

DECLARADA
DE INTERÉS

- Ministerio de Interior y Transporte de la Nación
- Honorable Concejo Deliberante de San Miguel
- Honorable Concejo Deliberante de José C. Paz
- Consejo del Instituto del Conurbano de UNGS
- Revista de Urbanismo de Universidad de Chile

armar la ciudad

revista de urbanismo



J. S. Rodríguez &
Sergio Weber
Proyecto Ciudad
Abierta



Salvador Rueda
Urbanismo
ecosistémico



Andrés Pizarro
Movilidad y
Transporte

60

páginas

18

Abril
2018

Sumario

- Entrevista destacada: *Salvador Rueda* 04
- Entrevista destacada: *Andrés Pizarro* 12
- Investigaciones proyectuales *Taller de Proyecto Urbano* 16
- Planificar la ciudad: *Cursos y cuencas de la RMBA*... 20
- Planificar la ciudad: *Espacio público y urbanidad alternativa* 24
- Planificar la ciudad: *Guía para generar suelo urbano en ciudades intermedias*26
- Planificar la ciudad: *Transformación urbana de la mano de la globalización y la competitividad* 34
- Estudios urbanos: *En búsqueda de propuestas de inclusión* 38
- Estudios urbanos: *Una visita a la Buenos Aires del siglo XVIII* 42
- Buenas & malas prácticas 46
- Textos & autores: *Manuel de Solá-Morales*..... 48
- Agenda & actividades 52
- Noticias urbanas 54
- Plaza pública 56
- Humor citadino 58
- Contratapa: *Ediciones anteriores* 60

Equipo

Dirección General

Guillermo **Tella**, *Doctor en Urbanismo*

Coordinación Editorial

Estela **Cañellas**, *Licenciada en Urbanismo*

Diseño de Edición

Martín **Muñoz**, *Licenciado en Urbanismo*

Corrección de Edición

Martín **Muñoz**, *Licenciado en Urbanismo*

Producción de Contenidos

Jorge **Amado**, *Licenciado en Urbanismo*

Eugenia **Jaime**, *Arquitecta Urbanista*

Martín **Muñoz**, *Licenciado en Urbanismo*

Universidad Nacional de General Sarmiento

Instituto del Conurbano

http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/

Director

Lic. **Gustavo Kohan**

Juan M. Gutiérrez 1150,
(1030) Los Polvorines,
Partido de Malvinas Argentinas,
Provincia de Buenos Aires
(Argentina)

Tel.: +54-11 4469-7793/4
e-mail: ico@ungs.edu.ar

ISSN 2362-5279

Editorial

La ciudad es el espacio en el que la sociedad se reproduce, en el que los asentamientos humanos se expresan, en donde se establecen relaciones de poder y se articula lo público con lo privado. Intervenir en territorios en constante mutación requiere abandonar la concepción tradicional de planeamiento para avanzar en el diseño de propuestas flexibles, audaces y eficientes.

La ciudad expresa sus contrastes sociales y económicos, y esta diferenciación da cuenta de la fuerte presencia de un actor determinante: el Estado municipal, que cumple la función de ordenar el territorio, resguardar la productividad del espacio rural y ofrecer un orden urbano regular, con una trama cuadricular y con manzanas parceladas. Esto determina el tipo de infraestructura a proveer, la densidad y la capacidad edificable del suelo.

Por otra parte, la ciudad define áreas homogéneamente consolidadas y otras (más heterogéneas) con potencial de desarrollo, en función de su dotación de infraestructura: son sectores con intersticios vacantes, capaces de absorber la demanda de nuevo suelo urbano para el desarrollo residencial, comercial e industrial.

Reconocer cómo evoluciona tendencialmente una ciudad, de qué modo se produce la diferenciación de lugares, cómo enfatizar criterios de sustentabilidad ambiental y cómo dinamizar al sector productivo, permitirá desarrollar propuestas que fomenten una ciudad más sostenible, más amigable. De tal modo, el plan permite ejecutar programas y proyectos considerados prioritarios para mejorar la calidad de vida de la población, para generar una ciudad para todos, más saludable, equitativa e integrada.

Con tales inquietudes sobre los procesos de transformación territorial presentamos una nueva edición de *armar la ciudad*, la revista de urbanismo que realizamos desde el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, con el propósito de alimentar el debate sobre temas y problemas disciplinares de la ciudad.

