

# Manual operativo para aplicar el método de la “Brújula” de la Planificación Urbana Habitacional

*Resumen abreviado*

Proyecto PICT 1657 2015

*DIRECTOR*

**Fernando Murillo**

*INVESTIGADORES*

**Gabriel Artese  
Sandra Díaz**

**Valeria Snitcofsky  
Julia Tabbita**

*BECARIOS*

**Santiago Federico  
Barbara Kirchheimer**

MANUAL OPERATIVO  
PARA APLICAR EL MÉTODO  
DE LA “BRÚJULA” DE LA  
PLANIFICACIÓN URBANA  
HABITACIONAL



# MANUAL OPERATIVO PARA APLICAR EL MÉTODO DE LA “BRÚJULA” DE LA PLANIFICACIÓN URBANA HABITACIONAL

*Resumen abreviado*

Proyecto PICT 1657 2015

*DIRECTOR*

**Fernando Murillo**

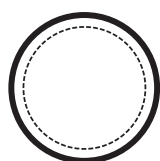
*INVESTIGADORES*

**Gabriel Artese  
Sandra Díaz  
Valeria Snitcofsky  
Julia Tabbita**

*BECARIOS*

**Santiago Federico  
Barbara Kirchheimer**

Buenos Aires  
Noviembre de 2015



**Ediciones IDUS**

Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable

C I H A M . FADU . UBA

Este manual ha sido realizado con la intención de apoyar a los equipos técnicos que se encuentran aplicando el método. Toda sugerencia que se quiera hacer para su mejoramiento es bienvenida, solicitando el envío de información a [idusfaduuba@gmail.com](mailto:idusfaduuba@gmail.com)

Asimismo, se deja saber a los lectores que el programa de investigación cuenta con un centro de documentación y análisis estratégico que recolecta las experiencias a nivel internacional de aplicación de la metodología, proveyendo asesoramiento técnico, insumos para análisis comparativos, etc.

---

Manual operativo para aplicar el método de la brújula de laplanificación urbana habitacional : resumen abreviado /  
Fernando Néstor Murillo ... [et al.]. 1a ed . Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Cuentahilos, 2015.

48 p. ; 30 x 21 cm.

ISBN 9789874574930

1. Urbanismo. 2. Planificación Urbana. I. Murillo, Fernando Néstor

CDD 711

---

Diseño de tapa y diagramación: Alejandro Levy  
Ilustraciones de tapa, contratapa e interiores: Fernando Murillo

**Cuentahilos**  
EDICIONES

Bucarelli 1567  
1431 - CABA  
info@cuentahilosediciones.com  
www.cuentahilosediciones.com

ISBN 978-987-45749-3-0

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso en Integral Tech S.A. Paraguay 278, Avellaneda, Buenos Aires, Argentina en Noviembre de 2015.  
Tirada: 100 ejemplares.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	7
PRIMERA PARTE <b>EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS-HABITACIONALES</b> .....	9
1.1. Introducción.....	9
1.2. Objetivos y destinatarios.....	10
1.3. Tipos de aplicaciones y productos .....	11
SEGUNDA PARTE <b>ENFOQUES Y METODOLOGÍAS</b> .....	13
2.1. Medición del cumplimiento de derechos.....	13
2.2. Los componentes de la “Brújula”.....	14
2.3. Las etapas metodológicas .....	17
2.4. El diagnóstico participativo.....	19
2.5. La formulación de planes de acción .....	20
2.6. El pacto barrial .....	23
2.7. Las fases operativas y los instrumentos de planificación .....	23
2.8. Ejemplos de aplicación .....	26
2.9. Los desafíos del planificar para el cumplimiento progresivo de derechos humanos.....	31
TERCERA PARTE <b>DISTINTAS ESCALAS DE APLICACIÓN DEL MÉTODO CON EJEMPLOS</b> .....	33
3.1. <b>Perfiles barriales:</b> El caso de la metrópoli de Buenos Aires.....	33
3.2. <b>Planeamiento urbano participativo:</b> El caso de Luján .....	34
3.3. <b>Plan de desarrollo rural:</b> Los casos de las regiones de Cauca y Nariño (Colombia).....	35
3.4. <b>Proyección de nuevos asentamientos humanos o la expansión de núcleos existentes:</b> Los centros comunitarios en Patagonia.....	37
3.5. <b>Herramienta de evaluación:</b> Proyectos humanitarios en África y oriente medio .....	38
A MODO DE COLOFÓN .....	40
BIBLIOGRAFÍA.....	41
TABLAS Y FIGURAS.....	43
ANEXOS.....	45
<b>Anexo 1:</b> Matriz base de indicadores de la “Brújula” .....	45
<b>Anexo 2:</b> Guía orientadora de preguntas para facilitar captación de información para completar la matriz básica.....	46



