

La dignidad humana: ¿responsabilidad urbana?

planeamiento territorial y derecho a la ciudad*

Fecha de recepción: 20 de julio del 2012 Fecha de aceptación: 2 de septiembre del 2012

Fernando Murillo

Doctor en Arquitectura y Urbanismo

Docente investigador

Universidad de Buenos Aires

fmurillo2006@gmail.com

Gabriel Artese

Arquitecto

Docente investigador

Universidad de Buenos Aires

gartese@gmail.com

Pablo Schweitzer

Sociólogo

Docente investigador

Universidad de Buenos Aires

pablosarg@gmail.com

Resumen Este artículo analiza la responsabilidad de las regulaciones urbanas en la construcción del derecho a la ciudad como soporte de la dignidad humana en la era de la “civilización urbana”. Para tal fin se examinan tres sectores urbanos segregados y fragmentados de la metrópolis de Buenos Aires, evaluando la incidencia de marcos regulatorios paradigmáticos como el Decreto Ley 8912 de 1977 sobre uso de suelo y los Códigos de Planeamiento Urbano municipales en la generación de tipologías urbano habitacionales desarrolladas por el mercado formal de subdivisión de lotes, las intervenciones del Estado en la forma de complejos habitacionales y la informalidad en sus distintas manifestaciones. El trabajo revela cómo los instrumentos de planificación territorial, lejos de asumir su responsabilidad de garantizar la dignidad humana, tienden a legitimar la dualidad entre la ciudad formal y la informal, favoreciendo la apropiación de plusvalías urbanas por parte de inversiones especulativas en lugar del acceso de los sectores populares al hábitat digno y a la ciudad.

Palabras clave autor Derecho a la ciudad, dignidad humana, gestión urbana, marcos regulatorios.

Palabras clave descriptor Planificación regional, urbanismo, derecho a la vivienda, administración urbana.

* Artículo de investigación científica y tecnológica. Presenta los resultados preliminares de la investigación “Impacto de las estrategias recientes de producción de hábitat popular en los procesos de segregación socio-territorial de la metrópolis de Buenos Aires”. Entidad financiadora: Agencia Nacional de Investigación PICT 0701758. Institución ejecutora: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Fase del proyecto: en desarrollo. Fecha de inicio: junio de 2009. Fecha de finalización: diciembre 2012. Grupo de investigación: Centro de Investigación Hábitat y Municipios (CIHAM). Línea de investigación: planeamiento urbano-habitacional.

Human Dignity: Urban Responsibility?

Planning Codes Helps and the Right to the City

Abstract This paper analyzes the responsibility of urban regulations in the construction of the right to the city, supporting human dignity in the age of the “urban civilization”. For that purpose it is analyzed three urban sectors, segregated and fragmented of the metropolis of Buenos Aires assessing how paradigmatic regulatory frameworks (as land use Law 8912 and municipal planning codes) influence the shape of urban-housing typologies developed by the market, subdividing plots, the interventions of the state, as housing complexes and the spread of informality. The article reveal how planning instruments that far from assuming their responsibility ensuring human dignity tends to legitimate fragmentation and duality between formal and informal cities, favoring speculative investment capturing urban value instead of the access of the poor to decent housing and the city.

Key words Human dignity, regulatory framework, right to the city, urban management.

Key words plus Regional planning, urbanism, right to housing, urban management.

Dignidade humana: ¿responsabilidade urbana?

Planejamento territorial e direito á cidade

Resumo Este artigo analisa a responsabilidade das regulações urbanas na construção do direito á cidade como suporte da dignidade humana na era da “civilização urbana”. Para tal fim examinam-se três setores urbanos segregados e fragmentados da metrópole de Buenos Aires, avaliando a incidência de marcos regulatórios paradigmáticos tais como o Decreto Lei 8912 de 1977 sobre usos do solo e os Códigos de Planejamento Urbano municipais na geração de tipologias urbano habitacionais desenvolvidas pelo mercado formal de subdivisão de lotes, as intervenções do Estado na forma de complexos habitacionais e a informalidade em suas distintas manifestações. O trabalho revela como os instrumentos de planificação territorial, longe de assumir a sua responsabilidade de garantir a dignidade humana, tendem a legitimar a dualidade entre cidade formal e informal, favorecendo a apropriação de mais-valias urbanas por parte de investimentos especulativos no lugar do acesso dos sectores populares ao hábitat digno e á cidade.

Palavras chave Direito á cidade, dignidade humana, gestão urbana, marcos regulatórios.

Palavras chave descritor Planejamento regional, planejamento urbano, direito à moradia, gestão urbana.

Introducción

Derecho a la ciudad y responsabilidad urbana

Mucho se ha escrito sobre el derecho a la ciudad por parte de autores notables, particularmente por Henri Lefebvre (1968), quien fue pionero en plantear el principio de que todos los habitantes de una ciudad, sin importar sus ingresos, tienen los mismos derechos a acceder y usufructuar los recursos de la misma, aportando un concepto fundamental para superar el tema remanido de los grandes sectores de población mal alojados y sus posibles soluciones por medio de incentivos de mercado y obras públicas. En forma paralela, David Harvey (1973; 2008) planteó la discusión a partir de la ampliación de los derechos humanos básicos superpuestos a las leyes de producción de la ciudad capitalista, superando la cuestión respecto a la responsabilidad en torno a las poblaciones mal alojadas y a la vulneración sistemática de sus derechos humanos elementales. Investigadores inspirados en sus trabajos (Núñez, 2009) reinterpretan sus pensamientos a la luz de nuevos hallazgos sobre las leyes de reproducción del capital inmobiliario y sus consecuencias en los patrones de estructuración socio-territorial. La introducción de la noción de justicia en la producción y uso de la ciudad (Soja, 2010) termina de consolidar la visión del tema urbano-habitacional desde una perspectiva de derechos. Estos trabajos resultan complementarios al plantear desde distintos enfoques disciplinarios la responsabilidad

de los habitantes de una ciudad en asegurar el cumplimiento de los derechos humanos del conjunto como pauta fundamental de justicia, principio esencial para la convivencia democrática, la buena gobernabilidad y el desarrollo.

Este breve recorrido por referentes del tema refleja la forma en que la materia del derecho a la ciudad atraviesa e involucra posicionamientos ideológicos de un amplio espectro disciplinario. Desde la tradición sociológica de reflexionar sobre la producción del hábitat humano como expresión de los valores políticos de una sociedad por medio de información cualitativa e interpretativa, hasta la escuela del planeamiento territorial que desde una perspectiva física espacial y con datos “duros” como censos y variables geo-referenciados plantea la necesidad de intervenir en el territorio para corregir fenómenos de marginación de ciertos grupos. Recientemente, el Foro Urbano Mundial planteó el derecho a la ciudad como tema central (UN-Habitat, 2010), invitando a discutir y consensuar una agenda común de reflexión y acción mundial. Pero aunque mucho se ha avanzado conceptual y operativamente en la causa del derecho a la ciudad como piedra angular de la defensa de la dignidad humana por encima de cualquier otra cuestión, poco se ha reflexionado sobre quién tiene la responsabilidad de su cumplimiento. Se asume que el Gobierno debe asegurar su acatamiento, mas se desconocen los mecanismos necesarios aplicables en sus distintas escalas de incumbencia nacional, provincial o municipal.

En una palabra, no se conocen con certeza los casos en los cuales la planificación territorial y sus diversos instrumentos ayudan o perjudican la causa del derecho a la ciudad y los medios de promoción de la dignidad humana en un sentido integral. Se asume que la planificación debería ayudar a mejorar el acceso de los sectores más vulnerables al hábitat digno, mas frente a las múltiples evidencias de su incumplimiento se ignora la forma de reemplazar o perfeccionar sus instrumentos.

Este artículo resulta de una investigación que indaga la cuestión del derecho a la ciudad desde la perspectiva de los instrumentos vigentes de planificación urbana en la ciudad de Buenos Aires. La hipótesis sustentada es que los diversos instrumentos urbanísticos, de uso de suelo y subdivisión provincial, por una parte, y los Códigos de Planeamiento y su regulación de uso de suelo, densidades y morfologías edilicias, por otra, profundizan el problema de la segregación y fragmentación¹ socio-territorial. Se plantea que en lugar de favorecer la integración social y la redistribución de las ganancias urbanas entre el conjunto de sus habitantes, tales instrumentos establecen estándares de habitabilidad tan altos que dejan a los sectores populares por fuera de la posibilidad de resolver sus necesidades habitacionales mediante el mercado formal, condenándolos a la informalidad. La investigación procura demostrar la íntima vinculación entre regulaciones y proliferación de la informalidad y el modo en que esto genera procesos de segregación funcionales a la transferencia de plusvalía de sectores urbanos apropiados por inversiones inmobiliarias especulativas. Se reproduce así un modelo de dualización de la metrópolis: por

un lado, la ciudad formal con alta rentabilidad y mayor concentración de infraestructuras y posibilidades de progreso; por otro, en contraste con la ciudad formal, altas densidades de poblaciones pobres, hacinamiento y desinversión pública.

Para corroborar dicha hipótesis se seleccionaron tres sectores con distintas localizaciones en la estructura metropolitana, identificando procesos avanzados de segregación socio-territorial y fragmentación entre secciones bien diferenciadas: los loteos económicos, los complejos habitacionales financiados por el Estado y las ofertas habitacionales informales, como las villas miserias, asentamientos y propiedades intrusadas².

El método de la investigación se fundamenta en el análisis comparativo entre casos de estudio con respecto a sus entornos urbanos para descubrir en qué medida dichos sectores presentan segregación con respecto al resto de la ciudad en función de indicadores clave como densidades urbanas y hacinamiento y la influencia de dos regulaciones urbanísticas claves: la Ley de Uso de suelos de aplicación provincial y los Códigos de Ordenamiento Urbano municipales. La información recabada de censos y leyes fue contrastada con sus historias de urbanización, dando cuenta de los resultados de la aplicación de las leyes en términos de condiciones de vida generadas en cada caso. La definición del derecho a la ciudad como el derecho a transformar sus leyes de generación en beneficio de todos sus habitantes (Harvey, 2008), las normativas y su impotencia en brindar a los sectores populares condiciones mínimas de dignidad señalan un factor clave para entender las causas de su incumplimiento. En verdad, las mismas leyes de generación de la ciudad moderna,

1 En este artículo se define segregación socio-territorial como la separación física y social de ciertas áreas urbanas con respecto a su entorno. La fragmentación es definida como el fenómeno de subdivisión adicional de tales áreas segregadas, en subsectores separados entre sí a partir de variables socio-territoriales, como niveles de ingresos o barreras urbanas (trazas de autopistas, terrenos baldíos, etc.).

2 En Buenos Aires se conoce como villas miserias al fenómeno de ocupación de parcelas públicas o privadas por poblaciones de escasos recursos. Los asentamientos populares son un fenómeno posterior a las villas y se diferencian en que tienden a generarse a partir de una lógica de intentar su regularización y por eso presentan trazados más ordenados, con clara demarcación de calles y espacios públicos. Las propiedades intrusadas son un fenómeno más reciente que responde a la toma de inmuebles desocupados, donde los ocupantes realizan transformaciones dirigidas a acomodar al máximo número de habitantes, por lo general inquilinos informales.

como la especulación y la búsqueda de maximizar el capital inmobiliario, explican las razones por las cuales un alto porcentaje de los habitantes terminan viviendo en condiciones infrahumanas.

