barrios constituyen iniciativas donde se abordan casos y condiciones locales desde 2001, abriendo escenarios oportunos para que sean consideradas las diferencias y necesidades particulares, seleccionado un conjunto de asentamientos localizados en más de 14 estados, convocando profesionales y empresas del sector público o privado para que participen en el diseño urbano de estas zonas.

Ello tiene como objetivo dar respuesta a los lineamientos de carácter nacional y a las condiciones específicas o particulares de cada zona, región y comunidad a ser intervenida, mediante la evaluación y elección de propuestas para las Unidades de Diseño

Urbano (UDU) que conforman cada UPF.

Este proceso está apoyado en la intervención de las comunidades afectadas mediante su consulta y participación en la fase de diseño y durante la ejecución de proyectos, aspecto que debe ser garantizado, puesto que sólo con una mayor incorporación y participación de las comunidades organizadas será posible el proceso de habilitación para estas zonas.

En general, las propuestas ganadoras asumen aspectos fundamentales para completar el proceso de crecimiento y desarrollar plenamente la fase de urbanización mediante: a) diseño de viviendas a ser suministradas, sustituidas o mejoradas; b) dotación y suministro de servicios de vialidad e infraestructura; c) propuesta integral de organización y estructuración del área; d) servicios colectivos de equipamiento urbano; e) formas de participación social comunitaria y constitución de figuras organizativas.

Sin embargo, aceptar que dichos aspectos son fundamentales al definir los criterios de diseño urbano y en la ejecución misma de cada proyecto, también implica mencionar que —en general— no se encontraron mayores diferencias entre los criterios y conceptos adoptados para dar respuestas a los asentamientos ubicados hacia la periferia de Maracaibo y las unidades de diseño que forman intersticios o se ubican al interior del área de mayor carácter urbano. Esta situación parece ignorar que toda propuesta dirigida a la habilitación de estas zonas debe dar cumplimiento a lo establecido en los lineamientos nacionales y, a su vez, generar soluciones para las particularidades de cada UPF o UDU, lo cual incluso podrá requerir que cada unidad sea tratada individualmente, aunque no independiente o fuera del contexto donde se inserta.

### **Insertando espacio edificado y espacio abierto: la noción del urbanismo de centro y de borde**

Un aspecto relevante que comúnmente no se toma en cuenta viene a ser el coste social derivado del aparente desequilibrio entre espacio disponible y población, presente



tanto en áreas precarias periféricas como intersticiales, localizadas junto a centros urbanos mayormente equipados y asistidos. Este desequilibrio se relaciona directamente con la gran deficiencia de espacios abiertos y equipamientos edificados, dificultades físico-geográficas por presencia de suelos y terrenos no aptos, limitaciones de agua y transporte, entre otros aspectos que permiten sostener un verdadero crecimiento y desarrollo urbano.

Considerando el aumento y la concentración de población en Maracaibo —cercana a dos millones de habitantes— podrían preverse medidas para su ordenamiento urbano. Sin embargo, el predominio de bajas densidades (75 hab/ha) frente a su extensión de 567 km<sup>2</sup> refleja la dispersión urbana que la caracteriza, verificándose que el problema no se remite a concentración de habitantes, pues la magnitud absoluta como dato cuantitativo no es suficiente indicador, sino —más importante aún— a la relación entre espacio disponible y población.

Por tanto, no sólo se trata de frenar o detener el crecimiento no controlado de Maracaibo sino que antes se requiere y conviene reordenar su expansión y espacializar sus propias funciones, contemplando las tendencias y potencialidades existentes en los conglomerados que definen la ciudad: un centro urbano consolidado, rodeado por áreas planificadas que colindan con áreas irregulares dentro y fuera del perímetro urbano.

Ello significa establecer medidas y estrategias que regulen la ocupación y conformación de todo el sistema, mediante actuaciones donde se inserten con rol protagónico el espacio abierto y los equipamientos sociales, como servicios prioritarios al momento de intervenir y habilitar estos sectores, considerando las deficiencias y carencias de cada zona, no sólo en su interior o centro sino también fuera de éstas, es decir en sus bordes.

Revisando las características en su periferia y en las áreas urbanas e intersticiales que se ubican en Maracaibo, Barroso y Mustieles (2000: 55) señalan diferencias para una periferia que al estar caracterizada por "su heterogeneidad, por asentamientos no controlados, definida por la coexistencia de densidades altas y bajas, con déficit variados en materia de equipamiento y transporte" requiere implementar una nueva estrategia fundamentada en los equipamientos sociales, llamada el urbanismo de borde.

El propósito original de dicha estrategia considera el déficit de la unidad habitacional (conjunto o edificio de viviendas) a desarrollar por el Estado, incluyendo las deficien-

cias de las áreas vecinas de hábitat precario. Reafirmando esta visión, toda concepción urbanística para estos asentamientos debe también considerar el área correspondiente a cada ámbito de intervención (local o intermedio), y contar además una mayor unidad de intervención que incluya dicho ámbito más el entorno precario inmediato, cambiando así de una estrategia de urbanismo de centro a una de urbanismo de borde, tal como indican dichos autores.

Conviene aclarar que antes de entenderse como un posicionamiento espacial, debe concebirse como una estrategia de habitar que, en materia de equipamientos, se dimensiona y se ocupa "exclusivamente de los requerimientos inherentes al desarrollo de una parcela, esto es, aquella que precisa vivienda, servicios y equipamientos en función directa de la población a ser alojada en dicha parcela" (Barroso y Mustieles 2000: 61).

Al realizar intervenciones bajo dichas estrategias, el centro geográfico donde se inserten los servicios o espacios sociales no necesariamente permanecerá ni coincidirá con el centro de la UDU, sino que podrá desplazarse, prolongarse o ubicarse hacia sus perímetros o bordes, buscando un núcleo o centro que funcione y contemple el total del área o unidad de intervención, abarcando una superficie que será compartida por varios barrios o varias UDU, caso común a todos los centros y subcentros propuestos para la UPF-2.

En efecto, esta estrategia fue discutida en forma espontánea por las comunidades que asistieron a las sesiones donde se mostraron las propuestas de diseño urbano ganadoras, sesiones de divulgación y consulta públicas que resultaron trascendentales para los habitantes y para el equipo de diseño, ya que al tratarse la localización estimada por los técnicos para los servicios sociales, los habitantes manifestaron que al definir la ubicación y los usos definitivos de los equipamientos debían contemplarse las necesidades existentes en otros sectores vecinos.

Junto a esta estrategia de equipamientos urbanos, surgen interrogantes sobre la definición de otras medidas destinadas a controlar la expansión, dispersión y crecimiento desordenado en la periferia y más allá de ésta, reforzando y confiriendo a la zona extraurbana un carácter de áreas que —además de controlar el crecimiento— deben servir para la producción de insumos necesarios en el desarrollo del núcleo propiamente urbano. Teniendo en cuenta que la periferia ofrece oportunidad de contar con grandes espacios, mayores áreas verdes y densidades que producen cierta clase de hábitat preferido por

determinado número de pobladores —debido al hecho de ser diferente al núcleo más densamente poblado y estructurado—, también se tiene una periferia donde existe una falta de usos que —combinados con el uso residencial— lleven actividades y dinámicas que revaloricen su participación e incorporación como parte de la ciudad.

Surge así el discutido modelo que plantea la complementariedad entre lo rural y lo urbano, para lo cual se requiere lograr, entre otras cosas, una mayor presencia y combinatoria de usos en cada ámbito, ante lo cual Suchar (1997: 34) señala que en el medio urbano deben recuperarse "el máximo de suelo inutilizado y subutilizado existente en la ciudad, que nos permitan contar con una mayor superficie de terreno disponible".

El suelo disponible se hace esencial cuando se ordenan conjuntos de barrios, ya que la inserción de elementos fundamentales de la estructura pública —como son los espacios abiertos, equipamientos e incluso vías de circulación— requiere tener detectada la existencia de áreas vacantes que constituyan la posible estructura pública y sean capaces de admitir nuevos desarrollos, ante lo cual Suchar indica (1997: 36) que para ganar suelo disponible pueden detectarse "las zonas subutilizadas susceptibles a densificar en el futuro, así como las sobreutilizadas, que por sus altas densidades de población tienen problemas de carencias de servicios y equipamiento urbano".

En este sentido, tanto las densidades existentes como el suelo desocupado constituyen herramientas fundamentales consideradas en la UPF-2, para lo cual se han calculado porcentajes de suelo desocupado, realizando registros por parcela que permiten conocer en detalle el número total de áreas vacantes, su extensión en metros cuadrados o en hectáreas, así como el porcentaje que ocupan tanto a nivel del barrio, la UDU, la parroquia o la superficie total de la UPF-2.

Por tanto, al permitir el crecimiento y la densificación como acciones de intervención se ha contemplado un mejor funcionamiento de las redes y servicios, permitiendo mayor eficiencia en la canalización de tales servicios y suministrar las bases para conferirle calidad urbana al conjunto, así como una ocu-

pación óptima de las áreas vacantes que permita incorporar equipamientos y espacios públicos bajo criterios que atiendan tanto las deficiencias de la unidad a ser habitada como las carencias existentes en sus bordes.

A ello se une un proceso de evaluación general de terrenos no aptos o con restricciones de diversa índole, para establecer las posibilidades de liberar o construir terrenos, reubicar y demoler bienhechurías, reparcelar o recuadrar lotes pertenecientes al tejido residencial, como parte del conjunto de acciones que —realizadas a escala de proyectos de diseño urbano— permitan ubicar espacios públicos abiertos o edificados.

Dentro de esta categoría, se encontraron en la UPF-2 superficies ocupadas que requieren ser desalojadas. Tal es el caso de las viviendas en los márgenes de cursos naturales de aguas (cañadas) y sobre retiros lacustres próximos al parque Las Peonías (Figura 7), así como áreas vacantes que prácticamente no admiten nuevos desarrollos, presentando altas restricciones por tipo de suelo, entre otras situaciones que causan impactos negativos que trascienden el área del proyecto. Con la finalidad de reforzar el área o reestructurarla, tales medidas pueden implicar prever la afectación de cierto número de viviendas, parcelas o vías, alcanzando entre un 15% a un 30%, según anteproyectos realizados por Villanueva (1995), pues no sólo se trata de crear pequeños servicios sociales o rescatar las áreas exteriores sin intervenir el trazado sino también de proponer modificaciones que permitan estructurar los barrios en función de las condiciones mínimas de una urbanización planificada.

Concebidos como algunas oportunidades para el mejoramiento de asentamientos urbanos precarios, estos planteamientos pretenden orientar su futuro y posible desarrollo, antes que imponerse como reglas que se reproducen por imitación. Se proponen como posibles vías de solución al momento de elaborar y diseñar propuestas que —bajo una visión integral del sistema urbano— intentan atender las particularidades de ciudades dominadas por las diferencias, frente a lo cual las experiencias reveladas han permitido continuar avanzando, evaluando, aprendiendo y proponiendo desde casos propios y locales.



**Figura 7**  
Ocupaciones sobre manglares en el margen del parque Las Peonías  
(fuente: IFAD, Proyecto UPF-2, 2002).

## Conclusiones y recomendaciones

Aún cuando los programas de consolidación de barrios no han sido consecuentes con los objetivos planteados en las políticas y planes diseñados, existe consenso general sobre la necesaria "habilitación" de estas zonas, cuya ejecución no presenta igual consenso, ya que en la práctica se realizan obras y se toman acciones no siempre correspondientes con lo establecido en los planes y programas contemplados a nivel nacional. Esto evidencia la existencia de enfoques diferentes y hasta contradictorios entre los organismos a cargo de las políticas habitacionales y urbanas que enfrentan el desordenado crecimiento de estas zonas.

A pesar de ello y de contarse numerosas intervenciones puntuales que no afectaron sustancialmente la estructura de ocupación existente en áreas precarias, el enfoque y la metodología recorridas en este artículo muestran cómo se orientan y en qué forma continúan buscándose vías de solución, derivadas del avance alcanzado por una visión integral de este acelerado e irrefrenable fenómeno. El camino avanzado durante la década de 1990 permite concluir que —al tratar desvinculadamente la estructuración de estos asentamientos respecto a las tendencias y perspectivas del resto de las variables y de las políticas y programas a escala macro e intermedia— se desconoce como aspecto fundamental que la conformación del espacio urbano expresa problemáticas y dinámicas que trascienden el ámbito local. No tener en consideración tales relaciones puede conducir a plantear políticas espaciales en continua

contradicción con los objetivos y políticas de los ámbitos económicos y sociales, traduciéndose en medidas inalcanzables, indeseables o poco factibles.

Al plantear acciones y proyectos en distintas zonas, es esencial tener claro la manera de estructurar y organizar el todo considerando las particularidades en cada caso, evitando tratarlos por igual al no preverse aquellas medidas que controlen, regulen y permitan un desarrollo urbano integral, diferenciado y eficiente, que considere los recursos, potencialidades y limitaciones del lugar. De proseguir enfoques globales que asumen condiciones generales aplicables a cualquier situación o caso, el desarrollo urbano perseguido estará dejando de lado el conjunto de acciones particulares que son requeridas para atender las condiciones que diferencian las maneras de abordar las áreas dentro o fuera de la periferia, lo cual podría recaer en generalidades que atentan contra la adecuada organización y estructuración del sistema urbano.

De allí que los programas, planes y políticas destinados a enfrentar este fenómeno, indiquen medidas y acciones generales a partir de las cuales pueden ser atendidas las condiciones específicas presentes en las zonas urbanas y en su periferia, tal como lo demuestran los espacios de participación abiertos por los proyectos de habilitación y diseño urbano, orientados bajo una visión integral del fenómeno al ser promovidos mediante concursos nacionales para estas zonas.

En sí, todo proceso de *rehabilitación física* en barrios implica costos cada vez más crecientes, con la consecuencia de mayores dificultades para el Estado, como ente que debe proveer los servicios básicos. También implica incorporar conjuntamente procesos de *rehabilitación social* necesarios para acometer programas sociales, educativos, sanitarios y recreativos requeridos por los propios residentes, asumiéndose sujetos responsables de actuar para desarrollarse como sociedad con plena capacidad urbana. En este sentido, la creación de agencias autogestionarias de desarrollo local, como figura de participación activa, cede un espacio para el encuentro de las comunidades residentes y abre campo para que éstas intervengan en las decisiones que van desde los estudios gene-

rales hasta la administración, conservación, mantenimiento y control de las acciones y obras a ser ejecutadas.

La posible vinculación entre distintos actores sociales, así como el escenario que trae la necesidad de crear espacios comunitarios para la resolución de problemas en estas áreas, han brindado terreno para que nuestra institución universitaria (LUZ) junto a otros organismos desarrollen experiencias puestas al servicio de la dimensión social local, ahorrando tiempo, recursos y esfuerzos al conformar e integrar equipos interdisciplinarios, vinculando a la academia en procesos formales de extensión e investigación universitaria. Ello ha propiciado que la academia cumpla y asuma un papel principal en el desarrollo de estas comunidades, dirigiendo y coordinando la prestación de asesoramiento, educación y capacitación de los habitantes junto a las personas y entes vinculados a la solución de problemas colectivos, con el propósito de que afronten la responsabilidad de mejorar sus condiciones de vida, para equipararlas a las del resto de los habitantes urbanos. De manera que los cambios propuestos en la organización y estructuración del sistema urbano y las redes sociales que lo conforman estén cada vez más influidos por la ocupación existente, trayendo mayores posibilidades reales de ocupar y aprovechar espacios hoy vacíos.

Aún cuando persiste un enfoque aislado y un desarrollo inconexo entre las distintas políticas, el planteamiento desarrollado desde hace casi una década por el CONAVI, como parte del programa de habilitación de barrios, admite el encuentro y consenso de diversas iniciativas, actores y acciones cuya continuidad debe y puede formar parte de una política integral de Estado, a modo de garantizar su puesta en práctica como parte integral de las posibles vías de atención y solución ante este fenómeno. Hasta el momento, esta continuidad encuentra respaldo gubernamental a pesar de una menor asignación presupuestaria.

Entre las vías que el proyecto UPF-2 transita para disminuir los elevados costes derivados de este modelo de crecimiento espontáneo, se plantea incrementar sustancialmente la eficiencia de los centros urbanos y su rela-

ción con las áreas rurales, ocupando y reforzando los espacios cercanos que posean recursos y apoyen las economías y tendencias de los centros y sus bordes, evitando que se traduzcan en nuevas y mayores cargas de absorción progresivas para el Estado, adquiriendo dimensiones inmanejables que dificulten las ya existentes.

Tal consideración, entre otras, forma parte de los enfoques incorporados en la elaboración del Plan Sectorial para Maracaibo, realizado desde finales de 2002 bajo la coordinación del IFAD mediante convenio directo suscrito entre LUZ y CONAVI, adoptando asimismo acciones donde sea considerada la inserción de espacios públicos o espacios comunitarios con potencial para ser destinados a funciones colectivas, con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y con ello la calidad urbana en nuestras ciudades. En este sentido, las áreas abiertas y edificadas de carácter público y colectivo representan recursos esenciales que forman parte de un proyecto mayor de habilitación urbana, donde también se contemple el mejoramiento y estructuración de lo creado por los habitantes.

Tratándose de un proyecto a escala macro que se alimenta de la experiencia intermedia arrojada por la UPF-2, se plantea el crecimiento y la densificación —como acciones de intervención incorporadas al Plan Sectorial para Maracaibo—, junto a lo cual debe contemplarse el funcionamiento eficiente de las redes y servicios, cuantificando y ocupando espacios intersticiales que permitan realizar nuevos desarrollos e incorporar equipamientos y espacios públicos bajo criterios que atiendan tanto las deficiencias de la unidad a ser habilitada como las carencias existentes en sus bordes. La retroalimentación posible entre planes de distintas escalas muestra la flexibilidad que presenta la metodología abordada, cuyos ajustes continúan realizándose bajo el objetivo de mejorar los asentamientos existentes con miras a su verdadera habilitación ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BALDÓ, Josefina, y Federico VILLANUEVA.** 1997. "Mejoramiento integral de los barrios a través de la autogestión", en *Actas del Primer Seminario Internacional sobre Mejoramiento y Reordenamiento de Asentamientos Urbanos Precarios*, MEJORHAB (Caracas: CYTED), 148-156.

**BARROSO, Helen, y Francisco MUESTIELES.** 2000. "Del urbanismo de centro al urbanismo de borde: una estrategia de intervención para la periferia de Maracaibo", *AREA* 8, 55-64.

**CÁMARA INMOBILIARIA DE VENEZUELA.** 2002. "Algunas consideraciones de la Cámara Inmobiliaria de Venezuela sobre las leyes aprobadas recientemente por el Ejecutivo Nacional", en <http://camarainmobiliaria.org.ve/Consileyhab.htm>.

**CENTRO JACINTO LARA.** 1998. "Declaración La Voz del habitante", en *Actas del Primer Encuentro de Habitantes* (Barquisimeto, Venezuela).

**CONAVI** (Consejo Nacional de la Vivienda). 1996. *Enfoque de vivienda 1995*. Ministerio de Desarrollo Urbano. Venezuela. *Informe nacional* (Caracas: CONAVI).

**ECHEVERRÍA, Andrés.** 1995. "Los asentamientos irregulares en el proceso de urbanización de Maracaibo. La formación de la ciudad precaria" (Maracaibo: Instituto de la Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia, trabajo de ascenso, tomo I).

**ECHEVERRÍA, Andrés, y otros.** 1999. *Vivienda digna. Promoción de la ciudadanía plena como mecanismo de superación de la pobreza* (Maracaibo: Alcaldía de Maracaibo, CESAP, LUZ, Programa de Gestión para América Latina y el Caribe, mimeo).

**ECHEVERRÍA, Andrés, y Gustavo CHOURIO.** 2001. "Hacia una interpretación de la dinámica barrial en Maracaibo", *Revista Mexicana de Sociología* LXIII (1), 177-200.

**IFAD** (Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño). 2002. Unidad de Planificación Física 2, Maracaibo Norte (UPF-2). Proyecto en desarrollo bajo contrato Consejo Nacional de la Vivienda - Instituto de Desarrollo Social IDES - Universidad del Zulia, IFAD (subcontrato). Maracaibo, Venezuela.

**LOVERA, Alberto.** 1995. "Las formas de legitimación del espacio habitable. El caso de los barrios populares venezolanos", *Revista Mexicana de Sociología* LVII (1), 89-99.

**MINDUR** (Ministerio de Desarrollo Urbano). 1998. *Memoria y cuenta 1997*, vol. I (Caracas: MINDUR).

**PÉREZ, Tibisay.** 1998. "Convierten barrios en urbanizaciones", diario *El Universal* (Caracas) 6 marzo 1998, 4-1.

**SUCHAR, Ziva.** 1997. "Prototipo automatizado para generar alternativas de densificación para la ciudad de Maracaibo" (Maracaibo: Facultad de Arquitectura, Universidad del Zulia, trabajo especial de grado para optar al título de magister en Arquitectura, mención Computación).

**VILLANUEVA, Federico.** 1995. "Planificación física y diseño urbano para las zonas urbanas ocupadas por asentamientos auto producidos", en *La cuestión de los barrios*, comp. Bolívar y Baldó (Caracas: Monte Ávila).

## CURRICULUM

**CÉSAR CASTELLANO CALDERA** es arquitecto, egresado en 1991 de la Universidad del Zulia. Ganador de concurso (1995-1997) como becario docente adscrito al Departamento de Diseño Arquitectónico. Profesor agregado, miembro de la Unidad Docente Taller de Arquitectura Latinoamericana (1997-2002). Docente de pregrado a cargo de asignaturas y materias electivas pertenecientes al ciclo básico y ciclo formativo de la carrera (1996-2002). Magister en Arquitectura (2001). Ha obtenido reconocimiento como participante en investigación merecedora del Tercer Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1999, V Edición del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI). Premiado a nivel nacional en el Concurso del Beneficio Académico (CONABA), profesor meritorio Nivel III. Ha participado como investigador en proyectos financiados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), manteniéndose desde 1997 como investigador activo en la Sección Urbano Regional del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño (IFAD). Acreditado al Programa de Promoción del Investigador, PPI N° 5190 nivel candidato. Participa como profesional asistente al equipo de estructura urbana, perteneciente al proyecto Unidad de Planificación Física 2, realizado bajo financiamiento del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) mediante convenio entre el Instituto de Desarrollo Social y la Universidad del Zulia. Desde 1997 ha participado en calidad de ponente en eventos científicos de carácter nacional e internacional (Venezuela, Cuba, México, España, Argentina) y ha publicado artículos en textos y revistas arbitradas de reconocida trayectoria: Urbana (Venezuela) y Revista Interamericana de Planificación (Ecuador). Tiene artículos en proceso de arbitraje enviados a las revistas Espacio Abierto (Venezuela), y Ciudades (México).

**BELÉN GARCÍA** es economista, egresada en 1980 de la Universidad del Zulia (LUZ). Adscrita desde 1982 a la Sección Urbano Regional (SUR) del Instituto de Investigaciones IFAD. Postgrado en "Implementación y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo regional", dictado por el Centro Interamericano de Desarrollo Regional (CINDER), Maracaibo, Venezuela. Diplomada en 1987 como técnico urbanista en el Instituto de Administración Local (IEAL), Madrid. Realiza la escolaridad de estudios doctorales en la Universidad Complutense de Madrid en el período 1985-1986. Aspirante al doctorado en Ciencias, mención Urbanismo, en el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Ha participado como investigadora en proyectos financiados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES). Acreditada al Programa de Promoción del Investigador, PPI N° 5254 Nivel I. Ha dictado cursos como profesora invitada en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (1986). Profesora titular de la División

---

de Estudios para Graduados de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad del Zulia en los programas de Maestría en Gestión Urbana y en Vivienda. Participante en calidad de ponente en eventos científicos de carácter nacional e internacional (República Dominicana, México, España, Argentina). Ha publicado artículos en revistas arbitradas de impacto internacional: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Venezuela) y EURE (Chile). Tiene artículos en proceso de arbitraje enviados a las revistas Espacio Abierto (Venezuela), Ciudades (México) y CYTET (España). Ha sido árbitro de artículos en las revistas Urbana y LCEDES (Venezuela).

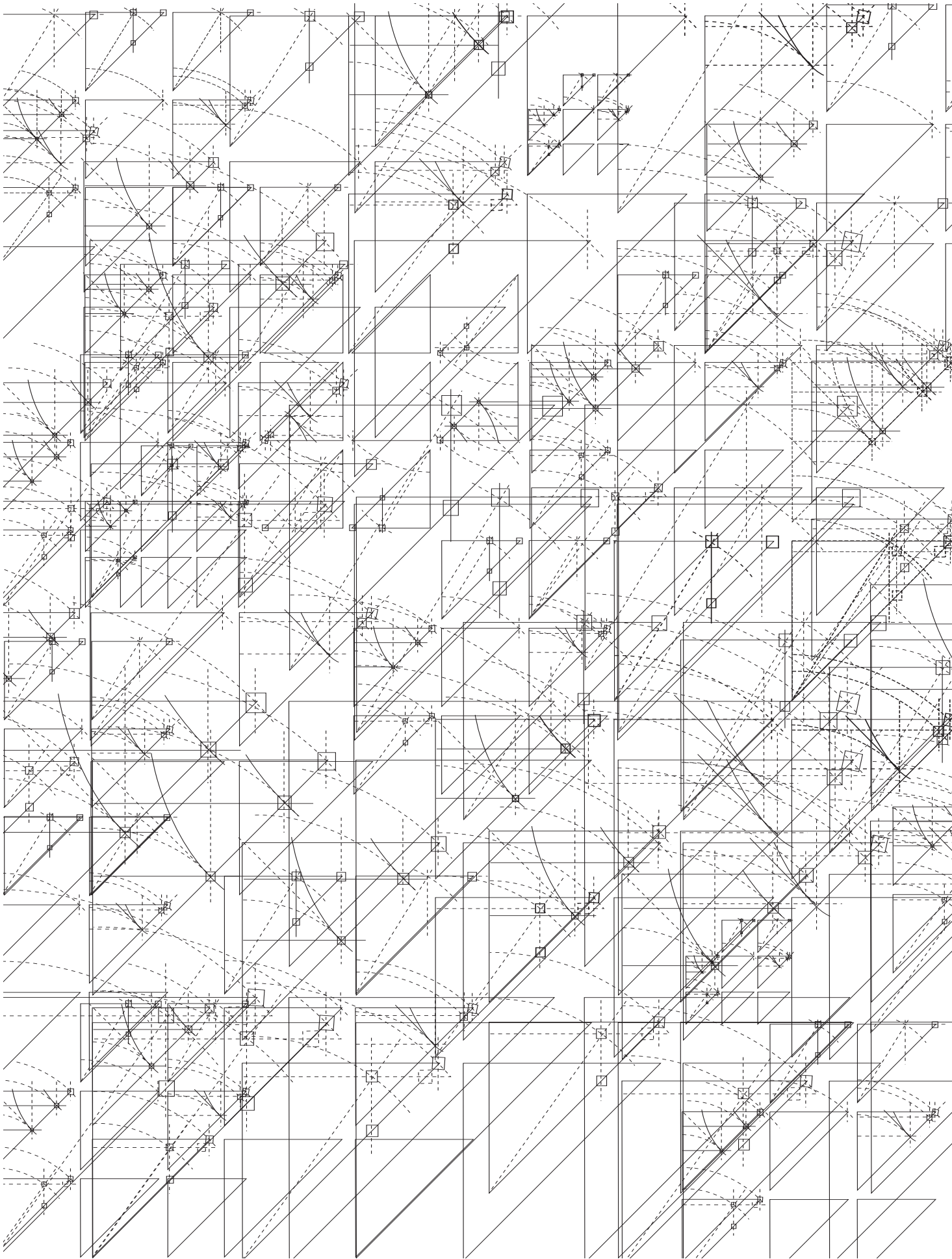
**CARMEN VELÁSQUEZ MAREA** es arquitecta, egresada en 1993 de la Universidad del Zulia (LUZ), magister en Arquitectura mención Taller de Arquitectura (1999). Aspirante al doctorado de Espacio Público, Arte y Sociedad, España. Profesora agregada de la asignatura Rehabilitación de Plazas, Departamento de Diseño Arquitectónico de la Facultad de Arquitectura y Diseño, LUZ. Investigadora en Sección Urbano Regional del Instituto del IFAD. Acreditada al Programa de Promoción del Investigador, PPI N° 4361, nivel candidato. Ha participado desde 1997 como investigador en proyectos financiados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES). Ha asistido en calidad de ponente a eventos científicos internacionales y ha publicado artículos en revistas arbitradas de reconocida trayectoria: Edificar (Venezuela), Sinopses (Brasil), AREA (Argentina) y Omnia (Venezuela). Tiene artículos en proceso de arbitraje enviados a las revistas Espacio Abierto (Venezuela) y Ciudades (México).

**TOMÁS PÉREZ VALECILLOS** es arquitecto, egresado en 1987 de la Universidad del Zulia. Ganador de concurso como becario docente adscrito al IFAD (1992). Profesor agregado. Docente de pregrado y posgrado a cargo de asignaturas y materias electivas pertenecientes al ciclo básico y ciclo formativo de la carrera (1999-2002). Ganador del tercer Premio Nacional de Investigación en Vivienda 1999, V Edición Consejo Nacional de la Vivienda. Premiado a nivel nacional en el Concurso del Beneficio Académico (CONABA), profesor meritorio Nivel III (2000). Coordinador del Programa Académico de Especialización y Maestría en Vivienda de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Arquitectura y Diseño, LUZ. Ha participado como investigador en proyectos de investigación financiados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), enmarcados en áreas del conocimiento sobre diseño urbano, manteniéndose como investigador activo y miembro de la Sección Urbano Regional del IFAD. Acreditado al Programa de Promoción del Investigador, PPI N° 3991, nivel candidato. Desde 1997 ha participado en calidad de ponente en eventos científicos de carácter nacional e internacional en Venezuela, Cuba, México, República Dominicana, Brasil, Estados Unidos y España. Ha publicado artículos en textos y

revistas arbitradas de reconocida trayectoria: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Venezuela), Revista Interamericana de Planificación (Ecuador), Urbana (Venezuela), Boletín del INVI (Chile). Tiene artículos en proceso de arbitraje enviados a las revistas Espacio Abierto (Venezuela) y Ciudades (México).

**Instituto de Investigaciones IFAD, Facultad de Arquitectura y Diseño**, Universidad del Zulia | Av. 16 y Calle 67, Núcleo Técnico, Edif. Jesús Garrillo, planta alta, Maracaibo, Venezuela

**Tel.:** [58-261] 759-8477. **Fax:** [58-261] 759-8503  
**E-mail:** ccastell@luz.ve





gestión ambiental  
gestión metropolitana  
cuestión ambiental urbana  
problemática jurisdiccional  
área metropolitana de Buenos Aires

*environmental management  
metropolitan management  
urban environmental issue  
jurisdictional problem  
metropolitan area of Buenos Aires*

> DAVID KULLOCK | PAULINA NABEL  
Universidad de Buenos Aires

## GESTIÓN AMBIENTAL METROPOLITANA: APORTES CONCEPTUALES Y APROXIMACIONES AL CASO DE BUENOS AIRES

El concepto de "gestión ambiental metropolitana" implica dos temáticas clave. Por una parte, la cuestión institucional que deviene de la multijurisdiccionalidad de las áreas metropolitanas. Por otra parte, la cuestión ambiental urbana, que remite a la concepción ambiental y a su aplicación a los fenómenos urbanos, caracterizados por ser los espacios con máximo nivel de transformación del medio natural. Este artículo recorre las formas básicas de abordaje de la cuestión institucional y de la cuestión ambiental. Como caso de estudio se presenta al área metropolitana de Buenos Aires, donde los simultáneos procesos de expansión urbana y de división jurisdiccional produjeron un fuerte incremento de la multijurisdiccionalidad, en tanto la adopción de formas de gestión metropolitana sólo se produce en forma fragmentaria y sectorial, cuando las temáticas alcanzan grados de criticidad importante.

*Metropolitan environmental management: conceptual contributions and approaches to the case of Buenos Aires*

*The concept of "urban environmental management" entails two key issues. On one hand there is an issue of institution that arises from the multi-jurisdictional governance of metropolitan areas. On the other hand there is an issue of the urban environment, which is a matter of the relationship of the environment to urban phenomena, characterized by spaces that have the maximum level of transformation to the natural environment. This article goes through the basic forms of approach to the institutional issue and the environmental issue. As a case study, we present the metropolitan area of Buenos Aires, where the simultaneous processes of urban expansion and jurisdictional division produced a large increase in the multiplicity of jurisdictions, and while the metropolitan management is done in only a fragmented and sectorial manner these issues reach critical importance.*

AREA Nº 12, agosto de 2006 © SI-FADU-UBA



## Introducción

Inmersos en el torbellino de una metrópolis de 12 millones de habitantes, como es Buenos Aires, y procurando aportar a la mejor calidad de vida de esa cuantía considerable de conciudadanos —una tercera parte de los argentinos— este documento procura esclarecer algunos aspectos concurrentes a dicho objetivo.

En primer término, nos referiremos a las características, condicionantes y potencialidades que presenta la gestión ambiental en el caso de aquellos grandes aglomerados que alcanzan dimensión metropolitana. Posteriormente veremos cómo se dan dichas cuestiones en el caso de Buenos Aires.

## Gestión ambiental

Utilizamos la expresión "gestión ambiental", pero, por ser su uso múltiple y poliséptico, se explicitará el sentido con el cual se la inviste en el presente documento.