Equipo editorial
armar la ciudad
Abril de 2018

armar la ciudad

Es un espacio de
encuentro y reflexión
sobre la ciudad,
destinado a difundir
contenidos sobre
Urbanismo, generados
en el ámbito del
Instituto del Conurbano
de la Universidad
Nacional de General
Sarmiento.
Está abierto a quien
tenga aportes que
hacer a la disciplina.
Los integrantes del
equipo de trabajo son
los encargados de
moderar el debate y
desempeñan su
actividad *ad honorem*.

Guía para generar suelo urbano en ciudades intermedias

Lineamientos y criterios para la de gestión del territorio

Uno de los principales desafíos que enfrenta la gestión de los territorios urbanos en las ciudades latinoamericanas es garantizar el acceso al suelo, servido y accesible, a sus habitantes. Esa cuestión, ya considerada constitutiva del urbanismo, fue objeto de diagnóstico y propuesta en planes y políticas urbanas de las ciudades de mayor tamaño pues estas concentraron históricamente, las peores condiciones habitacionales para los sectores más pobres.

Sin embargo, en la actualidad este es un problema que no necesariamente se asocia con la escala urbana. En efecto, es una problemática recurrente y que adquiere creciente complejidad en ciudades de menor tamaño, en particular las ciudades intermedias que tuvieron en las últimas décadas altas tasas de crecimiento poblacional y fuertes presiones sobre la disponibilidad de suelo, la extensión de las infraestructuras y la provisión de servicios. En las ciudades intermedias es, además, donde vive la mayor proporción de población urbana en Argentina (del orden del 46%). Este es un dato insoslayable a la hora de pensar en políticas urbanas, pues da cuenta de que las ciudades intermedias cumplen un rol fundamental en la estructuración del territorio.



Área de expansión urbana en Ushuaia.

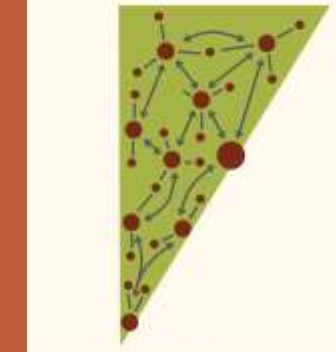
La extensa bibliografía sobre políticas de vivienda y la práctica en sí, ya han ampliamente demostrado que el déficit habitacional no se resuelve meramente con la construcción masiva de viviendas. Es necesario contar con planes integrales que contemplen los aspectos territoriales, ambientales, socio-económicos, normativos y de gestión urbana. Dentro de esas consideraciones, incidir sobre la variable del suelo urbano, sobre todo en contextos de especulación inmobiliaria, es clave para garantizar el acceso de la población a condiciones habitacionales dignas.

En ese marco, se desarrolló un trabajo cuyo objetivo fue elaborar una guía para generar suelo urbano calificado considerando la implementación de instrumentos de gestión acorde a políticas de inclusión social, y el estudio en particular de las ciudades intermedias argentinas.

El rol del suelo como clave de las políticas habitacionales

En las ciudades intermedias las políticas urbanas y el funcionamiento del mercado del suelo urbano tienden a producir desigualdades socio-territoriales, segregación, exclusión del mercado formal del suelo y de la ciudad, e insostenibilidad ambiental. La reproducción de villas y asentamientos informales, de tomas de tierras y edificios y los elevados precios de los alquileres, son algunos de los principales desafíos a los cuales se enfrentan, cotidianamente, los gobiernos locales.

De acuerdo a los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 realizado por el INDEC, Argentina tiene un total de 12.171.675 hogares. El déficit habitacional afecta a más del 25% de la población, lo cual corresponde a más de 3 millones de hogares. Según ese censo, 1.255.817 hogares no poseían vivienda propia (déficit cuantitativo) y otros 2.156.658 sufrían privaciones cualitativas relacionadas con la vivienda misma y con su entorno habitacional (déficit cualitativo).