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

Después de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión del derecho a la vivienda derivó hacia la cuestión del derecho a la ciudad. Este reconocimiento de que la provisión de una vivienda no resulta suficiente para alojar en forma adecuada a los sectores populares significa un desafío central a la actividad de planificación urbana, demandando de la misma ya no solo un plan de ordenamiento territorial, sino sobre todo la promulgación de normas concebidas en términos de derechos humanos básicos que alcancen a toda su población y no solo a aquella que puede pagar.

El derecho a la vivienda, reconocido como tal a mitad de siglo XX, fue siempre tratado a partir de la construcción masiva de “viviendas sociales” subsidiadas por el Estado. Con diferencias relativas por países, el resultado general es que dichos planes habitacionales tendieron a ser insuficientes para satisfacer el siempre creciente déficit. El divorcio entre planeamiento urbano y habitacional es responsable del fracaso de resolver el tema, reflejando la lógica de reproducción de capitales inmobiliarios que prima en la construcción de la

ciudad moderna e incluye el subsidio a sectores excluidos como un complemento necesario, aun cuando dicho complemento es claramente insuficiente; simbólicamente, sirve para legitimar el ejercicio de la planificación como promotora de derechos, pese a que sus marcos regulatorios tiendan a producir lo contrario.

Buenos Aires y su proceso de desarrollo urbano

El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ha sido estudiado en sus transformaciones por el arquitecto Horacio Torres (2006), quien plantea “mapas sociales” representando la variación de las condiciones socio-territoriales de la población comenzando con la combinación de varios indicadores censales, dando cuenta del proceso de consolidación de la metrópolis. Su trabajo explica cómo los doce millones de habitantes y la considerable extensión territorial fueron guiados históricamente por el subsidio al transporte público y por una política de estímulo a la subdivisión de lotes económicos y créditos para la vivienda social. La ciudad devino de un proceso pujante de inclusión social generalizado desde los lotes baratos y la autoconstrucción de viviendas populares en el surgimiento de fenómenos de fragmentación y segregación de amplios sectores informales donde los sectores populares resultaron expulsados a una periferia cada vez más remota. En dicha tendencia, las políticas habitacionales resultaron más erráticas y difíciles de implementar con éxito, debido a la falta de suelo y de marcos regulatorios favorables para la producción de hábitat social y servicios urbanos estratégicos para sustentar desarrollo comunitario.

El paradigma de la planificación urbana moderna ha sido construido en función del llamado “estado de bienestar”, que concibe como responsabilidad del Estado la regulación del mercado inmobiliario con normas que aseguren el bienestar del conjunto de la sociedad. Desde esta

mirada, la zonificación desempeña un rol central en la generación de ciudades donde sus habitantes puedan vivir con mayor confort, en tanto separa usos residenciales de otros molestos o peligrosos, como la actividad comercial o industrial. De la misma manera, la restricción de densidades y morfologías urbanas constituyen, junto con el uso de suelo, la triada fundamental de la regulación del desarrollo urbano, pero detrás del supuesto bienestar de la población es evidente que estas regulaciones favorecen o perjudican la reproducción de inversiones inmobiliarias y la explotación de rentas diferenciales que, generadas por el conjunto de la sociedad, resultan apropiadas por sectores especulativos propietarios del suelo.

Es así como la ciudad moderna enfrenta procesos de dualidad: áreas con estándares de habitabilidad muy generosos contrapuestos con áreas degradadas y subestándar. Lo más escandaloso del caso no es la convivencia de ambos extremos socio-territoriales en una misma ciudad cuyos instrumentos urbanísticos apuntarían a reducir sus disparidades, sino que en verdad son tales disparidades las que generan las rentabilidades inmobiliarias que atraen inversión privada y muchas veces también pública, en zonas donde las ganancias son superiores. Como una verdadera paradoja, los sectores populares pagan con sus malas condiciones de alojamiento las plusvalías urbanas apropiadas por las clases acomodadas.

Las historias de los barrios marginales de la RMBA cuentan la forma en que la erradicación forzada de ciertas áreas prestigiosas y el establecimiento en zonas periféricas favoreció la rentabilidad de las zonas privilegiadas a expensas del resto, concentrando poblaciones pobres en la forma de complejos habitacionales de densidad alta y media que tienden a su degradación por la concentración de poblaciones de escasos recursos. En consonancia, esos mismos Códigos tenderían a erradicar la actividad industrial de la ciudad central, transfiriéndola a zonas periféricas. Industrias

y poblaciones pobres, concebidas como mano de obra industrial barata, fueron excluidas de la ciudad formal zonificada y transferidas a zonas sin infraestructuras y sin equipamientos.

La RMBA define zonificación de uso de suelo residencial como operaciones rentables de inversión inmobiliaria a costa de la degradación ambiental de los barrios obreros metropolitanos. Legitimando esta promoción sistemática de inequidades, el Decreto Ley 8912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires plantea estándares mínimos de superficie y dimensiones de terreno plausibles de registrarse como formales, estableciendo un estándar muy alto de urbanización por fuera del alcance de las clases populares y los condena a incurrir en la informalidad para resolver sus necesidades habitacionales. Este traspaso desde la posibilidad de radicarse formalmente en un lote con una vivienda autoconstruida con crédito del Estado a la informalidad, donde la posibilidad permanente de desalojo forzado impide la materialización de una vivienda y servicios sociales con estándares básicos, parece reflejar con elocuencia el retroceso sufrido por la sociedad argentina en sus logros colectivos alcanzados hasta la primera mitad del siglo XX.

El análisis del Decreto Ley 8912 de 1977 de la provincia de Buenos Aires ilustra su incidencia en el moldeamiento del patrón territorial de los municipios de esta provincia, facilitando la expansión de la informalidad y la negación de cualquier intento de generar un mercado sustentable de vivienda dirigida a sectores populares acompañado por sus correspondientes infraestructuras y equipamientos urbanos básicos. Además de cuestionar los fundamentos morales y éticos de normas que favorecen la concentración del capital, se plantea en qué medida los intentos por revertir esta situación por medio de políticas de mitigación de su impacto, como los programas de construcción de viviendas masivas subsidiadas, no tienden sino a profundizar aún más los problemas de malas

condiciones urbanas y de hábitat que deben aliviarse, incurriendo en retrocesos significativos en términos de dignidad humana, al crear círculos de dependencia de sectores de clase media-baja y marginación y alienación de los sectores de clase baja. La creciente proliferación de la informalidad en la RMBA y sus alarmantes indicadores de precariedad de vida indican incumplimientos de estándares de derechos básicos³.

La cuestión no se refiere solo a sus malas condiciones de vida actuales sino también a la imposibilidad de revertir tal situación, influyendo en nuevos marcos regulatorios más orientados a facilitar su acceso a la vivienda y a los inmensos recursos que ofrece la ciudad, desde un grifo de agua potable, una escuela, transporte público o un empleo que permita comprarse un terreno para construir su vivienda. Frente al derecho de todo ser humano a vivir con dignidad se impone el derecho a la propiedad privada y a la posibilidad de aprovechar oportunidades creadas por el desarrollo urbano para maximizar la rentabilidad de las inversiones inmobiliarias. Claramente este es el sentido opuesto al concepto del derecho a la ciudad consensuado internacionalmente. No solo se trata del legítimo derecho de hacer negocios inmobiliarios, motor de la economía local, sino de que esos negocios posean una lógica especulativa que se impone a los principios más elementales de los derechos humanos.

Un factor adicional en esta contradicción se relaciona con la supuesta participación de la población, en particular de la más afectada por las normativas urbanísticas, cuando los casos de estudio revelan que tanto bajo Gobiernos autoritarios como democráticos dicha participación solo se produce entre sectores acomodados de la sociedad y es casi nula entre los sectores más vulnerados en sus derechos.

Los antecedentes: de la urbanización salvaje al Decreto Ley 8912 de 1977

Hasta la sanción del Decreto Ley 8912 de 1977, durante la última dictadura el proceso de urbanización de la RMBA se caracterizó por la inexistencia de regulaciones sobre uso del suelo y por estar gobernado por la especulación inmobiliaria. En ese largo período la intervención pública se limitó a legislar sobre la vivienda ya construida, la erradicación violenta de población informal y la construcción de complejos de vivienda social.

En 1943 el Gobierno sancionó el Decreto Ley 1508 de 1943, que rebajó y congeló los alquileres urbanos; esto alivió el costo de la vivienda, licuó la rentabilidad de la construcción de viviendas de alquiler ante el proceso inflacionario e “impulsó el surgimiento de otras formas de acceso al hábitat de los sectores de menores ingresos” (Di Virgilio, 2009, p. 9): el loteo económico de zonas periféricas. En 1948 se sanciona la Ley 13512 de Propiedad Horizontal, que facilitó la densificación de las zonas centrales y el acceso a la propiedad de las antiguas viviendas de alquiler.

Con estas dos variantes formales, el loteo popular desregulado y la Ley de Propiedad Horizontal, se incrementa la pequeña propiedad como forma de tenencia promovida por el Estado mediante subsidios a los créditos y al transporte público. Mientras los sectores marginales y los trabajadores en condiciones laborales precarias no logran acceder al mercado formal de la vivienda, erigen las llamadas villas de emergencia, ubicadas en forma de enclaves en zonas fiscales o desocupadas de la ciudad, cuyas viviendas son construidas con materiales inestables y sin servicios urbanos.

3 Distintas investigaciones dan cuenta del crecimiento de las villas miserias y asentamientos informales en el último decenio (Abba, 2011) en un 16,7% de villas y asentamientos informales y un 55,6% de la población residente en ellas. Llama la atención esta tendencia en función del crecimiento económico experimentado en Argentina y su ciudad primada, la metrópolis de Buenos Aires en la última década. Abba explica que dicha situación se produce por un reacondicionamiento de la población que accede a nuevos puestos de trabajo en localizaciones diferentes en la ciudad de Buenos Aires, sumado al crecimiento de la migración interna e internacional, generando nuevas villas y asentamientos informales.

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

Entre 1976 y 1978 el Gobierno de la dictadura militar impuso grandes modificaciones en las pautas de organización territorial de la RMBA mediante una serie de medidas concretas que, según Oszlak (1991), afectaron el acceso de los sectores populares a la vivienda y a la ciudad. Según este autor, al limitar la densidad el nuevo Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires encareció el valor del suelo urbano, la Ley de Normalización de las Locaciones Urbanas implicó la liberación de los alquileres y el Decreto Ley 8912 de 1977 Ordenamiento territorial y uso del suelo en la provincia de Buenos Aires restringió los loteos económicos, mientras favoreció el surgimiento de barrios privados al articularse con el Plan de Autopistas Urbanas. Por último, la promulgación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires elevaba aún más la renta del suelo y expulsaba las actividades industriales hacia la periferia.

El Decreto Ley 8912 de 1977 de Ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires, la provincia más importante en términos demográficos y económicos de Argentina, es uno de los primeros antecedentes de planificación territorial en el país, la cual ha cumplido un rol clave en la configuración del patrón de urbanización de la RMBA, establecida por un Gobierno militar que instaurara una sangrienta dictadura en Argentina⁴. Su ámbito de aplicación es el área urbana, poniendo especial énfasis en la “preservación del medio ambiente y de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1977).