En relación con el concepto de "gestión", nos referimos al mismo entendiendo por tal "al conjunto de actividades desarrolladas para el cumplimiento de un objetivo o conjunto de objetivos" (Kullock 2001).

Por ello es que no se opone al concepto de "planificación" sino que lo complementa, dado que el mismo es entendido como "las instancias de reflexión para la definición o redefinición de los objetivos y/o de los cursos de acción que deben desarrollarse para la cumplimentación de los mismos.

En este sentido constituye una fuente de alimentación de la gestión" (Kullock 2001). Con relación al uso que se le da al término "ambiental", es conveniente recordar los diversos desarrollos conceptuales que fue teniendo la cuestión, a partir de su ingreso en la agenda de las preocupaciones mundiales en la Conferencia de Estocolmo de 1972.

En términos generales, puede reconocerse un proceso de transformación, dado que desde "una posición reduccionista y biológico se fue pasando a una concepción amplia y compleja del ambiente que enfatiza la relación entre sociedad y el medio que le

sirve de base para su actividad existencial" (Coyula Cowley 1997).

La razón de ser de este tránsito estribó en la comprensión de que la antinomia *preservación versus desarrollo* planteada por las primeras concepciones ambientalistas no era tal, dado la cuasi imposibilidad de lograr preservación sin atender a las demandas sociales mínimas, y la recíproca incapacidad de alcanzar cualquier forma de desarrollo que no se atenga a la existencia de recursos y a los ciclos de los procesos naturales.

La introducción de estos conceptos en los procesos de adquisición de conocimiento requiere una conjunción de saberes que, además de los clásicos contenidos disciplinarios y de los recientes esfuerzos de articulación interdisciplinaria, demanda interpretaciones políticas sobre el rol y los distintos niveles de responsabilidad de los diversos actores sociales en la ocurrencia de las problemáticas ambientales, así como son distintos el signo y la magnitud de los efectos que sobre ellos causan dichas problemáticas.

Concordantemente, y en relación con la introducción de estos conceptos en la gestión, se formularon postulaciones tales como la del *ecodesarrollo*, caracterizado por "requerir modificaciones en la esfera de las actividades sociales, económicas, políticas educacionales, en las actitudes y formas de pensar y en la escala de valores .... [y] ... como resultado de todo lo antedicho, su indisoluble articulación con una Planificación del desarrollo que ha de ser transectorial y transdisciplinaria" (Sánchez 1981).

Veinte años después de Estocolmo, en la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992, se asiste a la postulación del *desarrollo sustentable*, que remarca el carácter intergeneracional que deben adoptar las formas de desarrollo.

En una postulación posterior de mayor amplitud, se plantea a la sustentabilidad como nuevo paradigma de desarrollo, el que se conforma como articulación de sustentabilidades referidas a lo ambiental, lo social, lo cultural, lo democrático y la ética (Guimaraes 1998).

## Las claves de la gestión ambiental metropolitana

A partir de las adscripciones conceptuales antedichas, podemos reconocer que concurren a definir y caracterizar a la gestión ambiental metropolitana dos cuestiones básicas, diferentes pero interrelacionadas.

Por una parte, la cuestión institucional, dado que las metrópolis, al extenderse sobre una diversidad de jurisdicciones políticas, presentan una dificultad innata de gestión integrada. Por otra parte, la cuestión ambiental urbana, la cual, si bien tiene los rasgos generales expuestos en el anterior acápite, presenta especificidades propias, por ser las ciudades los espacios geográficos de máxima modificación del medio natural.

### La cuestión institucional

Como señalan los estudios histórico-antropológicos, la historia del *homo sapiens* ha sido en casi toda su extensión una historia de trashumancia. Sólo desde hace unos 6.000 u 8.000 años, el descubrimiento de la capacidad de cultivar vegetales y domesticar animales permitió la emergencia de una nueva forma de organización productiva y social y, en consecuencia, del sedentarismo, como pauta predominante de asentamiento humano y social.

A su vez, durante este período, en tanto las actividades productivas primarias fueron el principal recurso de manutención social, también fueron predominantes las formas de asentamiento rural o, a lo sumo, en asentamientos de baja carga poblacional, destinados a las funciones emergentes de comercialización y artesanado.

Fue necesaria una nueva transformación productiva de alcances significativos —el desarrollo explosivo de las actividades manufactureras que comenzó a ocurrir a fines del siglo XVIII, conocido como Revolución industrial— para que las pautas de localización cambiaran y comenzase a ser geométrico el crecimiento de las ciudades que, siendo pioneras en este proceso, alcanzaron a tener grandes volúmenes de población en breves períodos.

En donde la Revolución industrial no fue pionera, pero sí hubo una definida comple-

mentariedad con dicha forma de desarrollo, se fueron produciendo crecimientos similares en cuanto a ritmos y resultados.

Este es el caso de Buenos Aires, cuando la Argentina decide abocarse a cumplir el rol de "granero del mundo" que desempeñó exitosamente durante varias décadas como proveedora de productos agropecuarios de los países industrializados.

Es este el momento en que, además de hablar de grandes ciudades, éstas comienzan a ser reconocidas y denominadas con el término "metrópolis".

Si bien el término "metrópolis" ha sido objeto de diversas conceptualizaciones, es casi universal que se reconozca en ellas tres rasgos comunes: ser cabecera nacional o regional, superar cuantías de población del orden del medio millón o el millón de habitantes y, como ya se ha señalado, extenderse sobre una diversidad de jurisdicciones político-administrativas.

Este último rasgo —la pérdida de correspondencia entre la unidad física y la unidad político jurisdiccional— es fuente inevitable de conflictos dado que los procesos metropolitanos significativos tienen por referencia a toda la extensión de la aglomeración, ya sea como antecedente de tales procesos o como espacio en el cual se expresan sus consecuencias, sean éstas positivas o negativas. Están incluidas en esta caracterización cuestiones tales como:

- > Los sistemas de vinculación (redes, nodos, servicios), ya que tienen precisamente por objetivo entrelazar a toda la aglomeración a efectos de facilitar que la población desarrolle actividades que comúnmente —y más aún en las grandes ciudades— no se localizan en la jurisdicción donde reside.
- > Los servicios de infraestructura en red (provisión de agua, energía eléctrica y gas, eliminación de excretas, etc.) que, por lógicas operativas y económicas, cubren a toda la ciudad, más allá de su fragmentación administrativa.
- > Todas las cuestiones directamente relacionadas con el medio natural: las formas de usufructo de los recursos y procesos (por ejemplo, uso del agua), la prevención de los riesgos (por ejemplo, inundaciones), la resolución de las situaciones

problemáticas (por ejemplo, casos de contaminación donde lo más habitual es que los efectos superen largamente los espacios jurisdiccionales de localización de los efectores).

Además, este último grupo de cuestiones obliga a considerar en todo proceso de gestión a los espacios o regiones naturales en los cuales están inscriptas las ciudades y metrópolis. Estos espacios, obviamente más extensos que las aglomeraciones en ellos contenidas, incrementan el carácter problemático que implica la fragmentación jurisdiccional.

### **La cuestión ambiental urbana**

Como ya se hizo mención, la cuestión ambiental a nivel de las aglomeraciones urbanas, además de presentar los rasgos generales de la cuestión ambiental, adquiere sus propias especificidades.

En el origen de ellas está el hecho de que las ciudades —más aún las metrópolis— son los sitios que presentan máximos niveles de transformación del medio natural original. Ello implica diversas cuestiones:

- > Por un lado, el alto grado de mediación de los procesos tecnológicos que se requieren para que pueda desarrollarse la vida social y los procesos productivos urbanos. Recordemos al respecto el inmediato y considerable caos que produce en una ciudad una interrupción generalizada o prolongada del suministro energético.
- > Por otra parte, la falsa ilusión que tiene el común de la gente respecto a que el vivir en ciudades independiza de los recursos y procesos naturales, lo cual requiere un proceso de concientización ambiental mucho mayor que el que demanda operar en espacios rurales o de asentamiento que, por su escala y proximidad al medio natural, otorga mayores posibilidades de percepción de las relaciones entre sociedad y naturaleza.

Aún cuando no es conveniente establecer primacías, es obvio reconocer que en las ciudades hay una fuerte presencia y peso de componentes culturales que tienen directa incidencia en la calidad de vida de la población, al igual que los componentes naturales. Quizás por esta circunstancia es que un recorrido por los estudios ambientales referidos a ámbitos urbanos, permite verificar "una ampliación de los contenidos incluidos bajo la denominación 'problemática ambiental', que comienzan a albergar muchas más cuestiones que aquellas en las cuales están directamente involucrados los recursos ecosistémicos,

tal como la preservación del patrimonio (cultural) y la calidad del medio construido en términos generales" (Kullock 2001).

Concordantemente con esto, un estudio realizado hacia finales de los años ochenta por el Subcomité MAB 11-Argentina, expresó que podemos identificar y agrupar a los problemas ambientales urbanos según 3 categorías:

- > Los que tienen origen exclusivamente en el subsistema natural y devienen en carencias, excesos o inadecuaciones inherentes al sitio de localización urbana: insuficiencia hídrica, insuficiencia de renovabilidad atmosférica, configuración topográfica inadecuada, sismicidad, deslizabilidad, inundabilidad, inadecuación del suelo y rigurosidad climática.
- > Los que tienen origen en la interrelación entre el subsistema natural y el construido, y devienen en la ineficiencia o insuficiencia de los procesos antrópicos implicados en el usufructo de los recursos naturales: contaminación hídrica, contaminación atmosférica, contaminación sonora, contaminación edáfica, anegabilidad, insuficiencia en la recarga de acuíferos, déficit en la provisión de agua y pérdida o degradación de áreas naturales valiosas.
- > Los que tienen origen en el subsistema construido y devienen de la inadecuación o insuficiencia de los procesos naturales y antrópicos implicados en la gestión social urbana: hacinamiento habitacional, precariedad habitacional, incompatibilidad de actividades, inadecuada provisión de equipamiento, falta de funcionalidad urbana, falta de amenidad urbana, inadecuado manejo del patrimonio cultural y carencias de identidad cultural.

Las dos postulaciones precedentes —la progresiva ampliación de los contenidos de lo considerado problemática ambiental urbana y la explícita categorización que realiza al respecto el documento del Subcomité MAB 11— permiten "suponer que no hay una problemática ambiental urbana por fuera de la problemática ambiental general, y [...] postular que lo ambiental en lo urbano no es una dimensión sino un enfoque transversal a todos sus contenidos", lo cual conduce a "encauzar el pensamiento ambiental a través de la planificación, vinculando conocimiento y acción" (Kullock 2001).

### **Las formas de abordaje de la gestión**

Reconocidas que fueron la cuestión institucional y la cuestión ambiental urbana como

componentes clave de la gestión ambiental metropolitana, en el presente punto se procurará identificar las principales formas en las cuales las mismas han sido y son abordadas.

### **Abordaje de la cuestión institucional**

La necesidad de superar la fragmentación política y administrativa que implica la multijurisdiccionalidad de las metrópolis, ha sido objeto de diversas postulaciones y menores resultados que lo deseable.

Esquemáticamente, pueden reconocerse tres formas básicas: unificación, delegación y concertación.

La *unificación* implica el reemplazo de los gobiernos locales, responsables de la gestión de fragmentos de la metrópolis, por un gobierno metropolitano que atiende toda su extensión. Si bien es la forma más simple de resolver la cuestión, su viabilidad es prácticamente nula; en especial, por los aspectos políticos implicados. Cabe considerar que toda jurisdicción política implica espacios y poderes que, más allá de la mayor o menor legitimidad y eficacia con que sean detentados y ejercidos, tienen alto grado de inercia y mínimas posibilidades de desaparición. Por otra parte, además de las dificultades de eliminación, existe el riesgo que deviene de crear una nueva instancia con gran poder sobre el resto del territorio. Por ejemplo, en el caso del área metropolitana de Buenos Aires, se estaría creando una unidad política que, en el 1% de la extensión del país, contendría al 33% de su población y a un porcentaje aún mayor de su peso social, económico, cultural y político, lo que constituiría una situación inequitativa e inadmisibles por parte de las 23 jurisdicciones restantes.

La *delegación* consiste en la entrega, por parte de los gobiernos locales, de parte de las atribuciones que tienen originalmente. Consecuentemente, no implica la desaparición de los gobiernos locales, pero sí la aparición de un nuevo espacio institucional de jurisdicción metropolitana que, por delegación, recibe atribuciones para atender ciertas cuestiones de escala metropolitana. Esta forma de resolución puede adoptar distintos alcances, según abarque todas las cuestiones que requieren gestión metropolitana o sólo

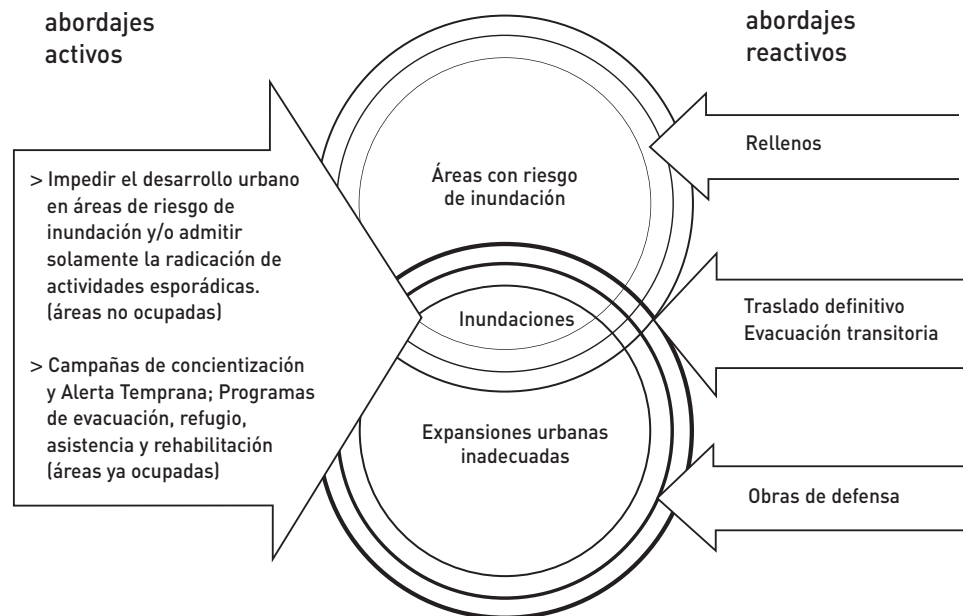
alguna o algunas de ellas. Además, la delegación puede ser plena o restringida, permanente o transitoria. La alternativa de delegación en conjunto de todas las cuestiones metropolitanas tiene dos inconvenientes. Por una parte, le resta muchas funciones y poder a los gobiernos locales, lo cual minimiza su factibilidad política. Por otra parte, si la delegación total se da en un único espacio institucional metropolitano, se estaría creando una nueva unidad con sumo poder y complejidad. Esto conduce a suponer que sería más razonable operar con delegaciones parciales referidas a las cuestiones metropolitanas más estratégicas, efectuadas en una serie de unidades especializadas en grandes temas. Si bien esta fragmentación de gestión metropolitana le otorga mayor viabilidad política a la alternativa, para que la misma fuese eficaz requeriría la simultánea creación de mecanismos de articulación que garantizaran la convergencia de objetivos y estrategias.

La *concertación* consiste en la creación de espacios de debate, consenso y articulación de todos los niveles y figuras institucionales implicados en la gestión metropolitana, a efectos de acordar sobre las políticas que seguirían conduciendo cada una de ellos, pero con el resguardo de haber logrado y comprometido la congruencia de fines y métodos. La mayor o menor posibilidad de resultados de esta forma depende del carácter vinculatorio o facultativo que se le otorgue a lo acordado en los espacios de concertación y, por lo tanto, de la adopción efectiva de los consensos alcanzados.

Cabe destacar finalmente que muchas veces la decisión de adoptar alguna de estas formas y alternativas no sólo surge de la libre decisión de las jurisdicciones territoriales inmediatas (gobiernos locales). Muchas veces resulta de la decisión de autoridades de nivel superior (provinciales, nacionales), sea ésta asumida de acuerdo a normas legales o al mayor peso político que tal autoridad detenta.

### **Abordajes de la cuestión ambiental**

Los abordajes de la cuestión ambiental recorren un camino de transformaciones acorde con los cambios de percepción de la misma ya presentados, los que, como ya se expresa-



**Figura 1**  
Abordajes en el caso de problemas ambientales con origen en el subsistema natural. El caso de la inundabilidad.  
Fuente: AABA, elaboración propia.

ra, consistieron en el pasaje de una posición reduccionista y biologicista a una concepción amplia y compleja del ambiente que enfatiza la relación entre la sociedad y el medio que le sirve de base para su actividad existencial (Coyula Cowley 1997).

Correlativamente, se fue pasando de un *paradigma reactivo* que abogaba por la implementación de políticas ambientales que contrarrestaran las políticas públicas y las acciones privadas consideradas disfuncionales, a un *paradigma activo* que propugna la introducción de la concepción ambiental en todas las políticas públicas y en todo el accionar del sector privado que tenga vinculación con aspectos y procesos ambientales, tal que los mismos sean adecuados desde sus orígenes. En dicho sentido se va pasando de postulaciones sobre el control de la producción y del consumo a propuestas sobre la adopción de nuevas conductas de producción (producción limpia) y de consumo (consumo responsable); de centrar las acciones en la morigeración de los efectos negativos a centrar las acciones en la prevención de los mismos; de enfatizar en la evaluación puntual a enfatizar en el ordenamiento general.

Esta concepción, además de la prevalencia de lo preventivo, incluye la adecuada utilización de las potencialidades ambientales; o sea que el ambiente deja de ser un tesoro a cuidar y pasa a ser un tesoro a utilizar inteligentemente dentro de marcos de sustentabilidad, en pro de objetivos sociales consensuados y dirigidos al logro de mejores y más equitativos niveles de calidad de vida.

Llevado al extremo, el éxito de la concep-

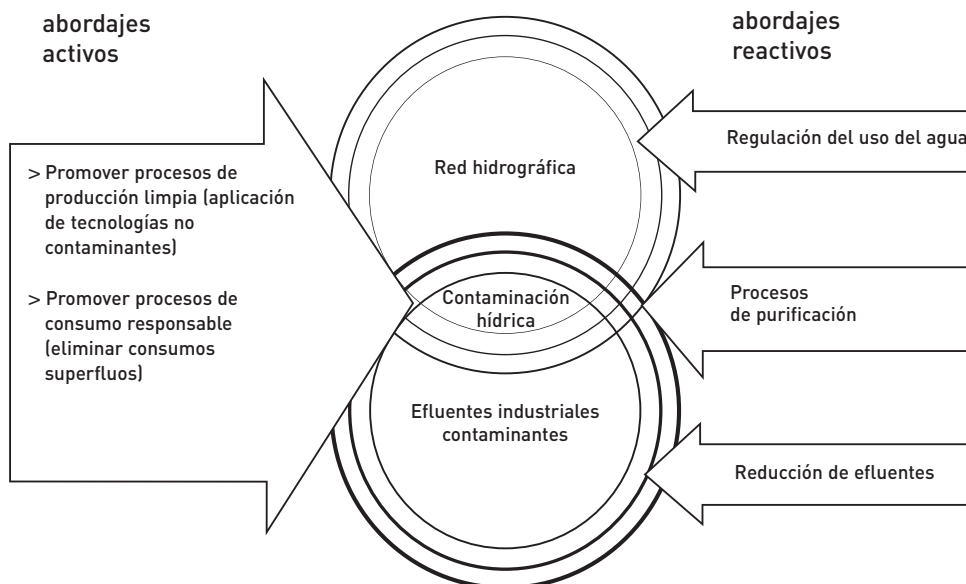
ción ambiental debería consistir en la no-necesidad de políticas ambientales, como resultado de la eficaz introducción del enfoque ambiental en todas las políticas públicas y en todo el accionar del sector privado.

Para mejor ilustración de estos distintos abordajes, se presenta una serie de ejemplos en relación con las tres categorías de problemas ambientales formuladas por el Subcomité MAB 11-Argentina, antes presentadas.

La Figura 1 presenta como ejemplo de la primera categoría de problemas (los originados exclusivamente en el subsistema natural) a la inundabilidad, como resultado de la expansión urbana sobre áreas con riesgo de inundación. Como respuestas desde un abordaje reactivo, se pueden mencionar la realización de rellenos en las áreas bajas (que implica modificaciones del medio costosas y que generalmente devienen negativas), la realización de obras de defensa en los perímetros de las expansiones inadecuadas (que implican altos costos de ejecución y de mantenimiento) y el recurrir a traslados definitivos o a evacuaciones transitorias cuando ocurre la inundación (soluciones ambas de altos costos sociales).

Como abordaje activo se presenta, para los casos en que la ocupación aún no se ha producido, la adopción de regulaciones urbanísticas sobre la ocupación del área, tal que la misma no reciba ocupación permanente de población y actividades, y se evite tener que recurrir a soluciones de alto costo social y económico.

Como abordaje activo de segunda instancia, en el caso de haberse efectivizado ocupaciones en el área, se presenta la realización de



actividades de concientización y alerta temprana a desarrollar en forma permanente, con el fin de minimizar la magnitud de las posibles afectaciones.

La Figura 2, como ejemplo de la segunda categoría de problemas (los originados en la interacción entre el subsistema natural y el construido), presenta el caso de la contaminación hídrica producida por efluentes industriales sobre una red hidrográfica.

Como ejemplos de abordajes reactivos se enuncian la adopción de políticas de reducción de contaminantes sobre la actividad productora de los mismos (generalmente de difícil control y resultados discretos), el dictado de regulaciones sobre el uso del recurso hídrico receptor y diseminador de la contaminación (también de difícil implementación) y la adopción de procesos de purificación de las aguas contaminadas (que insuermen costos importantes).

Como abordajes activos dirigidos a la más plena eliminación de la contaminación de tal origen, se menciona la promoción de los procesos de producción limpia que eviten la producción de efluentes polucionados por la adopción de tecnologías no contaminantes, así como la promoción de procesos de consumo responsable tal que se evite el consumo superfluo y se opte por la utilización de productos que son resultado de procesos no contaminantes.

La Figura 3, como ejemplo de la tercera categoría de problemas (aquellos con origen en el subsistema construido y que devienen de una gestión social inadecuada) presenta el caso de la precariedad habitacional como

emergente de la presencia de población de escasos recursos y de la ausencia de producción de viviendas económicas.

Como ejemplos de abordajes reactivos se presentan el desarrollo de políticas asistenciales para con la población (que sólo alcanzan para asegurar la subsistencia, pero no para acceder a bienes duraderos como es la vivienda), la producción de vivienda social por parte del Estado (forma de operación loable, pero que nunca llega a ser suficiente para cubrir el déficit) y la realización de mejoras en las viviendas precarias (las que cubren muy parcialmente el problema).

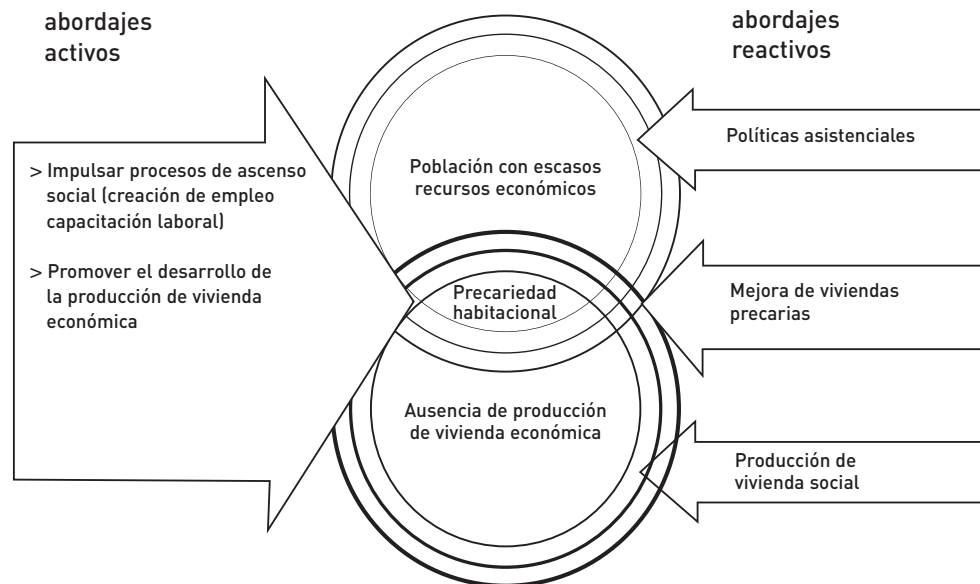
Como abordajes activos dirigidos a la más amplia disminución del problema se presenta, por una parte, el impulso a procesos sociales ascendentes (creación de empleo, capacitación laboral) y, por otra parte, la promoción a la producción de viviendas económicas, orientados ambos a disminuir la magnitud de la población afectada.

Una síntesis de los ejemplos presentados nos permite verificar que, en términos generales, las postulaciones reactivas, además de ser muchas veces de altos costos sociales y económicos, son de corto alcance, dado que se dirigen preferentemente a atender los resultados problemáticos de los procesos.

En contraposición, las políticas activas se dirigen preferentemente a la razón de ser de los problemas, procurando que los mismos no se desencadenen o, al menos, que sean de menor escala y criticidad.

No escapa a esta apreciación que las postulaciones activas no son de fácil viabilidad, pero tampoco las reactivas son de alta factibilidad.

Figura 2  
Abordajes en el caso de problemas ambientales originados en la interacción entre el subsistema natural y el construido. El caso de la contaminación hídrica de origen industrial.  
Fuente: AABA, elaboración propia.



**Figura 3**  
Abordajes en el caso de problemas ambientales con origen en el subsistema construido. El caso de la precariedad habitacional. Fuente: AABA, elaboración propia.

De todas formas, cabe señalar que la gestión no se presenta según un cuadro dicotomizado, tal como podría dar a entender una tajante división entre políticas reactivas y políticas activas. Por el contrario, cursa un proceso de transformación que parte de las primeras, reconociendo en ellas una funcionalidad restringida pero que es muchas veces la única posible, y se dirige hacia las segundas que, aún cuando no sean fáciles de implementar, deben constituir imágenes objetivo de las formas hacia las cuales debe concurrir la gestión.

### El caso de Buenos Aires

Buenos Aires, hoy día potente metrópolis latinoamericana, comenzó su historia (1580) siendo un simple destacamento de salvaguarda de la soberanía hispánica frente a las pretensiones expansivas de la corona portuguesa. Los primeros 200 años de su historia asisten a un lento pasaje desde el inicial rol militar al de cabecera de virreinato (1776) con relativo desarrollo de actividades ganaderas en su entorno y mercantiles a través de su puerto. Durante el último tramo colonial (1776-1810) y los primeros años de vida independiente signados por la desunión y las luchas internas (1810-1852), la ciudad crece despañosamente al ritmo de las actividades mencionadas, alcanzando en 1852, momento en el cual el país comienza a institucionalizarse como estado organizado, una población de 76.000 habitantes.

Pocos años después, habiendo asumido la Argentina el rol agroexportador, Buenos Aires se torna puerto y cerebro de la pampa

húmeda, región altamente propicia para la explotación agropecuaria por sus características ecológicas y climáticas.

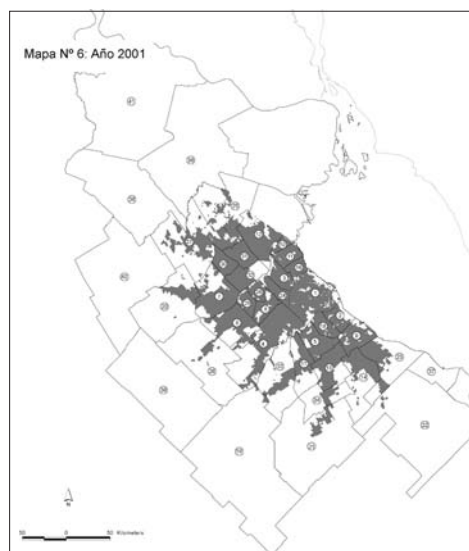
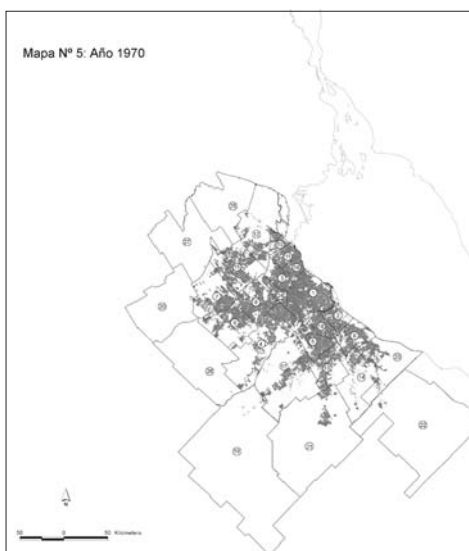
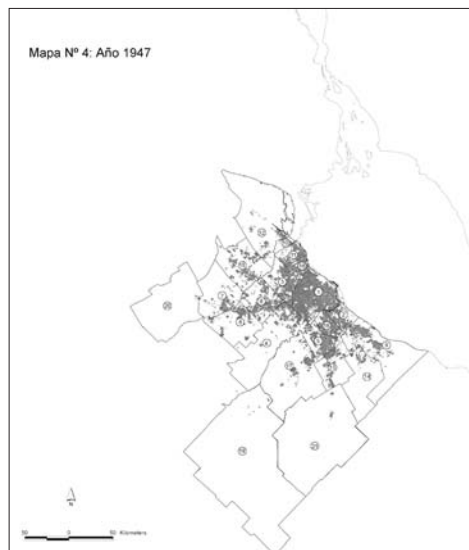
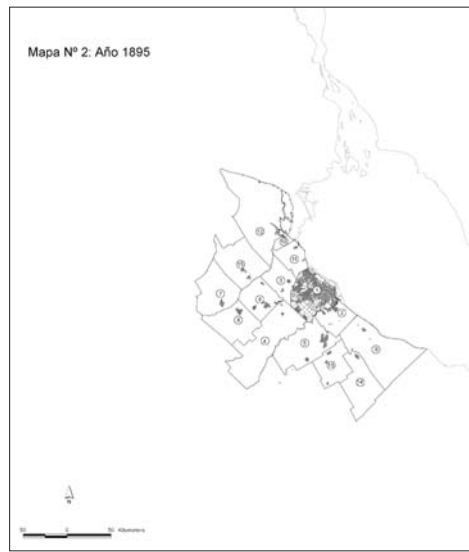
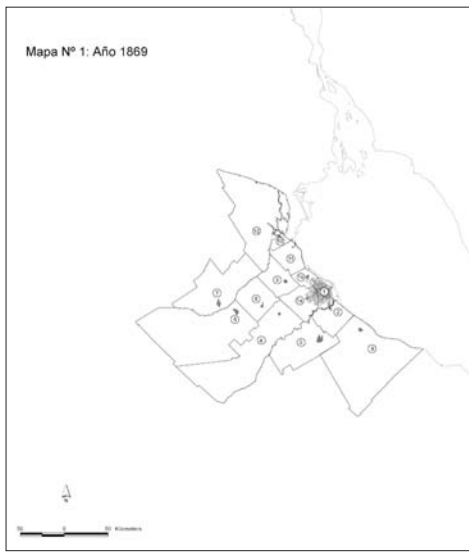
Es así que en 1914, sólo 62 años más tarde, momento de máximo esplendor en cuanto al rol ejercido, Buenos Aires tiene 1,5 millones de habitantes. La ciudad ha multiplicado por veinte su población, merced a una promocionada apertura de sus fronteras a la inmigración, y es a partir de estos momentos en que comienza a adquirir importancia la cuestión institucional.

El cuadro, los diagramas de barras y los mapas que acompañan ilustran la progresiva multiplicidad jurisdiccional, según un recorrido que se inicia en 1869 (primer Censo Nacional) y hace etapas en relación con los posteriores Censos de 1895, 1914, 1947, 1970 y 2001 (Figuras 4, 5 y 6).

Los mapas (Figura 4) nos permiten cotejar la matriz jurisdiccional de cada uno de estos años con las respectivas áreas urbanas, las que se presentan de dos maneras distintas: por una parte, la ciudad central que en progresiva expansión se va haciendo metrópolis; por otra parte, las localidades de la región inmediata que paulatinamente pasan a ser incorporadas por la gran ciudad, según lo que se denomina proceso de conurbación. En tanto la mancha crece por expansión territorial, la matriz jurisdiccional sufre diversas fragmentaciones con la finalidad de acotar la cuantía de población comprendida por cada gobierno local.<sup>1</sup>

La intersección de ambos procesos da por resultado el incremento del número de unidades políticas comprendidas en la metrópolis. Según refleja el cuadro y los diagramas (Figuras 5 y 6), el número de jurisdicciones

1. La única, oportuna e inicial excepción fue en 1887 la anexión de Flores y Belgrano al entonces Municipio de Buenos Aires, que hace que la aglomeración pase de 4 jurisdicciones en 1869 a 2 en 1895.