ARGENTINA URBANA: SISTEMA POLICÉNTRICO DE NÚCLEOS URBANOS

“Un sistema urbano de carácter policéntrico tiene como característica fundamental la distribución de una serie de atributos entre una cantidad significativa de centros urbanos. Entre esos atributos se encuentran la población, las dotaciones y equipamientos de infraestructura, la generación de riqueza, la conectividad y la accesibilidad, las capacidades productivas y de iniciativas locales, la atracción para la localización de las actividades económicas y de servicios y la difusión del patrimonio cultural. Los territorios son, casi por definición, diferenciados, y los procesos territoriales son extremadamente selectivos. De allí que las perspectivas de una homogeneidad en la distribución de estos atributos sea sólo un patrón de referencia. Si estas condiciones están concentradas en uno o unos pocos núcleos urbanos o si, por el contrario, se encuentran ampliamente distribuidas en el conjunto de localidades, aproximan cada sistema urbano a un tipo monocéntrico, en el primer caso, o policéntrico, en el segundo.

En un sistema policéntrico se discuten las funciones, las especializaciones y las articulaciones entre ciudades, de modo de privilegiar una situación de equidad de base compartida entre los distintos núcleos, la complementariedad y colaboración entre esos núcleos, antes que las situaciones de competencia en ...”

(Continúa en la pág. 29)

Así, el déficit no sólo es resultado de la dificultad de acceso al bien vivienda en su condición material, sino que radica mayormente en la dificultad de acceso al suelo urbano y, en términos más generales, a la ciudad. De modo tal que se trata de una deficiencia de urbanización en la cual cobra gran importancia la localización de estas viviendas, no sólo por su condición de acceso e integración al resto de la ciudad, sino también por su conexión a los servicios urbanos básicos. La incorporación de este componente en el déficit cualitativo aporta una visión más compleja e integral del problema y fortalece la idea de analizar la cuestión de la vivienda integrada en la ciudad, tendiendo a la noción de “hábitat” propiamente.

Esto coloca al suelo servido y sus condiciones de acceso en un lugar clave de las políticas urbanas y, específicamente, de las habitacionales.

A fin de construir ciudades más equitativas, socialmente más justas, accesibles y ambientalmente sostenibles, el Estado debe generar suelo urbano accesible, no sólo en su valor de mercado, sino también en cuanto a la accesibilidad a empleos y productos, transporte público, equipamientos comunitarios, áreas de esparcimiento, actividades sociales y culturales. También que esté ubicado en áreas ambientalmente aptas, con infraestructuras y servicios. Se trata, así, de generar suelo accesible integrado a la ciudad, a partir de un conjunto de instrumentos específicos que, orientados a lineamientos específicos de ordenamiento territorial, permitan garantizar el acceso al suelo urbano.

Lineamientos de ordenamiento territorial para ciudades intermedias argentinas

De acuerdo a diferentes estudios, el consumo de suelo por habitante de los últimos 20 años en Argentina ha sufrido un fuerte crecimiento. Las tendencias recientes en los procesos de expansión urbana conllevan una mayor dificultad de los gobiernos locales para proveer

Tomas de tierra en Cipolletti.





Ciudad de Salta

(Viene de la pág. 27)

“... juegos de suma cero, y las relaciones entre nodos que escapen al esquema centro-periferia en búsqueda de relaciones horizontales. En todo caso, es posible impulsar las condiciones de competitividad integral y no individual, para mejorar las posibilidades de colaboración.

En el caso de la Argentina, con un sistema urbano marcadamente concentrado que ha sido definido como primate y macrocefálico⁸, la aspiración a fortalecer un sistema urbano policéntrico requiere de políticas activas en pos de un cambio de configuración. En este sentido, se perfila como un objetivo-proceso, es decir, como un largo camino por recorrer para consolidar, de manera amplia y generalizada, las capacidades y las dinámicas de los distintos nodos integrantes del sistema.

Un aspecto que se debe considerar cuidadosamente es la escala en la que se plantea el problema. Puede haber iniciativas y políticas tendientes a configurar un sistema policéntrico a nivel nacional que generen, simultáneamente, una mayor concentración en los sistemas urbanos provinciales, muchos de los cuales repiten actualmente una estructura parecida a la observada a escala nacional. Otro aspecto central es implementar políticas diferenciadas que puedan aportar a construir capacidades en aquellos centros que presentan...”

(Continúa en la pág. 31)

a la población de equipamientos, infraestructuras y servicios urbanos básicos, a lo que se suman los efectos perjudiciales para el medio ambiente de la expansión en baja densidad, vinculados al consumo energético, los altos costos de urbanización, la pérdida de suelo productivo o las dificultades para la movilidad.