Si bien entre sus objetivos se plantea la “[...] participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación de propuestas, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1977), fija pautas muy estrictas para el ordenamiento territorial que, si bien son justificables desde el punto de vista ambiental o desde una perspectiva higienista de la planificación, derivaron en importantes restricciones al acceso al suelo urbano por parte de las clases más desprotegidas: 1) Fin del loteo económico como estrategia de acceso a la vivienda. 2) Límites estrictos a la subdivisión de parcelas, a la intensidad de uso del suelo y a la densidad poblacional. 3) Zonificación de usos que tendió a alejar las fuentes de trabajo industriales de los centros poblados. 4) Marco regulatorio para una nueva forma de ocupación del suelo suburbano, los clubes de campo, que tendió a elevar el valor del suelo en la periferia.

Luego de fijar estas pautas generales, el Decreto Ley deriva la responsabilidad del ordenamiento

4 El golpe militar de 1976 se caracterizó por intentar imponer un sentido de orden social por medio de erradicaciones forzadas de poblaciones viviendo en villas miserias y asentamientos informales, construyendo complejos habitacionales masivos industrializados en las periferias urbanas. Este sentido de control social se relacionaba con la lucha contra la subversión, dejando un balance de 30.000 personas desaparecidas. A pesar de su origen, el Decreto Ley 8912 y su búsqueda de establecer pautas de ordenamiento territorial ha sobrevivido las tres últimas décadas desde su creación, continuando en vigencia por sucesivos Gobiernos democráticos.

territorial a los municipios y les otorga un plazo perentorio de 120 días para cumplir con la primera de las sucesivas etapas en las que deben instrumentar el planeamiento: 1) Delimitación preliminar de áreas. 2) Zonificación según usos. 3) Planes de ordenamiento municipal. 4) Planes particularizados.

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

Para analizar los alcances de este Decreto Ley, el Instituto de Investigaciones del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires elaboró un informe en mayo de 2001 (I-Capba,

2001), en el cual reconocen como hecho positivo el permiso a los municipios para realizar zonificaciones preventivas y por usos, establecer cierto orden urbano, poner algún freno sobre la especulación inmobiliaria y da un marco legal para intervenir en la mejora del ambiente urbano. Otros aspectos señalados en el informe son la caracterización del territorio en áreas rurales y urbanas con matices intermedios, pero desconoce las particularidades regionales (área metropolitana, áreas pampeanas, área atlántica, etc.) y los diferentes grados de urbanización de los municipios bonaerenses, por lo que el resultado son “indicadores urbanísticos rígidos con pocas posibilidades de encuadrar a la totalidad del territorio” (I-Capba, 2001, p. 2) y la dualización urbana en una “ciudad formal” con cierto grado de cumplimiento de la normativa y una “ciudad informal” espontánea que no las cumple (figura 1).

El informe señala que ese Decreto Ley establece una centralización excesiva y burocrática de los mecanismos para la aprobación de planes, lo que

Figura 1.
Imagen ciudad informal en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA)



Fuente: fotografía de los autores

conspiró contra las posibilidades locales de los procesos participativos de planeamiento y atentó contra la dinámica de los procedimientos de planificación y normativa municipal y generó inseguridad jurídica al respecto. Por último, afirma que no aborda la temática de la vivienda social ni establece mecanismos de expropiación y recuperación de plusvalías, convalida un modelo de crecimiento urbano de baja densidad y clubes de campo y “premia al edificio aislado de perímetro libre, con sus consecuencias de destrucción de la morfología urbana tradicional, uniformidad tipológica y amenazas a la sustentabilidad económica y ambiental de la ciudad” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1977).

Intentando validar las hipótesis sustentadas por la investigación, se analizaron particularmente los indicadores urbanísticos referidos a la intensidad de uso, el Factor de Ocupación Total (FOT) y la densidad poblacional, que son los de mayor incidencia en la determinación del costo del suelo. Para ello se transcriben algunos artículos del Decreto Ley en los que se definen estos indicadores para su mejor comprensión:

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

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

Artículo 41. Establecida la población máxima para una parcela, la cantidad máxima de personas que podrá alojar cada edificio se computará de acuerdo a los siguientes índices (tabla 1):

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

Tabla 1.
Regulaciones establecidas por el Decreto Ley 8912 de 1977

Uso	Cantidad de ambientes	Personas por dormitorio	Sup. cubierta total mínima por persona
Residencial unifamiliar	Hasta 2	2	14 m ²
	Más de 2	2	10 m ²
Residencial multifamiliar	Hasta 2	2	15 m ²
	Más de 2	2	12 m ²

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

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

El Decreto Ley faculta a los municipios para zonificar y establecer estos valores para cada sector, dentro de límites estrictos establecidos para cada tipo de uso. El FOT, junto con el FOS y las alturas máximas, son las herramientas que se utilizan para determinar el perfil morfológico de cada sector y el volumen edificable de cada parcela; la densidad, en cambio, apunta a equilibrar la distribución de la población, sobre todo en función de la disponibilidad de infraestructura de servicios. Pero la combinación de ambos factores (superficie edificable y población admitida) termina determinando el perfil socioeconómico del sector, ya que define la superficie mínima por habitante que se puede construir utilizando el máximo potencial

edificable de un terreno, es decir, optimizando el rendimiento económico de la inversión.

Como el mismo Decreto Ley lo indica, la superficie mínima admitida para unidades habitacionales ronda en promedio los 15 m²/habitante. Normalmente, este valor es el utilizado para el desarrollo de emprendimientos de vivienda social y así lo confirman los parámetros determinados en el Manual de Normas Técnicas para Proyectos de Conjuntos Habitacionales del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 1992), que establece una superficie mínima de 42 m² para viviendas de un dormitorio, 52 m² para dos dormitorios y 62 m² para tres.

Los casos de estudio: de “barrio modelo” al gueto

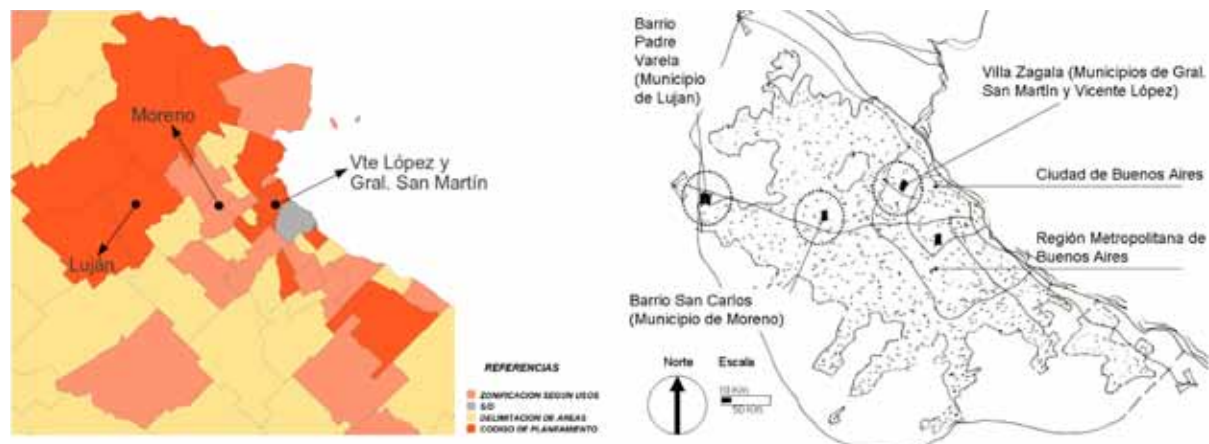
Esta sección aborda la cuestión de la incidencia de los instrumentos normativos en el progresivo cumplimiento o incumplimiento de derechos a partir de casos de estudio seleccionados de la metrópolis de Buenos Aires. Lo interesante es que por tratarse de áreas segregadas y fragmentadas con localizaciones diferenciales, en todos los casos reguladas en sus uso y subdivisión de suelos por el Decreto Ley 8912 de 1977 y sus

respectivos códigos de planeamiento urbano, es posible analizar cómo su aplicación ha resultado en condiciones urbano habitacionales específicas. La cuestión central es dilucidar en qué medida los propios instrumentos de regulación urbanística son responsables de la segregación y fragmentación de estos barrios o resultan impotentes para regular el mercado inmobiliario.

Estos barrios se ubican en la primera corona metropolitana, como es el caso de Villa Zagala en la frontera de los municipios de San Martín y Vicente López, el barrio San Carlos en el municipio de Moreno y Padre Varela en el municipio de Luján (figura 2).

Una caracterización general de los casos de estudio es presentada en la tabla 2, donde se detalla según tres tipologías básicas de análisis comunes a los tres casos, complejos habitacionales realizados por el Estado, informalidad (villas y asentamientos) y loteos económicos, el porcentual que corresponde a cada caso y su diferencia con el resto de la ciudad. De esta manera, Zagala se caracteriza por un alto porcentaje de complejos habitacionales e informalidad, lo cual se corresponde con el mayor valor del suelo al tener una localización más próxima a la capital federal, a diferencia del barrio Padre Varela en donde

Figura 2. Localización casos de estudio en la región metropolitana de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia

prevalece el loteo económico y un bajo porcentaje de informalidad, distinto al caso a San Carlos en el que la informalidad es incipiente, pero aún no existen complejos habitacionales financiados por el Estado.

A su vez, desde una mirada de los instrumentos urbanísticos se plantea una comparación de las tres zonas seleccionadas (tabla 2), la cual contiene parámetros de regulación urbana como zonificación, FOS, FOT, densidad máxima (habitantes

por hectárea) y parcela mínima (frente y superficie mínima permitida) que revela cómo el Decreto Ley 8912 de 1977 establece una matriz común de control del desarrollo urbano, que los respectivos Códigos de Planeamiento introducen matices en cada caso favoreciendo procesos virtuosos de mejoramiento barrial o, por el contrario, profundizan su segregación y fragmentación.

El análisis de la tabla 2a refleja el deber ser de la planificación, es decir, la forma como los plani-

Tabla 2.
Caracterización de los casos de estudio: distribución de la población

Tipología	San Martín y Vte. López		Luján		Moreno	
	Resto	Villa Zagala	Resto	Padre Varela	Resto	San Carlos
Complejo	0%	36%	0%	0%	0%	0%
Informal	3%	24%	4%	3%	10%	12%
Loteo	97%	40%	96%	97%	90%	88%
Total	659.776	13.014	86.548	4.268	367.904	11.466

Fuente: elaboración propia, Censo Nacional (2001)

Tabla 2a.
Regulaciones urbanísticas aplicadas a los casos de estudio

Área	Municipio	Zonificación	FOS	FOT	Densidad máxima (Habitantes/ hectáreas)	Parcela mínima/ Frente/superficie	
Villa Zagala	San Martín	RUE (residencial urbana especial)	0.6	1.2	70	16	
		U6 (Urbanización determinada)	6	2	650	30	
	Vicente López	R3 (residencial mixta)	0.6	1,1	300	20	
						500	
San Carlos	Moreno	R2 (residencial)	6	1	200/ 150/ 100 (según disponibilidad de servicios)	12	
		R3 (residencial)	6	1	200	300	
		I (industrial)	6	1	800	20	
	Varela	Lujan				600	
			UR3A (urbano residencial)	6	1	300	15
			UR3B (urbano residencial)	6	6	250	375
					15		
					375		

Fuente: Decreto Ley 8912 de 1977 y Códigos Urbanos de San Martín, Vicente López, Moreno y Luján

ficadores imaginaron que debería producirse el desarrollo de cada barrio medido con estándares específicos de ocupación de suelo, íntimamente vinculados con la proyección de desarrollo social prevista en cada caso. La realidad demostraría que no solo tales proyecciones resultaron erróneas, pues los estándares de mínima establecidos en realidad estuvieron muy por encima de las posibilidades reales de la población, sino que inclusive tales estándares sobredimensionados impidieron procesos de subdivisión de parcelas que hubieran permitido que los sectores populares en cada barrio autoconstruyeran sus proyectos habitacionales. De esta manera, los terrenos en estos barrios tendieron a adquirir valor para alojar actividades industriales o mercados informales de vivienda que atrajeron más poblaciones de bajos recursos. Asimismo, al confrontar con realidades ambientales adversas como zonas inundables donde la población se asentara de todos modos por la escasez de suelo urbanizado, la normativa de uso de suelo favoreció la creación de enclaves de informalidad, más allá de las buenas intenciones de los Códigos.