**Figura 4:**  
 Multiplicidad jurisdiccional del área metropolitana de Buenos Aires.  
 Referencias: 1. Buenos Aires; 1a. San José de Flores; 1b. Belgrano; 2. Avellaneda [Barracas al Sur en 1895]; 3. General San Martín; 4. La Matanza; 5. Lomas de Zamora (La Paz en 1895); 6. Merlo; 7. Moreno; 8. Morón; 9. Quilmes; 10. San Fernando; 11. San Isidro; 12. Tigre [Las Conchas hasta 1947]; 13. Almirante Brown; 14. Florencio Varela; 15. General Sarmiento (se fragmenta luego de 1991); 16. Vicente López; 17. Esteban Echeverría; 18. Lanús; 19. Cañuelas; 20. General Rodríguez; 21. San Vicente; 22. La Plata; 23. Berazategui; 24. Tres de Febrero; 25. Escobar; 26. Marcos Paz; 27. Pilar; 28. Hurlingham; 29. Ituzaingó; 30. José C. Paz; 31. Malvinas Argentinas; 32. San Miguel; 33. Ezeiza; 34. Presidente Perón; 35. Berisso; 36. Campana; 37. Ensenada; 38. Exaltación de la Cruz; 39. General Las Heras; 40. Luján; 41. Zárate.  
 Fuente: AABA, elaboración propia a partir de datos del INDEC.



de la aglomeración<sup>2</sup> crece geoméricamente. De las dos jurisdicciones del año 1895 llega a las 33 jurisdicciones del año 2001, incorporando territorios al continuo urbano, tal que de los escasos 10 km que separaban al centro de Buenos Aires de los límites urbanos en 1869, se llega a los 50-60 km que separan al mismo centro de los bordes de la aglomeración actual, cualquiera sea la dirección en que la misma se considere.

Contrariamente, el número de jurisdicciones de la región inmediata<sup>3</sup> registra primero una disminución (de las 10 de 1869 y las 13 de 1895, se pasa a las 3 de 1970) y luego un crecimiento (7 en 2001).

El proceso de disminución puede interpretarse como la caída de la posibilidad de supervivencia autónoma de las localidades exentas o, recíprocamente, por la fuerza arrolladora que va tomando la expansión de la ciudad central. A su vez, el reciente incremento (de 3 en 1970 a 7 en 2001) está señalando el efecto disparador de las autopistas de penetración al centro de la ciudad, que permite la existencia de localidades funcionalmente integradas, aunque estén ubicadas a una distancia del orden de los 100 km. del centro de la aglomeración madre.

Igual interpretación puede atribuirse a la variación del número total de jurisdicciones incluidas en la aglomeración y en la región inmediata. La cantidad inicial (14 en 1869) poco cambia en 1895 y en 1914 (pasa a 15 y luego a 17). Comienza a aumentar en los dos períodos subsiguientes (son 21 en 1947 y 27 en 1970), pero es en el período 1970-2001 cuando se registra un incremento significativo y llegan a ser 40 las jurisdicciones implicadas. En tanto el avance de la multiplicidad jurisdiccional torna más necesario instalar formas de gestión metropolitana, las dinámicas de cambio urbano producen efectos similares. Una ciudad donde las actividades están cada vez más interconectadas, con creciente necesidad de servicios de infraestructura por redes, con mayor nivel de riesgos y problemas ambientales, mayor percepción de los mismos e incremento de las demandas sociales por su resolución, entre otros fenómenos, tornan imprescindible el desarrollo de formas de gestión metropolitana.

El análisis de las respuestas que se fueron dando o intentando dar a esta demanda guarda correspondencia con la entidad que tiene la aglomeración metropolitana.

La metrópolis presenta la paradoja común a toda área metropolitana. Por una parte, la indudable realidad de su unicidad espacial que, incluso, sobrepasa los límites físicos de la propia aglomeración en muchas de sus

implicancias funcionales.<sup>4</sup> Por otra parte, la no existencia de una unidad política que la contenga sino, por el contrario, la presencia de un conglomerado de unidades, las cuales, en muchos casos, se corresponden con las antiguas localidades exentas que Buenos Aires fue conurbando en su proceso de expansión.

Ello condiciona la existencia de una dualidad de percepciones, intereses e identidades. Por un lado, la referida al territorio inmediato, que puede estar mejor o peor representada por el gobierno local; por otro lado, la de la metrópolis en su conjunto, probablemente mucho menos fuerte que la anterior para la mayoría de sus habitantes.

Es por ello que la necesidad de gestión metropolitana es, básicamente, una percepción propia de la lógica técnica, poco transferible al común de la gente; incluso a los estamentos políticos.

Esta caracterización tiene un campo de excepciones o, al menos, de circunstancias en las cuales lo metropolitano termina siendo reconocido como realidad y como requerimiento de gestión. Nos referimos a las situaciones problemáticas generalizadas (grandes inundaciones, carencias de servicios, etc.) que, cuando se desencadenan, permiten percibir con mucha mayor nitidez la necesidad de consideración y gestión integral; en especial, a los políticos.

La historia de los intentos de gestión metropolitana en Buenos Aires refleja bastante fielmente la caracterización anterior.

En cuanto a intentos de consideración integral de la aglomeración, puede registrarse al AMBA, acuerdo suscripto en 1984 por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, al que adhirió en 1986 el Gobierno Nacional. Tuvo escasa efectividad dado que, al no contar con atribuciones ejecutivas, sólo se limitó a formular recomendaciones (Pérez 1994).

El AMBA fue antecedente del CONAMBA, espacio creado dentro de la Presidencia de la Nación en 1987. Se propuso instalar formas de concertación como método de gestión metropolitana, pero, al igual que el anterior, no llegó a adquirir trascendencia y fue prácticamente disuelto en oportunidad del cambio presidencial de 1989.

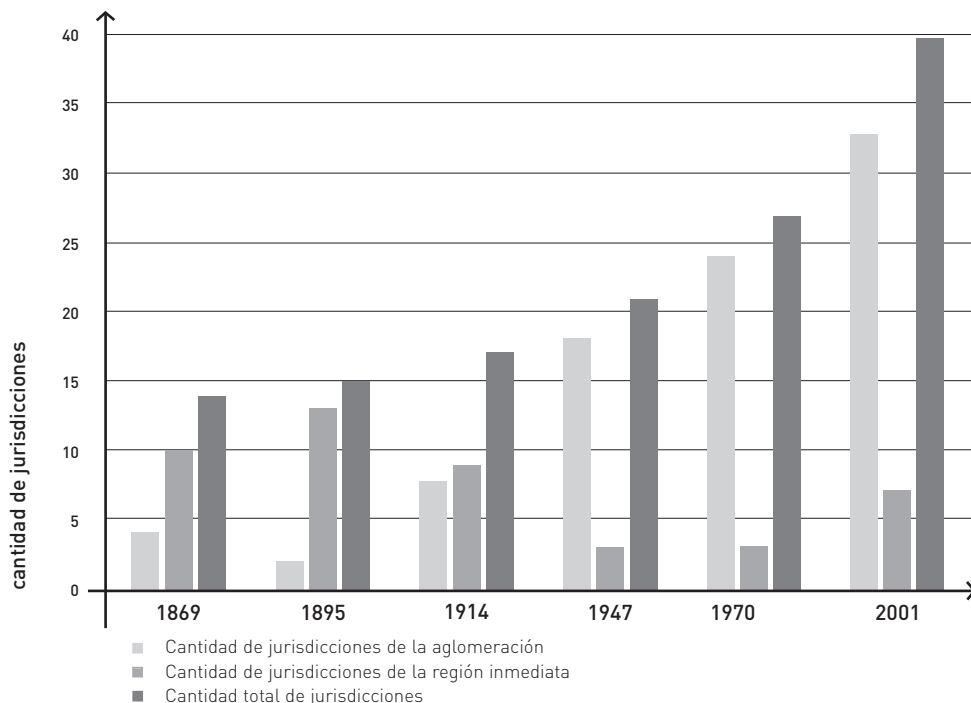
Con posterioridad se han producido otros convenios entre los poderes ejecutivos de la ciudad y la provincia, y también entre los legislativos de ambas jurisdicciones, pero no han sobrepasado el nivel de las buenas intenciones.

Este reiterado fracaso de instalar instancias de gestión metropolitana poco intrusivas ins-

2. Se denomina "aglomeración" al continuo urbano que se extiende desde el trazado original de Buenos Aires en distintas direcciones, siguiendo fundamentalmente el sentido de los ferrocarriles primero, de los caminos luego y, finalmente, de las autopistas.

3. Consideramos "región inmediata" a las jurisdicciones que rodean a la aglomeración y que registran asentamientos urbanos menores no incluidos en la aglomeración metropolitana, pero que presentan fuertes lazos de vinculación con la misma.

4. Ya vimos como comienzan a ser consideradas parte de la región metropolitana, ciudades exentas que están a distancias del orden de los 100 km del centro de la ciudad madre.



titucionalmente (dado que promueven formas de concertación) pero amplias en cuanto a las temáticas implicadas, tiene vinculación con la debilidad de percepción de lo metropolitano a que se hacía referencia en párrafos anteriores.

Contrariamente, cuando ciertos problemas se tornaron críticos, se operó una descentralización sectorial a través de la creación de unidades técnica y ejecutivamente autónomas (Pérez 1994).

Entran en esta familia de resoluciones los servicios de agua y desagües (creación de Obras Sanitarias de la Nación en 1912), los servicios de provisión de energía eléctrica (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires en la década del cincuenta) y, más recientemente, la recolección y disposición de los residuos domiciliarios (CEAMSE) y el abastecimiento de productos alimenticios perecederos (Mercado Central).

Muchas de estas creaciones se originaron a partir de decisiones centralizadas (tomadas por la Nación) o, a lo sumo, con acuerdo de los otros niveles políticos jerárquicos

(Provincia de Buenos Aires y Municipalidad o Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), con prescindencia de la participación o consulta a los gobiernos locales.

A pesar de lo perfectible que pudieran haber sido los procesos y los espacios de gestión creados, es necesario destacar que cuando los problemas se hicieron críticos, la lógica técnica (instalación, operación, etc.) y económica de los servicios a prestar o de los problemas a resolver, terminó por imponerse a la inercia y resistencia al cambio de la fragmentación institucional, y se adoptaron formas de gestión de escala metropolitana. Esto último verifica lo antes expresado, acerca de que cuando los problemas se tornan críticos, se percibe mucho más la necesidad de consideración y gestión metropolitana y se actúa en consecuencia.

Para terminar, y procurando mirar hacia el futuro de la gestión metropolitana de Buenos Aires con intención de perfeccionar las formas y estrategias de actuación sobre la misma, es oportuno registrar que, si bien la escasa percepción metropolitana está en la

Figura 5  
Evolución de las jurisdicciones metropolitanas entre 1869 y 2001. Fuente: AABA, elaboración propia a partir de datos del INDEC.

**Figura 6**  
Evolución de las jurisdicciones metropolitanas entre 1869 y 2001.

Fuente: AABA elaboración propia a partir de datos del INDEC.

Jurisdicciones metropolitanas					
Aglomeración			Región inmediata		
Año	Cantidad	Denominación	Cantidad	Denominación	Total
1869	4	Buenos Aires, Belgrano y Avellaneda (Barracas al Sur)	10	Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Tigre (Las Conchas)	14
1895	2	Los anteriores menos Flores y Belgrano (incorporadas a Buenos Aires)	13	Las anteriores Más: Almirante Brown (div. Quilmes y San Vicente), F. Varela (div. Quilmes) y Gral. Sarmiento (div. Moreno y Pilar)	15
1914	8	Las anteriores Más: Almirante Brown, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón y Vte. López (div. San Isidro)	9	Las anteriores Más: E. Echeverría (div. Lomas de Zamora y San Vicente) Menos: Almt. Brown, Gral. San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora y Morón	17
1947	18	Las anteriores Más: E. Echeverría, F. Varela, Gral. Sarmiento, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre y Lanús (div. Avellaneda; antes 4 de Junio)	3	Las anteriores Más: Cañuelas, Gral. Rodríguez y San Vicente Menos: E. Echeverría, F. Varela, Gral. Sarmiento, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Tigre	21
1970	24	Las anteriores Más: Cañuelas, Gral. Rodríguez, La Plata, San Vicente, Berazategui, (div. Quilmes) y Tres de Febrero (div. Gral. San Martín)	3	Las anteriores Más: Escobar, Marcos Paz y Pilar Menos: Cañuelas, Gral. Rodríguez y San Vicente	27
2001	33	Las anteriores Más: Escobar, Marcos Paz, Pilar Hurlingham e Ituzaingó (div. Morón), José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel (reemplazan a Gral. Sarmiento), Ezeiza (div. E. Echeverría) y Pte. Perón (div. San Vicente y otros)	7	Las anteriores Más: Berisso, Campana, Ensenada, Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, Luján y Zárate Menos: Escobar, Marcos Paz, Pilar	40

base de sus dificultades de implementación, también es cierto que en tanto la metrópolis "es una base objetiva de la existencia social, es susceptible de ser objeto de un proyecto social y, aún, político" (Pérez 1994). En dicho sentido la gestión metropolitana es mucho más que un reto técnico, es un desafío que implica a todos los responsables de la calidad de vida de sus 12 millones de habitantes ■

#### *Agradecimiento*

Los autores manifiestan su agradecimiento al arquitecto Federico Collado, quien ha elaborado el material cartográfico que se presenta, en el contexto de la investigación "Atlas ambiental de Buenos Aires" (Proyecto PID 20000/154, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica).

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**COYULA COWLEY, Mario.** 1997. "Ambiente, población y desarrollo en un mundo en urbanización", *Revista Interamericana de Planificación* 115-116 [Cuenca, Ecuador, Sociedad Interamericana de Planificación], 33-63.

**GUIMARAES, Roberto P.** 1998. "Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo", *Revista Interamericana de Planificación* 117-118 [Cuenca, Ecuador, Sociedad Interamericana de Planificación], 7-29.

**KULLOCK, David.** 2001. "Problemática, tipos y campos de gestión ambiental urbana", ponencia en las Primeras Jornadas Regionales de Gestión Local Sustentable [Buenos Aires: Ministerio del Interior, Secretaría de Desarrollo Sustentable y Universidad Blas Pascal].

**PÍREZ, Pedro.** 1994. *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad* [Buenos Aires: Centro Editor de América Latina].

**SÁNCHEZ, Vicente.** 1981. "Notas para una delimitación conceptual del ecodesarrollo", *Revista Interamericana de Planificación* 57 [México, Sociedad Interamericana de Planificación], 59-72.

## CURRICULUM

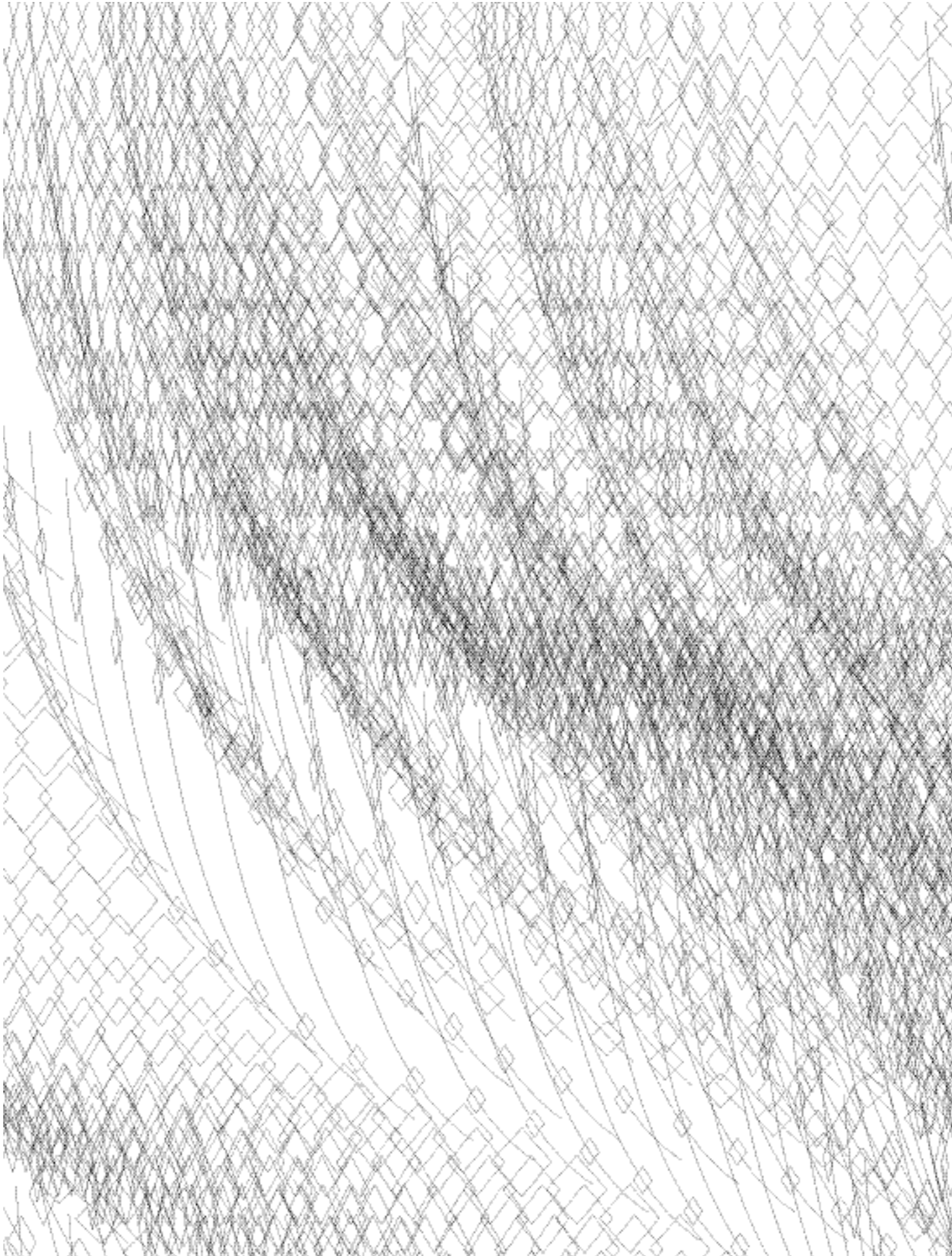
**DAVID KULLOCK** es arquitecto y planificador urbano y regional, graduado en la Universidad de Buenos Aires. Desarrolla actividades de docencia, investigación y gestión en cuestiones urbanas, ambientales y habitacionales, habiendo publicado diversos trabajos sobre dichos temas en el país y en el exterior. Actualmente es Consejero del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y dirige la Maestría en Planificación Urbana y Regional (PROPUR) y el Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHAM) en la FADU-UBA. Es codirector del proyecto "Atlas ambiental de Buenos Aires", sostenido por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el CONICET y la Universidad de Buenos Aires, en cuyo ámbito se elaboró el presente trabajo.

**PAULINA NABEL** se ha doctorado en ciencias geológicas en la Universidad de Buenos Aires y es miembro de la carrera de investigador científico del CONICET. Ha iniciado los trabajos magnetoestratigráficos y de magnetismo ambiental de los sedimentos pampeanos en nuestro país y gradualmente se ha involucrado en las investigaciones referidas al cambio global y a la geología urbana, produciendo numerosas publicaciones científicas. Asimismo ha desarrollado y realiza tareas editoriales que incluyen la publicación de catálogos temáticos, boletines (de la Asociación Geológica y del CADINQUA), simposios de cambio global, la Revista de Cuaternario y Ciencias Ambientales, libros y la revista Ciencia Hoy. Dirige el Laboratorio de Geología del Cuaternario y el Centro de Integración Geoespacial del Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia. Ha presidido el Comité Argentino de Investigaciones del Cuaternario (CADINQUA), y participado de las comisiones directivas de la Asociación Geológica Argentina y del Museo Argentino de Ciencias Naturales. Es directora de la investigación "Atlas ambiental de Buenos Aires", sostenida por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el CONICET y la Universidad de Buenos Aires, en cuyo ámbito se elaboró el presente trabajo.

**Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHAM)  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**

Universidad de Buenos Aires | Ciudad Universitaria Pab. 3, piso 4  
C1428BFA Buenos Aires, Argentina

**E-mail:** dkullo@fadu.uba.ar





espacios verdes  
naturación  
ciudad de Buenos Aires

*green spaces  
naturation  
Buenos Aires city*

> GUSTAVO NIZZERO | EDUARDO SIERRA |  
SILVIA PÉREZ  
Universidad de Buenos Aires

## LAS ESTRATEGIAS DE NATURACIÓN DE SUPERFICIES INERTES: UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA EL PROBLEMA DE LA FALTA DE ESPACIOS VERDES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La ciudad de Buenos Aires adolece de una marcada carencia de espacios verdes, producida por más de seis décadas de crecimiento poblacional y edilicio. Esta carencia provoca pérdida de confort e higiene ambiental. Al no resultar fácil incorporar nuevos espacios verdes, se plantea la necesidad de incorporar vegetación sustentable en espacios urbanos no tradicionalmente utilizados para ser cultivados. El propósito es naturar espacios como el trazado ferroviario, aceras de calles y avenidas, techados y superficies aterrazadas sin uso. Mediante este procedimiento, la ciudad de Buenos Aires lograría incrementar sus espacios verdes en aproximadamente un 41%.

*The strategies of naturation of inert surfaces: an alternative proposal to tackle the lack of green spaces in the city of Buenos Aires*

*The city of Buenos Aires is lacking in green spaces. This is as a result of more than six decades of growth in population and buildings, which has damaged the standard of living and environmental health. As the creation of new green spaces is difficult, it is necessary to incorporate sustainable vegetation in traditionally non-cultivated urban spaces like railway lines, sidewalks, roofs and terraces, with the purpose of introducing more natural spaces. In this way, the city of Buenos Aires would increase its green spaces by approximately 41%.*

## Un problema que se agudiza con el tiempo

La ciudad de Buenos Aires adolece de una marcada carencia de espacios verdes, producida por más de seis décadas de crecimiento poblacional y edilicio no adecuadamente planificado, que le hicieron perder paulatinamente la buena situación que gozaba a principios de siglo XX. Sin estar considerados en la planificación urbana ni en los códigos de edificación, en la ciudad de Buenos Aires se construyeron y cultivaron jardines en terrazas en la década de 1950, como el que ostentó durante mucho tiempo el edificio de la Algodonera Argentina, sito en Niceto Vega y Concepción Arenal, pero posteriormente esta tendencia se perdió.

Actualmente se cuenta con aproximadamente 1.500 hectáreas de espacios verdes públicos para una población estable de 2.965.403 habitantes (INDEC 2001) lo cual arroja un valor de unos 5 m<sup>2</sup>/habitante. Durante los días hábiles la población asciende a unos 5 millones, haciendo disminuir la relación de espacios verdes a unos 3 m<sup>2</sup>/habitante. No obstante, es posible que sumados los parques y jardines privados, la superficie de espacios verdes urbanos alcance mayores valores.

Esta carencia provoca una pérdida de confort e higiene ambiental. Al no resultar fácil añadir nuevos espacios verdes, se plantea la necesidad de incorporar vegetación sustentable en espacios urbanos no tradicionalmente utilizados para ser cultivados. El propósito es entonces naturar estos nuevos espacios como el trazado ferroviario, aceras de calles y avenidas, techados, superficies aterrazadas sin uso, etc. En tal sentido, el desarrollo de estrategias de planificación de espacios verdes que permitan la integración de las especies invasoras naturales al paisaje urbano jugará un rol decisivo.

Las actividades que se generan en las urbes producen grandes cantidades de polutantes gaseosos, líquidos y sólidos que incrementan las condiciones sépticas del medio y del ambiente urbano, haciendo disminuir notablemente las condiciones mínimas de higiene y confort ambiental. No cabe duda de que los problemas de contaminación atmosférica que se han debido afrontar hasta nuestros

días, y que aún subsisten, han surgido como consecuencia de la falta de planificación en el pasado (Craxford 1980).

Salvo por el Este, la ciudad de Buenos Aires se encuentra rodeada por áreas fabriles productoras de importantes cantidades de polutantes. Por esta causa resulta necesario establecer cortinas forestales y espacios naturados destinados a disminuir el ingreso de polvo a la atmósfera y captar fitoterápicos tóxicos por el Norte, Oeste y Sur. Es conveniente tener en cuenta que los mayores aportes provienen de este último rumbo, por lo que sería conveniente incrementar todo lo posible las naturaciones en la dirección del mismo.

Fernández Prini y San Román (2000) sostienen que "la entrada en el año 2000 y la pre-ocupación por los problemas que acarreará el nuevo milenio refuerzan la idea de preservación de la biosfera." Estos mismos autores señalan que estimativamente se emiten a la atmósfera de la ciudad de Buenos Aires 300.000 Tm de contaminantes por año. Estas cifras no incluyen contaminantes visuales ni sonoros, que también adquieren niveles alarmantes de expansión provocando estrés en la población.

## La naturación de superficies inertes: antecedentes y posibilidades

La naturación de ciudades tiene como objeto la implantación de vegetales sobre superficies inertes o residuales, con el propósito de incrementar la superficie de espacios verdes que coadyuven a mitigar los excesos de polutantes ambientales, contribuyendo de este modo a lograr parámetros adecuados de higiene y confort urbanos. En tiempos preterritos, que se remontan a las antiguas civilizaciones de Egipto, Sumeria y Babilonia, esta última con sus jardines colgantes, ya se incluía plantaciones en superficies ajardinadas con el propósito de mitigar los efectos de tanta desolación; las mismas constituyen claros inicios de naturación.

Hacia el año 2000 antes de Cristo, en Uruk, ciudad construida en el delta del Tigris-Éufrates, se encontró un poema escrito en sumerio denominado Poema de Gilgamesh,

que expresa: "Un tercio del conjunto es ciudad, un tercio es jardín y un tercio es campo, con el recinto de la diosa Ashtar" (Jellicoe 1995). En otras geografías y culturas de ese entonces y posteriores, como en Bursa, Constantinopla, Granada, Barabudur, Angkor, Olimpia, Machu Picchu, Teotihuacán, Tívoli, Versalles, Viena y Pekín se muestran procesos de naturación.

A medida que las ciudades se extendieron tanto en alto como en ancho y aumentaron sus densidades demográficas, se incrementaron al ritmo de los avances científicos y tecnológicos los efectos negativos de sus residuos. El crecimiento vertical urbano ha provocado una notable merma de espacios verdes al resumir en pequeñas superficies gran cantidad de habitantes que no pueden satisfacer sus necesidades de esparcimiento y recreación. La relación superficie de espacio verde por habitante disminuye a menos de los parámetros recomendados por la Organización Mundial de la Salud (no menos de 10 m<sup>2</sup>/habitante), y en la mayoría de los casos es imposible adecuarlos al crecimiento poblacional por carecerse de espacios libres para este propósito. Es por ello que los procesos de naturación tienden a remediar esta carencia. Estos procesos de incremento de superficies vegetadas tratan de ajustarse a los presupuestos de sustentabilidad, procesos que significan disminuir los subsidios de energías para mantenerlos en permanente estado de uso y valor.

En este aspecto también debieran ajustarse todas las demás construcciones en el medio urbano. La declaración conjunta de los participantes en Tempus Jet (proyecto de cooperación europea de universidades del sector agroalimentario de protección medioambiental) de junio de 1991, la declaración de San Juan de Puerto Rico de noviembre de 1996 y la Declaración de Río de 1998 sostienen la sustentabilidad urbana en todos sus aspectos, la importancia de la naturación y de los procesos que tiendan al logro de proyectos de desarrollo urbano ecológicos.

Recientemente, Berlín, Madrid, Frankfurt, México, Toronto, Moscú, Guayaquil y San Juan de Puerto Rico, entre otras ciudades, han iniciado procesos de naturación.

Durante el XII Congreso Internacional de Plásticos en la Agricultura llevado a cabo en Barcelona en mayo de 2003, el dr. Wolfgang Rudolf, de la Universidad Humboldt de Berlín, mencionó la necesidad de incrementar las superficies verdes urbanas mediante el proceso de naturación para mitigar los efectos de la contaminación ambiental, además de señalar los diferentes procedimientos de

naturación: las naturaciones intensivas que incluyen un tratamiento ajardinado con permanente asistencia antrópica y las extensivas o ecológicas sin ningún tipo de asistencia.

Los ingenieros agrónomos J. M. Amaya, M. V. Carbonell, E. Martínez y A. Raya, de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid, señalan la importancia que revisten los campos electromagnéticos terrestres y otros sobre el desarrollo vegetal en particular sobre las cubiertas naturadas ecológicas. La Sociedad Española de Promoción de la Naturación Urbana y Rural expresa que la naturación urbana trata de transformar en biotopos los edificios y espacios urbanos que, unidos a través de corredores verdes, faciliten la circulación atmosférica y mejoren el microclima urbano. Al respecto, la naturación urbana contempla un amplio escenario de posibilidades como la naturación de edificios, calles, plazas y espacios abiertos urbanos, carreteras, vías férreas (Figura 1) y zonas periurbanas y rurales. A propósito, la Toronto Declaration World Cities and their Environment, el 28 de agosto de 1991 en la ciudad de Toronto (Canadá) declara que reconocen a las ciudades como un enorme y nuevo potencial para resolver los desafíos ecológicos y, por esta razón, ellas debieran ser pioneras en el desarrollo de nuevos métodos de gestión para lograr un ambiente urbano sustentable. Los combustibles derivados del petróleo y el carbón son los principales responsables de los elevados niveles de monóxido de carbono detectados en el aire urbano (Moretón 1996).

Craxford (1980) también señala que el sector industrial debe estar separado del área residencial por un cordón sanitario de parques y jardines con la mayor cantidad posible de árboles. Esta zona proporciona extensas áreas húmedas con follaje, suelo vegetal, etc., que absorben los contaminantes que, de otra manera, podrían acceder desde la zona industrial. Si se evitan las especies de plantas particularmente sensibles, la vegetación no resultará afectada.

La carencia de espacios verdes provoca una pérdida de confort e higiene, debida al incremento de la polución, al cambio del microclima urbano, a la pérdida de belleza visual, entre otros. La teoría del filósofo, escritor del color y poeta Wolfgang von Goethe, citada por Soulier (1968), expresa que los colores obran en el alma, pudiendo excitar sensaciones, despertar emociones, ideas que tranquilizan o excitan, y provocar la tristeza o la alegría. De acuerdo a esta teoría, el verde es el color del equilibrio por estar en el centro del espectro visible de la descom-





Figura 1  
Naturación en vías férreas.

posición de la luz blanca solar. Por lo tanto, su falta conduce a un desequilibrio psíquico de las personas (Nizzero 2000).

Otra forma de polución es la de tipo sonoro debida, entre otras medidas, a la falta de amortiguación causada por la carencia de superficies y cortinas vegetales y mal planificadas plantaciones. Rodríguez-Avial Llardent (1982) señala que las especies vegetales, y en particular los árboles en forma de pantalla, son elementos eficaces como amortiguadores de ruidos, especialmente los de alta frecuencia.

Las superficies naturadas impiden que el viento movilice partículas sólidas del polvo depositadas y además lo fijan, disminuyendo la polución. Una superficie cubierta de especies cespitosas fija tres a seis veces más cantidad de polvo atmosférico que una superficie lisa del vidrio. Rodríguez-Avial Llardent (1982) indica que un césped de 10 centímetros de altura contiene por cada metro cuadrado de suelo una superficie verde de 20 metros cuadrados.

La importancia de las áreas verdes en la lucha para disminuir la contaminación ambiental ha llevado a los gobiernos de los países desarrollados a establecer normativas en la planificación de las nuevas ciudades con pautas claras que permitan establecer sistemas de espacios abiertos y verdes que también interesen a las zonas rurales. Las zonas verdes, en particular cuando están dispuestas en forma radial, tienen notable influencia sobre las condiciones microclimáticas del sitio, pues permiten que el aire puro y fresco ingrese en la ciudad desde las zonas rurales (Maas 1980).

### Un enfoque de la problemática expuesta: algunos datos esclarecedores

Utilizando planos de la ciudad de Buenos Aires con sus espacios verdes, así como las áreas potencialmente naturables, y bibliografía sobre flora espontánea y cultivada (Cabrera y Zardini 1979: 755), se llevó a cabo un relevamiento de los sitios inertes, entendidos como tales a baldíos, costados de vías de ferrocarril, techados y superficies aterrazadas, aceras de calles y avenidas, paredes y muros, y toda otra superficie apta para soportar vegetación cultivada o espontánea. Además, el relevamiento florístico de las especies vegetales espontáneas en el ámbito urbano se realizó mediante observación, recolección de los sitios donde se encontraban instaladas, identificación en laboratorios taxonómicos y colección en herbarios. Los sitios de recolección se evaluaron en sus características ambientales tomando en consideración ubicación geográfica, exposición, lugar físico de implantación, época del año, tipo de contaminantes del lugar y grado de dispersión de la especie.

La metodología expuesta fue complementada, mediante revisión bibliográfica sobre la historia y desarrollo de los espacios verdes de la ciudad de Buenos Aires (Berjman 1987). La ciudad de Buenos Aires tiene 11.000 manzanas que incluyen 44.000 aceras de aproximadamente 100 m de longitud promedio. Si solo se vegetara un techo o terraza de 50 m<sup>2</sup> por manzana se incrementaría la superficie verde en 550.000 m<sup>2</sup>. Si se vegetara en la mitad de las aceras solo la tercera

parte de su longitud con canteros de 0,60 m sobre la rasante (Figura 2), la superficie verde aumentaría en 440.000 m<sup>2</sup>. Si se tapi-zara con especies trepadoras el 10% de las viviendas de la ciudad hasta los 3 m de altura por el ancho de un lote de 8,66 m se agregarían 3.196.800 m<sup>2</sup> de superficie verde (Figura 3), y si se incluyera la superficie de espacios abiertos de los corredores del ferrocarril, tomando solamente el ancho que ocupa el *binder*, ésta se incrementaría en 2.000.000 m<sup>2</sup>. Esta evaluación de las posibles superficies a cubrir con vegetación espontánea significaría que mediante procesos de naturación la ciudad de Buenos Aires incrementaría sus espacios verdes en aproximadamente 619 hectáreas.