# RESUMEN EJECUTIVO

Esta publicación contiene los conceptos principales para aplicar la metodología participativa de diagnóstico y formulación de propuestas de intervención barrial conocida como la “Brújula” de la planificación urbana-habitacional. Dicha metodología surge como resultado de un trabajo de investigación (PICT 07 01758) que aborda los procesos de urbanización y producción de hábitat intentando aportar nuevas herramientas para la gestión municipal, no gubernamental y vecinal, desarrollando diagnósticos expeditivos seguidos de planes de acción sustentados en principios de derechos humanos. La experiencia adquirida a partir de la aplicación del método en proyectos de escala barrial, como fue concebido inicialmente, a nivel ciudad, incluyendo problemáticas tanto urbanas como rurales, ha aportado nuevos enfoques y desafíos que son recogidos en este trabajo. La publicación ha sido concebida como un manual de procedimiento, que más allá de las particularidades de cada región y contexto social en el que se aplica, provee de guías concretas y prácticas para su aplicación, explicando brevemente cómo generar datos, usar dicha información, expresada tanto en forma numérica como gráfica y cartográfica, generando indicadores que sirvan a funcionarios públicos y vecinos para alcanzar los consensos para llevar adelante acciones claves para revertir los problemas identificados como prioritarios.

La publicación se estructura en tres partes claramente diferenciadas. La primera parte, de carácter conceptual, introduce al lector en los fundamentos legales, normativos y filosóficos que sostienen la metodología, partiendo de los acuerdos internacionales de derechos humanos, en los cuales los estados se auto comprometen a asegurar derechos mínimos a sus habitantes y los desafíos que surgen para la gestión urbana y comunitaria para su cumplimiento.

La segunda parte, presenta las etapas metodológicas, indicadores e índices utilizados para llevar adelante paso a paso las etapas de la metodología, culminando en su utilización en distintas escalas y contextos particulares. Este capítulo dedica una sección especial a diferenciar el tipo de información y estrategias de desarrollo posible por parte de organizaciones comunitarias, con recursos no mayores a los que los vecinos pueden aportar; organizaciones no gubernamentales más formales interesadas en desarrollar un trabajo más profundo e integral de apoyo a comunidades vulnerables, y un municipio u organizaciones del estado que tienen la responsabilidad de actuar en el campo de obras públicas como así también regulaciones normativas y cuentan para ello con distintas estructuras institucionales, con sus potencialidades y debilidades.

La tercera parte presenta ejemplos extraídos de la realidad que intentan ilustrar la aplicación del método y los resultados obtenidos, particularmente mostrando cómo partiendo de un cierto diagnóstico barrial, urbano y territorial, se conciben propuestas de acción innovadoras y superadoras de los problemas con eficiencia y eficacia, como solo la participación popular y articulación entre sectores puede producir.