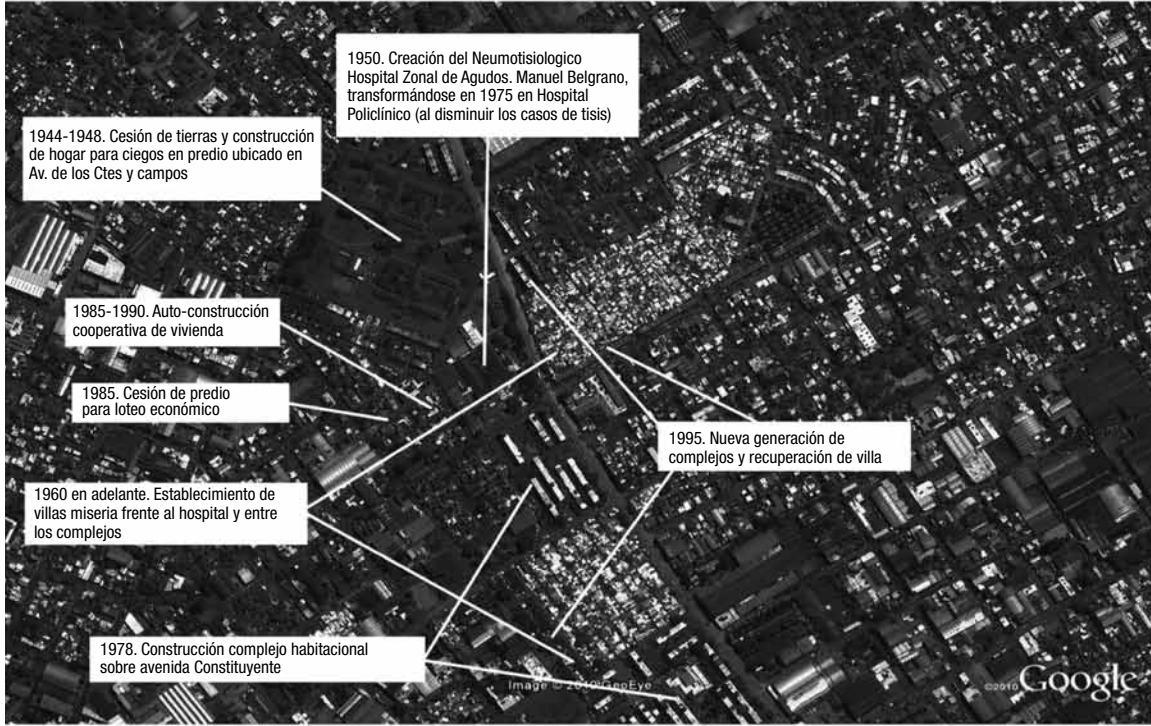
La zona de Villa Zagala, entre los municipios de General San Martín y Vicente López en el primer cordón del conurbano, a mediados del siglo XX estaba muy poco poblada y los primeros barrios obreros de casas bajas alternaban con quintas y grandes descampados. La fisonomía de la zona fue transformándose a partir de la instalación de industrias e implantación del Hospital Belgrano en la década del cincuenta. En esos años comenzaron a construirse complejos habitacionales para alojar población residente en villas eliminadas de Retiro, una zona prestigiosa de la ciudad de Buenos Aires, que a su vez atrajeron enormes cantidades de población, aumentando la informalidad. Mientras la zona de Retiro, luego de la erradicación forzada, logró atraer importantes inversiones inmobiliarias que hicieron de la zona uno de los reductos de mayor valor y rentabilidad de la ciudad, Villa Zagala pasó de ser un prometedor

barrio de clase media baja, a degradarse ambientalmente por la presencia de grandes fábricas en convivencia con amplios complejos habitacionales y asentamientos informales, deviniendo en una zona a evitar por su inseguridad.

A la fecha en que se construyeron los primeros complejos y se realizaron los primeros asentamientos (décadas del cincuenta y del sesenta) no existía un marco regulatorio general. La primera intervención en la zona fue la construcción del barrio Villa Concepción (1946). La localización de complejos en la zona respondió a una intención de abastecer de mano de obra local al incipiente desarrollo industrial en la zona (figura 3).

En las mismas décadas el Estado realizó varias intervenciones que remarcaron aún más la impronta de barrio obrero del sector. El barrio Las Flores es el producto de la erradicación forzada por parte del Estado de la población que estaba asentada en la traza de la autopista Panamericana en 1958. La creación del Núcleo Habitacional Transitorio en 1968 que dio origen al barrio Loyola y la construcción de monobloques en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) atrajeron grandes cantidades de población que se asentó de manera informal, lo que definió el perfil de barrio marginal que aún hoy lo caracteriza. También fueron construidos nuevos monobloques sobre la avenida Constituyentes y Sáenz Peña, que fueron intrusados y no pudieron ser adjudicados a la población desalojada de las villas, dejando a estos grupos asentados en viviendas transitorias en condición de intrusos. En 1978 se construyeron complejos habitacionales sobre la avenida Constituyentes destinados a albergar población erradicada de otros sectores de la ciudad de Buenos Aires. La concentración de población pobre en este sector respondió a la lógica de apoyar la creciente industrialización del área, legitimada por la legislación que promovió el uso industrial en la zona, al tiempo que eran expulsados de la ciudad de Buenos Aires.

Figura 3.
Villa Zagala: proceso de urbanización



Fuente: elaboración de los autores sobre fotografía aérea Google Earth (septiembre 16 de 2010)

Desde la década del ochenta comenzó a aumentar la población radicada en las villas localizadas en las inmediaciones de los complejos y la disputa por los espacios disponibles fue creciendo.

Comenzaron así a ocupar espacios disponibles en los complejos primero y en los espacios intersticiales disponibles después, ocupando terrenos, y más tarde, con la desindustrialización del área, ocupando también fábricas desocupadas, dando origen al fenómeno de “toma de fábricas” materializando villas miserias verticales (Murillo *et ál.*, 2011, p. 45).

Con la vuelta a la democracia en 1983, comienza la cesión de tierra pública para la construcción de viviendas sociales mediante cooperativas. En 1995 recomienza la construcción de complejos habitacionales y la regulación de la tenencia, financiado por el Estado con el Fondo de Repa-

ración Histórica del Conurbano. El tratamiento dado al sector por cada uno de los municipios afectados a lo largo del tiempo ha sido bastante diferente, lo que lleva a realizar un estudio diferenciado que permita analizar las políticas adoptadas y sus consecuencias espaciales y sociales (figura 4).

A partir de la implementación del Decreto Ley 8912 de 1977 y cumplimentando con las etapas de la planificación fijadas, el municipio zonificó el área como industrial, lo que de alguna manera legitimó la continuidad de las políticas de asentamiento de población pobre por cuestiones de accesibilidad a las fuentes de trabajo.

En 1986 el municipio de General San Martín sancionó su Código de Ordenamiento Urbano. En él, el área de estudio fue zonificada como

Figura 4.
Villa Zagala: zonificación



Fuente: elaboración propia con base en los Códigos de Planeamiento Urbano de los municipios de General San Martín y Vicente López

distrito residencial urbanización especial (RUE), definido como “[...] las áreas de localización de conjuntos habitacionales”, con uso predominante de vivienda multifamiliar y/o unifamiliar y algunos usos comerciales complementarios. Destaca como infraestructura requerida “[...] Imprescindibles: Energía eléctrica, pavimento, agua corriente, desagüe cloacal, alumbrado público. Prioritarios: gas natural, teléfono, desagüe pluvial”, que al día de hoy no se verifican en gran parte de las viviendas, sobre todo las asentadas en el barrio Loyola.

Los indicadores urbanísticos para el sector fueron establecidos varios años después, de acuerdo con la Ordenanza 5454 de 1994 con la intención de localizar en el lugar complejos habitacionales de vivienda social optimizando uso de suelo (máxima utilización del FOT) y construyendo unidades habitacionales de escasa superficie (16 m²/hab promedio), a tono con los mínimos requeridos por el Manual de Normas Técnicas para Conjuntos Habitacionales (Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 1992).

Con respecto al municipio de Vicente López, su Código de Ordenamiento Urbano data del año 2000. Al área de estudio le correspondieron dos tipos diferentes de zonificación: por un lado, el área del barrio Las Flores (figura 5) y los complejos habitacionales existentes fue zonificada como U6 (zonas de urbanización determinada), mientras el resto del sector fue caracterizado como R3 (zonas residenciales mixtas de media densidad).

El Código define a las zonas de urbanización determinada U6 como aquellas destinadas a conjuntos edilicios con indicadores urbanos y límites dimensionales establecidos en cada caso. En el particular de la zona U6, corresponde a una zona residencial de densidad media. Esto se traduce, como en San Martín, en un área destinada a albergar complejos habitacionales, lo que se verifica en el condicionamiento de las normas de subdivisión y de tejido. Sin embargo, en este caso, la optimización del uso del FOT llevó a construir unidades habitacionales que contemplen en promedio aproximadamente 30 m²/hab, muy por

Figura 5.
Barrio Las Flores



Fuente: Google Earth (septiembre 16 de 2010)

encima de los mínimos establecidos por el Manual de Normas Técnicas para Proyectos de Conjuntos Habitacionales (Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 1992). Esto permite el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios que combinen la vivienda social con viviendas que apunten a un mercado de clase media, favoreciendo la integración social en el sector. Esta es una ventaja digna de señalar: aun dentro de la misma normativa de uso de suelo, el Código de Vicente López logra generar condiciones favorables para la inversión en vivienda social, lo cual contrasta con la degradación urbana y habitacional que puede reconocerse en el municipio vecino de San Martín, ya cruzando la avenida que los separa.

En la actualidad, la municipalidad de Vicente López se encuentra gestionando la urbanización del sector del barrio Las Flores con varios conjuntos. El proyecto contempla la construcción de más de mil viviendas de uno, dos y tres dormitorios, la apertura de calles y la provisión de equipamiento

comunitario. La tipología adoptada es la de edificios de vivienda colectiva en planta baja y tres niveles, con cubiertas inclinadas (figura 6).

El tendido de calles previsto completa la red vial existente, con una clara intención de integrar las nuevas construcciones a la trama del barrio.