Se encontró que las especies espontáneas más adecuadas para tapizar techados, terrazas, baldíos y corredores ferroviarios son: *Tradescantia anagallidea* Seub., *Parietaria officinalis* L., *Sedum spp.*, *Salpichroa origanifolia* (Lamb.) Thell., *Oxalis spp.*, *Taraxacum officinale* Web., *Eleusine indica* (L.) Gaertner., *Eleusine tristachya* (Lam.) Lam., *Poa spp.*, *Paspalum dilatatum* Poir., *Dichondra microcalyx* (Hallier) Fabris. *Cynodon dactylon* (L.) Persoon. Algunas de ellas con gran tolerancia a los ambientes salinos, como *Cynodon* y *Poa* (Marcum y Kopec 1997: 8).

El criterio de su elección está fundado en la capacidad de estas especies en colonizar sitios de suelos modificados sin intervención antrópica, conformar stands de plantas muy extendidas de óptima cobertura, baja susceptibilidad a contraer enfermedades, gran adaptación al ambiente urbano y de alturas

máximas de crecimiento inferiores a los 30 cm, aspecto éste que permite evitar cortes para mantenerlas bajas.

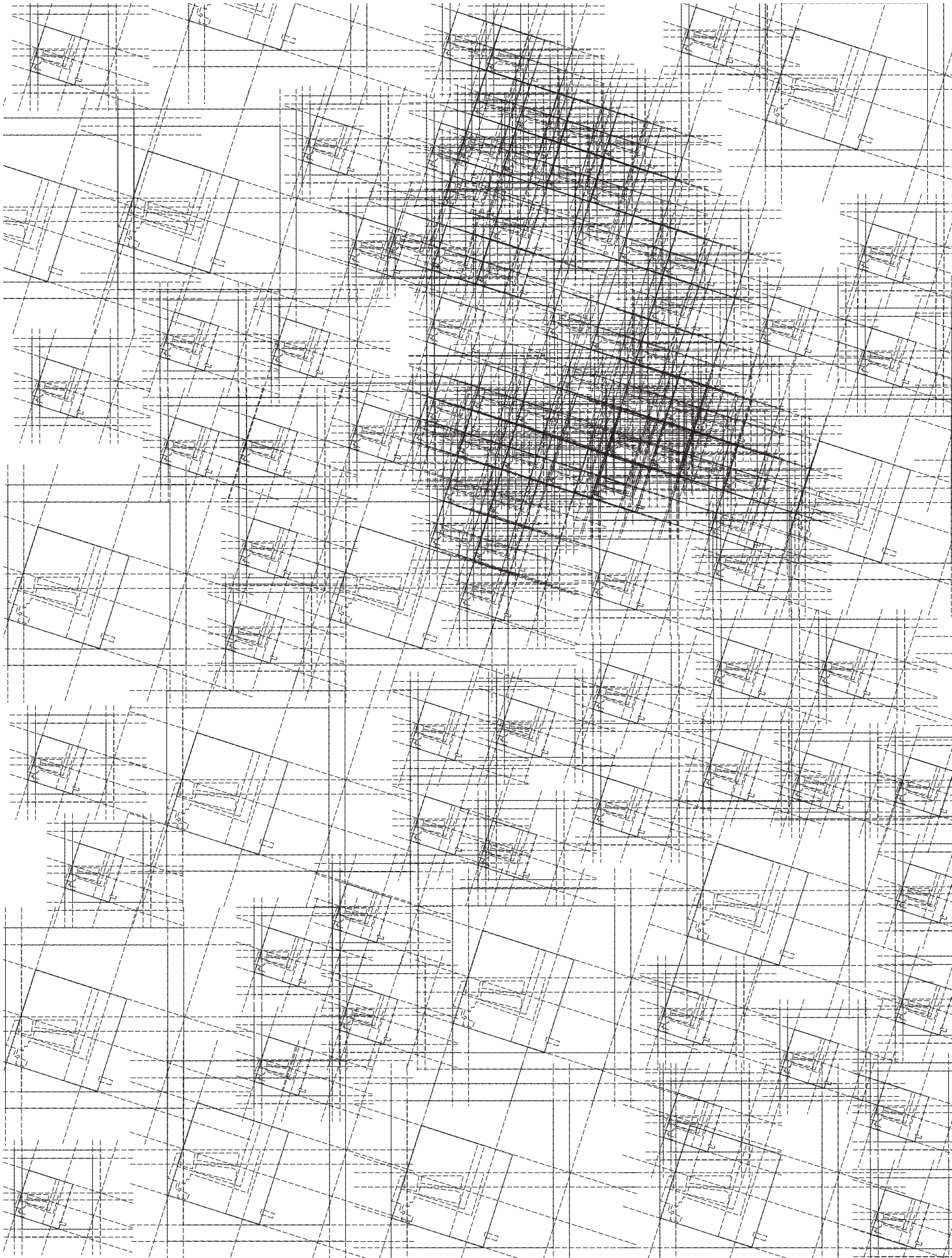
Los canteros de aceras se deberían tapizar con especies cespitosas que resistan el pisoteo, detergentes y jabones provenientes del lavado y resistir enfermedades y cortes bajos: *Cynodon dactylon* L., *Pennisetum clandestinum* Hochst., *Poa annua* L. y *Axonopus compressus* (Sw.) Beauv. para sitios soleados y para sitios de mediana umbría con *Axonopus compressus* (Sw.) Beauv y *Poa annua* L. El tapizado de muros y fachadas debería hacerse con especies trepadoras cuyo cuidado y responsabilidad fuese del propietario del inmueble. Estas especies deben reunir condiciones de gran adherencia a la pared por medio de raíces adherentes, escaso crecimiento lateral hacia fuera del muro, resistencia a los contaminantes gaseosos más frecuentes en el ambiente urbano como *Parthenocissus tricuspidata* (Sieb. Et Zucc.) Planch., *Hedera helix* L. y *Ficus pumila* L. (Bailey 1939). Las especies trepadoras que no tengan raíces adherentes y trepen a través de tallos volubles y zarcillos no debieran pender sobre la acera para no molestar el libre tránsito peatonal.

### Una conclusión ineludible: hay que naturar

El hecho de que en la ciudad casi no quedan lugares disponibles para incorporar nuevos espacios verdes (Kullock y Szklowin 1995) hace imprescindible elaborar estrategias de naturación en espacios inertes, como el tra-

Figura 2  
Naturación en las aceras.

Figura 3  
Naturación con especies trepadoras en frentes.





políticas de vivienda  
facilitación  
partenariado  
Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda)

*housing policies  
enabling  
partnership  
Fonavi (National Funds for Housing)*

> BEATRIZ CUENYA  
Universidad de Buenos Aires

## CAMBIOS, LOGROS Y CONFLICTOS EN LA POLITICA DE VIVIENDA EN ARGENTINA HACIA FINES DEL SIGLO XX

Durante la década de 1990 la política de vivienda en el mundo ha atravesado un periodo de redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat. En la Argentina, este proceso ha estado signado por una serie de conflictos y contradicciones asociados a la reforma del sector vivienda dentro de la reforma del Estado y a la nueva distribución del poder económico y político entre actores gubernamentales y privados resultante de dicha transformación. El proceso también ha exhibido logros que es importante consignar. En este artículo se presentan, en primer término, los conceptos e instrumentos que caracterizan al nuevo modelo de política de vivienda que está imponiéndose en el mundo. Luego se examina la situación argentina.

*Changes, achievements and conflicts of the Argentine housing policy at the end of the 20th century*

*In the 1990s, the housing policy in the world underwent a period of ideological and political redefinitions with respect to the role that different state, private and community actors should assume in the satisfaction of habitat needs. In Argentina, this process has been marked by a series of conflicts and contradictions associated to the housing sector changes, the state reform and the new distribution of economic and political power among governmental and private stakeholders resulting as a consequence of these transformations. The process has also shown certain achievements which are important to mention. In this article, we present in the first instance the concepts and tools which have characterized the new model of housing policies which is asserting itself in the whole world. Next, the Argentine situation is examined.*

## Introducción

Durante la década de los noventa la política de vivienda en el mundo ha atravesado un periodo de redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat. En la Argentina, este proceso ha estado signado por una serie de conflictos y contradicciones (en plena vigencia hacia fines de la década) asociados a la reforma del sector vivienda dentro de la reforma del Estado y a la nueva distribución del poder económico y político entre actores gubernamentales y privados resultante de dicha transformación. El proceso también ha exhibido logros que es importante consignar.

En este artículo se presentan, en primer término, los conceptos e instrumentos que caracterizan al nuevo modelo de política de vivienda que está imponiéndose en el mundo, particularmente en los países en desarrollo. Luego se examina la situación argentina, limitándose el análisis a la política social de vivienda, y no a la reforma de todo el sector.

### 1. El escenario mundial

Dos conceptos clave dan cuenta de los profundos cambios por los que atraviesan las políticas de vivienda en el mundo: *enabling*, traducido como habilitación o facilitación, y *partnership*, que significa asociación de distintos actores, traducido como *partenariado*. *Enabling* hace referencia a la necesidad de suministrar un marco legislativo, institucional y financiero en el cual los emprendimientos del sector privado, de las organizaciones sociales y de los individuos puedan desarrollar efectivamente el sector de la vivienda. El Estado debe contribuir a estructurar ese marco, cumpliendo un rol de facilitador de las iniciativas particulares en el ámbito del mercado; es decir que el Estado debe dejar de lado su anterior función de productor de vivienda y asumir el papel de administrador en la totalidad del sector y de orientador del desempeño del ámbito privado estructurado y no estructurado, poniendo más énfasis en la función global que cumple la vivienda en el desarrollo económico y social. La noción de *partnership*, por su

parte, alude a la creación de nuevos escenarios de gestión que permitan aunar la acción de los gobiernos, especialmente los locales, con las iniciativas del sector empresarial y las de la sociedad civil (ONG, organizaciones sociales y familias).

Dichos conceptos fueron definidos en una sucesión de documentos y publicaciones de Naciones Unidas y Banco Mundial y finalmente incorporados en el Plan Mundial de Acción para el Siglo XXI que aprobaron los gobiernos nacionales en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, conocida como *La Cumbre de la Ciudad o Hábitat II*, realizada en Estambul en 1996 (véase, por ejemplo, Coulomb 1998).

¿Cómo se están plasmando estas ideas en las políticas de vivienda que se formulan y ejecutan en los países en desarrollo? De manera ciertamente simplificada, podría decirse que hay dos tendencias en curso: una hegemónica y otra, más bien, marginal.

La primera está representada por un nuevo modelo de política de vivienda, que ha comenzado a imponerse en la mayor parte de los países en desarrollo y que apuesta fuerte a que *los mercados funcionen*. Sus pilares básicos son: a) la eliminación de las entidades públicas de la construcción y financiamiento (evitando que desplacen al sector privado), concentrándose los esfuerzos gubernamentales en lograr el mejor desempeño del sector privado; b) el perfeccionamiento del mercado mediante una serie de medidas e instrumentos que servirían para convertir a los préstamos de vivienda en alternativas atractivas para las entidades financieras (la estabilidad macroeconómica, fortalecimiento de la estructura legal para el financiamiento de la vivienda, atención a las leyes que rigen para ejecutar hipotecas, simplificación del registro de títulos de propiedad de la tierra, entre otras) y c) el buen diseño de subsidios de demanda (subsidios transparentes separados de las fuentes de financiación) para evitar el desgaste de las instituciones de financiamiento y tener mejor impacto en la población pobre.

Una segunda tendencia está representada por el conjunto de *experiencias alternativas* que especialmente varios gobiernos locales

ponen en marcha en sus ciudades, guiadas por el principio de que la ciudad debe ser accesible a todos sus habitantes, lo que exige un control institucional sobre el uso especulativo del suelo y una distribución y accesibilidad más equitativa de equipamientos sociales y servicios públicos. Dentro de este grupo se incluyen los programas de regularización de loteamientos (adecuación de loteos irregulares a los estándares urbanos vigentes), los de regularización fundiaria (regularización de tenencia de los inmuebles), los de urbanización de asentamientos irregulares, los de capacitación y asesoramiento para la vivienda popular, los bancos de tierras y materiales y los microcréditos para mejoramiento de vivienda, entre otros. Estos programas usualmente son tangenciales dentro de las agendas públicas y casi nunca superan el nivel de experiencias piloto. Las limitaciones con las que tropiezan derivan no solo de la escasez de recursos públicos sino también de la extrema pobreza de los grupos sociales a los que van dirigidos y la falta de participación de los sectores productivos privados. Un obstáculo importante está dado por el hecho de que la estructura institucional de los municipios no está preparada para las nuevas dinámicas de trabajo que implican los programas de vivienda popular. Se requieren profundas transformaciones en la capacidad operacional de los gobiernos locales para dar lugar a procesos de asistencia técnica, cooperación y participación con los habitantes, y también de coordinación intersectorial con otras reparticiones del propio municipio. Este tipo de experiencias además son muy vulnerables frente a los cambios políticos y administrativos.

## 2. La política de vivienda en la Argentina: hacia un rol facilitador del Estado

En la Argentina, la promoción de un nuevo rol del Estado como facilitador de las acciones del sector privado —más que como productor directo de vivienda— comenzó a instrumentarse hacia comienzos de la década de los noventa, mediante una sustancial reforma del sistema institucional y financiero de la vivienda, que implicó:

a) La reestructuración del Fonavi (Fondo

Durante la década de los noventa la política de vivienda en el mundo ha atravesado un periodo de redefinición ideológica y política en torno al papel que deben asumir los distintos actores estatales, privados y comunitarios en la satisfacción de las necesidades de hábitat.

Nacional de la Vivienda) —en torno al cual se había estructurado la política de vivienda dirigida a los sectores de recursos insuficientes— y la creación de un nuevo marco institucional y financiero para el sector: el Sistema Federal de la Vivienda.

b) La reorganización del BHN (Banco Hipotecario Nacional) que se transformó primero en banco mayorista y luego en sociedad anónima privatizada.

c) La promoción del sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titulización de hipotecas.

No se ha efectuado aún un balance de los impactos de esta reforma, lo cual excede las intenciones de este trabajo. Un somero análisis de lo ocurrido en torno al Fonavi permite advertir que su reestructuración ha aparejado cambios importantes respecto del anterior modelo de política de vivienda, los cuales, a su vez, han significado logros y conflictos.

### 2.1. Cambios en la política de vivienda a partir de la reestructuración del Fonavi

La reforma del Fonavi se instrumentó a través de la Ley 24.464, del 8 de marzo de 1995 (Gobierno Nacional 1995), que creó un nuevo marco institucional y financiero para el sector de la vivienda: el Sistema Federal de la Vivienda que hoy rige.<sup>1</sup> El nuevo sistema fue concebido como un "instrumento facilitador de las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso

1. El Sistema Federal de la Vivienda está constituido por: 1) el Fonavi, 2) los organismos provinciales y la ciudad de Buenos Aires, responsables de la aplicación de la ley y de administrar los recursos por ella creados, y 3) el Consejo Nacional de la Vivienda (integrado por el Poder Ejecutivo, los estados provinciales que adhieran a la ley y la ciudad de Buenos Aires) con competencia en la planificación y evaluación del desarrollo del sistema.

2. La ley estableció que los créditos se debían destinar a la construcción y/ o compra, refacción, ampliación o completamiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes (artículo 14).

3. Un balance del Fonavi efectuado a fines de 1994 y publicado por la prensa un año más tarde arrojaba los siguientes resultados: en dos décadas el Fonavi había construido 511.790 viviendas con 20.000 millones de dólares. Había gastado en promedio 39.100 dólares por vivienda, pero la mayoría de las unidades no superaba un valor de mercado de 5.000 dólares, otras se habían regalado y una pequeña parte se había negociado a precios superiores a los 10.000 dólares. A eso se sumaba la morosidad de los adjudicatarios que se estimaba en el orden del 50% y el mal uso de los fondos por parte de las jurisdicciones. Se daba un ejemplo según el cual, hasta el año anterior, uno de estos organismos había destinado el 80% de los recursos para el pago de sueldos a su personal, contaba con un presupuesto para levantar 5.000 viviendas al año pero sólo había construido 1.000. Y, según la auditoría, las obras contratadas durante 1993 habían tenido sobrepagos del 91% en sanitarios y 245% en ascensores. En algunas obras que jamás se ejecutaron, los contratos prevenían pagos por adelantado (Diario Clarín 18/12/1995, suplemento de Economía).

4. La ley estableció que los recursos del Fonavi se integrasen con el 42% de la recaudación del impuesto sobre los combustibles líquidos, debiendo proporcionar como mínimo 75 millones de pesos por mes calendario (900 millones por año) y disponiendo que, cuando las percepciones fueran inferiores, el Tesoro Nacional debía hacer los anticipos necesarios para mantener ese nivel de financiamiento, los que sería compensados por excedentes posteriores si los hubiera (artículo 3).

a la vivienda digna" (artículo 1). Esta reforma generó tres grandes cambios con respecto al modelo anterior:

a) La descentralización de la masa de recursos que conforman el Fonavi hacia las provincias y ciudad de Buenos Aires, asignándoseles a dichos organismos facultades para determinar la programación de sus obras e inversiones, definir las características de las obras, oportunidad de su ejecución, seguimiento y control, y proceder a la adjudicación y administración de los recursos; también los autorizó a descentralizar la ejecución de las acciones a municipios, comunas y entidades sin fines de lucro (cooperativas, mutuales, organizaciones gremiales y ONG). Esto significó una quita del poder que anteriormente disponía el organismo federal de la vivienda (la ex Secretaría de Vivienda de la Nación), el que previamente se encontraba facultado para ejercer las funciones que la ley encomendaba, en adelante, a los organismos provinciales y ciudad de Buenos Aires.

b) La fijación de metas hacia una paulatina reorientación de los recursos, desde la producción de conjuntos masivos de viviendas al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda.<sup>2</sup> La ley estableció metas para el gradual redireccionamiento de los fondos, desde la producción de viviendas nuevas al crédito individual para la adquisición de viviendas en el mercado. Determinó que cada jurisdicción debía incrementar en un mínimo del 15% anual el fondo para financiar la demanda mediante préstamos para la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda, durante los primeros tres años, llegando a un mínimo del 45% del fondo aplicado a esta modalidad una vez concluido el tercer año (artículo 3). Con esto se abrió la posibilidad de un cambio sustancial en la unívoca política de vivienda llave en mano, lo que afectaría los intereses de las empresas constructoras contratistas del Estado que se han beneficiado del antiguo modelo productor.

c) El establecimiento de pautas para sanear deficiencias crónicas en el funcionamiento del Fonavi, cuestionado por problemas de ineficiencia y corrupción, y para mejorar el esquema financiero.<sup>3</sup> La ley determinó plazos para la escrituración de las viviendas

adquiridas con créditos del Fonavi, contempló la posibilidad de afectar los recursos asignados a cada jurisdicción como garantía de préstamos a contraer, permitió flexibilizar las carteras hipotecarias para la obtención de recursos adicionales tanto en el país como en el exterior. Finalmente, la ley también estableció mecanismos de control y parámetros para asignar premios y castigos a la gestión de los gobiernos. El Fonavi se distribuye entre las jurisdicciones de acuerdo a coeficientes que cada dos años deben ser revisados por el Congreso de la Nación, "teniendo en cuenta la correcta utilización que se haga de los fondos, el nivel de recuperos, el nivel de inversión realizado específicamente en obra y la variación del déficit de acuerdo a cifras del INDEC y al dictamen del Consejo Nacional de la Vivienda" (artículo 5). Con esto se crearon condiciones favorables para mejorar los aspectos financieros del sistema y poner bajo control más estricto la gestión de los organismos ejecutores.

Un rápido análisis de estos ejes permite advertir que el nuevo sistema creó las condiciones para una reasignación de roles y cuotas de protagonismo político y beneficios económicos entre los distintos actores, tanto públicos como privados, vinculados al sistema político, económico e institucional de la vivienda. Lo que la ley no modificó es el carácter de fondo específico del Fonavi, a la vez que continuó asegurando una masa considerable de recursos destinada a su conformación.<sup>4</sup>

Como consecuencia del mayor poder otorgado a las provincias (descentralización de los recursos financieros y poder político de aplicación de la nueva ley), la profundidad y el alcance de los cambios impulsados por la nueva normativa en dirección a un rol facilitador del Estado, pasaron a depender, en buena medida, de la voluntad política de sus gobiernos, de la fuerza de sus alianzas y compromisos con las empresas constructoras y clientelas políticas, de la vocación de trabajo con ONG y organizaciones de base. Sería necesario analizar el variado mosaico de las políticas de vivienda provinciales para evaluar en qué medida se efectivizó la reforma y cuáles fueron sus resultados. En los puntos siguientes se avanza en esa dirección.

## 2.2. Logros del nuevo sistema de vivienda según el balance oficial

Un balance de la política de vivienda con posterioridad a la reforma requiere examinar lo que ha ocurrido en las provincias con la aplicación de los fondos del Fonavi, ya que son ellas las principales artífices de la aplicación de los nuevos instrumentos. De acuerdo a la información producida por la Subsecretaría de Vivienda (1999), mediante sus auditorías anuales a los organismos ejecutores, han habido logros:

- > Hubo un incremento de las unidades terminadas por año junto con una mayor diversificación de las operatorias con respecto al pasado.
- > Se registró un mayor nivel de recupero a través de cuotas de amortización y ahorro previo que aumentaron de un 3% a un 15% de los recursos disponibles anualmente.
- > Se logró incrementar el ingreso de otros recursos provenientes de aportes provinciales, municipales, entidades privadas y del sistema financiero. En 1998, los recursos ingresados mostraban el siguiente origen: transferencias automáticas \$ 849 millones, recupero de inversiones \$ 222 millones, otros ingresos, \$ 283 millones.
- > Se produjo un avance en las gestiones para la escrituración de las unidades y la constitución de hipotecas. De un 17% del parque habitacional que estaba escriturado en 1994 se pasó al 35% de las unidades.
- > Hubo una contribución a la generación de empleo, mediante el mantenimiento de 260.000 puestos de trabajo (Subsecretaría de Vivienda, octubre de 1999).

## 2.3. Una evaluación crítica de los logros

Si bien parecen haber habido una serie de logros que expresarían una mayor eficiencia en el sistema de la vivienda en su conjunto, se observan todavía varios puntos críticos:

- > A pesar de que hubo un aumento en la recuperación de la inversión, posiblemente debido al mayor interés de los organismos ejecutores de recuperar la inversión en la medida que con el nuevo sistema los recursos no deben girarse a la Nación, todavía, sin embargo, el nivel de morosidad se mantenía en un 50%, alcanzando a los \$ 200 millones en 1998.
- > La diversificación de operatorias fue bastante reducida teniendo en cuenta que las cifras oficiales mostraron todavía una relación de 3 a 1 entre construcción de vivienda nueva vía empresa versus otras soluciones: en 1998 la inversión en viviendas con infraestructura fue de

Un obstáculo importante está dado por el hecho de que la estructura institucional de los municipios no está preparada para las nuevas dinámicas de trabajo que implican los programas de vivienda popular.

\$ 1.129 millones, en créditos individuales \$ 33 millones, en obras de equipamiento \$ 38 millones y en obras de infraestructura \$ 37 millones (ver Tabla 1).

- > El mejor desempeño global de la política Fonavi con respecto al pasado ocultó fuertes diferencias e ineficiencias según las distintas jurisdicciones.<sup>5</sup> Dos estimaciones se realizaron para evaluar este desempeño: a) relación entre las obras realizadas y en ejecución en cada jurisdicción (en función del cupo según la coparticipación) con respecto a al total del país y b) relación entre la cantidad de fondos recibidos y el total de obras realizadas y en ejecución.

La primera estimación da una idea de la eficiencia de la gestión realizada, comparativamente al resto de las jurisdicciones. Se observa así que Mendoza es la provincia que registra el mayor *rendimiento* de los fondos que le fueron asignados, lo cual no sorprende si se tiene en cuenta que en esta provincia la descentralización de los fondos ha llegado hasta los municipios, la diversificación de operatorias y la experimentación de soluciones habitacionales no convencionales ha sido generalmente más importante que en el resto del país y, además, la actuación de las cooperativas de vivienda ha sido históricamente significativa. También registran buenos rendimientos en cuanto al uso de los recursos del Fonavi Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Salta, San Luis, y Santa Fe. El resto de las jurisdicciones realizó proporcionalmente menos obras en relación al cupo de fondos que recibió.

Un segundo indicador de la eficiencia es la relación entre el total de fondos transferidos (recibidos por cada jurisdicción) y el total de obras terminadas y en ejecución en cada jurisdicción. Esto da una idea del costo de las viviendas, no de manera exacta sino aproximada, ya que el cómputo no considera exclusivamente las *viviendas* sino también

5. Las cifras corresponden a los 10 años que van desde 1989 hasta 1998.



Jurisdicción	Transferencias Fonavi	Obras terminadas		En ejecución 1999		% coparticip. Ley 24464	% obras juris/ obras total país	Fondos/tot. obras juris.
		Viviendas Sol	habit	Viviendas Sol.	habit			
Buenos Aires	1.093.175.028	54.617	14.789	122	15.932	14,50	16,60	12.791
Capital Federal	145.304.785	4.358		819		1,30	1,00	28.203
Catamarca	176.316.863	8.884	641	1.911	84	2,10	2,94	15.305
Córdoba	417.122.625	23.002	1.930	6.961	298	5,65	6,26	12.957
Corrientes	461.398.758	16.166	587	4.483	150	4,95	4,20	21754
Chaco	415.635.111	17.356	206	3.025	55	4,60	4,01	20.135
Chubut	262.886.970	11.817	2.225	2.003	2.862	3,20	3,68	3.904
Entre Ríos	290.255.524	14.180	879	4.406	4.043	3,90	4,57	12.347
Formosa	314.407.903	9.466	150	5.188	155	4,00	2,91	21.017
Jujuy	235.026.477	12.521	81	1.420	102	3,00	3,75	16.64
La Pampa	166.236.937	12.256		691		2,00	2,52	12.839
La Rioja	157.597.176	6.326	1.044	2.476	525	2,00	2,01	15.196
Mendoza	292.455.375	23.272	5.658	8.092	355	4,00	7,28	7.824
Misiones	396.121.340	16.713	588	2.142	900	4,70	3,96	19.472
Neuquén	336.192.087	15.468	1.722	2.125	290	4,30	3,81	17.148
Río Negro	381.791.835	11.671	818	2.369	162	4,50	2,92	25.418
Salta	317.812.441	18.079	118	4.661	178	4,00	4,48	13.794
San Juan	275.776.644	12.459	129	3.730	64	3,65	3,19	16.834
San Luis	317.481.208	20.821		3.786		3,65	4,79	12.902
Santa Cruz	287.755.084	5.053	1.749	2.200	186	3,20	1,79	31.318
Santa Fe	462.001.632	25.702	20	5.467	5,65	6,07	14.813	
Stgo. del Estero	333.356.206	15.258	2.351	3.480		4,30	4,11	15.807
Tierra del Fuego	235.628.898	4.159	529	807	49	2,65	1,08	42.501
Tucumán	317.917.094	15.026		3.763		4,20	3,66	16.920
	8.089.654.001	374.630	36.214	92.297	10.458	100,00	100,00	15.751

**Tabla 1**  
Utilización de fondos del Fonavi por jurisdicción: 1989-1998.

Fuente: Subsecretaría de Vivienda (1999) y estimaciones propias a partir de datos de la Subsecretaría.

las *soluciones habitacionales* (supuestamente menos costosas) y excluye otros rubros como *obras de infraestructura y equipamiento* (minoritarios en cantidad y monto). Teniendo en cuenta que el costo promedio de cada vivienda Fonavi para el total del país se ubicó en los 15 mil pesos durante el período considerado (1989-1998), la provincia de Mendoza exhibió los mejores resultados al producir unidades cuyo valor promedio se ubicó en los 8 mil pesos. De manera coherente con las tendencias anteriores, Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Salta, San Juan, San Luis, y Santa Fe registraron costos inferiores al promedio nacional.

Luego de Tierra del Fuego y Chubut, que registraron elevadísimos costos vivienda (42 mil y 31 mil pesos, respectivamente) —posiblemente justificado por los mayores costos de producción que existen en dichas zonas del país— se ubicó la Capital Federal, que habiendo recibido 145 millones de pesos produjo apenas 5 mil viviendas a un costo promedio de \$ 28.203. Con costos que superaron con creces el promedio nacional se ubican también Río Negro, Formosa, Corrientes y Chaco.

#### 2.4. Los conflictos y contradicciones del nuevo sistema de la vivienda

Otro balance posible de lo ocurrido en la

política de vivienda, con posterioridad a la aplicación del Sistema Federal de la Vivienda, surge al analizarse la posición de los distintos actores estatales y privados en el marco de la nueva distribución de poder que implicó la reforma del sistema de vivienda. Esta mirada —a través de la información suministrada por los medios de prensa— permite observar que en los casi 5 años que van desde 1995 hasta fines de 1999, la política de vivienda ha estado atravesada por una serie de conflictos (vigentes e irresueltos hacia final de la década), cuyos principales ejes, a mi juicio, fueron dos: a) el espacio que se pretendió asignar a la política de vivienda en el contexto del ajuste fiscal y b) el rol que intentaron asumir los distintos actores vinculados al sistema frente a los cambios introducidos.

El primer eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales. Esto se expresó en la puja entre el Ministerio de Economía —cuya principal preocupación es cerrar las cuentas, preservar el equilibrio macroeconómico y decidir cada año por dónde hacer el ajuste— y el resto de los actores que participan en el sector vivienda. Se trata de un conflicto económico que ha tenido varias manifestaciones a lo largo de este período examinado y que estaba en plena efervescencia a fines de los noventa, en el marco de la discusión del presupuesto para el año 2000.

El segundo conflicto pasó por determinar quién debía controlar el Fondo, quiénes serían sus principales beneficiarios y cuál la orientación que habría de darse a los recursos. Se trata de una lucha de naturaleza más bien política cuyos principales contrincantes fueron, por un lado, el organismo nacional de vivienda que antes controlaba la política habitacional y, por el otro, las jurisdicciones que ahora manejan el recurso. En la medida en que la política Fonavi constituye un *partnership* Estado-empresas, la disputa afectó también intereses económicos. Del lado de la Nación seguramente tendieron a ubicarse las empresas más grandes, para las cua-

Como consecuencia del mayor poder otorgado a las provincias (...), la profundidad y el alcance de los cambios impulsados por la nueva normativa en dirección a un rol facilitador del Estado, pasaron a depender, en buena medida, de la voluntad política de sus gobiernos.

les era más fácil presionar en *una sola ventanilla* (la nacional) que en varias geográficamente dispersas en cada jurisdicción, mientras que, del lado de las provincias, se habrían alineado las empresas locales menores que tienen asegurada su participación en los planes provinciales de vivienda, ya que sus mecanismos de relación con los gobiernos provinciales (Institutos de Vivienda) están totalmente aceitados.

¿Cómo se expresaron estos conflictos y qué consecuencias tendría la manera en que éstos se resuelvan en el futuro de la política de vivienda social? Voy a presentar unos ejemplos.

a) Conflicto por el monto del Fonavi: contradicciones entre política social y ajuste  
El conflicto entre los sectores vinculados a la vivienda y el Estado Nacional (Ministerio de Economía) se planteó toda vez que se discutió el presupuesto nacional. Hubo una disputa en octubre de 1998 cuando la Secretaría de Hacienda presentó al Congreso de la Nación el proyecto de ley de presupuesto de 1999, en el cual se preveía una quita de 120 millones de pesos al año del Fonavi. La Secretaría de Hacienda propuso bajar de 75 a 65 millones de pesos por mes el *piso* de fondos coparticipables que deben destinarse a la construcción de viviendas en todo el país, de acuerdo a lo que establece la Ley 24.464. La disputa más importante ocurrió en 1999. En el mes de abril, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 455 del 29 de abril de 1999 (Gobierno Nacional 1999) donde se dispusieron ajustes a gastos corrientes y de capital

6. Estos fondos incluyen además del Fonavi, el fondo del conurbano bonaerense, el de desarrollo eléctrico del interior y de organismos de vialidad, fondo especial del tabaco, fondo especial para bibliotecas populares, programas de ayuda al sector agropecuario.