Así, el patrón de crecimiento con alto consumo de suelo implica la conformación de una ciudad cada vez más fragmentada con grandes extensiones de territorio destinadas a la residencia de los sectores de mayores ingresos, dejando al mismo tiempo dos tipos de espacios. Por un lado, áreas desvalorizadas, ambientalmente críticas y desprovistas de los atributos de la urbanización, para los sectores de menores ingresos; y por otro lado, áreas servidas retenidas por especulación inmobiliaria.

En ese marco, resulta prioritario diseñar políticas e instrumentos de gestión territorial que tiendan a la densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos, redes de servicios y del parque edificado, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana.

A partir de esas consideraciones, y de la sistematización y análisis de los antecedentes de planificación de una muestra de ciudades intermedias argentinas, el estudio definió una serie de lineamientos de ordenamiento territorial que dan cuenta de los diferentes contextos urbano regionales, la provisión de infraestructura viaria y de servicios, el equipamiento urbano y la reserva de suelos, las características del tejido urbano, las densidades y las centralidades, la estructura social y el acceso a la vivienda, los espacios públicos y la calidad ambiental y el desarrollo local y el marco regional. Dichos lineamientos se

orientan a definir pautas de actuación para las diferentes subcategorías de ciudades intermedias:

Ciudades intermedias de 5/15 mil habitantes

Las ciudades de esta categoría presentan como mayor desafío un crecimiento poco o nada regulado o planificado que genera conflictos en las áreas de interfase urbano-rural. Las presiones por la expansión de la planta urbana requiere por un lado, de la provisión de infraestructuras y servicios, que resulta ser muy costosa, y por otra, de una cuidadosa consideración de los procesos y actividades económicas pues son ciudades que se encuentran insertas en un sistema económico regional, que cumplen roles fundamentales de abastecimiento de recursos, desarrollo de actividades primarias y otras acciones que hacen al funcionamiento de una red interurbana. Como piezas esenciales del sistema, su consolidación debe garantizar el cierto equilibrio entre usos y conexiones, para su correcto funcionamiento.

Como lineamientos, se propone:

- Expansión urbana orientada de acuerdo a estrategias regionales, y regulada, de acuerdo a las demandas reales de suelo.
 - Completamiento de la trama urbana existente.
- Completamiento de las redes de infraestructuras y servicios al área ocupada
- Ordenamiento de los usos del suelo, en particular en las periferias, tendiendo a una inserción equilibrada en los contextos rurales y/o naturales.

Asentamiento informal en Humahuaca





Lobos



Balcarce

(Viene de la pág. 29)

“...un punto de partida con severas restricciones para implementar procesos de desarrollo endógeno. Esto implica contribuir al desarrollo local con la articulación del potencial endógeno, pero también con políticas activas planteadas en otros niveles estatales. Algunos de los lineamientos para avanzar hacia un sistema urbano policéntrico son:

- *Equilibrar la oferta de recursos sociales, institucionales y tecnológicos, que se han concentrado históricamente en las grandes ciudades y capitales provinciales*
- *Propiciar el desarrollo de subcentros regionales que complementen a las ciudades principales en dotaciones de salud, educación, cultura y vivienda*
- *Promover la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de actividades productivas generadoras de empleo local y regional*
- *Diseñar nuevas plataformas e instrumentos de planificación y gestión, susceptibles de adecuarse a las necesidades de las distintas escalas urbanas.”*

Ciudades intermedias de 30/100 mil habitantes

Las ciudades que tienen estas densidades habitacionales suelen presentar un crecimiento disperso y, al mismo tiempo, un tejido trunco con necesidad de ser completado. El porcentaje de terrenos vacantes en estas ciudades es alto y plantea como desafío el aprovechamiento no sólo del suelo sino también de la infraestructura de servicios en desuso. Intervenir en los vacíos urbanos, el esponjamiento del tejido, el suelo vacante y la diversidad de usos son temas prioritarios. Son ciudades que presentan diferentes niveles de segregación socio-territorial que se expresa en barrios carenciados o asentamientos informales, y sectores de alta renta.

Como lineamientos, se propone:

- Completamiento del tejido urbano y de los loteos existentes.
- Reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano servido y vivienda.
- Extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión.
- Ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo su diversidad.
- Mejoramiento de las condiciones urbano-ambientales en asentamientos y barrios precarios.