Del análisis realizado surge que el tejido resultante no cumple con el perfil establecido por los indicadores previstos en el Código de Planeamiento, sobre todo en algunas de las manzanas (Figura 6) que a simple vista se destacan por estar muy densamente ocupadas y sobre todo teniendo en cuenta que se trata de construcciones de cuatro niveles de altura. Sin embargo, al habilitar la subdivisión del predio según el régimen de propiedad horizontal⁵, la Cláusula XX del Código ha permitido utilizar los indicadores en forma global, considerando las áreas de equipamiento comunitario en el cálculo de la densidad para poder mejorar la relación permitida de m²/habitante y optimizar el aprovechamiento del suelo.

Figura 6.
Proyecto de urbanización del barrio Las Flores



Fuente: municipalidad de Vicente López

⁵ La cláusula estipula que las parcelas resultantes de la implantación de los edificios serán subdivididas según el régimen de propiedad horizontal y que los retiros, alturas y requerimientos de estacionamiento estarán determinados por el proyecto urbanístico.

Con respecto a la zona R3, el Código de Ordenamiento Urbano prevé un uso predominante residencial unifamiliar, multifamiliar y colectivo, aunque admite mayor diversidad de usos complementarios. Los indicadores urbanísticos planteados para el sector permiten realizar unidades de vivienda con una superficie promedio superior a los 36 m²/hab. Considerando que ya se encuentra loteado y que existen límites a la altura, el resultado de la utilización de estos indicadores es un tejido abierto, de casas bajas, con viviendas uni o bifamiliares de clase media y centro de manzana libre.

El barrio San Carlos, municipio de Moreno, fue urbanizando en la década del setenta y responde a la lógica previa al Decreto Ley 8912 siguiendo un patrón de “lotes con servicios”. El barrio surgió como loteo económico a partir de la iniciativa de una empresa urbanizadora de subdividir el área. Por tratarse de la periferia de Moreno, completa un ciclo de autoconstrucción y atracción de residentes provenientes de distintas zonas (figura 7).

En la década del ochenta la ausencia del Estado en la generación de ofertas de hábitat accesible para los sectores populares fue reemplazada por organizaciones no gubernamentales y grupos eclesiales, que construyeron viviendas para población de escasos recursos de la zona y provenientes de sectores aledaños rurales, contribuyendo a la creación de comunidades en las cuales el proceso de urbanización fue incorporando servicios como el pavimento o la red de gas en función del esfuerzo y capacidad de auto organización de los vecinos. La oferta de servicios y disponibilidad de terrenos alentó el surgimiento de asentamientos informales que comienzan a ocupar las zonas intersticiales en porcentajes pequeños.

En la década del noventa el barrio se consolidó con la construcción de servicios sociales como escuelas y centros de salud. Después de 2001 apa-

recieron proyectos de construcción de vivienda social de baja densidad realizadas por el Gobierno nacional, en lote propio dentro del Plan Federal de Viviendas, construyendo 1.196 viviendas en el barrio La Perla.

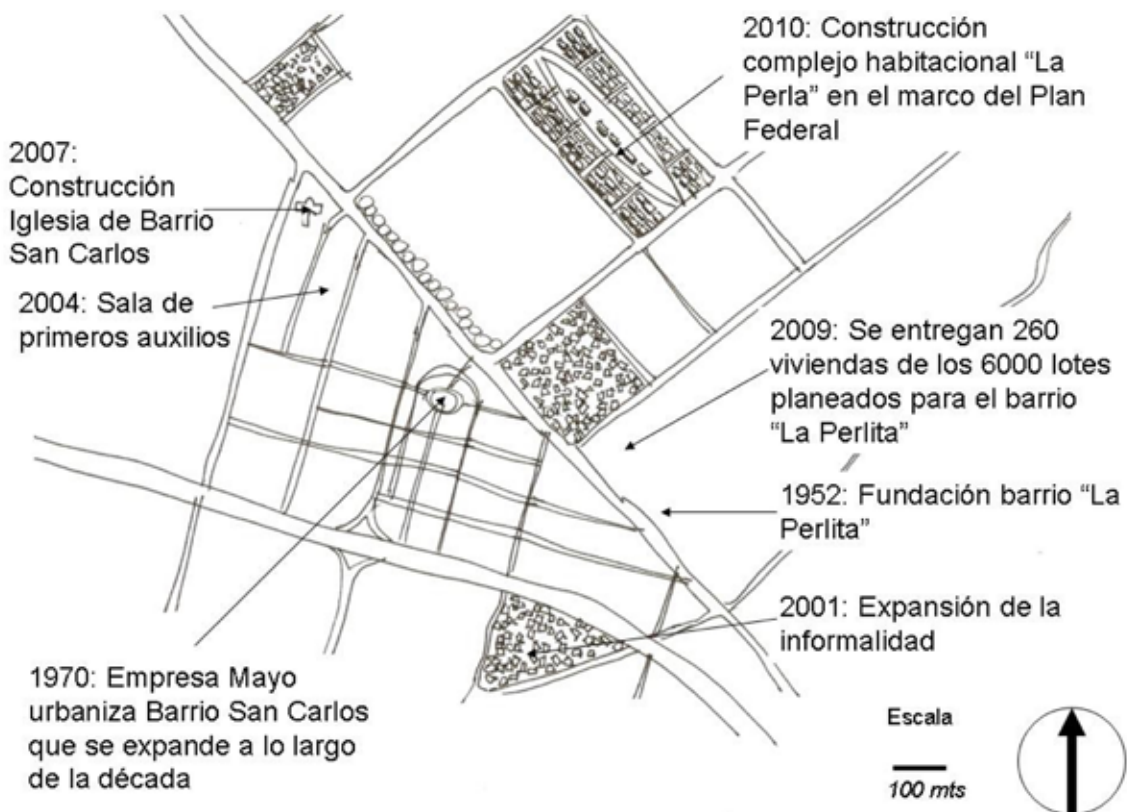
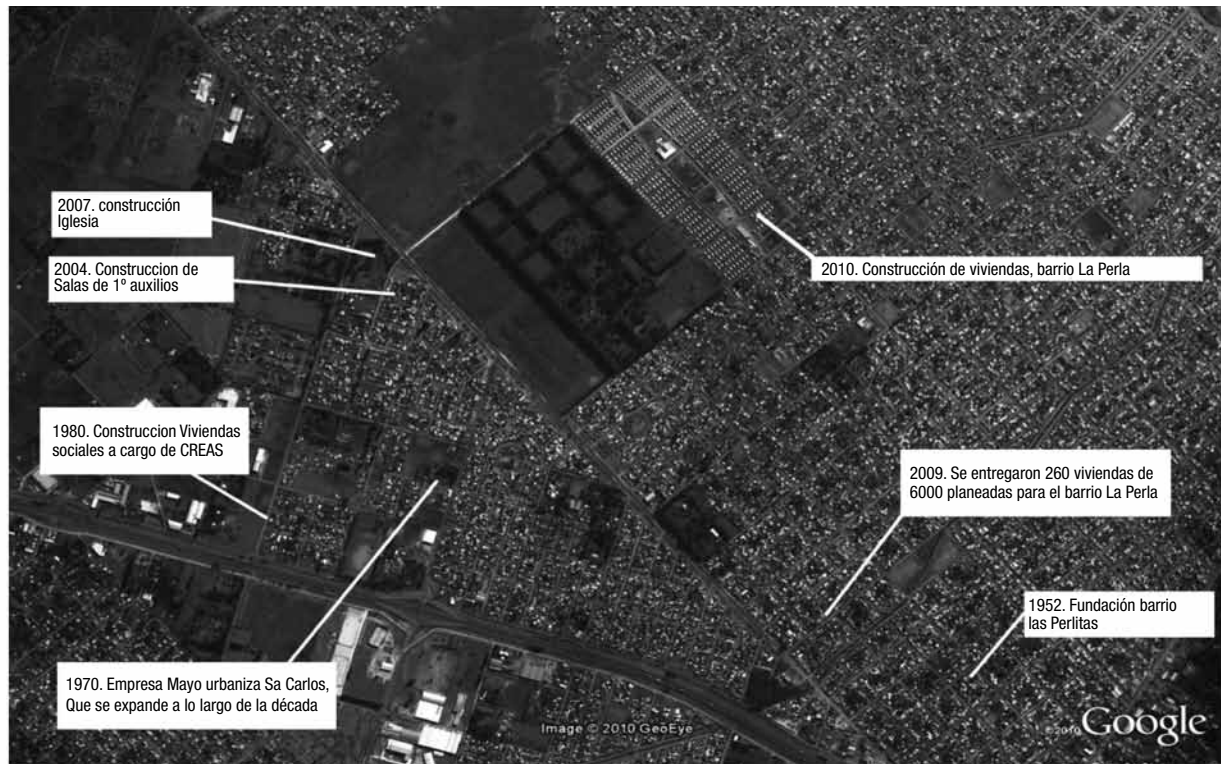
Según el Plan Regulador, convalidado luego por el Código de Ordenamiento Urbano sancionado en 2009, en el sector de estudio conviven tres sectores diferenciados: un área complementaria industrial (I) y dos áreas urbanas residenciales (R2 y R3). Figura 8.

Los indicadores propuestos por el Código en cualquiera de los casos plantean continuar con la morfología actual del barrio, de viviendas unifamiliares en lote propio, ya que con un FOT 1 y una densidad máxima de 200 hab./ha la ecuación de mejor aprovechamiento de dichos indicadores da como resultado unidades de vivienda de 50 m²/hab, cuando el barrio cuente con la totalidad de los servicios, indicadores no aptos para el desarrollo intensivo de vivienda de carácter social. Además, la superficie mínima establecida para cada parcela (300 m²), que es el mínimo permitido por la ley, dificulta la posibilidad de realizar viviendas bifamiliares, ya que de acuerdo con la densidad establecida, no podrían alojarse más de seis habitantes por cada parcela.

El barrio Padre Varela, ubicado en la periferia sudoeste del casco urbano de la ciudad de Luján, surgió en la década del ochenta como una operación de ensanche urbano por medio de la construcción de viviendas sociales por parte de la Iglesia Católica (barrio Obrero) y en menor medida del Estado (Fonavi). Alrededor de 1985 se completó con el loteo de las tierras más cercanas al arroyo Gutiérrez por desarrolladores inmobiliarios privados (figura 9).