# PRIMERA PARTE

## EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS-HABITACIONALES

### 1.1. INTRODUCCIÓN

Los asentamientos informales son una síntesis tangible de la pobreza y marginalidad en la que vive un alto porcentaje de población: 870 millones de pobres urbanos, o 43% de la humanidad (ONU, 2010). Los asentamientos son consecuencia de procesos de urbanización injustos, inhumanos e insustentables. Injustos porque no distribuyen las plusvalías del proceso de urbanización, sino que las concentra social y territorialmente. Inhumanos por cuanto no cumplen derechos humanos básicos, ni prevén medios para su cumplimiento progresivo. Insustentable, dada su alta vulnerabilidad poniendo en riesgo la supervivencia de sus habitantes y vecinos ciudadanos en general.

La declaración universal de los derechos humanos (1949) plantea un hecho histórico inédito. La humanidad, por primera vez se puso de acuerdo en que todos los seres humanos simplemente por el hecho de haber nacido, tienen derechos consagrados como alimentos, abrigo, no ser objeto de tortura o esclavitud, a desplazarse libremente, etc. Estos derechos fueron ampliándose desde su declaración, en lo que se conoce como derechos económicos, sociales y culturales (DESC) realizándose declaraciones específicas, tal como el derecho a la vivienda (ONU, 1950), a la educación, a la salud, adoptados por las constituciones nacionales.

Esta ampliación de derechos influyó en la evolución de las ideas en el campo de la planificación urbana y del hábitat social. La tabla 1 sintetiza dicha evolución, desde las teorías imperantes en las décadas de los 60's y 70's, cuando los estados desarrollaran planes integrales, enormes complejos habitacionales y renovación urbana.

El problema, era enfocado ingenuamente como una cuestión de desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas, sin considerar la enorme complejidad que entraña la producción del hábitat en el que intervienen interrelacionadamente temas de economía urbana, relacionada con la producción de suelo urbano, la sociología, la antropología, las ciencias políticas y la ecología integradas.

Desde mediados de los 70's hasta los 80's, las soluciones giraron hacia los proyectos de auto-ayuda pensando que de esa manera se lograba en forma más eficaz dar respuesta a los problemas particulares de cada comunidad apelando a sus capacidades de organización. Hacia fines de los 80's y principios de los 90's surge con gran ímpetu el llamado "enfoque facilitador", que pone el énfasis en la creación de marcos regulatorios para la acción de los propios residentes de asentamientos informales, el sector privado y los mercados. Se promovió así que los asentamientos informales no sean erradicados en forma compulsiva, sino encontrar soluciones alternativas, incluyendo la radicación voluntaria. Varias estrategias fueron desplegadas, incluyendo la regularización de parcelas siguiendo los trazados existentes de los asentamientos, complementado con "lotes con servicios".

Las etapas que siguieron fueron incorporando otros enfoques, como el de la sustentabilidad. Ya desde mediados de los 90's las políticas comenzaron a enfocarse en la promoción del desarrollo sustentable. La sustentabilidad sumaría a la búsqueda de cumplimiento progresivo de derechos humanos, el equilibrio entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, la justicia entre generaciones e internacional. De esta manera la búsqueda de justicia social se extendió

**TABLA 1**

Evolución de las políticas habitacionales.  
Fuente: Traducido y adaptado de "The enabling approach", UN Hábitat 2006