7. Lic. Amadeo (Secretario de Desarrollo Social) e Ing. Camarasa (Subsecretario de Vivienda).

8. De acuerdo a las declaraciones de las autoridades de vivienda, las empresas se habían mostrado dispuestas a arriesgar hasta el 55% de la inversión, siempre que al concluir la obra el BHN les compare las hipotecas generadas.

de distintas jurisdicciones y entidades, a fin de racionalizar y disminuir el gasto público, corriéndose para el año 2000 muchos compromisos asumidos en el Presupuesto de 1999. En el artículo 9 se estableció la suspensión de la obligación del Tesoro Nacional de atender a la garantía del Fonavi en cuanto al piso de 900 millones anuales a que se refiere el artículo 3 de la Ley 24.464; se determinó que, en caso de que la recaudación fuera menor, el Tesoro no pondría la diferencia sino que la transferiría a la Ley de Presupuesto del año 2000. Teniendo en cuenta las proyecciones sobre recaudación de impuestos, se estimaba que al Fonavi le correspondería apenas unos 540 millones. Once provincias peronistas se opusieron a esta medida través de sus legisladores, aduciendo que el Decreto 455 se acomodaba a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es interesante advertir varios de los ingredientes de esta disputa, recogidos en un artículo del diario *La Nación* que dice:

En un nuevo desafío a la gobernabilidad de los últimos 7 meses de presidencia de Carlos Menem, los gobernadores justicialistas rechazarán hoy la poda de \$ 360 millones de fondos específicos<sup>6</sup> para las provincias que el Poder Ejecutivo incluyó en el controvertido decreto de recorte presupuestario ... El Ministro de Economía Roque Fernández anunció que en caso que los gobernadores se opusieran al decreto, preveía limitaciones presu-

puetarias en áreas más que sensibles en un año electoral: obras públicas, programas sociales y plan Trabajar, instrumento valorado por las administraciones provinciales en la lucha contra el desempleo. (Diario *La Nación* 18/5/1999)

En mayo de 1999 se logró un acuerdo respecto de los montos (los gobernadores lograron una rebaja de 100 millones en el ajuste). Pero la contienda se volvió a plantear más adelante con la discusión del presupuesto para el año 2000. De acuerdo a la prensa, el Presupuesto presentado en Washington al FMI en setiembre de 1999 preveía un crecimiento del PBI del 3,5% y un déficit fiscal de \$ 4.500 millones para el año próximo. Como ese nivel de crecimiento no alcanzaría para mantener el nivel vigente de gasto, se proponía un ajuste cercano a los 1.800 millones aplicables a: gastos reservados, aportes del tesoro a las provincias, programas de empleo, gastos de la administración nacional (reducciones de planta y sueldos de empleados públicos), promoción industrial, fondo del conurbano y al Fonavi. Se eliminaría el Fonavi quitándose a las provincias el manejo de los recursos y se lo incorporaría a un nuevo fondo, el Fondo de Desarrollo Humano. De los 700 millones que había manejado hasta ese momento el Fonavi sólo recibiría 225 millones de pesos (Diario *La Nación* 29/10/1999). Se trataba de un fuerte golpe al Fonavi que implicaba su cuasi eliminación.

Todo esto se encontraba en plena discusión con las nuevas autoridades electas que asumirían el 10 de diciembre de 1999. Todos los sectores se encontraban presionando en función de sus intereses.

El primer eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales.

b) Conflicto por el control del Fonavi  
El forcejeo entre actores al interior del sector vivienda salió a la luz al poco tiempo de aprobado el nuevo Sistema Federal de la Vivienda, cuando en 1996 la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, de la que depende la Subsecretaría de Vivienda, envió al Congreso de la Nación un anteproyecto de reforma de la Ley 24.464. Este apuntaba a varias direcciones:

> Establecer más controles desde la Nación

para garantizar que los fondos se aplicaran efectivamente a la vivienda y no fueran desviados hacia otros fines (126 millones de pesos habían sido desviados de sus fines en 1994) (Diario *Ámbito Financiero* 14/5/1996), para lo cual una entidad financiera con expreso mandato debía administrar los ingresos y egresos.

- > Lograr una mayor flexibilidad en el uso de los fondos, jerarquizando las operatorias de crédito individual destinadas al mejoramiento, frente a la hegemonía de las operatorias de construcción de viviendas a través de las empresas contratistas (la propuesta se apoyaba en las evidencias del déficit habitacional compuesto mayoritariamente por viviendas recuperables).
- > Promover la integración del Fonavi con el sistema financiero. Se pretendía que el Fonavi, al igual que el BHN, transformara su cartera de hipotecas en dinero mediante la securitización de esos documentos. Se trataba también de movilizar un stock acumulado no utilizado, que se estimaba en \$ 210 millones hacia 1996 y que habían sido transferidos en 1992. Se proponía asimismo hacer concurrir en el Fonavi todos los potenciales aportantes de recursos financieros: la banca multinacional —BID, Banco Mundial— el BHN, Banco Nación y Provincia de Buenos Aires y el mercado de capitales nacional e internacional.

De acuerdo a declaraciones de los entonces funcionarios<sup>7</sup> recogidas por los medios periodísticos en mayo de 1996, la reforma afectaba a la "patria contratista" —aunque se había llegado a ciertos acuerdos con las empresas.<sup>8</sup> También se topaba con la gran dificultad de sanear la cartera hipotecaria, ya que la mitad de los deudores estaban en mora, y con el hecho de que las hipotecas se otorgaban a tasas subsidiadas de 3,5% al 4% anual, muy por debajo de lo que pretendería un inversor privado (Diario *Clarín* 20/5/1996, suplemento de Economía; Diario *Crónica* 3/5/1996; Diario *Ámbito Financiero* 14/5/1996).

El anteproyecto de ley conteniendo estas reformas (y que había logrado media sanción en la Cámara de Diputados) no prosperó. Contó con la firme oposición del Consejo Federal de la Vivienda. Dicho organismo consideró que la propuesta elaborada por Desarrollo Social era inconclusa y avasallaba el "espíritu federalista que había sido acordado en la ley 24.464". El ente exigió el estricto cumplimiento de las normas especí-

El segundo conflicto pasó por determinar quién debía controlar el Fondo, quiénes serían sus principales beneficiarios y cuál la orientación que habría de darse a los recursos

ficas, en cuanto a las transferencias automáticas, destino y control de fondos (Diario *Ámbito Financiero* 6/6/1996).

Más adelante, a comienzos de 1998,<sup>9</sup> hubo un nuevo intento desde la Secretaría de Desarrollo Social para reformar la Ley del Sistema Federal de la Vivienda; esta vez poniéndose el énfasis en la necesidad de crear mecanismos de control que garantizaran que las provincias no utilizaran los fondos para cubrir sus defasajes financieros. Se preveía un sistema de premios para las provincias que usaran eficientemente los recursos y castigos en el caso de tener inmovilizados los recursos enviados por la Nación (Diario *Clarín* 6/2/1998). El intento de mayor control por parte de la nación tampoco esta vez prosperó.

## Conclusiones

La creación del nuevo sistema de la vivienda generó tres grandes cambios con respecto al anterior modelo: a) la descentralización de la masa de recursos que conforman el Fonavi hacia las provincias y ciudad de Buenos Aires, asignándoseles a dichos organismos las facultades que antes disponía el organismo nacional; b) la paulatina reorientación de los recursos, desde la producción de conjuntos masivos de viviendas al crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda; c) el establecimiento de pautas para eliminar los vicios del viejo sistema del Fonavi, entre ellos, menor poder a la *patria contratista* y mayor poder a los usuarios.

Estos cambios han tenido varios resultados positivos:

1) De acuerdo a un balance oficial, luego de 5 años se han verificado los siguientes logros: más unidades terminadas por año, mayor nivel de recupero de las inversiones, a través de cuotas de amortización y ahorro previo, que aumentaron los recursos disponibles de un 3 a un 15%; avance en las gestiones para la escrituración de unidades y contribución a

9. Durante la gestión del arq. Miguel A. Lico como Subsecretario de Vivienda de la Nación.

la generación de empleo: mantenimiento de 260 mil puestos de trabajo.

2) El mejor desempeño global del Fonavi ocultó fuertes diferencias entre jurisdicciones que merecerían estudiarse a fondo. Por de pronto, menos de la mitad de las provincias han mejorado la relación entre los recursos recibidos y la cantidad de soluciones producidas. Además predominó la construcción de vivienda nueva vía empresa en detrimento de otras operatorias (créditos individuales para compra o refacción u operatorias de mejoramiento de viviendas deficitarias que representan un tercio del déficit). Esto significa que no se produjo en una escala deseable la esperada diversificación en las operatorias habitacionales, ni una mayor descentralización hacia municipios ni una convocatoria a la participación más protagónica de otros actores sociales (cooperativas, ONG, otras organizaciones de usuarios).

3) Los cambios introducidos en el sistema significaron una reasignación de roles y cuotas de protagonismo político y beneficios económicos entre los distintos actores públicos y privados, lo que generó dos tipos de conflictos.

Uno de los conflictos más evidentes se planteó entre la Secretaría de Desarrollo Social (de la que depende la Secretaría de Vivienda) y las provincias. Se expresó en los intentos de la Secretaría de modificación del Sistema Federal de la vivienda con la intención de garantizar y profundizar los principios fundamentales de la reforma, pero también de reforzar su espacio de poder, y la resistencia ejercida por los organismos ejecutores. La modificación no había prosperado, por lo menos hasta fines de los noventa.

El otro conflicto se planteó entre el Ministerio de Economía y el resto de los actores que participan en el sector de la vivienda. El eje del conflicto pasó por definir si la vivienda debía seguir siendo responsabilidad del Estado o no. Dicho de otro modo, si el Estado debía continuar manteniendo un fondo de vivienda de la envergadura del Fonavi en un marco de ajustes fiscales. Esta disputa pone en serio peligro el destino del Fonavi.

Sería deseable que las limitaciones manifiestas en el desempeño del Fonavi desde la crea-

ción del nuevo sistema federal de la vivienda no sirvan para justificar su debilitamiento o su eventual desaparición, en tanto fondo específico para vivienda. Junto al justo reclamo por su mantenimiento debería profundizarse su reforma por lo menos en tres direcciones: control del manejo indebido del recurso, aumento de la eficacia y eficiencia del sistema (medida en términos de cobertura social y fortalecimiento financiera) y mayor participación y control por parte de las organizaciones de la sociedad civil. De este modo, el estado facilitador orientaría su labor no solo a conformar mercados sólidos de vivienda sino también a consolidar nuevos esquemas de cooperación entre actores estatales, privados y comunitarios ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**COULOMB, René.** 1998. "Los nuevos desafíos", en *Hábitat II. Declaraciones, compromisos y estrategias para la acción*, ed. Víctor Delgadillo Polanco (México: HIC).

**DIARIO ÁMBITO FINANCIERO** del 14/5/1996 y 6/6/1996.

**DIARIO CLARÍN** del 18/12/1995, 20/5/1996 y 6/2/1998.

**DIARIO CRÓNICA** del 3/5/1996.

**DIARIO LA NACIÓN** del 18/5/1999 y 29/10/1999.

**GOBIERNO NACIONAL.** 1995. Ley 24.464. Sistema Federal de la Vivienda. Creación.

—. 1999. Boletín Oficial N° 29.141, Decreto 455/99.

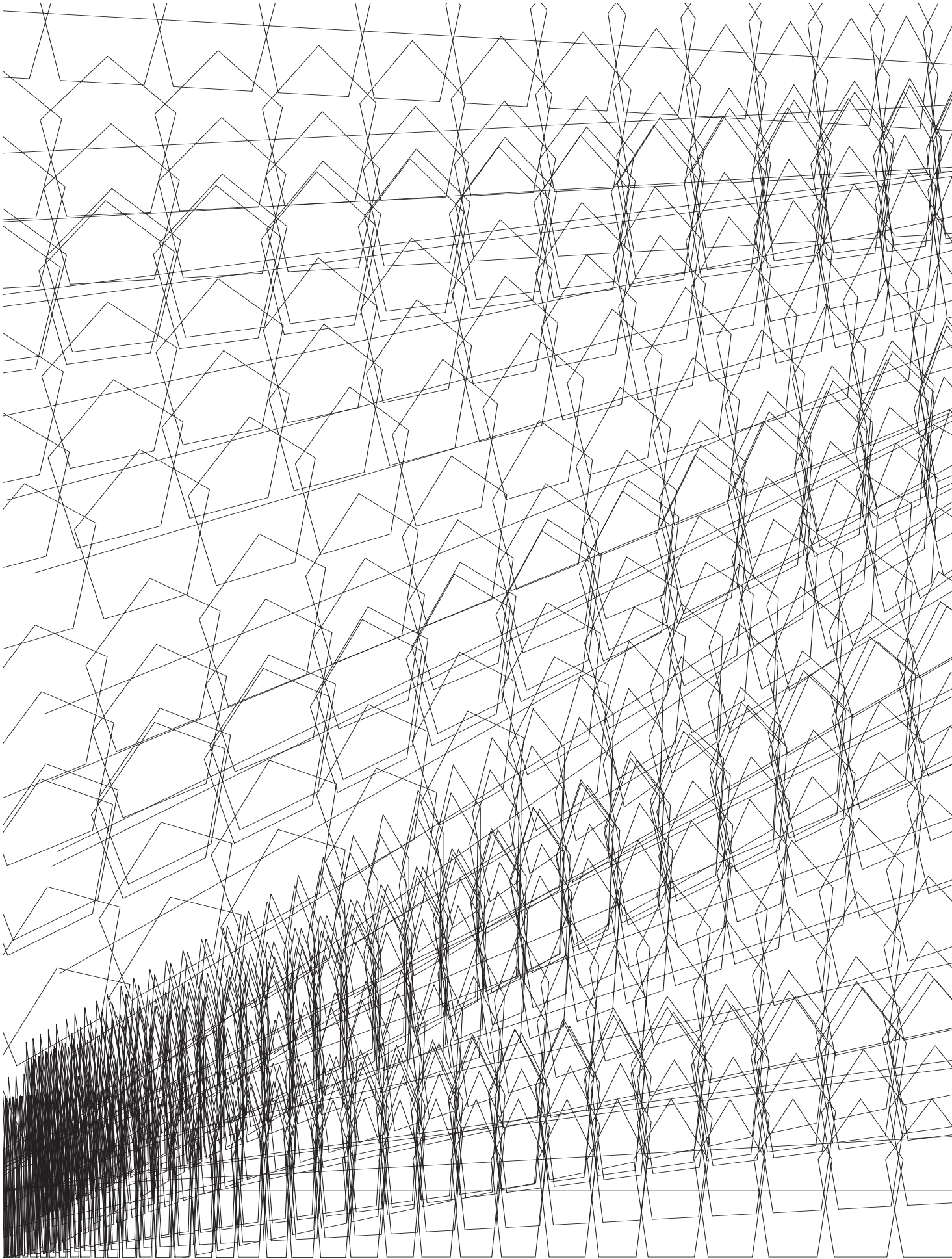
**SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA.** 1999. *Vivienda: logros y desafíos* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Vivienda).

## CURRICULUM

**BEATRIZ CUENYA** es arquitecta egresada de la Universidad Nacional de Tucumán en 1973. Ha realizado estudios de posgrado en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto Di Tella, especializándose en desarrollo urbano y vivienda. Es investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), e integra su Comisión Asesora de Arquitectura. Es investigadora principal y actual directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, asociado al Conicet. Es miembro de la red de investigación y docencia Alfa-Ibis coordinada por la Universidad TU Delft en Holanda, en la que participan universidades y centros de estudio de Europa, América latina, África y Asia. Ha sido asesora científica y evaluadora en programas de investigación de varias universidades argentinas. Formó parte del plantel docente en la maestría de Hábitat y Vivienda de la Universidad de Mar del Plata y de la Universidad Nacional de Rosario. Se ha desempeñado como consultora de UNICEF Argentina, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Inter-American Foundation (IAF, Estados Unidos), de la GTZ (Alemania) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha formado parte del Programa Internacional de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED, Red XIV.B "Viviendo y Construyendo". Ha dirigido varios proyectos y equipos de investigación y ha publicado numerosos trabajos sobre temas urbanos, asentamientos populares y política de vivienda.

**Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) | Buenos Aires**

**Dirección particular:** J. A. Cabrera 4974, 1414 Buenos Aires, Argentina  
**Tel:** (54-11) 4771-3271  
**E-mail:** beatrizcuenya@ciudad.com.ar





políticas de vivienda  
modalidades de intervención  
destinatarios  
instrumentos de financiamiento  
soluciones arquitectónicas

*housing policies  
types of intervention  
population appointment  
financing instruments  
architectonic replies*

> TERESA BOSELLI  
Universidad de Buenos Aires

## MODALIDADES DE INTERVENCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: LA DÉCADA DEL NOVENTA

En el transcurso de la década de 1990, las operatorias de vivienda social implementadas por la Comisión Municipal de la Vivienda para atender el problema del déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires, representan una variedad de respuestas dirigidas a distintos sectores de la población, en algunas ocasiones localizados en áreas específicas de la ciudad. Más allá de las características propias que cada una presenta, las operatorias en marcha pueden agruparse en dos líneas o modalidades de intervención que, respondiendo a nuevas orientaciones políticas en materia de vivienda, han ido modificando de manera notable, la modalidad tradicional de producción de viviendas por parte del sector público.

*Types of intervention on social housing in Buenos Aires city: the decade of 1990*  
Along the decade of 1990 the operatives about social housing performed by the Municipal Committee for Housing to attend to the shortage in Buenos Aires city, represent a diversity of replies for the different sections of the population that, in some cases, are located in definite areas of the city. Over the distinctive qualities of each one, the operatives developed can be considered in two lines or types of intervention that, according to new directions of housing policies, have been modifying in an outstanding way the traditional methods to accomplish housing by public officials.



## La situación habitacional en la ciudad de Buenos Aires

De acuerdo a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, la ciudad de Buenos Aires alberga una población de 2.768.772 habitantes, algo menos que lo registrado en el Censo de 1991 (INDEC 1991, 2001). En cuanto a la cantidad de hogares,<sup>1</sup> consigna la existencia de 1.026.071, de los cuales (según proyecciones de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación) un 11% serían deficitarios (alrededor de 112.900 hogares). Por otra parte, fuentes oficiales afirman que son actualmente 400 mil las personas que se encuentran en situación de emergencia habitacional, lo que ubica a Buenos Aires segunda en el *ranking* de déficit a nivel del país, después del Gran Buenos Aires. Según un informe de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV 2002), sólo en los 15 asentamientos y 3 núcleos habitacionales transitorios que existen en la ciudad de Buenos Aires viven 110.387 personas, poco más del doble de las que habitaban en dichas condiciones en 1992. Estos datos estarían corroborados por los que aporta el Censo de 2001, en cuanto a que los únicos barrios que aumentaron su población son los de la zona sur: Nueva Pompeya, Villa Soldati y Villa Lugano. "Este aumento de población se atribuye al crecimiento de villas y a que en esta zona la tasa de fecundidad es mayor" (Himitian 2002).

El organismo responsable de definir e implementar las políticas habitacionales en el ámbito nacional es la Subsecretaría de Vivienda, creada en la década del sesenta (con frecuentes cambios de estructura institucional, competencia y dependencia). En la ciudad de Buenos Aires, el organismo competente es la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), creada en 1967 como ente autárquico, y cuya misión es —según su estatuto— promover la vivienda de interés social en jurisdicción del municipio a partir de la construcción de viviendas, equipamiento e infraestructura necesaria.

La CMV define su accionar como "un conjunto de operatorias dirigidas a la población que, por su situación socioeconómica, no puede acceder al financiamiento del sector

privado o del Banco Hipotecario Nacional". Una *operatoria* puede entenderse como el instrumento técnico, financiero y administrativo que define la modalidad en que se han de implementar las distintas acciones dirigidas a atender la demanda habitacional. Por su parte, esta demanda (explícita o relevada a través de los censos) está conformada por los hogares con situación de *vivienda deficitaria*, ya sea porque *carecen* de ella (caso que en parte es resultado de la formación de nuevos hogares), porque habitan una *vivienda precaria* (caracterizada por la baja calidad de la construcción y la insuficiencia de servicios mínimos), o porque la situación deficitaria se verifica en el *hacinamiento por cuarto* (más de 2 personas por cuarto) o el *hacinamiento por hogar* (más de 2 hogares por vivienda). Las viviendas precarias se clasifican además —según su estado— en recuperables y no recuperables.

Los recursos económicos que administra la CMV son en parte aportados por la Nación a través del *Fonavi*,<sup>2</sup> el que a partir de 1992 es coparticipado con las provincias y la ciudad de Buenos Aires.<sup>3</sup> Esta última percibe un 1,3% de los aproximadamente 900 millones de pesos anuales que conforman los recursos Fonavi, es decir cerca de 11 millones de pesos. Este aporte es el más importante y el que se ha mantenido con mayor grado de continuidad en el tiempo, mas allá de los vaivenes políticos y económicos por los que atraviesa el país. Además de los recursos Fonavi, la CMV cuenta con una cifra menor que se obtiene del recupero de cuotas y, finalmente, se suman a éstos los fondos asignados en el presupuesto que aprueba la Legislatura del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires para este fin.

La normativa Fonavi define a la *vivienda de interés social* como aquella construida con *fondos públicos* que incorpora algún nivel de subsidio, sea por medio del *subsidio* al capital, a la tasa, o a través del aumento del plazo de amortización. En cuanto a la *adjudicación* de las viviendas, ésta se realiza por un sistema de puntaje que tiende a favorecer las situaciones de mayor vulnerabilidad, como también a atender otros casos especiales encuadrados en decisiones adoptadas por el gobierno de la ciudad.

1. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "hogar" es la unidad constituida por un conjunto de personas que viven bajo un mismo techo y comparten los gastos de alimentación.

2. El Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda), creado en 1973 y reglamentado en 1977 (Ley 21.581/77), es hasta la fecha el principal instrumento para implementar las políticas del sector en todo el territorio nacional.

3. En 1995 se reglamenta la coparticipación de los fondos Fonavi y se crea el Sistema Federal de la Vivienda (Ley 24.464).

La estructura funcional de la CMV es relativamente compleja. Pese a que existe una coordinación general, por un lado, están las dependencias que llevan adelante las cuestiones técnicas relacionadas con la administración de las operatorias, los proyectos arquitectónicos, las licitaciones para la ejecución de las obras, la adjudicación de las viviendas, etc. Esta estructura funciona en forma paralela con la de los *programas especiales*, más vinculados a las decisiones políticas y orientados a dar respuesta a la emergencia, en general concentrada en áreas de riesgo o áreas "problema" (villas o asentamientos precarios y conventillos, en general localizados en el sector sur de la ciudad). Este entrecruzamiento de dependencias, programas y operatorias, al que se suman los cambios de denominación de las mismas con las distintas gestiones políticas, hace dificultosa su identificación y seguimiento.

El Fonavi, originalmente destinado a los sectores de bajos recursos, no estuvo durante los primeros años de la década del noventa aplicado mayoritariamente a atender las necesidades de vivienda de esta franja de la población. Es a partir de 1996, coincidentemente con el cambio de estatus jurídico de la ciudad (que le otorga la autarquía administrativa para el uso de los fondos), que se advierte un paulatino cambio de rumbo en las políticas de la CMV. Este cambio se expresa en una focalización de sus acciones que —dirigidas a atender a todos los sectores demandantes a través de operatorias de desarrollo simultáneo— procura un mayor impulso a aquellas destinadas a los sectores de más bajos recursos, sectores que son atendidos por los mencionados programas especiales.

Esta orientación de la política habitacional tiene características similares a la que llevan adelante numerosos municipios del interior del país y de países vecinos, los que en la actualidad centran sus programas de vivienda en la atención de áreas degradadas y de sectores de población marginados. Otra característica de la nueva orientación está relacionada no sólo con el sector de población atendido sino también con la modalidad de intervención, al conjugar la construcción, ampliación o renovación de viviendas con políticas de trabajo y empleo de mano de obra desocupada, promoviendo tanto la *participación* de los

usuarios como la *autogestión* del hábitat.

Entre los programas más nuevos figura el destinado a la *rehabilitación y mantenimiento* de los grandes conjuntos habitacionales construidos en los años setenta, los que se encuentran aún parcialmente en propiedad del municipio por no haberse escriturado hasta la fecha la totalidad de las viviendas. La incorporación institucional de este programa entre las acciones que lleva adelante la CMV implica el reconocimiento de una problemática que hasta ahora no había sido atendida. La Ley 177/99 busca dar solución a los barrios —construidos o en parte administrados por la CMV— que se encuentran en franco deterioro, con consorcios con problemas de funcionamiento y alto porcentaje de morosidad.

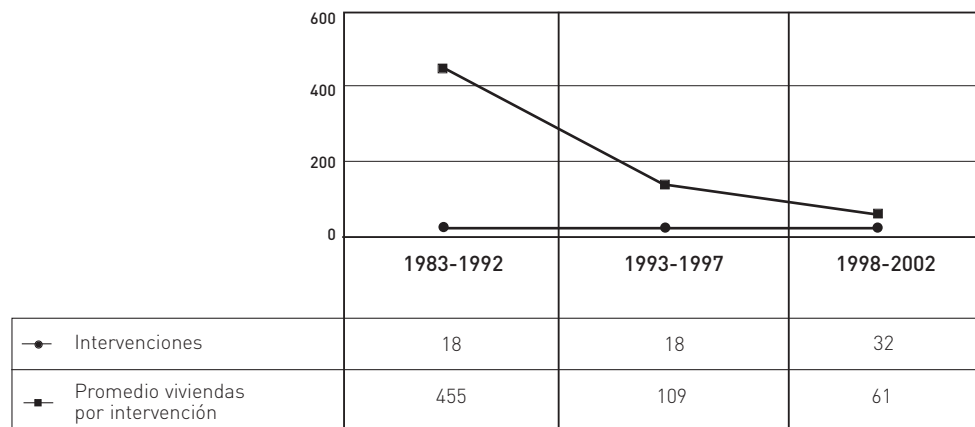
Con relación a esta cuestión de la gestión del hábitat, otro aspecto que no había sido debidamente considerado cuando se construyeron los grandes conjuntos habitacionales y que actualmente merece la atención estatal es la previsión de la futura *administración* de las viviendas. Esto implica definir las relaciones y el tamaño que tendrán los consorcios y la forma más adecuada para llevar adelante la operación y mantenimiento de las viviendas y espacios comunes. El tema resulta por demás complejo en los casos de edificios de vivienda colectiva (encuadrados en la Ley 13.512/48 de Propiedad Horizontal), sobre todo cuando el diseño no lo consideró oportunamente. En este sentido, las obras actualmente proyectadas por la oficina técnica de la CMV disponen en todos los casos de su propio terreno, lo que origina consorcios independientes en el futuro, simplificándose así su administración. Otros programas en marcha que podemos mencionar son el de Recuperación de la traza de la ex Autopista 3 (AU3), el Programa de Vivienda, Infraestructura y Empleo Local (VIEL) y el de Autogestión y Emergencia Habitacional. Este último intenta no sólo satisfacer la demanda de "servicios habitacionales", sino también promover la capacidad de gestión de las familias agrupadas en organizaciones civiles. En este sentido, se impulsa el desarrollo de nuevas modalidades de producción de alojamiento y vivienda, tanto de carácter temporario como definitivo. Sus destinatarios son las familias desalojadas o con riesgo de inminente desalojo y aquellas aloja-

**Tabla 1**  
Producción de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires según períodos.<sup>5</sup>

Períodos	Cantidad de intervenciones	Cantidad de viviendas	Promedio de viviendas construidas por año	Promedio de vivienda construidas por intervención
1983-1992	18	8196	820	455
1993-2002	50	3913	391	78

**Tabla 2**  
Datos entre la primera y segunda mitad de la última década.

Sub-períodos	Cantidad de intervenciones	Cantidad de viviendas	Promedio de viviendas construidas por año	Promedio de vivienda construidas por intervención
1993-1997	18	1956	391	109
1998-2002	32	1957	391	61



4. La acción directa se caracteriza por tener como comitente al organismo público, el que a la vez es dueño del terreno donde se construye la obra.

5. Los datos sobre la producción de vivienda que se consignan en este trabajo tienen como fuente de información al Inventario de la Vivienda Social de la Ciudad de Buenos Aires (1907-2002) elaborado en el marco de los proyectos UBACYT A040 y A036, dirigidos por Renée Dunowicz y codirigidos por la autora de este artículo. Véase especialmente Dunowicz, Boselli y Villaveirán (2000).

6. Denominamos "intervención" a cada una de las obras objeto de una licitación pública realizada por la CMV.

das provisoriamente por la Secretaría de Promoción Social en hoteles de la ciudad. En el marco de las investigaciones sobre el desempeño de la vivienda social que lleva adelante el Programa de Mantenimiento Habitacional de la FADU-UBA, nos interesa en esta instancia analizar las operatorias de vivienda nueva implementadas por acción directa<sup>4</sup> de la CMV en los últimos años.

### Vivienda social construida en la ciudad de Buenos Aires

Hasta fines de la década del setenta, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la acción nacional se implementó generalmente en forma paralela a la acción municipal, y no siempre de manera coordinada. Pese a la relativa independencia con la que en algunas ocasiones actuó la CMV, la descentralización del Fonavi en 1992 y el cambio de estatus jurídico de la ciudad de Buenos Aires en 1996 marcaron puntos de inflexión en las políticas llevadas a cabo por este organismo, otorgándole una mayor autonomía y capaci-

dad de decisión sobre las acciones a implementar en la ciudad. Finalmente, la devaluación de la moneda en la Argentina a principios de 2002 genera una interrupción de los planes en marcha y cierra el período sobre el que centramos el presente análisis.

En la Tabla 1 se comparan resultados sobre lo construido en las dos últimas décadas. Se pueden observar no sólo cambios cuantitativos sino también en los tipos de respuestas dadas por el sector público al problema del déficit habitacional.

Por ejemplo, en la última década se realizan dos veces y media más de intervenciones<sup>6</sup> que durante la década anterior, pero con una considerablemente menor cantidad promedio de viviendas construidas por intervención, al tiempo que se advierte una importante disminución en la cantidad total de viviendas construidas y por ende en el promedio anual. Otra característica que se observa como tendencia creciente en los últimos años, es que la mayor parte de las intervenciones se localizan en la zona sur de la ciudad.

Si analizamos lo ocurrido entre la primera y la segunda mitad de la última década (Tabla

2), no surgen diferencias entre las cantidades totales de viviendas construidas, ni consecuentemente en los promedios por año, pero sí se verifica que la multiplicación de intervenciones, cada vez con menor cantidad de viviendas por intervención, que se profundiza a partir de 1998.

La disminución en la cantidad total de viviendas construidas en la última década no es ajena obviamente a la profunda crisis económica que padece la Argentina hacia el fin de siglo. Por su parte, la disminución en la cantidad de viviendas por intervención está relacionada con la reformulación de las normas Fonavi en la década del ochenta, en las que se establecieron nuevas categorías y topes máximos por cada licitación, cuyos efectos se acusan recién hacia fines de esa década. Sin embargo, las nuevas modalidades de respuesta dadas a los problemas de habitación en la ciudad trascienden las limitaciones mencionadas y expresan una mirada diferente que enfoca cualitativamente el problema de la *pobreza* urbana.

## Los programas y operatorias de vivienda nueva implementados por la CMV

En el período analizado, 1993-2002, las viviendas construidas suman 3913 unidades, y son resultado de 50 intervenciones concretadas en el marco de las siguientes operatorias de acción directa de la CMV:

- > *Fonavi tradicional*.
- > *Fonavi cofinanciado*.
- > *Relocalización de villas*.
- > *Renovación de conventillos de La Boca*.
- > *Acciones puntuales* no encuadradas en ningún tipo de programa u operatoria formal.

Son 4 los aspectos que a nuestro juicio caracterizan y diferencian a estas operatorias:

- > el nivel socio-económico del sector destinatario;
- > los instrumentos de financiamiento que se implementan para su atención;
- > las tipologías urbano-arquitectónicas de las obras encaradas;
- > los tipos de gestión —con mayor o menor

participación de los destinatarios— que se instrumentan en la etapa anterior a la entrega de las viviendas.

De acuerdo con ello, entendemos que es posible agrupar a las operatorias antes mencionadas en dos grandes líneas o *modalidades de intervención*:

1. *Programas Fonavi (tradicional y cofinanciado)*, destinados a sectores de recursos medios o medio-bajos, con alguna capacidad de ahorro, pero a los que no les alcanza para pagar una cuota o no son aceptados como sujetos de crédito por el sector privado. Se trata de un destinatario genérico y prácticamente anónimo, que durante la gestión de la operatoria tiene escaso contacto con la CMV y ninguno con la empresa constructora o los restantes futuros copropietarios. Dentro de esta modalidad, el subsidio se materializa a través de un mecanismo de financiamiento de tipo "blando" (con reintegro de créditos a largo plazo y bajo porcentaje de amortización). Los beneficiarios se inscriben en un registro de postulantes, y pueden elegir entre distintas alternativas que incluyen —entre otros aspectos— el lugar de emplazamiento de las viviendas y las características edilicias. En general se trata de edificios de vivienda colectiva en altura, con ascensor, de perímetro libre o entre medianeras, y, en particular, en el caso de las operatorias cofinanciadas, se implantan en lotes urbanos tradicionales.
2. *Programas especiales (incluyen a los de villas y conventillos)*, implementados mayoritariamente mediante modalidades de gestión *participativa* o *autogestión*, están dirigidos a la renovación y recuperación de áreas degradadas de la ciudad, la rehabilitación de conjuntos de vivienda, la radicación o realojamiento de población asentada en villas de emergencia o conventillos, etc. Las operatorias de estos programas van desde la regularización dominial o la apertura de calles, hasta la construcción de vivienda nueva, individual o colectiva, con la participación de empresas o por autoconstrucción asistida. En estos casos, el destinatario



**Figura 1**  
 Operatoria Fonavi tradicional, Barrio Casa Amarilla (sector Irala), 466 viviendas, urbanización resultante de siete licitaciones públicas realizadas entre 1997-1998. Fotografía: archivo PMH-FADU-UBA.

**Figura 2**  
 Operatoria terreno, proyecto y construcción (Fonavi cofinanciado): Varela 655, 38 viviendas, obra licitada en 1998, finalizada en agosto de 2001. Fotografía: archivo PMH-FADU-UBA.

es un sector de población claramente identificado, de muy bajos recursos, en ocasiones indigentes, desempleados o personas que trabajan fuera del mercado formal. El financiamiento se concreta sólo en parte con fondos Fonavi, lo que permite una mayor flexibilidad en el mecanismo de reintegro de créditos y asimismo un nivel más alto de subsidio (cercano al 70% del costo total de la vivienda). Las tipologías adoptadas para el caso de las viviendas colectivas nuevas son tiras o pabellones de planta baja y 2 o 3 pisos de altura, por lo que no se requiere contar con circulación vertical mecánica. La implantación responde a las particularidades de la operatoria, ya sea se trate de relocalización de villas o de renovación de conventillos.