Ciudades intermedias de 150/300 mil habitantes

Ciudades de tal complejidad presentan procesos de expansión y de densificación en un contexto de déficit habitacional y fractura socio-territorial que detona situaciones de segregación. Esto se debe a la falta de una planificación integral, el crecimiento de la ciudad sin una gestión proactiva, la ausencia de redes interurbanas, la inequidad en la redistribución de recursos. Adentrarse en la estructura y composición social así como en el sistema de movilidad, resultan prioritarios. ■

FUENTE:

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*, 1a ed., pp: 36, Buenos Aires, 2011, .

Disponible en:

https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/AS_13663122171.pdf

Como lineamientos, se propone:

- Consolidación del tejido y densificación de las áreas servidas.
- Reducción del déficit habitacional a partir de la generación de suelo urbano servido y vivienda.
- Extensión de las redes de infraestructuras y servicios en las áreas de reciente expansión.
- Ordenamiento de los usos del suelo, promoviendo su diversidad.
 - Cualificación de subcentros y áreas degradadas.
 - Integración de la ciudad al territorio.

Criterios para la generación de suelo urbano en ciudades intermedias

Reconociendo el rol activo que debe tener el Estado en la promoción del desarrollo urbano y el valor estratégico del suelo para impulsar acciones de inclusión social, como parte de la guía para generar suelo urbano, el estudio propone criterios de actuación que se enmarcan en cuatro principios: el de garantizar el derecho a la vivienda y un hábitat digno y sustentable; el de promover la gestión democrática de la ciudad; el de fomentar la planificación urbana de las expansiones de las ciudades y su ordenamiento territorial; y el de propender la función social de la propiedad. Cada uno de los criterios orienta la construcción de los instrumentos específicos para la generación de suelo urbano

Garantizar el derecho al suelo, a un hábitat digno y sustentable.

- a. Ejecutar políticas de provisión de suelo para los sectores poblacionales que no pueden acceder a él vía el mercado.
- b. Considerar la diversidad de demandas habitacionales y promover su abordaje integral.

Tornquist





San Pedro

- c. Promover la integración social y urbanística de villas y asentamientos.

Promover la gestión democrática de la ciudad.

- a. Considerar en la formulación de políticas y planes las diferentes perspectivas de actores, con intereses variados y en muchos casos contrapuestos.
- b. Incentivar procesos de participación ciudadana en diferentes instancias del diseño de políticas.
- c. Reconocer y estimular las experiencias auto-organizativas y de gestión de los sectores populares y, en particular, los procesos de producción social del hábitat.

Fomentar la planificación urbana, de las expansiones de las ciudades y su ordenamiento territorial.

- a. Como premisa, tender a la densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos, redes de servicios y del parque edificado, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana.
- b. Garantizar que la habilitación de nuevo suelo urbano solo se realice si éste se encuentra adecuadamente dotado de infraestructuras y servicios urbanos acordes a la densidad habitacional prevista.
- c. Garantizar instancias periódicas de monitoreo, evaluación y análisis de impactos de los planes y políticas públicas implementadas.

Propender la función social de la propiedad.

- a. Garantizar la defensa de derechos colectivos.
- b. Fortalecer la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas.
- c. Promover la equitativa distribución de cargas y beneficios del proceso de construcción de la ciudad.■



NUEVO LIBRO

Plan Estratégico Balcarce 2020. Instrumentos y proyectos para la gestión

Plantea estrategias para consolidar centralidades urbanas en ciudades intermedias como lo es Balcarce, articulando factores territoriales, socio-económicos y estructurales de la ciudad que dinamicen el desarrollo económico local de manera equitativa e inclusiva a todos los ciudadanos.

Desde esta premisa, se desarrolla el Plan Estratégico BALCARCE 2020, fundado en conceptos del urbanismo social, que afronta complejidades de la ciudad tales como: la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria. Los conflictos identificados se manifestaron en tres ejes problemáticos: (a) proceso socio-territorial de segregación temprana, (b) sectores de alto impacto de dicho proceso y (c) la degradación del área central.

Guillermo Tella y Laura Corbalán Vieiro (comp.)
2017, Ediciones Azzurras -
Buenos Aires
130 páginas - ISBN 978-987-
25839-6-5