Fase y fechas	Foco	Principales instrumentos	Documentos claves
Modernización y crecimiento urbano. 1960 - comienzos de 1970.	Planeamiento físico y producción viviendas por agencias estatales.	Planeamiento integral: Construcción directa por gobiernos. Erradicación.	
Redistribución con crecimiento/necesidades básicas. Mediados de 1970-mediados de 1980.	Los estados apoyan la propiedad auto-construida proyecto por proyecto.	Reconocimiento del sector informal. Mejoramiento y "lotes con servicios". Subsidios al suelo y la vivienda.	Declaración Vancouver (1976). Refugios, pobreza y necesidades básicas (Banco Mundial, 1980) (Unicef, 1984).
El enfoque facilitador/gestión urbana. Hacia fines de 1980, temprano 1990.	Asegurar un marco de facilitación para la acción de la gente, el sector privado y los mercados.	Asociación público-privado. Participación. Financiamiento vivienda. Construcción capacidades.	Política urbana y desarrollo (Banco Mundial, 1991). Ciudades, pobreza y gente (PNUD, 1991). Agenda 21 (1992).
Desarrollo urbano sustentable. Mediados de 1990 hasta el presente.	Planeamiento holístico con un balance entre eficiencia, equidad y sustentabilidad.	Como arriba, pero con un mayor énfasis en gestión ambiental y alivio de la pobreza.	Desarrollo sustentable de asentamientos humanos: implementando la Agenda 21 (UNHCHS, 1994, c)
Hábitat II: 1996.	"Vivienda adecuada para todos" y "Desarrollo sustentable de asentamientos humanos".	Culminación e integración de las políticas previas de mejoramiento.	La agenda hábitat (1996). Reporte global sobre asentamientos humanos (1996).
La cumbre del milenio: 2000	Objetivos desarrollo del milenio 8, meta 18 y 11.	Proyecto de desarrollo del milenio.	Declaración y objetivos milenio ONU (2000).
Estambul + 5: 2001	Revisión del proceso de la Agenda Hábitat.	Renovación compromisos de la agenda hábitat. El derecho a la ciudad.	Declaración milenio (2001). Reporte global (UN Hábitat 200/5/10).

también a un plano internacionalista, de modo de reducir las brechas entre países ricos y pobres y una mirada a futuro, de modo de legar a las "generaciones futuras las mismas oportunidades de desarrollo que gozan las generaciones presentes".

Esta evolución en las políticas de planificación territorial pone en evidencia que las soluciones concebidas desde un actor social en particular, aún cuando fuesen estados poderosos, no son suficientes para responder cabalmente a la complejidad del problema de la pobreza y la desigualdad social. Se imponen soluciones que lejos de estandarizar respuestas al problema, propongan soluciones específicas adaptadas a los contextos cambiantes entre países en desarrollo, que ignoran o no tienen suficientemente en cuenta las particularidades de cada país, para encontrar soluciones creativas y superadoras, resultado de un diagnóstico adecuado de la realidad específica de cada barrio y ciudad.

Surge así el concepto de la "Brújula" de la planificación un instrumento participativo que permite medir niveles de cumplimiento de derechos humanos desglosado en indicadores sencillos medibles en términos físicos y sociales, complementariamente a la medición de tres factores esenciales para entender las razones del incumplimiento de derechos a partir de la medición de la organización social, las regulaciones urbanas y las obras públicas.

## 1.2. OBJETIVOS Y DESTINATARIOS

El objetivo principal de la "Brújula" es servir como instrumento para medir el nivel de cumplimiento de derechos humanos en barrios marginales, y sus causas, expresadas en término de ausencia de alguna forma de organización social, obras y regulaciones urbano-habitacionales. La "Brújula" proporciona así un medio de diagnóstico expeditivo de problemáticas urbano-habitacionales en forma gráfica que facilita el desarrollo participativo de propuestas de solución. El ejercicio permite, por una parte el consenso en torno a prioridades para intervenir, y por otra parte, facilita el acuerdo entre distintos actores sociales respecto a la forma de abordar tales problemas, no solo a través de acciones físicas, sino también y complementariamente, con regulaciones que permitan consolidar el cumplimiento progresivo de derechos a largo plazo.