Para profundizar sobre estos aspectos se aportan más detalles sobre las operatorias de vivienda nueva analizadas.

### 1. Fonavi tradicional

Durante varios años las operatorias Fonavi se implementaron con las mismas características (luego de la reformulación de las normas ya mencionadas que se planteó a principios de los años ochenta). En general se inician con la licitación pública para la construcción de viviendas con terreno y anteproyecto desarrollado por la CMV, dentro de las especificaciones establecidas en los pliegos y normas reglamentarias del Fonavi, atendiendo asimismo a las normativas que rigen la construcción en la ciudad y a las contrataciones del Estado. El monto total de la oferta que se presenta incluye: "todos los trabajos, provisiones y prestaciones necesarias para que la obra resulte totalmente terminada con arreglo a sus fines", según lo exigen los términos de la licitación.

Las soluciones habitacionales son edificios de vivienda colectiva, en propiedad horizontal, de planta baja y varios pisos altos, con ascensor; en la mayoría de los casos son de perímetro libre y emplazados en áreas a urbanizar.

### 2. Fonavi cofinanciado (con cooperativas o emprendedores privados)

Esta operatoria tuvo gran desarrollo en el sub-período 1993-1997. Estaba destinada a la construcción de edificios de vivienda colectiva de entre 40 a 70 unidades, cuyo financiamiento era compartido con una cooperativa de vivienda, la que aportaba entre el 10% y el 40% del costo total de la obra. El 90% de las viviendas construidas eran adjudicadas a socios de la cooperativa. El 10% restante se lo reservaba la CMV para su adjudicación entre

los postulantes inscriptos en sus registros. A raíz del excesivo costo que finalmente tenían las viviendas, la operatoria sufrió varias modificaciones y, a partir de 1998, se la denominó Terreno, Proyecto y Construcción (TPyC). Con esta nueva denominación y el cofinanciamiento aportado ahora por un oferente privado, la operatoria incorporó las siguientes modificaciones:

- > Cada etapa se inicia con una licitación pública de ofertas que incluyen el terreno donde se construirá la obra, el proyecto y los pliegos de licitación. Las propuestas técnicas (sobre N° 1) son auditadas por un comité integrado por representantes de la Sociedad Central de Arquitectos, el Consejo Profesional de Ingeniería, las Facultades de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires, y dos representantes de la CMV. A partir del dictamen del comité se abre el sobre N° 2 con la propuesta económica.
- > Las propuestas elegidas se exponen públicamente y la selección final e inicio de las obras responde a la demanda (debe tener el 80% de potenciales adquirentes y el 50% de reserva concretada para que se inicie la construcción).
- > La CMV compra el terreno propuesto en la oferta y actúa como comitente, financiando totalmente la obra y manejando el costo económico y financiero de la misma.
- > La construcción queda a cargo de la empresa oferente. (Figura 2)

Las tipologías responden en general a edificios de altura, de perímetro libre o entre medianeras, emplazados en lotes urbanos tradicionales. Como exigencia de la operatoria TPyC, deben localizarse en la zona sur de la ciudad.

La CMV cuenta con un registro de postulantes, y cuando una licitación es adjudicada son contactados por la CMV para que ratifiquen su interés para acceder a las viviendas a construirse a través de esta operatoria, teniendo la posibilidad de optar entre distintas alternativas edilicias y de emplazamiento. En caso de que la cantidad de postulantes supere el cupo disponible se otorga prioridad a:

- a) grupos familiares inscriptos en el registro de la CMV según puntaje,
- b) grupos familiares en emergencia habitacional,
- c) miembros de entidades sin fines de lucro.

El precio de venta tenía, hasta 2002, un tope máximo de \$ 750 por m<sup>2</sup>, con honorarios y terreno incluido, y la venta se realizaba en cuotas de entre \$ 300 a \$ 400 mensuales, pagaderas en un plazo de 20 años y una tasa de amortización del 7% anual.<sup>7</sup>

## 2.1. Relocalización de villas (nuevas urbanizaciones)

Esta operatoria se enmarca en el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT). A partir de 1998, la operatoria recibió la denominación de Nuevas Urbanizaciones. Se inscribe en las previsiones de la Ley N° 148/98, que declara de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios localizados en la ciudad.

El programa se formula en base al concepto de *radicación*, concepto que comienza a implementarse en la ciudad como política oficial a partir de 1984, con el plan piloto para la Villa 6. Sin embargo, un primer antecedente se remonta a 1973, cuando desde el municipio se formula una experiencia piloto autogestiva para el realojamiento de la Villa 7, dando por resultado la construcción del Barrio Justo Suárez.

El concepto de radicación plantea la integración física y social de los habitantes de las villas para lograr que éstas se constituyan en barrios de la ciudad. Un aspecto esencial del programa que propone la CMV es la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones para la configuración de su hábitat. El Programa en villas incluye diferentes operatorias como: apertura de calles, reordenamiento parcelario, saneamiento ambiental, créditos hipotecarios y *relocalización* a partir de la construcción de barrios de viviendas nuevas. Esta última se concreta a través de dos modalidades:

*Vivienda individual*: se traduce en tres tipos de sistemas constructivos y de gestión:

- a) Autoconstrucción: basado en un sistema mixto de construcción con aporte de materiales y asistencia técnica que presta la CMV.
- b) Vivienda cáscara: contempla un sistema mixto de construcción en dos plantas de aproximadamente 96 m<sup>2</sup>.
- c) Lote con servicio: en el que el grupo de base autogestiona la construcción de las viviendas, en tanto que la CMV aporta la asistencia técnica con respecto al proyecto y la dirección de obra. La infraestructura se ejecuta a través de las diferentes áreas del CGBA.

*Vivienda colectiva*: se aplica en aquellos casos en que la magnitud de las relocalizaciones y la escasez de terrenos imposibilita la aplicación de otras operatorias. En general, la tipología edilicia utilizada es de tiras de planta baja y 2 o 3 pisos altos, de perímetro libre o semilibre, conformando nuevas urbanizaciones localizadas en terrenos próximos a la ubicación original del asentamiento

**7.** Los montos mencionados corresponden a valores de la moneda anteriores a la devaluación de 2002.



**Figura 3**  
Programa en villas:  
Operatoria Nuevas  
Urbanizaciones, Barrio  
Lugano (ex Villa 20), 124  
viviendas, licitadas en 1998,  
finalizadas en 2000.  
Fotografía: archivo PMH-  
FADU-UBA.

objeto de la intervención. Los edificios no tienen ascensor y son de ladrillo a la vista, resultando el costo promedio de las expensas muy bajo. No más de tres edificios comparten una misma parcela, por lo que asimismo la administración es sencilla y puede realizarla alguno de los vecinos.

Actualmente, una de las intervenciones más importantes de este programa se está desarrollando en la Villa 1-11-14: "En el caso de la Villa 1-11-14, la más grande de la ciudad de Buenos Aires, la CMV realizó, en los dos últimos años, un operativo muy amplio de construcción y adjudicación de viviendas, apertura de calles, liberación de tierras para la continuación de obras, escrituraciones y mudanza de vecinos. En el plan de urbanización se incorporó un nivel de subsidio explícito, bajándose las cuotas de \$ 180 aproximadamente a \$ 65" (Jozami y otros 2002).

## 2.2. Renovación de conventillos (Programa La Boca )

Con relación a este programa, vale la pena recordar que las primeras acciones del Estado, implementadas a principios del siglo XX en la ciudad de Buenos Aires, estuvieron dirigidas a atender los problemas de la población que habitaba los conventillos e inquilinatos de los barrios más antiguos de la ciudad.

Con el correr de los años, los problemas de vivienda se trasladaron a otros sectores de población y zonas de la ciudad. Sin embargo, en la década del noventa, el deterioro del barrio de La Boca se vio incrementado por la pérdida de la relación vivienda-trabajo que lo sustentaba. Pese a haber disminuido su población en casi un 25%, los índices de hacinamiento y densidad aumentaron, caracte-

terizándose a la vez por un promedio de población inquilina superior al resto de la ciudad. En este contexto, el déficit habitacional se concentró nuevamente en los conventillos, cuya población (según datos que aporta el INDEC) se encuentra actualmente comprendida dentro de la franja con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Las operatorias implementadas en el barrio tienen como antecedentes al Programa Recup-Boca (1984) y al ProSur, que contaron con financiamiento externo. Los objetivos del programa implementado actualmente por la CMV son:

- > mantener a la población en su lugar de residencia, mejorando las condiciones de habitabilidad donde sea posible;
- > preservar el tejido social conservando los grupos afines en los casos de traslado;
- > poner en valor el patrimonio representado por una tipología arquitectónica popular, característica de este barrio;
- > aprovechar la presencia de un suelo equipado, construyendo vivienda nueva donde resulte imprescindible y manteniendo la morfología urbana existente.

El programa se implementa a través de dos tipos de operatorias:

- a) *Vivienda nueva (renovación de conventillos)*: a partir de la construcción de edificios de vivienda colectiva nueva en terrenos antes ocupados por conventillos que, según un estudio realizado por la CMV, se encontraban en avanzado estado de deterioro. En 1991, la CMV adquirió 21 de estos conventillos localizados en el barrio de La Boca, de los cuales se preveía renovar 9, con el objeto de realojar a sus habitantes originales. Hasta 2002 se concretó la construcción de

4 de ellos. La tipología edilicia plantea una solución que intenta preservar el espíritu y estilo de vida del conventillo, a partir de pabellones articulados, de planta baja y 2 pisos altos, apoyados en las medianeras y rodeando un patio principal por el que se accede a las viviendas.

- b) *Compra de inmuebles para reciclar*: en esta línea se prevé otorgar créditos con garantía hipotecaria para la compra mancomunada —ocupantes y CMV— de edificios con juicio de desalojo en condiciones de ser reciclados. Esta operatoria aprovecha las posibilidades incluidas en la Ley 341,<sup>8</sup> de modo de incorporar a las organizaciones sociales y grupos de familias organizadas a los créditos que se adjudican en esta línea. La idea es también aprovechar estos inmuebles para relocalizar familias que habiten edificios que se encuentren dentro del plan de reemplazo o de rehabilitación.

## Producción de viviendas y modalidades de intervención

En la Tabla 3 se resume lo actuado según sub-períodos durante la década 1993-2002, a través de las operatorias antes descriptas. Los datos registrados reflejan, entre otros aspectos que podrían señalarse, que:

- > la operatoria Fonavi tradicional, con sólo dos intervenciones en el primer sub-período de la década, asciende a 12 en el segundo, pese a que en cantidad de viviendas construidas casi no existen diferencias (alrededor de 600 por sub-período);
- > la operatoria Fonavi cofinanciado, descendiendo en el segundo sub-período en cantidad de intervenciones (de 14 a 8), pero sobre todo en cantidad de viviendas construidas que llega a menos de la mitad de lo construido en el primer sub-período;
- > la operatoria de Relocalización de villas muestra las mayores diferencias, aumentando alrededor de ocho veces, tanto en cantidad de intervenciones como en viviendas construidas, a partir de 1998;
- > la operatoria Renovación de conventillos, sin intervenciones realizadas en el primer sub-período, surge en el segundo, aunque con muy pequeña incidencia en cuanto a cantidad de viviendas construidas.

Retomando el planteo inicial sobre las dos modalidades de intervención en que inscribimos a las operatorias, obtenemos en resumen los datos de la Tabla 4.

Estos datos indican que, si bien en la modalidad 1 (operatorias Fonavi) la cantidad total de viviendas construidas durante la década

1993-2002 supera en más del doble a las construidas a través de la modalidad 2 (operatorias en Villas y Conventillos), se advierte un importante crecimiento de esta última modalidad —en cantidad de intervenciones y de viviendas construidas— en el segundo sub-período. Esta última constatación verifica la hipótesis planteada al inicio del trabajo, en cuanto a una inversión importante en la orientación de las políticas implementadas en nuestra ciudad.

A partir de un estudio realizado por la CMV sobre el perfil de la demanda, se obtuvieron las cantidades y porcentajes —por niveles de ingreso— consignados en la Tabla 5. De la misma se desprende que sólo un 29% de los grupos familiares —inscritos o relevados por la CMV— están en condiciones de afrontar cuotas que no insuman más de una razonable porción de sus ingresos. El 71% restante requiere de acciones con importantes montos subsidiados y modalidades de gestión adecuadas a las situaciones de extrema pobreza que este sector incluye. Esta información es otro elemento importante que avala la nueva orientación que el municipio ha planteado en sus últimas intervenciones. Decía Víctor Pelli en un reciente encuentro (Pelli 2002) que, si bien el problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos es un problema de redistribución de la riqueza, la equilibrada distribución de bienes y servicios tampoco es suficiente. En este sentido, proponía un "cambio necesario" a través del diseño de procesos participativos, co-gestionados o autogestionados, que modifiquen y amplíen el poder de decisión de la población de menores recursos, contribuyendo tanto a su desarrollo personal, como a la mejora de la calidad del hábitat popular. Asimismo postulaba que la *pobreza habitacional* —cuyos rasgos principales son la *insuficiencia* y la *exclusión*— no se limita a ser necesidad de casas con sus correspondientes servicios, sino una *necesidad global de modificación positiva de su inserción en la ciudad, física y social*.

Se han expuesto en este artículo una importante cantidad de datos cuantitativos; sin embargo, lo que se pretende es fundamentalmente mostrar los *cambios cualitativos* que ha introducido la política habitacional llevada adelante por el municipio en los últimos años. A través de ellos se advierte que éste ha asumido su responsabilidad social, dando un mayor impulso a modalidades de intervención que favorecen a los sectores en situación de *pobreza habitacional*, los que requieren de una acción prioritaria y del apoyo de la sociedad en su conjunto ■



Figura 4  
Operatoria Renovación de conventillos (Programa La Boca), Palos 460, 31 viviendas, obra licitada en 1997, finalizada en abril de 2000. Fotografía: archivo PMH-FADU-UBA.

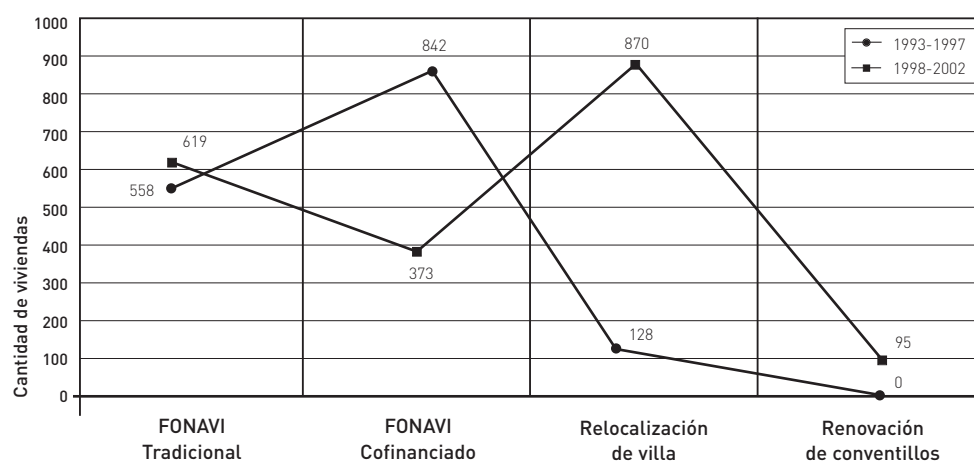
8. La Ley 341/2000 crea una operatoria basada en el otorgamiento de subsidios o créditos con garantía hipotecaria (de hasta \$ 30.000 por grupo familiar).



**Tabla 3**  
Sub-períodos 1993-1997  
y 1998-2002

1993-2003	1993-1997		1998-2002	
Operatorias de vivienda nueva en la Ciudad de Buenos Aires	Intervenciones	Viviendas construidas	Intervenciones	Viviendas construidas
Fonavi tradicional	2	558	12	619
Fonavi cofinanciado	14	842	8	373
Relocalización de villas	1	128	8	870
Renovación de conventillos	0	0	4	95
<b>Totales</b>	<b>18</b>	<b>1956</b>	<b>32</b>	<b>1957</b>

Viviendas construidas según operatorias 1993-2002



**Tabla 4**  
Viviendas construidas según modalidades de intervención y sub-períodos.

Modalidades de intervención	Viviendas construidas		
	1993-1997	1998-2002	subtotales
1. Fonavi (tradicional y cofinanciado)	1400	992	2392
2. Programas especiales (villas y conventillos)	128	965	1093

**Tabla 5**  
Perfil de la demanda por niveles del grupo familiar. La tabla registra datos procesados por la autora cuya fuente es el estudio mencionado realizado por la cmv (Castillo y De Lorenzo 2001).

Niveles de ingresos del grupo familiar (\$)	Cantidad de grupos familiares			
	Registro de inscriptos en la cmv (espontáneo)	Programas especiales (relevamientos cmv)	Totales	%
0-200	39	9413	9452	41%
201-500	789	3617	4406	19%
501-800	1371	1170	2541	11%
Más de 800	4435	2290	6725	29%
<b>Totales</b>	<b>6634</b>	<b>16490</b>	<b>23124</b>	<b>100%</b>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**CASTILLO, Graciela, y Carlos DE LORENZO.** 2001. "Radiografía de un programa necesario", *Habitar*, publicación periódica de la Comisión Municipal de la Vivienda, año 1, N° 2, abril-junio, 28-31.

**CMV (Comisión Municipal de la Vivienda).** 2002. *De aquellas villas a estos barrios, Programa de Transformación de Villas*, informe villas 2000-2002 [Buenos Aires: CMV, Secretaría de Planeamiento Urbano, Gerencia de Promoción Social Urbana, GCBA].

**DUNOWICZ, Renée, Teresa BOSELLI y Fernando VILLAVEIRÁN.** 2000. "La vivienda social en el tiempo y en el espacio", en *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires* [Buenos Aires: PMH-FADU-UBA], 12-19.

**HIMITIAN, Evangelina.** 2002. "Datos del Censo 2001: los barrios que perdieron más vecinos", *La Nación* [Buenos Aires], 6 de octubre.

**INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).** 1991. *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991* [Buenos Aires: INDEC].

—. 2001. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001* [Buenos Aires: INDEC].

**JOZAMI, Eduardo, y otros.** 2002. "Nuestra gestión en la Comisión Municipal de la Vivienda", mimeo.

**PELLI, Víctor S.** 2002. Presentación oral en el VIII Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Viviendas, Montevideo, octubre de 2002.

## OTRAS FUENTES CONSULTADAS

*Boletín Oficial* N° 348, 19 diciembre 1997.

Contrato de Adjudicación de Obra C.U. Irala, Manzana 6 J, Parcela 3, 57 viviendas, 1 portería e infraestructura. Suscripto entre la CMV y la empresa contratista, diciembre 1997.

Entrevistas realizadas por la autora al arq. Eduardo Velasco, Subgerente de Proyectos de la Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, entre los años 2000 y 2002.

Foro Mercosur de Calidad y Productividad en Vivienda, Comisión N° 3, "Informe sobre la situación de la VIS en Argentina", Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, SSDUV, Buenos Aires, mayo 2001.

*Habitar*, publicación periódica de la Comisión Municipal de la Vivienda, año 1, N° 1, enero, febrero y marzo 2001, y N° 3, julio, agosto y septiembre 2001.

Licitación Pública N° 17/93, Operatoria Fonavi. Cofinanciado con cooperativas.

Licitación Pública N° 5/97, Barrio Casa Amarilla, Sector Irala, Parcela 3 (ex 1b).

Licitación Pública N° 12/97, Programa La Boca, Palos 460, y N° 14/97, Brandsen 626.

Licitación Pública N° 13/98, Operatoria Terreno, proyecto y construcción.

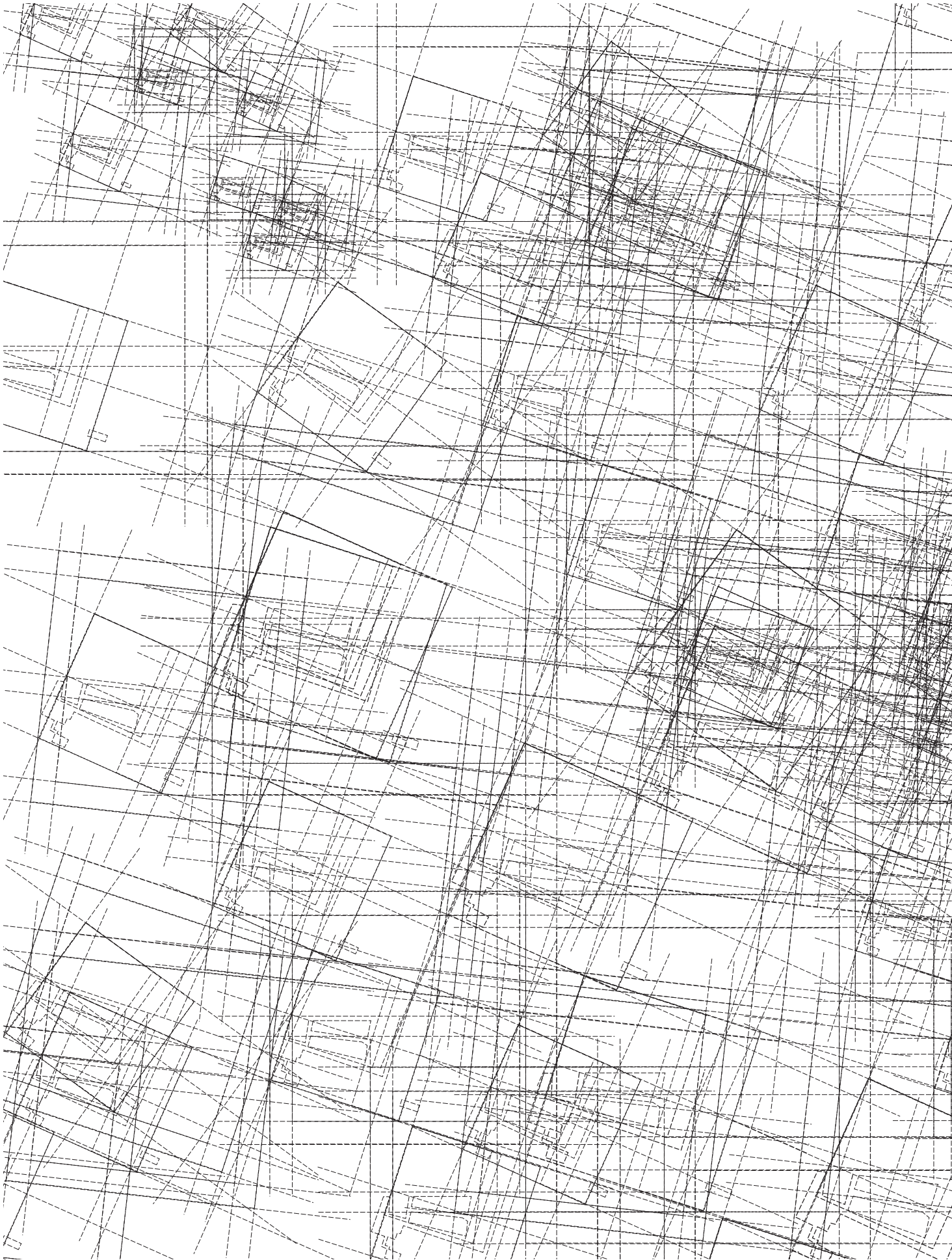
Proyecto de Presupuesto 2002, Secretaría de Planeamiento Urbano, Subsecretaría de Vivienda, Comisión Municipal de la Vivienda, tomo B, 2001.


## CURRICULUM

**TERESA BOSELLI** es arquitecta, egresada de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1974. Entre 1973 y 1988 se desempeñó como docente en los talleres de Diseño Arquitectónico y en materias de apoyo de la carrera de Arquitectura de la FADU-UBA. En los últimos años formó parte de cátedras de grado de materias electivas relacionadas con la temática del hábitat y la vivienda. También participó como profesora invitada en el dictado de cursos y seminarios en el posgrado de dicha facultad. En 1986 inicia su formación como investigadora en la Secretaría de Investigación y Posgrado de la FADU-UBA. En 1990 se incorpora al Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda y en 1992 al Programa de Mantenimiento Habitacional, donde actualmente se desempeña como investigadora principal. En 1995 es categorizada como investigador por resolución del Consejo Superior de la UBA. Ha escrito numerosos artículos en revistas especializadas sobre temas relacionados con la vivienda social y ha presentado trabajos en congresos nacionales e internacionales. Actuó en la gestión institucional en la Secretaría de Investigaciones de la FADU-UBA y en la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, donde también se desempeñó como editora de publicaciones y documentos de trabajo. Es miembro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda (ULACAV) y uno de los miembros fundadores de la Asociación Red CAREMAH (Calidad, Rehabilitación y Mantenimiento del Hábitat). Actualmente se desempeña como investigador principal en proyectos financiados por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA y como consultor del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, del Ministerio de Educación.

**Programa de Mantenimiento Habitacional, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**  
Universidad de Buenos Aires | Ciudad Universitaria, Pab. 3,  
piso 4. C1428 BFA, Buenos Aires, Argentina

**E-mail:** tbosel@fadu.uba.ar





seguridad  
accesibilidad  
discapacidad

safety  
accessibility  
disability

> MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA |  
CLOTILDE AMENGUAL | ADRIANA APOLLONIO  
Universidad de Buenos Aires

## LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE

Este trabajo analiza en primer término la frecuencia de participación de las personas con discapacidad en los accidentes en la vía pública y luego señala las transformaciones posibles, aplicables tanto a los vehículos como al equipamiento urbano, con las tecnologías disponibles, para evitar los riesgos originados en las dificultades causadas por edad avanzada o discapacidades provenientes de deficiencias físicas y mentales. En un futuro próximo se podrá mejorar la seguridad y confort de los usuarios de los medios de transporte público y privado y de los peatones con la ayuda de nuevas tecnologías vinculadas con la informática, los sistemas de comunicación, los sensores de objetos y personas, y los dispositivos para control de situación.

### *The safety of disabled people in systems of transportation*

*First of all, this work analyzes the participation frequency of disabled persons in accidents on public routes, and then indicates the possible changes applied to vehicles and urban equipment with the available technologies, in order to avoid risks originated in difficulties caused by old age and disabilities from physical and mental deficiencies. In the near future, the safety and confort of public and private transport users and pedestrians will be improved with the help of new technologies linked to the informatic and communication systems, objects and persons detectors, and control situation devices.*

## 1. Introducción

El desempeño de roles en la sociedad actual implica la necesidad de desplazamientos que varían desde el mínimo que se realiza dentro de una habitación o de la vivienda hasta los necesarios para el acceso a la educación, el trabajo, la salud, la recreación, etc. y que en una gran urbe incluye transitar por una cadena de acciones corporales autónomas y también con ayuda de medios mecanizados multimodales.

En las grandes ciudades, el concepto de movilidad reducida puede aplicarse a todas las personas, pues en una civilización urbanizada actual nadie se desplaza sin ayuda mecánica en largos recorridos; pero las personas con movilidad y comunicación reducida (PMCRs) necesitan que esos elementos mecánicos cumplan con requisitos particulares. Para lograr que la accesibilidad beneficie al mayor número de personas es necesario analizar las medidas a tomar a fin de suprimir en la cadena del transporte las barreras a la movilidad para todos los pasajeros, lo que incluye a las personas con limitación física o mental y a aquellas en situación de desventaja en el transporte, por ejemplo, las personas ancianas, las madres con niños pequeños o en cochecitos, y quienes llevan bultos pesados o de grandes dimensiones.

Las restricciones a la movilidad afectan la calidad de vida de las personas y corresponde aquí analizar las ayudas tecnológicas que permiten potenciar, complementar o sustituir las funciones disminuidas o ausentes que caracterizan a las personas con movilidad y comunicación reducida en su calidad de usuarios del medio urbano y del transporte.

## 2. Etapas de análisis

Las etapas propuestas para el análisis de esta temática son:

- > Caracterizar a la población involucrada en función de las capacidades funcionales existentes, precisando los deseos y necesidades de los usuarios potenciales en las diversas situaciones de transporte.
- > Establecer las situaciones de transporte críticas desde el punto de vista de la accesibilidad.

- > Evaluar el impacto de las nuevas tecnologías aplicadas al transporte inteligente (TI) sobre los desplazamientos de las personas con movilidad y comunicación reducida.

## 3. Caracterización de la población involucrada en las situaciones de transporte

### 3.1 Peatones

Cuando una persona con discapacidad o anciana transita por el medio urbano en calidad de peatón encuentra inconvenientes y barreras difíciles de salvar por:

- a. Limitación de la longitud de los recorridos, pudiendo estar limitada su área de acción a distancias menores a 50 metros y en algunos casos no más de 3 o 4 metros.
- b. Dificultad o imposibilidad de salvar desniveles mayores a los 2 cm, especialmente para usuarios de sillas de ruedas.
- c. Calidades inadecuadas del solado por:
  - > insuficiente rozamiento con el calzado, las ayudas técnicas para la marcha o elementos de rodamiento;
  - > deterioros, irregularidades, o materiales sueltos (arena, grava, pedregullo) o mullidos (césped);
  - > presencia de agua, nieve, hielo, barro, hojas o sustancias aceitosas sobre la superficie de tránsito.
- d. Lentitud en la marcha, por problemas músculo-esqueléticos o de la visión, no compatible fundamentalmente con los tiempos previstos para el cruce de calzadas, regulados con semáforos.
- e. Disminución en la respuesta propioceptiva cuando se activan los receptores sensoriales que se encuentran en los músculos y en los tendones que detectan la posición y el movimiento del cuerpo, y emiten señales al cerebro y al sistema nervioso a fin de efectuar los ajustes musculares necesarios para mantener o recuperar el equilibrio.
- f. Problemas vinculados a la percepción de señalización, captación e interpretación de información visual y auditiva.
- g. Inconvenientes vinculados con la inle-

mencia del clima, la topografía del terreno o el nivel de iluminación.

### **3.2 Pasajeros de servicios públicos de transporte**

Los pasajeros con movilidad y comunicación reducida tienen limitado o imposibilitado el uso de medios de transporte automotor público por:

- a. Incapacidad para recorrer la distancia que media entre su vivienda y la parada de ómnibus establecida.
- b. Inconvenientes para recorrer el trayecto hasta la parada vehicular por condiciones meteorológicas o topográficas.
- c. Condiciones meteorológicas desfavorables durante el tiempo de espera hasta la llegada del transporte.
- d. Dificultad para identificar el lugar de la parada o el vehículo.
- e. Problemas para acceder al interior del vehículo (existencia de desniveles, ancho de puertas insuficiente, falta de barras de sujeción o ausencia de rampa para los pasajeros que se movilizan en silla de ruedas).
- f. Dificultad en el interior del vehículo para conocer el importe del viaje y hacer efectivo el pago, mantener el equilibrio durante la operación de pago y hasta llegar al asiento, conseguir asiento y que éste sea ergonómicamente adecuado, recibir información durante el trayecto, identificar el lugar de destino y efectuar la solicitud de detención para abandonar el vehículo.
- g. Imposibilidad de acceder en el móvil al local sanitario o al expendededor de bebidas para las PMCRs.

### **3.3 Conductores de vehículos particulares**

Los conductores de vehículos particulares con movilidad y comunicación reducidas encuentran dificultades en las actividades vinculadas al manejo por:

- a. Problemas funcionales o patológicos de la visión (disminución de la visión nocturna, deslumbramiento, reducción del campo visual, dificultad en diferenciar colores).
- b. Disminución del tiempo de reacción ante imprevistos, en especial los ancianos.
- c. Dificultad para efectuar tareas simultáneas vinculadas a la conducción

del vehículo, si la adaptación no es satisfactoria.

- d. Dificultad para girar la cabeza en marcha reversa o en cruces de calles.
- e. Estar más proclives al cansancio y a ser dominados por el sueño.

### **3.4 Conductor de silla de ruedas motorizadas en el tránsito urbano**

Las personas que se trasladan en silla de ruedas motorizadas incorporándose al tránsito urbano encuentran dificultades por:

- a. Inexistencia de demarcación de vías específicas para su circulación.
- b. Inferioridad de condiciones por la vulnerabilidad que significa ante la presencia de vehículos de gran porte desarrollando altas velocidades.
- c. Ausencia de normativas que regulen su circulación.
- d. Deterioros en la capa asfáltica que dificultan el tránsito, y generan molestias y sacudidas en su desplazamiento.