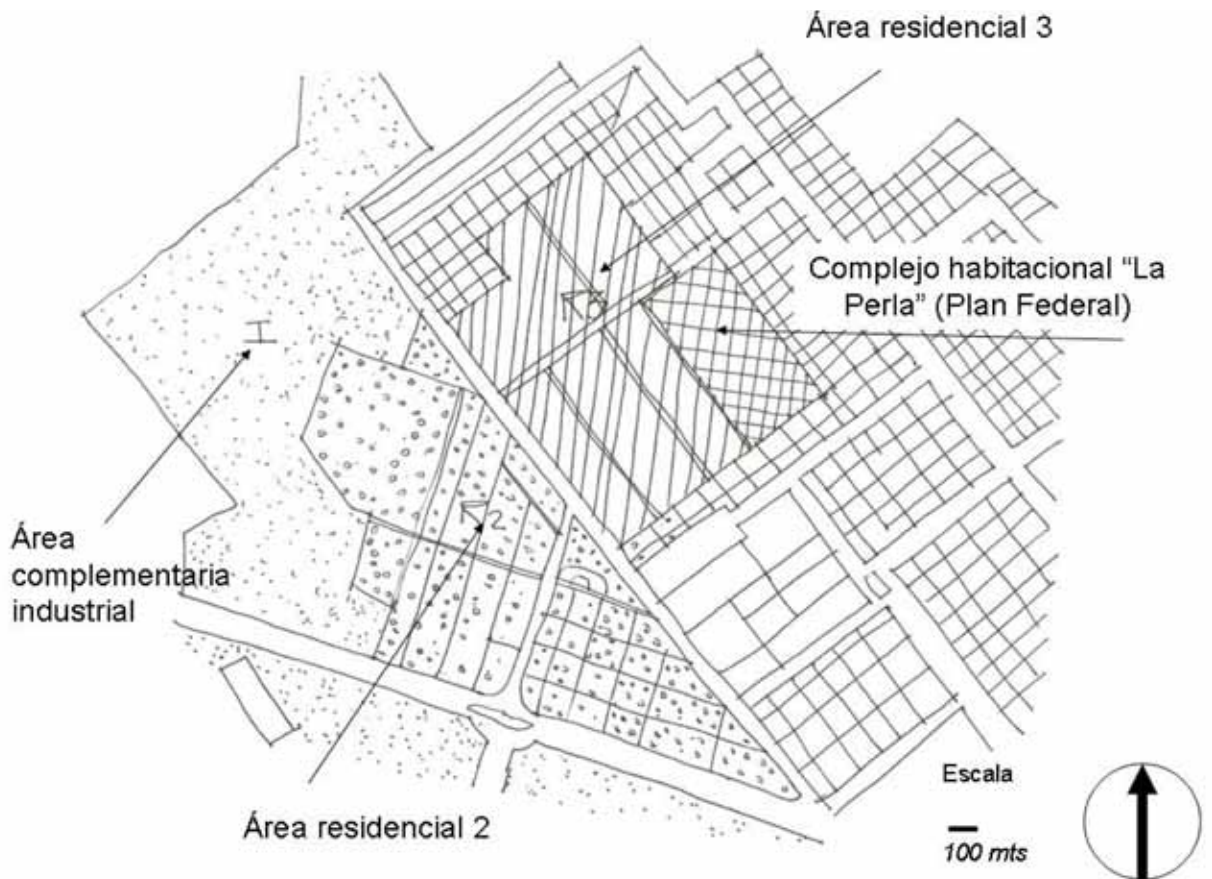
La marcada ausencia del Estado generó una estructura socio-territorial carente de servicios básicos y la reproducción de una situación de enclave.

Figura 7.
San Carlos: proceso de urbanización



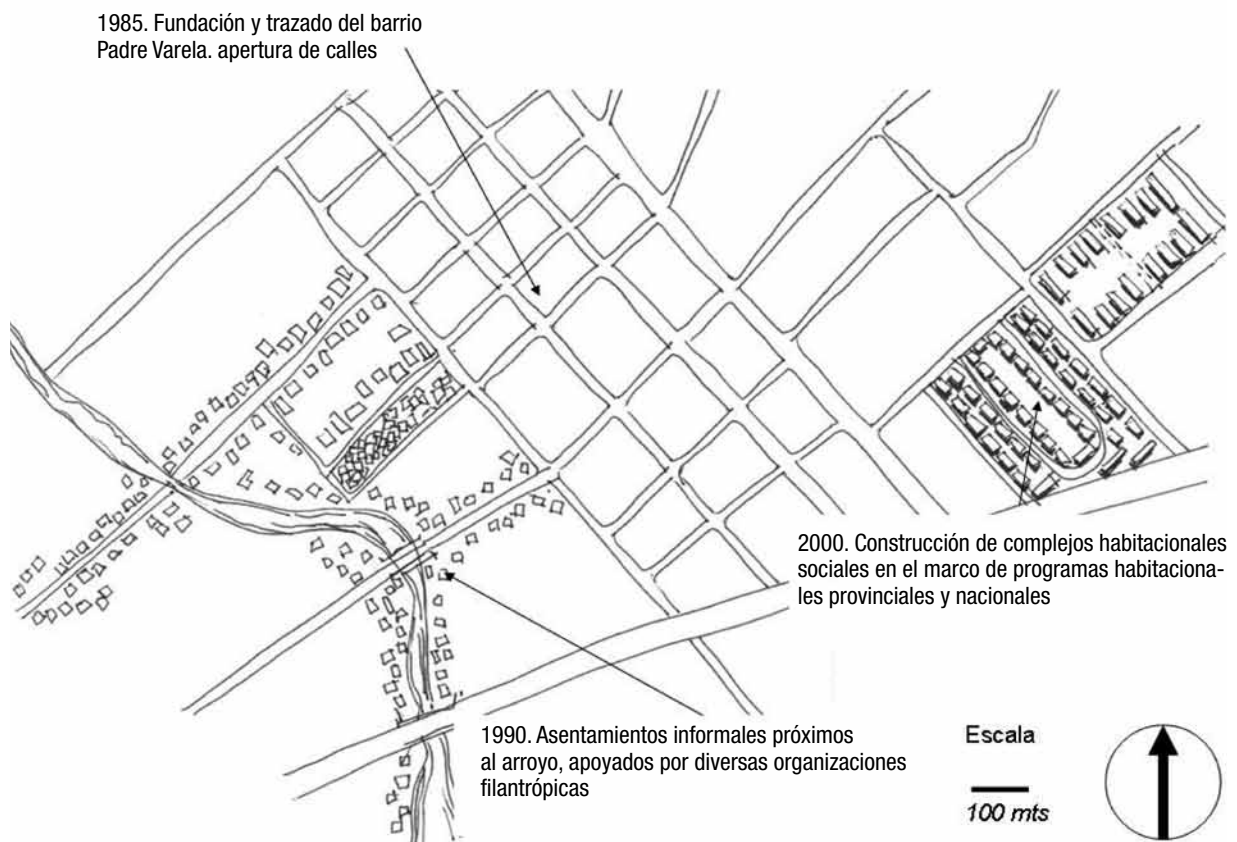
Fuente: elaboración propia sobre foto área Google Earth (septiembre 16 de 2010)

Figura 8.
Zonificación municipio de Moreno



Fuente: elaboración propia con base en el Código de Ordenamiento Urbano de Moreno (2010)

Figura 9.
Padre Varela: proceso de urbanización



Fuente: elaboración propia sobre foto área Google Earth (septiembre 16 de 2010)

El barrio se urbanizó en dos etapas: inicialmente el frente, que cuenta con acceso pavimentado, mayor cercanía al centro de Luján, a los servicios públicos y dispone de transporte público de pasajeros; luego, el fondo, que se encuentra más cercano a la zona inundable del arroyo Gutiérrez y más alejado del centro de Luján, no dispone de acceso pavimentado, no está dotado en forma suficiente con servicios urbanos y presenta una mayor vulnerabilidad social.

De acuerdo con el Plan Regulador de Luján, confeccionado en 1978 a instancias del Decreto Ley 8912 de 1977, el sector se encuentra zonificado como urbano residencial UR3A (barrio Fonavi y barrio Obrero) y UR3B (Padre Varela propiamente dicho). La diferencia entre ambos distritos UR3 radica en que los UR3A cuentan con redes de agua y cloaca y pavimento, mientras los UR3B carecen de alguno de ellos.

La municipalidad de Luján se encuentra elaborando un nuevo Código de Ordenamiento Urbano que está en trámite de aprobación por el Concejo Deliberante. En él la zonificación del área se vio alterada, siguiendo las nuevas cotas de anegamiento registradas en las dos inundaciones consecutivas de 1985 (las más graves de las que se tenga registro). En consecuencia, una porción del barrio Padre Varela hoy conforma un distrito de protección ambiental⁶. A la fecha, este barrio no cuenta con la red cloacal en una sección del sector UR3A y en la totalidad del UR3B. El mismo Código prevé un aumento de la densidad para el momento en que dicho servicio sea provisto. En ese caso, la densidad potencial es de 400 hab/ha para UR3A y 350 hab/ha para UR3B (figura 10).

Como consecuencia de esta alteración de las cotas de inundación y de la modificación en la zonificación, parte del barrio ya consolidado se encuentra dentro del área de protección ambiental, con las

consecuentes restricciones que impedirán su consolidación.

Del análisis de los indicadores surge que la máxima utilización del FOT y la densidad permitirían la construcción de unidades de vivienda de 33 m²/hab promedio en el caso de UR3A, y de 24 m²/hab en el caso de UR3B. De acuerdo con esta relación, se dificulta el desarrollo de vivienda social en forma intensiva, surgiendo el desarrollo de viviendas bi o trifamiliares como la mejor forma de optimizar el uso del suelo. En este caso sí puede existir la variante de la vivienda bi y hasta trifamiliar, ya que para UR3A la parcela mínima de 375 m² admite una población de once habitantes, mientras en UR3B se pueden alojar nueve personas por parcela. Este número aumentará en la medida en que se vayan incorporando los servicios, hasta alcanzar los quince habitantes por parcela (cuatro unidades habitacionales promedio) en UR3A y trece habitantes por parcela en UR3B (tres unidades habitacionales).

Los tres casos ilustran lecciones relevantes en cuanto a la brecha entre los indicadores urbanísticos, en teoría guías necesarias del desarrollo de estos barrios y su realidad socio-económica. El caso de Zagala es ilustrativo de un barrio denso en la primera corona metropolitana donde dos gestiones municipales, de un lado y del otro de la avenida, plantean paradigmas de reurbanización diferentes con resultados dispares. Por un lado, en San Martín se impone el modelo que subordina la cuestión del alojamiento de los obreros a la renta de la actividad industrial y por ende no es casual que sus indicadores urbanísticos no permitan la subdivisión de lotes con superficies mínimas ni densidades residenciales que conspiren contra el objetivo de favorecer la actividad industrial. Por el contrario, el modelo de recuperación urbana de áreas informales del lado del municipio de Vicente López flexibiliza las normas, aun

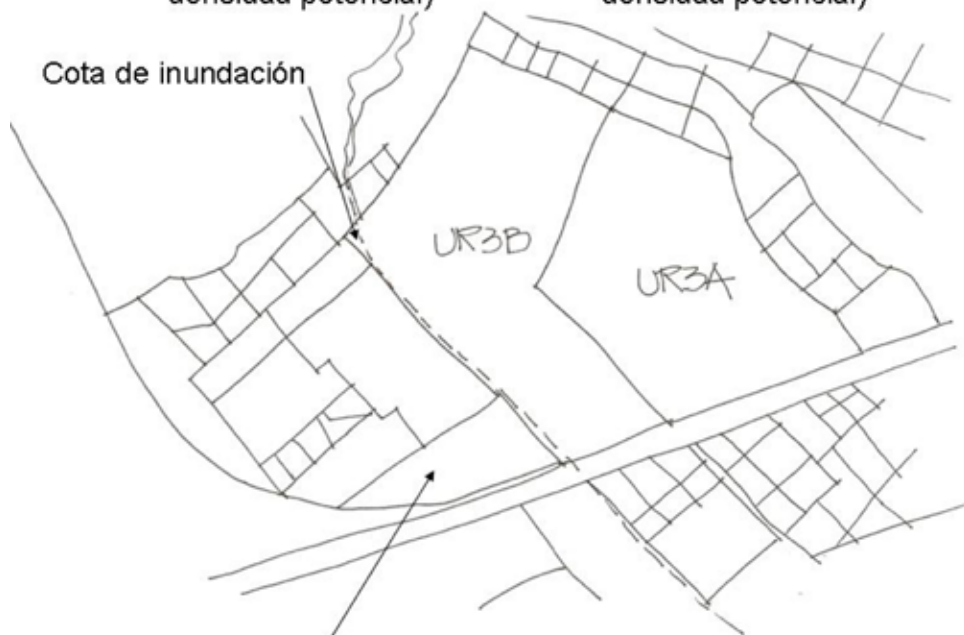
6 Destinado a proteger unidades ambientales que, por sus características, presentan un interés especial como garantía del mantenimiento de las condiciones ambientales y de la sustentabilidad del asentamiento. No se admite el uso como vivienda permanente, solo se permiten situaciones de residencia no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

Figura 10.
Barrio Padre Varela: zonificación



Área residencial 3B (urbano
residencial de 250 hab./has
densidad potencial)

Área residencial 3A (urbano
residencial de 300 hab./has
densidad potencial)



Zona de expansión
asentamientos informales
(no zonificación residencial)

Escala
—
100 mts



cumpliendo con la misma Ley de uso de suelos, introduciendo la de complejos habitacionales con densidades diferentes que generan condiciones de alojamiento mejores para los sectores populares, desplazando a la informalidad como único medio de hábitat posible.