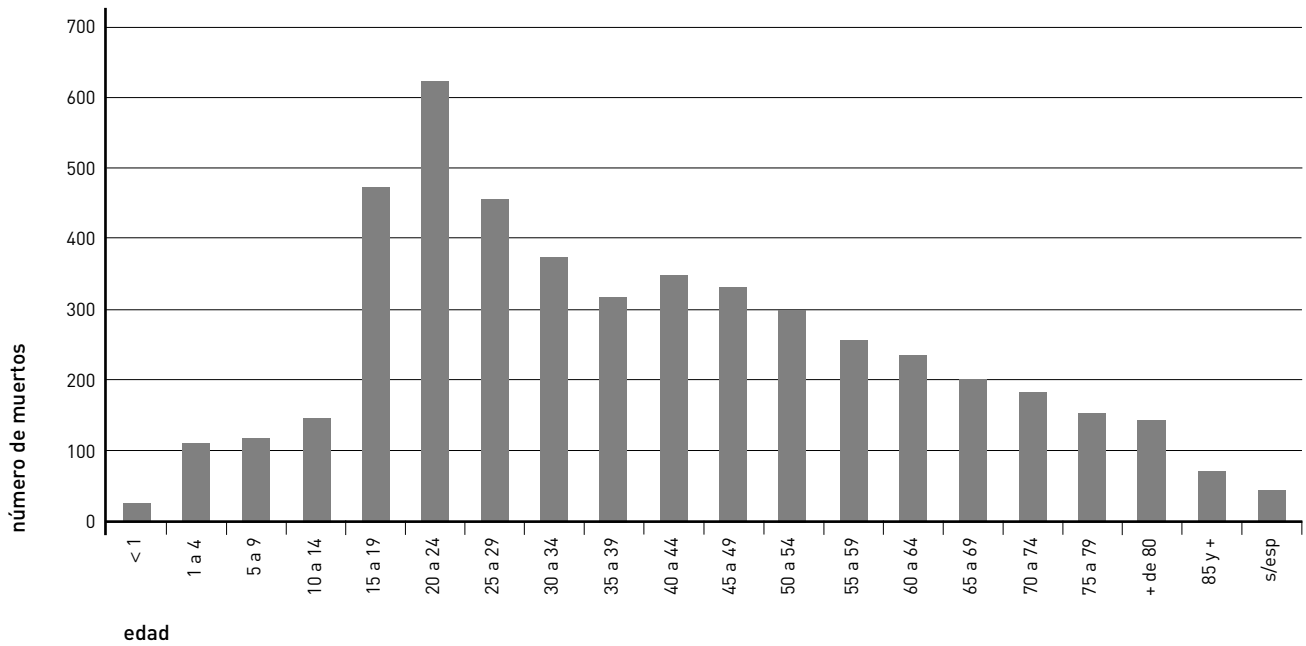
## **4. Situaciones críticas. Estadísticas sobre accidentes de PMCRs**

Las estadísticas brindan información fehaciente sobre la incidencia de la edad y la discapacidad en la participación de accidentes en la vía pública y sus consecuencias en mortalidad, morbilidad y tiempo de recuperación de los daños sufridos.

### **4.1. Accidentes de tránsito con vehículos de motor en la República Argentina**

La siguiente información sobre mortalidad ha sido proporcionada por el registro permanente del Subsistema de Estadísticas Vitales, que integra el Programa Nacional de Estadísticas de Salud, del Ministerio de Salud (1998), con cobertura nacional.

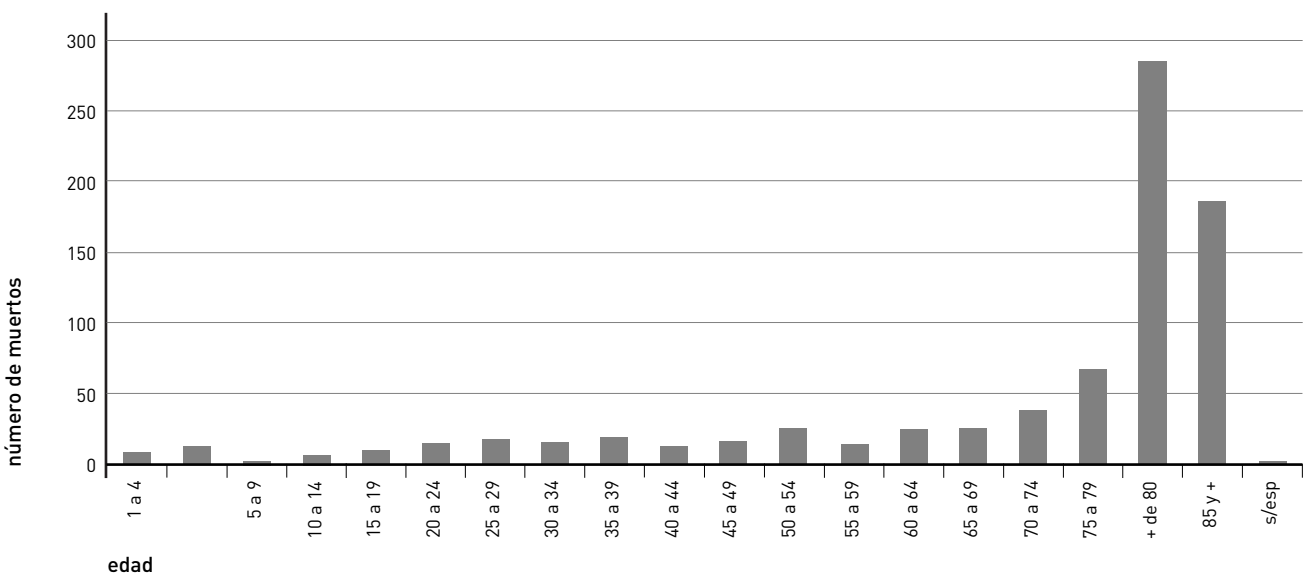
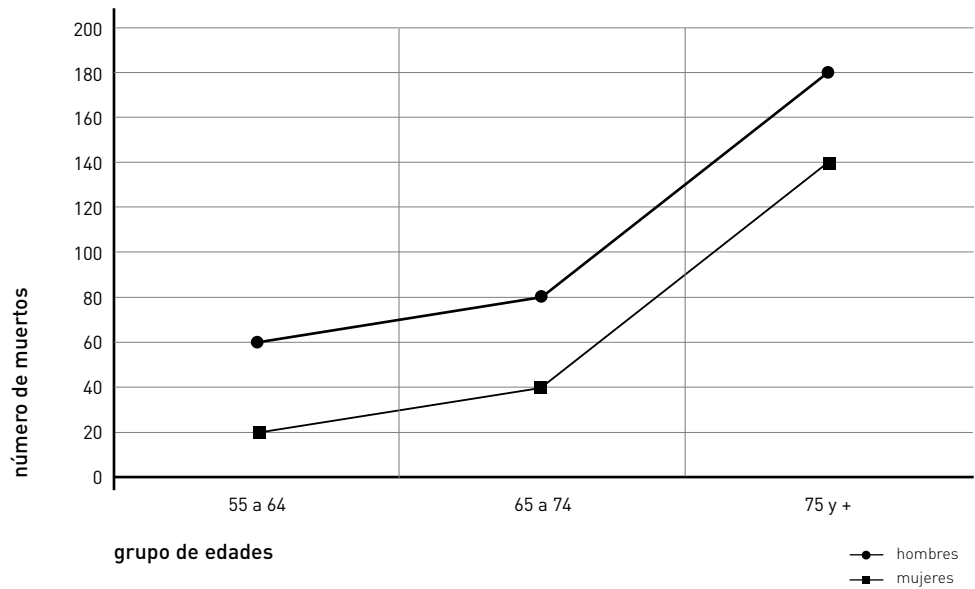
La población de la República Argentina, en valores a 1999, es de 17.718.800 varones y 18.406.300 mujeres. A los efectos del presente trabajo son relevantes las defunciones por accidentes de tránsito, la tasa de mortalidad por accidentes y las muertes por caídas accidentales, obteniéndose los gráficos de las Figuras 1, 2 y 3, en el último de los cuales se



**Figura 1**  
Defunciones por accidentes de tránsito, ambos sexos, Argentina, 1998. Fuente: Ministerio de Salud (1998).

**Figura 2**  
Tasa de mortalidad por accidentes cada un millón de habitantes según edad y sexo en la Argentina. Fuente: Ministerio de Salud (1998).

**Figura 3**  
Defunciones por caídas accidentales, ambos sexos, Argentina, 1998. Fuente: Ministerio de Salud (1998).



observa una clara incidencia de las muertes por caídas accidentales en el sexo femenino a partir de los 60 años. Las defunciones por accidentes de tránsito, si bien tienen una mayor incidencia, para ambos sexos, en la población comprendida entre los 15 y 29 años, si se determinan las tasas de incidencia según cada rango de edad y frecuencia de presencia en la vía pública, se encuentra una gran vulnerabilidad en la población añosa, siendo actualmente la quinta causa de muerte para los mayores de 65 años en la República Argentina.

#### 4.2. Estadísticas de otros países

a. Datos disponibles sobre accidentalidad en el Reino Unido (Haslam y Bentley 1999) muestran la incidencia de las malas condiciones de los solados en las patinadas, tropiezos y caídas. Un estudio sobre la frecuencia de daños sufridos por peatones, entre repartidores de correo, indica que este tipo de accidentes es la causa del 35% de largas enfermedades y el 20% de las ausencias superiores a los 3 días, siendo la mayoría a un mismo nivel y en segundo término subiendo o bajando escalones. En Gran Bretaña, cerca de la mitad de todos los peatones muertos en la calle tenían más de 60 años. Viajar en transporte público es más seguro que viajar en coche o a pie según el Departamento de Transporte Británico. En Gran Bretaña, en 1976 (Ling Suen y Mitchell 1998) el 57% de los accidentes de ómnibus de pasajeros fue el resultado de fallas y otros incidentes durante las operaciones normales, el 14% ocurrió en choques y el 29% durante acciones de emergencia. En los accidentes sin colisiones, el 43% de los accidentados tenían más de 60 años. Estadísticas más recientes muestran que el 50% de los pasajeros muertos o seriamente heridos son personas mayores de 60 años.

b. En Austria (Gustms 1999) los registros indican que en el año 1994 cada 2 minutos ocurrió un accidente por caídas, tropiezos o resbalones, con un coste por indemnizaciones por esta causa del 41% del total invertido en el rubro, habiendo sido el principal motivo de estos accidentes el pavimento liso y en menor medida la presencia de escalones

y deterioros del solado. En cuanto a la edad de los involucrados se advierte un notable incremento, tanto para hombre como para mujeres, cuando la edad supera los 60 años.

c. Las caídas son el percance más común entre los ancianos y aparecen como la segunda causa de muerte accidental en los Estados Unidos, luego del choque de automóviles. En 1995, unos 12.600 norteamericanos fallecieron a raíz de caídas, y 9.600 eran mayores de 65 años.

d. En la mayoría de los países, el riesgo de accidentes por conductor decrece estadísticamente con el incremento de la edad. En la Columbia Británica (Ling Suen y Mitchell 1998) en 1994 solo el 2.2% de conductores mayores de 65 años tuvieron participación en colisiones, comparado con el 4.4 % del total de conductores involucrados. Tal vez esto se explica porque las personas mayores conducen menos a medida que envejecen, pero está probado que su tasa de accidentes se incrementa después de los 50 años y se sostiene después de los 70-75 años.

e. Según las estadísticas del Department of Transport de los Estados Unidos (Ling Suen y Mitchell 1998), las personas mayores tienen el mayor índice de accidentes como peatones, como usuarios de transporte público y en accidentes automovilísticos donde son conductores. Como agravante hay que señalar que los accidentes en personas mayores causan no solo mayor daño sino que además demoran más tiempo en su recuperación. Las lesiones fatales son más frecuentes en función del incremento de la edad y las personas con discapacidad visual tienen la más alta tasa de accidentes como peatones y mayor probabilidad de resultar heridos al cruzar calles o al caer o tropezar ante la presencia de desniveles.

## 5. Intervenciones para la seguridad en el ámbito urbano y del transporte

Desde el punto de vista de la seguridad de peatones, conductores y pasajeros, se deben



implementar diversas acciones que abarcan desde disposiciones legales, constructivas, de diseño y de aplicación de nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías, por su parte, han sido pensadas para brindar seguridad, comodidad y eficiencia a los traslados en el medio urbano y en los sistemas de transporte, disminuyendo los riesgos de accidentes a todos los viajeros, pero son de especial aplicación cuando éstos son ancianos y PMCRs.

### 5.1. Aplicaciones para ayuda de peatones

Con respecto al problema de caídas, tropezones y resbalones, es necesario abordar el tema estableciendo los valores cuantitativos aceptables de rozamiento en materiales de solados, a fin de evitar la indefinición existente en la mayoría de las normas actuales. Estos valores de rozamiento se establecen definiendo:

- > tipo de ensayo para determinar coeficiente de rozamiento estático o dinámico;
- > material con respecto al cual se hace la medición (cuero, goma, pie descalzo);
- > estado del material (seco, mojado, encera-do, engrasado);
- > en laboratorio o *in situ*; y
- > sobre plano horizontal o inclinado.

La posibilidad de resbalamiento no depende solamente del coeficiente de rozamiento entre solado y calzado sino también de características biomecánicas de la marcha de la persona que camina sobre determinado solado como:

- > altura a la que eleva los pies y velocidad de marcha;
- > peso de la persona;
- > superficie de contacto entre solado y calzado;
- > longitud de los pasos y postura del cuerpo; y
- > fuerza horizontal y vertical que se ejerce sobre el solado.

El fenómeno de la marcha es difícil de describir y evaluar; restan aún tareas de investigación a fin de poder elaborar normas sobre calidad deslizante de los solados para garantizar la seguridad de los peatones.

Las mayores dificultades que enfrentan los peatones con deficiencia visual están referidas a la orientación, la localización del equipamiento urbano, la prevención de las

situaciones de riesgo y la percepción de la información. Las nuevas tecnologías podrán ofrecer sistemas de navegación portátiles utilizando diferentes programas. Éstos podrán proporcionar advertencia de obstáculos e instrucciones para la ruta, según el destino seleccionado.

El tiempo de cruce de calzadas con semáforos está basado en el paso de un peatón sin problemas de ambulación (en Buenos Aires es aproximadamente 1 metro por segundo), siendo aconsejable no superar la velocidad de marcha de 0,4 metros por segundo, teniendo en consideración las necesidades de las personas ancianas o con discapacidad motora. Es recomendable la utilización de detectores de personas para extender el tiempo de cruce cuando un peatón de paso más lento está aún cruzando la senda peatonal. El mismo equipo sirve para omitir la detención vehicular cuando no hay peatones aguardando el cruce, evitando así las demoras innecesarias en el tránsito e incrementando el respeto por la señalización luminosa. El cruce de peatones también puede ser regulado por vídeo cámaras capaces de distinguir peatones y ciclistas, y proporcionar tiempo de cruce según las necesidades del momento. Equipos similares pueden encender luces sobre la calle para intensificar la iluminación del cruce cuando está siendo utilizado.

### 5.2. Ayudas para los pasajeros del transporte público

Las nuevas tecnologías aplicadas en los sistemas de transporte público son para beneficio de todos los pasajeros, pero resultan especialmente útiles para las personas ancianas o discapacitadas. Cabe mencionar, entre otras, las tarjetas magnéticas de pago que reducen las acciones a realizar en un tiempo limitado y en muchos casos con el vehículo en movimiento.

Está en experimentación el sistema electrónico de expendio de pasajes mediante un pre-pago basado en botones electrónicos. La compra y recarga de botones se realiza en terminales de expendio en comercios habilitados. Permite un acceso rápido, pues con un simple toque se realiza la operación, sin necesidad de intervención del conductor. El equipo confirma la operación e indica el

saldo remanente, con señal acústica e indicación visual. Admite diversidad de valores y contempla la alternativa de colocar un lector en la salida que cubre exactamente el recorrido de cada pasajero. El sistema ofrece además la posibilidad de manejar distintos tipos de abonos, con diferentes rangos de horarios y sus valores correspondientes.

En el interior del material móvil, el anuncio visual en pantalla complementado con el aviso sonoro de próxima parada brinda confianza al pasajero anciano o con discapacidad y proporciona tiempo para aproximarse a la puerta de salida.

En un futuro próximo será posible recibir la información sobre estado del tránsito y horarios en un equipo portátil, incluso como complemento del teléfono celular inteligente, lo que podría significar reducir el tiempo de espera en las paradas e incrementar la percepción de protección y seguridad de los pasajeros al proporcionar información sobre el funcionamiento del servicio. Esperar en las paradas donde no hay posibilidad de disponer de un asiento y muchas veces en condiciones climáticas adversas es una de las causas por las que muchos ancianos y discapacitados prescinden del uso de los servicios de transporte público y en parte son motivo de la falta de participación en la vida social, cuando no disponen de otra alternativa para su movilidad.

La información diversificada y lo más completa posible debe ser brindada a los usuarios de los transportes, concebida respondiendo a los principios de la ergonomía, considerando las diversas capacidades de percepción y el contenido de los mensajes en función del lugar donde son difundidos. La implementación de las nuevas tecnologías implica un análisis detallado, que abarca el registro de las nuevas ayudas para la información conocidas o desarrolladas, y un análisis de tipo ergonómico a fin de determinar su funcionalidad, los modos de presentación de la información y los modos de diálogo hombre-máquina.

Este análisis permite adquirir las herramientas de evaluación que pueden ser utilizadas como conceptos para adecuar los productos o poner a punto los novedosos sistemas en aquellos que concierne al diálogo hombre-máquina. Así, para la distribución automática de itinerarios, es posible que los usuarios ancianos sean más propensos a encontrar dificultades de lectura, de obtención de información en un texto muy abigarrado y de la atención manual de la pantalla táctil. Estas dificultades significan que sean más reticentes a utilizar estas nuevas tecnologías.

Para los usuarios de estos sistemas hay tres factores esenciales: la interactividad de la información, que debe percibirse por los usuarios en términos de comodidad y atractivo; la navegación dentro del servicio, que debe ser cuidadosa de su acercamiento al gran público; y el ajuste, que debe permitir establecer los códigos para la emisión de la información.

En el Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte (CIBAUT) se ha desarrollado una investigación (Amengual y colab. 1998) sobre "Simulaciones de uso y eficiencia de un sistema de señalización pasiva normalizada para ciegos y disminuidos visuales", para evaluar mediante ensayos, datos referentes a características de los carteles, forma de colocación, tamaño, ubicación, distancia de lectura, apreciación del contraste de colores y tipografía.

Razones fisiológicas del ojo humano (Barker 1998) indican que cuando se ve un cierto color el ojo demanda simultáneamente su color complementario, y si éste no aparece, lo produce por sí mismo, creando un perfecto equilibrio para el ojo. El par de mayor aceptación entre los disminuidos visuales fue el amarillo con tinte claro con el violeta oscuro. Esta combinación de colores también produce buen contraste de grises que resulta beneficioso para los disminuidos visuales. Es importante recordar que la mejor iluminación no sirve al disminuido visual si los objetos y elementos que lo rodean no presentan un contraste de color suficiente.

Como complemento de toda información visual deberá preverse un sistema de información auditiva para los ciegos. También está disponible técnicamente el sistema de sonorización asistida para hipoacúsicos que utilizan otoamplifonos mediante el aro magnético que consta de un amplificador adaptado para entregar su señal de salida, amplificada a un cable que se instala en un local o en un vehículo, rodeando su perímetro. De esta manera se produce en el volumen interior un campo magnético que transmite exactamente la señal audible que es recogida por la bobina telefónica del audífono, cuando es colocado en la posición teléfono.

### **5.3. Seguridad de los usuarios de silla de ruedas en los transportes públicos**

Cada modo de transporte público requiere sus propias reglas de seguridad para los pasajeros en caso de frenadas bruscas o accidente. Para responder a las exigencias de seguridad de los usuarios de silla de ruedas, los vehículos de transporte deben estar equi-

pados con sistemas de sujeción con cinturones de seguridad, para el pasajero y trabas para la silla.

En la perspectiva de la puesta en marcha de servicios de ómnibus urbanos accesibles en las líneas regulares, las medidas de seguridad de los usuarios de silla de ruedas se toman tanto por ellos como para el resto de los pasajeros. Es importante considerar las condiciones reales de explotación de los ómnibus para proponer soluciones, es decir, tener en cuenta las solicitaciones dinámicas durante la circulación, los tiempos que insume la detención y la autonomía de los pasajeros, situando el problema dentro del contexto de un transporte que admite pasajeros parados. Una investigación del tema permitirá tener una visión sobre las prácticas y las reglamentaciones internacionales de aplicación en los medios de transporte urbano y enunciar una propuesta de soluciones concretas sobre las zonas para la ubicación de los usuarios de silla de ruedas y su equipamiento complementario, y las recomendaciones en materia de normalización y su extensión a otros modos de transporte público.

#### **5.4. Aplicaciones para apoyo de los conductores de automóviles**

La implementación de sistemas de información a bordo de los vehículos puede inducir a una modificación de la conducta de los usuarios de vehículos particulares. En cierto contexto, un mejor conocimiento de las capacidades funcionales (dificultades visuales, auditivas y motrices) así como de los hábitos de conducta (frecuencia de los viajes, distancias, tipo de trayectos) de la población usuaria deberá permitir aportar elementos en cuanto a la ergonomía de concepción de interfaces de los sistemas de conducción vehicular. Los sistemas de transporte inteligente tienden a compensar los efectos de la edad y la discapacidad de los conductores de vehículos particulares. Mediante estos equipos es factible aumentar la seguridad de los conductores y facilitar las tareas de conducir. Uno de estos sistemas, denominado de control longitudinal de vehículos o copiloto electrónico, consta de tres niveles de ayuda. Un primer nivel informa sobre las distancias de seguridad y el conductor es el responsable de tomar la decisión de respetarla. En el último nivel, la conducción en fila es completamente automática, el conductor tiene un papel pasivo en la fase automática y activo y cooperativo en la fase de programación del enganche en convoy. Los niveles intermedios son sistemas más o menos inteligentes de tratamiento de la información y de

participación progresiva del conductor en la toma de decisiones.

Otro sistema de apoyo a la conducción permite brindar información desde el exterior del vehículo, mediante pantallas en ruta o radiofónicas, con datos sobre distancia de seguridad entre vehículos, propuestas de itinerarios alternativos, información meteorológica, etc. Esto requiere estudios experimentales sobre símbolos, pictogramas, informaciones literales legibles y verbales inteligibles, la comprensión que de ellos hagan los conductores, el tiempo para captar la información y memorizarla, y las consecuencias que puede implicar la carga mental. En el caso de los conductores viejos o discapacitados, la mayor aceptación se centró en los sistemas de ayuda para la conducción, los controles de cruce, la asistencia de navegadores, la alarma de niebla y el sistema de llamada de emergencia para obtener auxilio médico o mecánico. En segundo término, fueron requeridas las ayudas que brindan información sobre rutas, tránsito y estado del tiempo. La tercera ayuda seleccionada fueron aquellas vinculadas con la facilidad y el confort para conducir, como la memoria electrónica para fijar la posición de los asientos y espejos, el control de temperatura del habitáculo y el monitoreo de las condiciones del vehículo para minimizar el riesgo de fallas mecánicas o daños en los neumáticos. Aún está en estudio la ubicación ideal de los visores de alerta sobre el tablero, teniendo en cuenta la confiabilidad para la detección visual por parte de los conductores, sus preferencias subjetivas y los efectos sobre la acción de conducir. El Institut de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) ha desarrollado una experiencia utilizando un auto Peugeot 405 equipado con un sistema de 4 visores rojos, con posibilidad de guiño; uno, frente a los ojos sobre el tablero, los tres restantes, sobre la visera a la derecha, a la izquierda y enfrente al conductor (Dejeammes, Flores y Blanchet 1988). Estos visores y la manija (a la derecha del volante de respuesta para los conductores) están conectados a un micro ordenador PC compacto que comanda el encendido de cada visor según un procedimiento pseudo aleatorio definido y registrando los tiempos de reacción de cada conductor. Fueron encuestados treinta y seis conductores. Cada conductor ha estado solo dentro del vehículo en situación de conducción real; durante la experiencia recibían por consigna apoyarse inmediatamente sobre la manija cuando detectaban destellos en un visor. La experiencia se realizó durante un recorrido de 26

km efectuado en ciudad y en la periferia, y duró alrededor de 45 minutos. Los tiempos de detección observados están comprendidos entre 2,09 y 3,60 segundos promedios. Las posiciones centrales de los visores (sobre el tablero) superaron los rendimientos de detección significativamente mejor que las otras posiciones laterales de los visores. Los otros indicadores confirmaron estos resultados y demostraron que el emplazamiento óptimo de un visor de alerta es la posición sobre el tablero, en la base del parabrisas, ligeramente inclinado a la derecha en ángulo de 5° a 10° para evitar interferir con el volante. Ha sido también analizada la influencia de las otras variables individuales y de personalidad. Los resultados obtenidos permiten proponer un nuevo concepto de "campo de atención funcional" a tener en cuenta para la ubicación de información sobre ciertas zonas privilegiadas del tablero del conductor. Para evitar causas potenciales de distracción con el uso de estas nuevas tecnologías es importante que los sistemas funcionen por medio de comandos audio-orales en sustitución de la proyección de datos sobre pantalla.

### 5.5. Recomendaciones para las personas que se trasladan en silla de ruedas en el tránsito urbano

Cuando se introduce la silla de ruedas en el tránsito urbano es necesario preparar a la persona con movilidad y comunicación reducida y controlar si sus reflejos son correctos, pues esta capacidad puede estar disminuida o ausente en algunas discapacidades físicas y debe ser juzgada por los médicos. Las experiencias europeas al respecto se refieren a condiciones diferentes según se usen los senderos para bicicletas, las calles o los caminos. En estos casos las condiciones de seguridad exigen controles sobre:

- > el sistema de conducción,
- > la estabilidad durante las maniobras,
- > la señalización luminosa de posición, movimiento y giro,
- > las señales sonoras y los espejos retrovisores.

a. En Suecia, la silla de ruedas se considera como una bicicleta si es capaz de desarrollar una velocidad de 15 km/h. Si se desplaza por

las veredas a la velocidad de marcha de los peatones, es considerada como tal y puede usar los cruces peatonales.

b) En Alemania, para circular por las calles se exige desde 1971:

- > 2 luces traseras rojas a 70 cm del suelo y 2 luces laterales amarillas,
- > si la velocidad es menor a 8 km/h se deben colocar faros delanteros de luz blanca que no produzcan encandilamiento y un faro trasero de luz blanca, y
- > si la velocidad es mayor que 8 km/h se deben colocar faros delanteros según las prescripciones corrientes para los vehículos.

c. En Inglaterra, el Acta de 1970 referida a "Enfermos crónicos y personas discapacitadas" establece que todos los discapacitados físicos, incluidos los niños, pueden circular legalmente en ciertos vehículos por veredas, senderos, cruces peatonales y por carreteras cuando no hay senda peatonal, sin licencia de conductor ni patente de rodado. Estas prescripciones se aplican a sillas de ruedas para niños y adultos, construidas y adaptadas para discapacitados físicos capaces de:

- > circular a una velocidad menor a 6 km/h, por su propio esfuerzo,
- > frenar, detener y mantener el vehículo fijo en una pendiente de 1/5 (20%),
- > peso propio no mayor a 114 kg,
- > cuando se use de noche en la vía pública debe llevar luz blanca adelante y roja detrás.

## 6. Conclusiones

Los sistemas de transporte disponibles en Buenos Aires no responden aún a las necesidades de todos los usuarios. El concepto de desventaja de situación ha ampliado y fomentado el campo de las investigaciones sobre estimación de datos demográficos de la accesibilidad a los transportes. Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes. La legislación y normas existentes abordan problemas particulares que carecen de una planificación integral de la red de infraestructura y los servicios de transporte. Es necesario proseguir con las investigacio-

nes en primer lugar siguiendo tres ejes dentro de una planificación integral:

- > Accesibilidad a los ómnibus urbanos analizando las posibilidades de adaptación del sistema vehículo-parada teniendo en cuenta la repercusión sobre las condiciones de explotación del servicio y las posibles alteraciones del tránsito.
- > Información a los usuarios del transporte público, para que las nuevas tecnologías no sirvan de exclusión, faciliten los desplazamientos de personas con movilidad reducida y aporten soluciones a los problemas específicos de las personas con discapacidad sensorial y cognitiva.
- > Adecuación de la propuesta en el plano técnico, económico y organizativo. Proporcionar accesibilidad a los servicios de transporte y su infraestructura es un logro alcanzable en la medida en que se adapte la tecnología disponible y se prevea su utilización incluyéndola en los planes de mantenimiento y remodelación.

#### *Reconocimiento*

Este artículo ha sido desarrollado como parte de la investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) PIP N° 0229/98, "Recomendaciones para incorporar los requerimientos de las personas con discapacidad en la normativa sobre seguridad" ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AMENGUAL, Clotilde, y otros.** 1998. Simulaciones de uso y eficiencia de un sistema de señalización pasiva normalizada para ciegos y disminuidos visuales [Buenos Aires: sin editar, disponible en el CIBAUT].

**BARKER, Peter.** 1998. "Colour and contrast within the transport infrastructure and passenger vehicles", en *Conference Proceedings, 8th International Conference on Transport and Mobility for Elderly and Disabled People* (Perth, Western Australia).

**DEJEAMMES, M., J. L. FLORES y V. BLANCHET.** 1988. *Capacités fonctionnelles motrices d'une population: repercussions sur la accessibilité des transports collectifs* (Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, INRETS, Laboratoire Ergonomie Santé Confort, LESCO).

**GUSTMS, Ignaci.** 1999. *Definición y homologación de los pavimentos no deslizantes* (GRID, Consorci de Recursos i Documentació per a l'Autonomia Personal, sin editar).

**HASLAM, R. A., y T. A. BENTLEY.** 1999. "Follow-up investigations of slip, trip and fall accidents among postal delivery workers", *Safety Science* 32 (1), 33-47.

**LING SUEN, S., y C. G. B. MITCHELL.** 1998. "The value of intelligent transport systems to elderly and disabled travellers", en *Conference Proceedings, 8th International Conference on Transport and Mobility for Elderly and Disabled People*, vol. 1 (Perth, Western Australia).

**MINISTERIO DE SALUD.** 1998. *Estadísticas vitales 1998, serie 5, número 42.* Buenos Aires, Secretaría de Políticas y Regulación Sanitaria, Subsecretaría de Planificación, Control, Regulación y Fiscalización, Dirección de Estadísticas e Información de Salud.

## CURRICULUM

MARÍA NÉLIDA GALLONI DE BALMACEDA es arquitecta graduada en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido profesora titular interina en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Actualmente es investigadora del Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte (CIBAUT) e integra diversos comités de normalización sobre accesibilidad al medio físico en el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). Es representante argentina en la International Commission on Technology and Accessibility y consultora del International Disability Rights Monitor (IDRM). Tiene trabajos publicados en el país y en el exterior.

CLOTILDE AMENGUAL (1925-2002) se recibió de arquitecta con medalla de oro en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA. Realizó estudios de perfeccionamiento en Alemania, Italia, España y Canadá. Fue profesora titular en la FADU-UBA, fundadora y directora del Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte, desde donde dirigió numerosos trabajos de investigación con subsidios Conicet y UBACyT. Fue distinguida con importantes premios, entre ellos: ALPI, Alicia Moreau de Justo, Francisco García Vázquez al Arquitecto Solidario e INSERSO de España. Fue expositora en congresos nacionales e internacionales y dejó importantes publicaciones sobre su especialidad, en el país y en el exterior.

ADRIANA APOLLONIO es arquitecta graduada en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA. Actualmente es profesora adjunta interina en la FADU-UBA y codirectora del Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte (CIBAUT). Integra el Comité de Asesoramiento y Contralor del Decreto 914/97 en la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas. Es evaluadora de la CONEAU y codirectora de proyectos de investigación Conicet y UBACyT. Tiene publicaciones en medios nacionales e internacionales.

**Centro de Investigación Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y en el Transporte (CIBAUT), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,** Universidad de Buenos Aires | Ciudad Universitaria, Pab. 3, piso 4, C1428BFA Buenos Aires, Argentina

E-mail: negabi@fadu.uba.ar; adapo@fadu.uba.ar



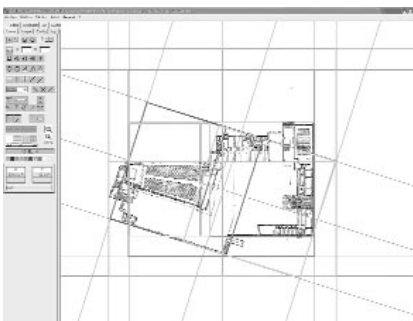
UBACYT A015 2004-2007.

*Operaciones de diseño, una definición sintáctica.* Director: Prof. Arq. Claudio Guerri

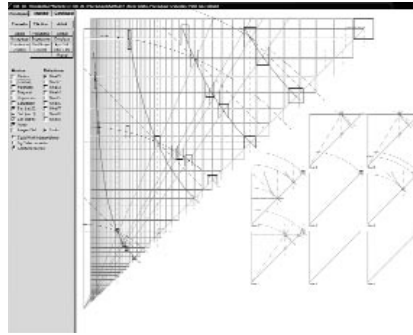
El Lenguaje Gráfico TDE, iniciado por César Jannello en los años 70 y desarrollado por Guerri en la FADU a partir de los 80, se propone como una alternativa concreta para representar denotativamente la *pura relación formal* que permite evaluar los aspectos morfológicos y sintácticos de cualquier operación de diseño. Es el primer lenguaje gráfico que cuenta con un 'diccionario' -*paradigma mórfico*- y una 'gramática' de la forma -*paradigma táctico*-, reubicando el rol de la 'Geometría' en la práctica proyectual. Entre otras consecuencias, la funcionalidad de este nuevo sistema gráfico implica la posibilidad de reformular el tradicional concepto de *estilo*, las estrategias formales, tanto de un autor como de un período histórico.

La interfase a utilizada en los ejemplos pertenece a un software gráfico, *especializado y experto*, el TDE-AC v2.04, desarrollado en el marco del Programa y de los Proyectos UBACYT. El desarrollo e ingeniería de software es de Carlos Guillermo González.