El barrio San Carlos, en Moreno, refleja la problemática de la segunda corona metropolitana, en donde las densidades urbanas tienden a decrecer, tornando más difíciles de financiar las infraestructuras básicas. La provisión de vivienda social en la forma de complejos habitacionales, al no enmarcarse como en el caso de Vicente López en un proceso de reurbanización con indicadores urbanísticos apropiados, tiende a ser insuficiente para generar un mercado de vivienda social que pueda competir con la rápida reproducción de la informalidad.

El caso del barrio Padre Varela, en el municipio de Luján, ilustra la problemática de la extrema periferia metropolitana, en donde el problema del crecimiento de la segregación y la informalidad, dramáticamente reflejado en la fragmentación del barrio en uno del frente y el otro de atrás, se superpone a la complejidad propia de poblaciones en zonas inundables, dando lugar a diversas maniobras de disimulación del problema a partir de instrumentos urbanísticos como la zonificación. La falta de servicios sanitarios básicos, como cloacas, pone al barrio entero en una situación de extrema vulnerabilidad que invita a reflexionar sobre el carácter multidimensional e integral del concepto de derecho a la ciudad.

Densidad urbana, hacinamiento y segregación socio-territorial

El análisis de casos presentado invita a reflexionar sobre la responsabilidad de los instrumentos urbanísticos en inducir procesos de segregación socio-territorial. Se trata en verdad de examinar la cuestión de la responsabilidad urbana, es decir,

del conjunto de la sociedad y de sus marcos regulatorios, en la generación de situaciones de injusticia e incumplimiento de derechos humanos básicos, agravados por los intentos de revertir esta situación con medidas que en lugar de avanzar en el cumplimiento progresivo de estos derechos, tienden a reproducir condiciones de vida que atentan contra la dignidad de las personas. De alguna manera, los reiterados intentos fallidos del Estado por intervenir en los casos de estudio presentados por medio de políticas de vivienda social, resultaron en mayor marginación de tales barrios, dada la alta concentración de población vulnerable en el mismo espacio urbano, la notoria ausencia de inversión pública en infraestructura básica, en especial agua y cloacas y la proliferación de mayores condiciones de informalidad.

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

La tabla 2 presenta los datos de densidades urbanas para cada sector de estudio, comparado con el resto de la unidad censal. Más allá de las diferencias entre los sectores escogidos, en poblacionales y en territorios, tanto la densidad medida en términos de hogares por viviendas como personas por hogares, tienden a ser superiores en todos los casos respecto al resto de sus entornos. Si a esto se añade el dato de densidades medidas en término de personas por vivienda y viviendas y personas por hectáreas, resulta muy clara la brecha entre los sectores seleccionados y sus ambientes. Los sectores tienden a poseer densidades mucho más altas, sobre todo en los dos extremos de localización: en Villa Zagala, próxima a la ciudad autónoma de Buenos Aires, como también en Padre Varela, en la extrema periferia metropolitana.

En forma muy contundente el análisis de densidades refleja que los indicadores de densidad sostenidos por las normativas tienden a encontrarse muy por encima de la realidad. Por ejemplo, en San Martín y Vicente López sus respectivos Códigos sostienen densidades entre 70 y 300 habitantes por hectáreas, pero solo en los casos de estudio se alcanzan esas cifras, siendo en sus entornos drásticamente inferior (74 habitantes/hectáreas). Aún peor en los barrios San Carlos y Padre Varela; los Códigos proponen densidades entre 250 y 800 habitantes por hectáreas, mas la realidad registra densidades que oscilan máximos entre 7 y 66.

Esta vocación de los Códigos de incrementar densidades puede entenderse en la necesidad de optimizar inversiones en infraestructuras, pero como presenta la Tabla 3, si dichas densidades tienden a concentrarse en territorios específicos dentro del tejido urbano, permiten complejos habitacionales con escalas muy superiores a sus entornos. Como la investigación intenta demostrar, estos cambios de escala abruptos y subsidiados a partir de la inversión en vivienda social, al

contrario del objetivo de mejorar el acceso de los sectores populares a la ciudad, tienden a lo opuesto: favorecer su segregación.

Respecto al dato de hacinamiento (tabla 4) se examinó el sector en general, desagregándolo además a subsectores considerados, como complejos habitacionales, la informalidad (villas y asentamientos) y el loteo tradicional realizado en el marco de las normativas vigentes de uso y subdivisión de suelo. Una primera lectura de esta tabla plantea la concentración de la tipología socio-habitacional complejo financiado por el Estado en los sectores estudiados. De hecho, no existen complejos en el resto de la ciudad, lo cual indica un importante porcentaje de población de los sectores estudiados que viven en complejos (35% en Zagala y 2% en Luján). Asimismo, la categoría informal ocupa lugares preponderantes (24%; 3% y 12%), superior a la informalidad registrada en el resto (solo 3% y 9%). Por último, la categoría loteo, que es dominante en el resto, en los casos de estudio apenas llega a 41% en el caso de Zagala, representa 95% en Varela y 88% en el barrio San Carlos.

Tabla 3.
Tabla comparativa de densidades en los casos de estudio

Categoría	Pdo de San Martín-Vte López		Moreno		Lujan	
	Villa Zagala	Resto	San Carlos	Resto	Varela	Resto
Cantidad de hogares	2.773	247.003	2.510	109.948	1.201	30.517
Cantidad de viviendas	2.652	240.399	2.413	106.179	1.159	29.780
Cantidad de personas	11.449	665.740	9.583	370.920	4.268	89.724
Superficie (Hectáreas)	38	9.023	700	31.800	1067	14954
Densidades (Hogares /Vivienda)	1,05	1,03	1,04	1,04	1,04	1,02
Densidades (Personas/ Hogares)	4,13	2,7	3,82	3,37	3,55	2,94
Densidades (Personas/Viviendas)	4,32	2,77	3,97	3,49	3,68	3,01
Densidades (Viviendas / Ha)	69	27	17	2	4	6
Densidades (Personas / Ha)	300	74	15	20	66	7

Fuente: Censo Nacional (2001)

La comparación del porcentaje de hogares con hacinamiento en relación con el resto revela una vez más la existencia de una brecha socio-habitacional importante. En Villa Zagala, la brecha asciende de 1,97 a 7,65, correspondiente al resto, casi tres veces más población que vive en condiciones de hacinamiento que el promedio. Algo menos ocurre en Padre Varela y San Carlos. A su vez, la distribución de tal hacinamiento entre las distintas tipologías de cada sector evidencia quiénes se encuentran en peores condiciones, lo cual apunta a coincidir en la tipología informal, aunque con porcentajes diferentes. No es casual que así sea, pues es la tipología que no se encuentra restringida por las regulaciones urbanísticas; lo que ocurre es que las normativas urbanas, al imponer estándares de habitantes por superficies construidas muy por encima de lo que los sectores populares pueden afrontar, tienden a favorecer la migración de tales sectores que pasan de viviendas formales a alojamiento informal, porque no disponen de ofertas habitacionales adecuadas a sus ingresos en el mercado de la formalidad, ya que el mismo se encuentra restringido por los altos estándares de las normas. Los complejos habitacionales consti-

tuyen al respecto una situación intermedia entre el mercado, regulado por normativas urbanas restrictivas y la informalidad, desregulada. Pero los complejos habitacionales constituyen soluciones habitacionales muy costosas y que generalmente gozan de normativas *ad hoc*, solo realizables por el Estado y por ende nunca suficientes para responder a las necesidades de la totalidad de la población que requiere auxilio para proveerse de hábitat por sus propios medios. La asignación de viviendas sociales por el Estado siempre significa privilegiar a algún sector en particular por algún criterio de vulnerabilidad, no siempre transparente ni justificable, en desmedro del conjunto de las personas en situación de escasez.

Los análisis realizados permiten corroborar las hipótesis planteadas en cuanto a la contradicción del planeamiento territorial pretendiendo asumir la responsabilidad de regular el desarrollo urbano en pro de mejorar el acceso de los pobres a la ciudad y la realidad de sectores segregados reflejando indicadores que no satisfacen criterios básicos de dignidad humana. Tal dignidad puede indagarse en función de la densificación de sectores urbanos, privándoles de los necesarios espacios e infraestructuras comunitarias imprescindibles para su bienestar y desarrollo; en los que otrora fueran barrios obreros

Tabla 4.
Hacinamiento por tipología y área de estudio

	S. Martín y V. López		Luján		Moreno	
	Resto	Villa Zagala	Resto	Padre Varela	Resto	San Carlos
Hogares	207431	3095	25093	1085	92865	2673
Complejo	0%	35%	0%	2%	0%	0%
Informal	3%	24%	3%	3%	9%	12%
Loteo	97%	41%	97%	95%	91%	88%
Hogares con Hacinamiento	4089	237	809	58	7592	314
Porcentaje en relación al total	1,97	7,65	3,22	5,34	8,17	11,74
Complejo	0%	2%	0%	0%	0%	0%
Informal	16%	17%	22%	26%	23%	24%
Loteo	2%	7%	3%	5%	7%	10%

Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional (2001)

dignos, las políticas habitacionales declamadas como promotoras de los intereses de las clases populares, imponen un patrón de densificación que somete a sus habitantes a condiciones de vida muy limitadas frente al acceso a servicios y goce de sus entornos. Igualmente, el alto grado de hacinamiento refleja una pauta de incumplimiento de parámetros elementales de dignidad humana. Una familia pobre y hacinada es propensa a sufrir todo tipo de desórdenes sociales, incluyendo problemas para estudiar por parte de los niños, violencia familiar y promiscuidad. La combinación de densificación y hacinamiento, en el caso de la tipología informal, lleva esta problemática al extremo, porque reproduce condiciones de vida y hábitat que, lejos de la influencia posible del planeamiento, condena a sus habitantes a vivir en condiciones “temporarias” hasta que en el mejor de los casos se logra imponer una agenda de regularización dominial que si bien les otorga seguridad en la tenencia de suelo, no modifica en lo más mínimo sus condiciones de vida y posibilidades de progreso.

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

Conclusiones

Participación popular y normativas para la dignificación humana

Retomando las preguntas iniciales de este artículo, los casos de estudio presentados revelan que la relación entre dignidad humana y responsabilidad urbana se encuentra presente en las historias de conformación barrial, tanto en tiempos de dictadura como en democracia. La enorme diferencia que debe señalarse es que mientras las dictaduras entendieron esta responsabilidad como un proceso de reurbanización en la que determinados sectores sociales, típicamente oponentes políticos, fueron erradicados de los lugares de prestigio de la ciudad, favoreciendo la reproducción de inversiones inmobiliarias, los Gobiernos democráticos apuntaron a evitar la erradicación forzada; sin embargo, mantuvieron las tendencias preexistentes a expulsar a las poblaciones de menores recursos de las áreas más valiosas en términos inmobiliarios, facilitando operaciones inmobiliarias especulativas.

Esta primera observación lleva a considerar la segunda pregunta: ¿En qué medida las Leyes de Ordenamiento del Uso de Suelo y los Códigos Urbanísticos aportan a la construcción del derecho a la ciudad? A la luz de los casos, la respuesta es que no solo no ayudan, sino que en algunos casos son la causa misma de su incumplimiento.

La comparación entre los diversos indicadores urbanísticos como FOS, FOT, densidades, etc., reflejan una intencionalidad que se supone neutral e higienista detrás de cada decisión técnica de establecer condiciones mínimas de vida de la población residente. No obstante, detrás de estas decisiones se esconde la cuestión de la formación del precio de suelo, lo cual tiende a priorizar otras actividades de mayor renta como la actividad industrial o inclusive la informalidad como forma barata de alojar mano de obra industrial.

Por encima de las buenas intenciones declaradas en las leyes y códigos, la realidad de mayor

segregación y fragmentación socio-territorial de estos barrios revela su incapacidad para impedir la reproducción del carácter extractivo de la renta urbana. Estos espacios concentradores de poblaciones pobres, liberando otras zonas de la ciudad para negocios inmobiliarios, reproducen una lógica perversa de incumplimiento sistemático de derechos humanos. Tanto las áreas centrales con barrios acomodados como las periferias con el fenómeno de los barrios exclusivos o “country clubs”, se ven beneficiadas de la erradicación compulsiva en tiempos de dictadura o el estímulo a la informalidad en áreas metropolitanas desprovistas de infraestructuras y desreguladas para este propósito en tiempos de democracia.

Pero aunque los casos permiten demostrar esta lógica, también las variaciones entre ellos invitan a reflexionar sobre la forma en que dentro del mismo marco de regulación del uso de suelo, los Códigos de Planeamiento y sus indicadores pueden introducir lógicas de planificación más próximas al ideal del derecho a la ciudad. No se trata de pensar la normativa urbanística como perversa, desde una mirada conspirativa, sino de entender cómo el exagerado énfasis físico que poseen, procurando cumplir con estándares de relación entre personas y superficies construidas y no tomar en cuenta el contexto socio-económico en el que se aplican, genera las distorsiones comentadas de condenación a la informalidad de los sectores populares. Esta necesidad de pensar en términos más integrales, complementando la mirada física del planeamiento tradicional con los aspectos sociales, económicos y ambientales, se encuentra en línea con la propuesta del derecho a la ciudad, de pensar la inclusión social, no ya debido solo a la disponibilidad de una vivienda o un lugar donde vivir, sino también en los medios de supervivencia, la identidad y la participación.

La carencia de participación, flagrante en el caso de los Gobiernos militares, pero también presente en los democráticos, explica en buena medida por

qué el ideal del derecho a la ciudad enfrenta dificultades tan grandes. Tanto sus defensores como sus detractores no interiorizan que la cuestión clave para su materialización ocurre en primer lugar por la participación de los propios afectados y luego por el resto de la sociedad, pues en la medida en que asuma su responsabilidad como sociedad urbana llevará adelante las reformas necesarias. Los defensores del derecho a la ciudad, enarbolando la bandera de los derechos humanos solamente, tienden a generar rechazo en los sectores que defienden el derecho a la propiedad privada y la inversión como recursos legítimos de progreso en la sociedad capitalista. Como el análisis de los casos de estudio pretende reflejar, la demanda por mayor cumplimiento del derecho a la ciudad no pasa por la violación del derecho a invertir y ganar con honradez un beneficio o por desalentar inversiones inmobiliarias, sino al contrario, por generar una estructura normativa justa que permita realizar inversiones inmobiliarias rentables pero no a expensas de los derechos de los habitantes más pobres. Esto significa reenfocar el rol de la planificación urbana-habitacional en la promoción de mercados a los cuales los sectores populares puedan acceder, desalentando la inversión especulativa dirigida solo a las élites.

El carácter predominantemente físico del Decreto Ley 8912 de 1977 refleja un paradigma de planificación tradicional, ya que no mide las consecuencias sociales que produce su aplicación, tendiendo hacia la fragmentación y a la segregación socio-territorial porque reducen el acceso de los sectores populares al lote urbano. Al regular los barrios privados como alternativa de negocios para los poseedores de macizos de tierra sin subdividir, se provoca una competencia entre ricos y pobres por el uso de las tierras localizadas en la segunda y tercera corona de la región metropolitana.

El totalitarismo verticalista del Gobierno dictatorial le permitió ignorar las incumbencias jurisdiccionales y diseñar un marco normativo que

propiciaba la valorización de algunos sectores urbanos en detrimento de otros, causando grandes transferencias de renta urbana. No obstante, a veintisiete años de recuperada la democracia, el Decreto Ley 8912 de 1977 que regula el uso del suelo e impone límites a las gestiones municipales, sigue vigente. Es por eso que los instrumentos de planificación generados por los municipios en épocas democráticas bajo los lineamientos de este Decreto Ley tienden a reforzar el accionar segregador y fragmentador del mercado del suelo desregulado, pues permiten la radicación de población en áreas “zonificadas para pobres” condenándolos a la informalidad, a lo cual se agrega que penaliza la construcción privada de vivienda social, bloqueando de esta manera toda posibilidad de generación de un mercado de viviendas para sectores de bajos ingresos.

Cabe entonces plantear una necesaria tercera pregunta: ¿Cómo planificar territorios con la pauta del derecho a la ciudad y la dignidad humana? Los casos de estudio aportan algunas pistas. Por un lado, ilustran los problemas devenidos de intervenir desde la construcción de complejos habitacionales y de marcos regulatorios que se derivan de los mismos, los cuales tienden a irrumpir en entornos barriales con el incremento de densidades y la generación de una demanda de servicios muy difícil de financiar para sus pobladores, sobre todo concentrando poblaciones pobres en un mismo espacio barrial, bloqueando sus mecanismos sociales de absorción, convivencia e instauración de medios de subsistencia y desarrollo. Los casos ilustran también la estrecha correlación entre intervención del Estado en la forma de complejos y el crecimiento de la informalidad y con ella la reproducción de condiciones de hacinamiento y rápida degradación urbana del sector, condicionando la dignidad humana.

Como el análisis de los Códigos de Planeamiento revela, aun cuando el Decreto Ley 8912 de 1977 establece lineamientos que tienden a la se-

gregación y a la fragmentación, la introducción de formas de bonificación más flexibles, como en el caso de Villa Zagala (sector del municipio de Vicente López), incluye un abanico mayor de densidad relacionada con tipologías edilicias uni y multifamiliares, que favorece la inversión privada en viviendas de interés social. Pero sobre todas las cosas, los casos señalan la importancia de la participación de la población afectada en el desarrollo de marcos regulatorios, tanto en la producción de hábitat formal como informal.

La generación de marcos regulatorios a partir de la participación genuina de la población afectada, como resulta de la observación de algunos de los casos de estudio, induce procesos virtuosos de dignificación humana. Este desafío demanda instrumentos urbanísticos participativos que incorporen las demandas de las poblaciones afectadas, regulando las variables físicas como la densidad, el uso de suelo y las tipologías edilicias con parámetros más próximos a la realidad, flexibles y articuladores de la inversión pública con la privada y comunitaria. Reconciliar los objetivos y metodologías del planeamiento urbano con el habitacional constituye una pauta fundamental para mejorar estructuralmente las condiciones de vida de las poblaciones segregadas en el contexto de una agenda de cumplimiento progresivo y consensuado de derecho a la ciudad, basado en las prioridades específicas de cada barrio.

Bibliografía

Abba, A. (2011, 23 de noviembre). *Mapa agravado de carencias del hábitat/asincronías territoriales en la Buenos Aires metropolitana*. Recuperado el 23 de noviembre de 2011, de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/11/23/mapa-agravado-de-carencias-del-habitat-asincronias-socio-territoriales-en-la-buenos-aires-metropolitana/>

Di Virgilio, M. & Vio, M. (2009). *La geografía del proceso de formación de la región metropolitana*

- de Buenos Aires. Buenos Aires: Versión preliminar: mimeo.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. Recuperado el 10 de septiembre de 2011, de <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>
- I-Capba (2001). Acerca de la Ley 8912 de 1977. *Documento final Seminario Ordenamiento y Gestión del Territorio. Decreto Ley 8912 de 1977. Estado de la cuestión*. Recuperado el 10 de septiembre de 2011, de <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes85/ACERCA DE LA LEY 8912.pdf>
- Lefebvre, H. (1982). *El derecho a la ciudad*, Barcelona: Ed 62.
- Murillo, F., Schweitzer, M., Artese, G., Díaz, S., Guzzo, A., Snitcofsky, V. et al. (2011). La planificación urbana habitacional y el derecho a la ciudad: entre el accionar del Estado, el mercado y la informalidad. *por Proyecto UBACyT A420 y PICT 0701758. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires*. Extraído el 11 de septiembre de 2011, de la base de datos de <http://www.urbanhabitat.com.ar/publicaciones.php>
- Núñez, A. (2009, julio-diciembre). De la alienación al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) de Henry Lefebvre”. *Theomai*, 20 (20), 34-48.
- Oszlak, O. (1982). *El derecho al espacio urbano: políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario*. Buenos Aires: mimeo.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: Humanitas-Cedes.
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Torres, H. (1998, noviembre). *Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites*. Ponencia presentada al Seminario de Investigación Urbana El nuevo milenio y lo urbano. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, UBA.
- Torres, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones electrónicas FADU-UBA.
- UN-Habitat (2010). *Actas V Foro Urbano Mundial*. Rio de Janeiro: Imprenta de UN-Habitat.
- Yuvnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, GEL.
- ## Códigos
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1977). *Decreto Ley 8912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires*. Texto ordenado por Decreto 3389/87 con las modificaciones del Decreto Ley No. 10128, Ley 10653, Ley 10764, Ley 13127 y Ley 13342, Argentina.
- Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (1992). *Manual de Normas Técnicas para Proyectos de Conjuntos Habitacionales*.
- Municipalidad de General San Martín. Código de Ordenamiento Urbano.
- Municipalidad de Vicente López. Código de Ordenamiento Urbano.
- Municipalidad de Moreno. Código de Ordenamiento Urbano.
- Municipalidad de Luján. Plan Regulador.
- Municipalidad de Luján. Proyecto de Código de Ordenamiento Urbano.