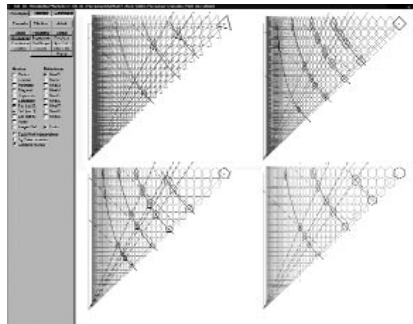
En general, en los últimos 20 años, tanto los estudiantes como los docentes de la cátedra de *Morfología* han colaborado en el perfeccionamiento y ajuste de esta práctica de investigación.



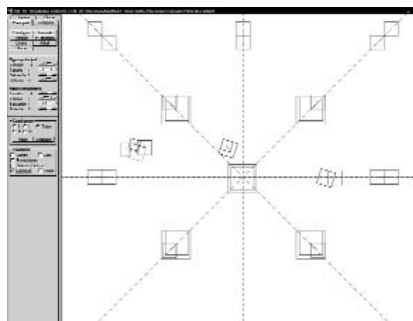
**Figura 1**  
*Trazado y Configuración Compleja* sobre la planta de la Parroquia Seinäjoki, Alvar Aalto, 1958-60, Finlandia. Vista del Módulo de Desarrollo del Trazado del programa tde-ac v2.4.



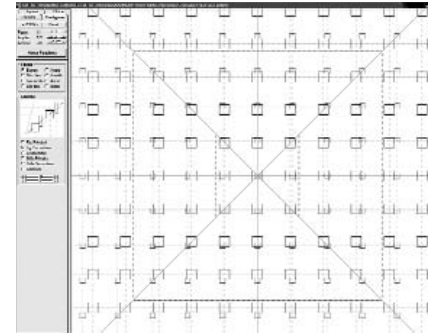
**Figura 2**  
Vista del Módulo Paradigma Mórfico del programa TDE-AC v2.4.  
Izquierda: corte radial del Paradigma Mórfico, formatriz 4, rotación 0. Con agregado de figuras sobre la saturación constante de rectángulos dinámicos: raíz de 2, 3, 5 y áureo. Puede verificarse igual tamaño a lo largo de las hipérbolas equiláteras, e igual diagonal sobre los arcos de circunferencia.  
Derecha: ubicación de las figuras de la configuración compleja de la Parroquia Seinäjoki de Alvar Aalto. Las figuras aparecen separadas según layers de constancia de saturación.



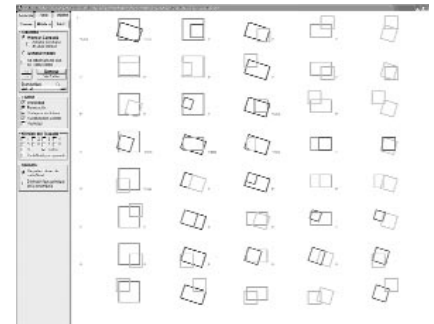
**Figura 3**  
Vista del Módulo Paradigma Mórfico del programa TDE-AC v2.4.  
Cuatro ejemplos de cortes radiales de formatriz constante y diferente rotación: triángulo con rotación 15°, cuadrado 45°, pentágono 0°, hexágono 30°. En todos los casos se remarcaron las saturaciones clásicas correspondientes a raíz de 2, 3, 5 y áurea. Este 'diccionario de la forma' admite, de esta manera, comparaciones que la Geometría no prevé.



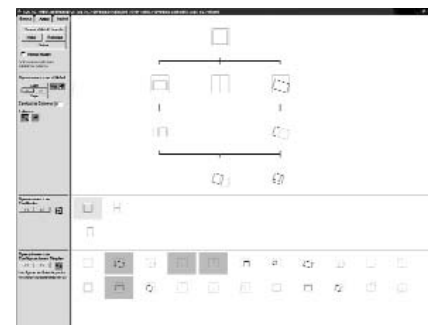
**Figura 4**  
Vista del Módulo Paradigma Táctico del programa TDE-AC v2.4.  
Ubicación relativa de todas las configuraciones simples correspondientes a la Parroquia Seinäjoki de Alvar Aalto. El vuelco de información entre pantallas es realizado por el programa experto TDE-AC en forma automática.



**Figura 5**  
Vista del Módulo Paradigma Táctico del programa TDE-AC v2.4.  
Ejemplo de corte radial del paradigma táctico (maqueta de todas las posibilidades combinatorias) de una configuración simple compuesta de dos cuadrados de distinto tamaño e igual rotación. Las líneas de trazo lleno marcan las configuraciones con simetría especular y de rotación. Los cuadrados en línea de puntos marcan los límites, interno y externo, de la relación de penetración.



**Figura 6**  
Vista del Módulo de Desarrollo del Arbol o Estructura Jerárquica del programa TDE-AC v2.4.  
Primera página del inventario de configuraciones simples correspondientes a la configuración compleja de la Parroquia Seinäjoki de Alvar Aalto.



**Figura 7**  
Vista del Módulo de Desarrollo del Arbol o Estructura Jerárquica del programa TDE-AC v2.4.  
En la parte superior puede verse un despliegue parcial del Arbol correspondiente a la Parroquia Seinäjoki de Alvar Aalto. En la parte inferior se muestran los posibles nodos encontrados, automáticamente, por el TDE-ACC y el inventario de configuraciones simples. Las configuraciones ya volcadas en la Estructura Arbol aparecen con fondo gris.



## INFORMACION PARA LOS AUTORES

### **Objetivos y alcances**

**area** es una publicación periódica dedicada a cuestiones teóricas, epistemológicas y metodológicas en cualquiera de las disciplinas del diseño: urbanismo, arquitectura, diseño industrial, gráfico, de indumentaria y textil, de imagen y sonido, etc. Dentro de estas temáticas generales no se prioriza ningún enfoque en particular; los artículos pueden tratar de aspectos ambientales, históricos, sociales, técnicos, morfológicos u otros, pero, en todo caso, se da preeminencia a trabajos de investigación que puedan resultar un aporte original a la disciplina o campo correspondiente.

Se invita al envío de manuscritos que se encuadren dentro los objetivos y alcances mencionados. Cada trabajo enviado será evaluado mediante un sistema de arbitraje, por el cual dos especialistas determinarán la factibilidad de su publicación. Los trabajos enviados deben constituir material inédito en el idioma de publicación. El idioma principal de la revista es el español pero se aceptan también artículos originales en inglés. En todos los casos los artículos irán acompañados de un resumen (aproximadamente 100 palabras) y un listado de palabras clave en los dos idiomas, cuya redacción será responsabilidad de los autores. En casos especiales, y con la aprobación del autor, se publicarán traducciones al español de artículos originales en otro idioma.

Se alienta asimismo a autores y editoriales a someter a consideración la publicación de reseñas de libros que se encuadren dentro de las temáticas y objetivos mencionados. Estos casos se tratarán según dos modalidades: 1) el autor o editor podrá hacer llegar un ejemplar del libro y, previa evaluación, el editor de **area** invitará a un especialista a redactar la reseña correspondiente; 2) un segundo autor podrá someter a evaluación la reseña ya

escrita, siguiéndose entonces el mismo procedimiento que en el caso de los artículos.

### **Instrucciones para la presentación de manuscritos**

Los manuscritos se enviarán en hojas tamaño carta o A4, por triplicado y con márgenes amplios. Cada hoja estará numerada y llevará el apellido del autor. Los artículos podrán tener una extensión de 2.500 a 6.000 palabras y las reseñas de libros de 500 a 1.000 palabras, incluyendo texto principal, notas y bibliografía. Los gráficos e ilustraciones, si los hubiese, no excederán la proporción de texto escrito.

> **Envío electrónico:** En la primera instancia, para evaluación, puede enviarse una copia impresa, y, en lugar de las otras copias, un disquete, o el archivo por correo electrónico. Se aceptan archivos en Microsoft Word. Enviar el archivo con los gráficos incluidos, con baja resolución (para que no ocupe demasiados bytes). Recién en la instancia de publicación, luego de la evaluación, se requerirían los gráficos con muy buena resolución.

> **Datos a incluir y cuestiones tipográficas generales:** Luego del título del trabajo, junto con el nombre del autor, se indicará la institución u organismo a que pertenece, domicilio, teléfono y dirección electrónica. En el caso de varios autores se mencionará una única contraparte epistolar. Al final del artículo se proporcionará una breve nota biográfica de cada autor, incluyendo actividad académica y publicaciones. Las secciones de texto se encabezan con subtítulos, no números. Los subtítulos de primer orden se indican en negrita, los de segundo orden en bastardilla y los de tercer orden, si los hay, en caracteres normales. Las palabras o expresiones que se quiere enfatizar, las palabras extranjeras y los títulos de libros van en bastardilla.

> **Citas y envíos a referencias bibliográficas:** Las citas textuales de tres líneas o menos se incluyen en el mismo párrafo identificando el texto citado por medio de comillas dobles. Las comillas simples sólo se utilizan para una cita dentro de otra cita. Las citas de cuatro líneas o más se escriben en un párrafo aparte con sangría continua. Es aconsejable citar en el idioma original, si este difiere del idioma del artículo se agrega a continuación, entre corchetes, la traducción. Los envíos a bibliografía se hacen mediante el sistema autor-fecha, con el apellido del autor seguido del año de publicación y el número de páginas, todo entre paréntesis, por ejemplo (Bohm 1968: 140). En ocasiones suele resultar apropiado colocar el nombre del autor fuera del paréntesis para que el discurso resulte más fluido. Si se ha utilizado una edición que no es la original (traducción, reedición, etc.) se coloca el año de la edición original entre paréntesis y, dentro del paréntesis, el año de la edición utilizada y el número de páginas entre corchetes, por ejemplo (Nicolle 1957 [1961: 24]). Estas referencias se utilizan siempre que se hace una cita o una paráfrasis.

> **Notas:** Las notas pueden emplearse cuando se quiere ampliar un concepto o agregar un comentario sin que esto interrumpa la continuidad del discurso. No se utilizan notas para colocar la bibliografía. Los envíos a notas se indican en el texto por medio de un supraíndice. La sección que contiene las notas se ubica al final del manuscrito, antes de las referencias bibliográficas.

> **Figuras y tablas:** Las figuras pueden ser dibujos o fotografías. Para la instancia de evaluación, enviar los gráficos y tablas en papel, o en formato electrónico con baja resolución, incluidos en el archivo Word. Sólo para la instancia de publicación de la versión final del artículo se requerirán archivos electrónicos o copia en papel de calidad apta para reproducción: originales (que serán

devueltos a los autores luego de la publicación), copias láser o fotografías en papel brillante. Para la etapa de publicación, los archivos electrónicos aceptables para gráficos y figuras (imágenes en general) son JPG, TIF o EPS con una resolución de 300 dpi al tamaño final de impresión (se recomienda no mandar archivos menores a 18 cm. x 18 cm). No enviar gráficos incrustados en Word en esta segunda etapa. Las tablas pueden estar en Word (.DOC) o Excel (.XLS). Si se reproduce material gráfico protegido por *copyright* debe obtenerse autorización escrita y presentarse junto con el manuscrito. Tanto las figuras como las tablas se numeran y llevan epígrafes explicativos.

> **Listado de referencias bibliográficas:** Todas las citas deben corresponderse con una referencia bibliográfica. Por otro lado, no debe incluirse en la lista bibliográfica ninguna fuente que no aparezca referenciada en el texto mediante envío por autor y fecha.

La lista bibliográfica se hace por orden alfabético de los apellidos de los autores. El apellido va en mayúsculas, seguido de los nombres en minúscula. A continuación va el año de publicación. Este debe corresponder —por una cuestión de documentación histórica— al año de la edición original o, en el caso de primeras ediciones póstumas, al año de escritura como mejor pueda ser determinado. Esto se cumple aunque la fuente utilizada concretamente sea una edición posterior, lo cual se aclara. Si de un mismo autor se lista más de una obra dentro del mismo año, las subsiguientes a la primera se identifican con el agregado de una letra por orden alfabético, por ejemplo, 1984, 1984a, 1984b, etc. Luego se escribe el título de la obra y los datos de edición. Si se trata de un libro, el título va en bastardilla. Si se usa una edición traducida, se colocan en primer lugar todos los datos de la edición original, luego va el nombre del traductor y todos los datos de la edición traducida. El lugar de publicación y la

editorial van entre paréntesis. Si la edición utilizada no es la original, luego de la editorial va el año correspondiente. El año a tomar en cuenta es el de la última reedición revisada o aumentada. Meras reimpressiones se ignoran.

**EJEMPLOS:**

MAGARIÑOS DE MORENTIN, Juan Angel. 1984. *Del caos al lenguaje* (Buenos Aires: Tres Tiempos).  
——. 1984a. *El mensaje publicitario* (Buenos Aires: Hachette).  
NICOLLE, Jacques. 1957. *La symétrie* (París: Presses Universitaires de France). Trad. española por Rodolfo Alonso, *La Simetría* (Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora, 1961). Si se trata de un artículo en una revista o periódico, el título del artículo va en caracteres normales y entre comillas. Luego va el nombre de la revista o periódico en bastardilla, volumen, número, y números de páginas.

**EJEMPLO:**

JULESZ, Bela. 1981. "Perception of order reveals two visual systems", *Leonardo* 14 (4), 315-317. Si se trata de un artículo publicado en una antología, el título del artículo va en caracteres normales y entre dobles comillas. Luego de una coma va la palabra "en" y el nombre del libro (en bastardilla). Luego va el nombre del compilador o editor. A continuación, como en el caso de un libro, la ciudad y editorial, pero al final se agregan las páginas que ocupa el artículo.

**EJEMPLO:**

LOEB, Arthur L. 1966. "The architecture of crystals", en *Module, proportion, symmetry, rhythm*, ed. Gyorgy Kepes (Nueva York: George Braziller), 38-63. Si lo que se cita no es una parte de la antología, sino todo el libro, entonces se pone como autor al compilador o editor, aclarándolo. Así, para el caso anterior sería:  
KEPES, Gyorgy, ed. 1966. *Module, proportion, symmetry, rhythm* (Nueva York:

George Braziller).

Si se trata de una ponencia publicada en las actas de un congreso, el modelo es similar, pero se incluye el lugar y fecha en que se realizó el congreso.

Nótese en el ejemplo, que el año que figura luego del autor es el de realización del congreso, ya que el año de publicación puede ser posterior.<sup>1</sup>

MALDONADO, Tomás. 1974. "Does the icon have a cognitive value?", en *Panorama semiotique / A semiotic landscape, Proceedings of the First Congress of the International Association for Semiotic Studies*, Milán, junio 1974, ed. S. Chatman, U. Eco y J. Klinkenberg (La Haya: Mouton, 1979), 774-776.

Si se cita material inédito, se describe el origen.

#### EJEMPLOS:

HOLLISTER, Warren. 1983. Carta personal del 2 de septiembre de 1983.

RANSDELL, Joseph. 1966. *The idea of representation* (Nueva York: Columbia University, tesis doctoral inédita).

Cuando se trata de autores antiguos, en los cuales no es posible proveer de fechas exactas, se utilizan las abreviaturas "a." (ante), "p." (post), "c." (circa) o "i." (inter).

#### EJEMPLO:

VITRUVIO. i.43 a.C.-14 d.C. *De architectura libri decem*. Trad. inglesa por Morris Hicky Morgan, *The ten books on architecture* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1914).

## Procedimientos

La aceptación de un manuscrito para su publicación implica la transferencia de los derechos de autor a la revista. Los autores conservan el derecho de usar el material en libros o publicaciones futuras y de aprobar o vetar la republicación de su trabajo, así como los derechos derivados de patentes u otros.

Los autores serán notificados de la aceptación, rechazo o necesidad de revisión del manuscrito junto con los comentarios de

los evaluadores. Una vez aceptado el artículo, para la instancia de publicación se requerirá una copia impresa y un disquete con el archivo de texto y los archivos de los gráficos por separado. Previo a la publicación, el autor recibirá una prueba de imprenta que deberá revisar cuidadosamente y devolver en el tiempo estipulado. En esta instancia no se admitirá el agregado de material nuevo ni cambios que vayan más allá de las correcciones de imprenta. Luego de la publicación el autor recibirá un ejemplar de la revista y 30 separatas de su artículo.

**1.** Esto es coherente con la idea de tomar siempre la fecha más antigua documentada de aparición de un texto o un concepto.

## INFORMATION FOR AUTHORS AND CONTRIBUTORS

### **Aims and scope**

**area** is a journal devoted to theoretical, epistemological, and methodological aspects in any discipline of design: urbanism, architecture, industrial, graphic, textile and clothing design, film & video, etc. Within these general subjects, no particular focus is favored; articles may deal with environmental, historical, social, technical, morphological, or other aspects, but, in any case, preeminence is given to research works that may result in an original contribution to the discipline or field in question. Manuscripts framed in these aims and scope are welcome. Each submitted article will be evaluated by two referees. Submitted works must be unpublished material in the language of submission. The main language of the journal is Spanish, but original articles in English are also welcome. In any case, articles should include an abstract (100 words, approximately) and a list of keywords in both languages. In special cases, and with the author's approval, Spanish translations of original articles in other languages will be published.

**area** also encourages authors and publishers to send review articles or books for review. These cases will be considered according to two modalities: 1) the author or publisher may send a copy of the book and, after evaluation, the editor of **area** will invite a specialist to write the review article; 2) a second author may directly submit the review article already written, in which case the same procedure as with regular articles will be followed.

### **Instructions for manuscript submission**

Manuscripts should be submitted in A4 or letter size, in three copies, and with generous margins. Each page will be numbered carrying also the author's last name. Regular articles may have an extension of 2,000 to 5,000

words, while review articles should be in the range of 500 to 1,000 words, including main text, notes, and bibliography. Graphics and illustrations, if they exist, should not exceed the proportion of written text.

> **Diskette submission:** The manuscript may be sent in a computer diskette. In this case, only two printed copies are required. Text files or Microsoft Word in 3\_ diskettes formatted for IBM-PC are accepted.

> **Data to be included and typographic aspects:** After the title, besides each author's name, indicate the supporting institution, address, phone, and e-mail. In the case of various authors only one address and phone is necessary. At the end of the article, include a short biographical note of each author, mentioning academic activity and publications. Sections of text should be divided by headings, not numbers. First order headings are indicated by wave underlining (or bold typeface), second order headings with single underlining (or italic), and third order headings, if they exist, without underlining. Relevant words or expressions, foreign words, and titles of books are underlined (italics).

> **Quotations and bibliographical references:** Quotations of four lines or more are written in a different paragraph with continuous indentation. It is advisable to quote in the original language, if it differs from the language in which the article is written, a translation - enclosed in brackets- should be provided. Within the text, bibliographical references are made by the author-year system, with the author's last name followed by the year of publication and page numbers, all within parentheses; for instance, (Bohm 1968: 140). Sometimes, to make the discourse more fluent, it is appropriate to place the author's

name outside the parentheses. If an edition which is not the original one has been used (a translation, republication, etc.) the year of the original edition is given within the parentheses, and the year of the used edition and page numbers within brackets inside the parentheses, for instance, (Nicolle 1957 [1961: 24]). These references are applicable every time a quotation or a paraphrase is made.

> **Notes:** Notes may be used when an idea is to be developed or a comment added without interrupting the main discourse. Notes are not used to place bibliography. Within the text, references to notes are given by superscript Arabic numerals. The section that contains the notes is placed at the end of the manuscript, before the bibliographical references.

> **Figures and tables:** Figures can be drawings or photographs. For the evaluation process graphics must be sent in paper or electronic shape with low resolution, included in the word file. Only for the final publication electronic files are required or paper copies in a quality as to be reproduced: originals (which will be returned to authors upon publication) or laser copies, and photographs in glossy finish. For the final publication, the electronic files for graphics and figures (general images) are JPG, TIF or EPS with a 300 dpi resolution (we recommend not to send files under 18 cm x 18 cm). Do not send incrust graphics in Word files.

The tables files can be in Word (.DOC) or Excel (.XLS).

If material protected under copyright is to be published, writing authorization from the copyright holder should be obtained and submitted along with the manuscript. Both, figures and tables are numbered and carry the corresponding captions.

> **List of bibliographical references:** Every work cited in the text must have a

bibliographical reference, and no bibliography should be given that does not have an in-text reference by means of the author-year system. The bibliographical listing is arranged in alphabetical order by the author's last name.

Write last names in uppercase and names in lowercase.

After the name, comes the year of publication. For historical documentation, it should be the year of the original publication or, in the case of posthumous editions, the year of writing as it can be better determined. This applies even if the actual source used is not the original publication, mentioning in this case which edition has been used. If there is more than one item for a certain author in the same year, the items following the first one are identified by adding to the year a lowercase letter in alphabetical order, for instance, 1984, 1984a, 1984b, etc. After that, comes the title of the work and the editorial information. If the source is a book, the title is underlined (italics). If a translation is used, give the data of the original publication first, and then the name of the translator and the data of the translated edition.

The place of publication and the publisher is included in parentheses. If the edition used is not the original one, provide the year of this edition after the publisher. The year to be taken into account is the year of the last revised or enlarged edition; mere republications are ignored.

**EJEMPLOS:**

MAGARIÑOS DE MORENTIN, Juan Angel. 1984. *Del caos al lenguaje* (Buenos Aires: Tres Tiempos).

—. 1984a. *El mensaje publicitario* (Buenos Aires: Hachette).

NICOLLE, Jacques. 1957. *La symétrie* (París: Presses Universitaires de France). Trad. española por Rodolfo Alonso, *La Simetría* (Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora, 1961).

If the source is an article published in a journal or a periodical, the title of the article is written in normal characters and within double quotations. Then

comes the name of the journal or periodical (in italics), the volume (bold typeface), number (in parentheses), and pages.

**EJEMPLO:**

JULESZ, Bela. 1981. "Perception of order reveals two visual systems", *Leonardo* 14 (4), 315-317.

If the source is an article published in an anthology, the title of the article goes in normal characters and enclosed in double quotes. After a comma, write the word "in", the title of the book (in italics) and the name of the compiler or editor. Following that, as in the case of a book, provide the place of publication and publisher, but at the end, give the pages occupied by the article.

**EJEMPLO:**

LOEB, Arthur L. 1966. "The architecture of crystals", en *Module, proportion, symmetry, rhythm*, ed. Gyorgy Kepes (Nueva York: George Braziller), 38-63.

If the reference is not just to a part of an anthology but to the whole book, then the editor or compiler is placed as author. Thus, for the previous case, the entry should be:

KEPES, Gyorgy, ed. 1966. *Module, proportion, symmetry, rhythm* (Nueva York: George Braziller).

If the source is a paper published in the proceedings of a congress, the style is similar, but the date and place of the congress are included. Note that the year after the author is the year of realization of the congress, because the year of publication could be a latter one.<sup>1</sup>

MALDONADO, Tomás. 1974. "Does the icon have a cognitive value?", en *Panorama semiotique / A semiotic landscape, Proceedings of the First Congress of the International Association for Semiotic Studies*, Milán, June 1974, ed. S. Chatman, U. Eco y J. Klinkenberg (La Haya: Mouton, 1979), 774-776.

If unpublished material is used, describe its origin.

**EJEMPLOS:**

HOLLISTER, Warren. 1983. Personal letter, September de 1983.

RANSELL, Joseph. 1966. *The idea of representation* (Nueva York: Columbia University, unpublished doctoral dissertation).

When antique authors are cited, for whose writings no exact date of publication can be provided, indicate the presumed or approximate dates along with the abbreviations "a." (ante), "p." (post), "c." (circa), or "i." (inter), as appropriate.

**EJEMPLO:**

VITRUVIUS. i.43 BC-14 AC. *De architectura libri decem*. English translation by Morris Hicky Morgan, *The ten books on architecture* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1914).

**Procedures**

The acceptance of a manuscript for publication implies the transfer of the author's rights to the journal. However, authors keep the right to use the material in books or future publications, the right to approve or veto the republication of their work, as well as the patent rights.

Authors will be notified of the acceptance, rejection, or necessity of revision of the manuscript, along with the comments of the referees. Before the publication, an author will receive the printed proofs, which should be carefully revised and returned in the stipulated time. At this stage, no new added material or changes going beyond the proofreading will be admitted. After the publication, the author will receive 30 reprints and a copy of the issue in which the article appeared.

1. This is coherent with the idea of always taking the first documented date of appearance of a text or a concept.

## SUSCRIPCIÓN AREA

- > **area 1**, Agotada.
- > **area 2**, julio 1995.
  - ARNHEIM** "La senda de las artesanías",
  - SARQUIS** "Investigar en arquitectura",
  - KULLOCK** "Política y realidad urbana",
  - CATENAZZI** "Vivienda y bien público",
  - ALMANSI** "Mejoramiento habitacional",
  - DUNOWICZ** "Conservación y apropiación del barrio por sus habitantes".
- > **area 3**, febrero 1996.
  - SPINADEL** "El Modulor de Le Corbusier",
  - IBAÑEZ** "Estructuración del espacio público",
  - MURILLO** "Pautas bioambientales aplicadas al diseño",
  - ROZE** "Arquitectura regional",
  - MIGNAQUI** "Formación del arquitecto y práctica profesional", Bibliografía sobre teoría del color.
- > **area 4**, agosto 1996.
  - MATTIELLO** "Historia del lux y el lumen",
  - PAIVA** "La ciudad bajo la lente del higienismo",
  - KULLOCK** "Sistemas de ciudades y desarrollo regional",
  - BERRETTA** "Tecnología apropiada y vivienda para las mayorías",
  - DUNOWICZ** "Calidad en la producción del hábitat",
  - GASTRÓN** "Auditoría tecnológica en paneles cerámicos".
- > **area 5**, agosto 1997 [1999].
  - PANDO** "Xavier Zubiri y la técnica",
  - TELLA** "La zonificación urbana",
  - CATENAZZI** "Arquitectos proyectistas y políticas de vivienda",
  - GARCÍA ALVARADO** "Nuevas tecnologías de representación arquitectónica",
  - DORIA** "Indumentaria de trabajo",
  - BLANCO** "Inspiración, influencias y copia en diseño industrial: la silla".
- > **area 6**, agosto 1998 [1999].
  - ABALERON** "Calidad de vida",
  - LOMBARDI** "Migraciones internas y asentamientos poblacionales",
  - BURGOS** "Normalización de datos de infraestructura de la ciudad",
  - PÉRGOLIS** "Lenguaje urbano y arquitectónico en ciudades latinoamericanas",
  - VIARENGHI** "Leyes armónicas y arquitectura",
  - ALDASORO** "Perfil del arquitecto en el proceso de inserción profesional".
- > **area 7**, agosto 2000.
  - BERMÚDEZ** "Ontología, lugar y construcción en el ciberespacio",
  - VILA ORTIZ** "Complejidad formal en el diseño de productos",
  - BENZO** "Cama mecatrónica de alta complejidad", **VELÁSQUEZ** "Instrumento para el estudio de las plazas",
  - TELLA** "Modernización tardía de Buenos Aires",
  - KULLOCK** "Servicios de agua y saneamiento en el AMBA".
- > **area 8**, diciembre 2000.
  - SARQUIS** "Investigación proyectual",
  - CASAKIN** "Representaciones visuales en problemas de diseño",
  - SARRAGA** "La proyectación para una familia normal",
  - BARROSO** "Urbanismo de centro y urbanismo de borde",
  - PAIVA** "Medio ambiente urbano",
  - ALDASORO** "Situación profesional de los arquitectos".
- > **area 9**, agosto 2001.
  - ROZE** "Ciudades y acción sobre las ciudades",
  - AINSTEIN** "Sustentabilidad urbana",
  - SZAJNBERG** "Centralidades suburbanas: Pilar y Tigre",
  - SABUGO** "Voces para un diccionario del habitar",

CUTULI "La indumentaria como código cultural".

> **area** 10, agosto 2002.

DOBERTI "Hablar y habitar a través del método de la sensibilidad",

BARRETO "La arquitectura como emblema de procesos urbanos",

PEYLOUBET "Investigación en el campo del hábitat popular",

BARBIROTTO "Contribuciones de la tecnología al espacio doméstico",

CHAMBOULEYRON "Diseño sustentable de productos: el mueble",

SCHWEITZER "Proyectos de transporte para el cono sur".

> **area** 11, agosto 2003.

AINSTEIN "Planificación y gestión del aglomerado metropolitano de Toronto",

PELLI "La necesidad como basamento de la gestión habitacional",

ENET "La evaluación en la innovación tecnológica",

IGLESIA "Espacio vivido doméstico",

SABUGO "Procedimientos didácticos en historia de la arquitectura",

SÁNCHEZ "Modernidad y consumo en Buenos Aires, 1920-1930: simbolizaciones de lo público y lo privado".

Precio en Argentina: un número \$ 8, suscripción 2 números \$ 15 (más envío).

Precio para otros países: un número US\$ 8, suscripción 2 números US\$ 15 (más envío).

Para envío por correo complete la ficha y envíe junto con el pago a:  
Publicaciones Secretaría de Investigaciones, Facultad de  
Arquitectura, Diseño y Urbanismo UBA, Ciudad Universitaria,  
Pab. 3 piso 4, C1428BFA Buenos Aires, Argentina.  
Tel. (54-11) 4789-6229 | Fax (54-11) 4576-3205.

**Formas de pago**

> Adjuntando cheque a la orden de UBA-70/806- F.Arquit.,  
Dis. y Urba.

> Adjuntando giro postal a nombre de Rodrigo Hugo  
Amuchástegui, DNI 10.966.695

> Por transferencia a través de la compañía Western Union  
a nombre de Rodrigo Hugo Amuchástegui, DNI 10.966.695  
(adjuntar comprobante)



Cantidad <b>area</b> N° (números sueltos)	precio
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....

**total**

---

> Envío dentro de Argentina (+10%, mínimo \$ 2)  
.....

> Envío a otros países (+20%, mínimo US\$ 4)  
.....

**total**

---

Suscripción a <b>area</b> (2 próximos números)	precio
.....	.....
.....	.....

**total**

---

Nombre .....

Dirección .....

Adjunto cheque, giro o transferencia N°  
.....



## OTRAS PUBLICACIONES DE LA SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES, FADU-UBA

### SERIE DIFUSIÓN

(ISSN 0328-2252).

Precio por ejemplar, \$ 8 (Argentina), US\$ 8  
(otros países)

- > **Nº 1.** El proceso de la ciencia: introducción a la investigación científica, **J. SAMAJA**
- > **Nº 2.** Informática en arquitectura, diseño y urbanismo, **M. NÍSTAL, A. MONTAGU, M. MARIÑO**
- > **Nº 3.** El mapa social de Buenos Aires, **H. TORRES**
- > **Nº 4.** Sol y viento: de la investigación al diseño, **A. FERNÁNDEZ, S. DE SCHILLER**
- > **Nº 5.** El dibujo objetual, **R. DOBERTI, L. GIORDANO**
- > **Nº 6.** Usuarios, técnicos y municipios en la rehabilitación del hábitat, **R. DUNOWICZ ET AL.**
- > **Nº 7.** El proyecto de puente Buenos Aires-Colonia, **O. SUÁREZ**
- > **Nº 8.** La formación de los arquitectos, **A. SAN SEBASTIÁN**
- > **Nº 9.** Planificación y medio ambiente: caso San Martín de los Andes, **D. KULLOCK ET AL.**
- > **Nº 10.** Los CIAM y América latina, **A. BALLENT**
- > **Nº 11.** Mega-ciudad Buenos Aires: ¿Profundización de la segmentación?, **L. AINSTEIN**
- > **Nº 12.** Sistemas de orden del color, **J. CAIVANO**
- > **Nº 13.** Programa del conjunto habitacional "Ciclo vital", **J. SARQUIS ET AL.**
- > **Nº 14.** Arquitectura. Formación y realidad profesional, **E. BEKINSCHTEIN, A. ALDASORO**
- > **Nº 15.** Ambiente y ciudad, **J. EVANS ET AL.**

**SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**

Precio por ejemplar, \$ 5 (Argentina),  
US\$ 5 (otros países)

- > **Nº 1.** La SICyT reflexiona sobre la ciudad
- > **Nº 2.** Qué es investigar en la FADU.  
Actas de las X Jornadas de Investigación
- > **Nº 3.** Hábitat y vivienda: el gran desafío
- > **Nº 4.** Notas sobre Buenos Aires. Territorio,  
espacio público y profesionales de la ciudad
- > **Nº 5.** Investigaciones de Becarios UBA  
en la FADU, 1997

Otras publicaciones.

Precio por ejemplar, \$ 6 (Argentina), US\$ 6  
(otros países)

INVESTIGACIONES DE BECARIOS UBA EN LA FADU, 1994  
Introducción a la teoría de la técnica, Horacio  
Pando

Para envío por correo complete la ficha y envíe junto con el pago a:  
Publicaciones Secretaría de Investigaciones, Facultad de  
Arquitectura, Diseño y Urbanismo UBA, Ciudad Universitaria,  
Pab. 3 piso 4, C1428BFA Buenos Aires, Argentina.  
Tel. (54-11) 4789-6229 | Fax (54-11) 4576-3205.

**Formas de pago**

- > Adjuntando cheque a la orden de UBA-70/806- F.Arquit.,  
Dis. y Urba.
- > Adjuntando giro postal a nombre de Rodrigo Hugo  
Amuchástegui, DNI 10.966.695
- > Por transferencia a través de la compañía Western Union  
a nombre de Rodrigo Hugo Amuchástegui, DNI 10.966.695  
(adjuntar comprobante)



Cantidad publicación	precio
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....

**total**

> Envío dentro de Argentina (+10%, mínimo \$ 2)

> Envío a otros países (+20%, mínimo US\$ 4)

**total**

Nombre .....

Dirección .....

Adjunto cheque, giro o transferencia Nº

ISSN 0328-1337

Secretaría de Investigaciones en Ciencia y Técnica  
FADU-UBA