- Vecinos: Proporcionándoles una lista de control de cuestiones fundamentales para el desarrollo de sus barrios, detectando en forma temprana situaciones que pudieran llevar al deterioro de su hábitat y que dé lugar a acciones correctivas y de prevención. También es útil para el vecino entender que las soluciones integrales a los desafíos del mejoramiento de su hábitat debe ser entendido en forma complementaria de organización social, obras y regulaciones.
- Funcionarios públicos: Tanto municipales, como provinciales y nacionales, que aprovechando la

información generada y sistematizada a partir de la “Brújula”, puedan reorientar las políticas públicas hacia el cumplimiento de derechos priorizado por los propios destinatarios de tales políticas. También la “Brújula” constituye un medio eficiente y eficaz para evaluar planes y proyectos al permitir una mirada integral de sus impactos medidos en las dimensiones de obras y regulaciones, pero también organización social y progreso en términos de derechos humanos.

- Académicos y organizaciones especializadas en temáticas urbano-habitacionales: Permite la graficación de diagnósticos y propuestas, facilitando la comparación de barrios y de este modo evaluar el resultado de las políticas y planes específicos desarrollados. A través de ejercicios participativos se puede descubrir cómo las distintas dimensiones consideradas, influyen en distintos contextos en el cumplimiento o incumplimiento de derechos. El ejercicio participativo puede realizarse a partir de variables censales más precisas o a través de la participación de los vecinos.
- Empresarios y grupos corporativos: A partir de un análisis racional de la situación urbano-habitacional de sus comunidades de contexto, involucra el interés del sector corporativo en adoptar una mirada de sus negocios más próxima a la responsabilidad empresarial en el cumplimiento progresivo de derechos. Esto no implica necesariamente que cambian su prioridad en generar negocios, sino que generen rentabilidad para las empresas y posibilidades de empleo para sus trabajadores, también aporten a la solución de problemas estructurales de sus problemas, o por lo menos, no realizando acciones que pusieran en riesgo el avance en dirección al cumplimiento progresivo de derechos humanos.

**FIGURA 1**

Los distintos usuarios de la “Brújula”.



### 1.3. TIPOS DE APLICACIONES Y PRODUCTOS

Una virtud de la metodología es su versatilidad para aplicarse en distintos contextos, escalas y circunstancias. A continuación se resumen algunos de sus usos y aplicaciones, clasificados para su mejor comprensión en tres escalas y funciones distintas, (tabla 2). A nivel micro-urbano, urbano y regional, y en el rol de investigación, planificación, que involucra tanto el diagnóstico como la formulación de un plan concreto, y como herramienta de evaluación de resultados (evaluación ex post).

#### Sistematizando el contenido de la tabla 2, pueden señalarse las siguientes aplicaciones:

1. **Investigación a nivel micro-urbano, urbano y regional:** Esta tarea suele corresponder a estudiantes y profesores universitarios, que utilizan la metodología para desarrollar investigaciones comparativas de barrios, procurando detectar como influye la organización social, la realización de obras o el impacto de ciertas regulaciones en el cumplimiento de derechos. Estos trabajos, aunque muchas veces realizados en el marco de actividades académicas, con un nivel de participación de las poblaciones directamente afectadas en los problemas, proveen información relevante para orientar decisiones de políticas públicas.
2. **Diagnóstico y diseño de planes de acción en barrios populares:** Esta es la aplicación más generalizada y extendida del método, aplicado por líderes barriales u organizaciones no gubernamentales o gubernamentales interesadas en realizar mejoras estratégicas dirigidas a remover los obstáculos para el desarrollo de las comunidades. La metodología en ciertos contextos ha evolucionado a trabajar paralelamente varios barrios de una misma unidad administrativa, derivando en planes de acción que apuntan a reducir la cuestión de los asentamientos informales y viviendas subestándar en forma integral en un municipio determinado, a partir del acuerdo con las autoridades locales.
3. **Preparación de planes estratégicos territoriales y códigos de ordenamiento urbano:** Es también utilizada como base de información para generar planes de ordenamiento urbano-territoriales, al brindar elementos de diagnóstico y construcción de consensos entre los vecinos y las autoridades locales respecto a la mejor forma de ordenar el territorio en función a las prioridades e intereses de los distintos sectores sociales.

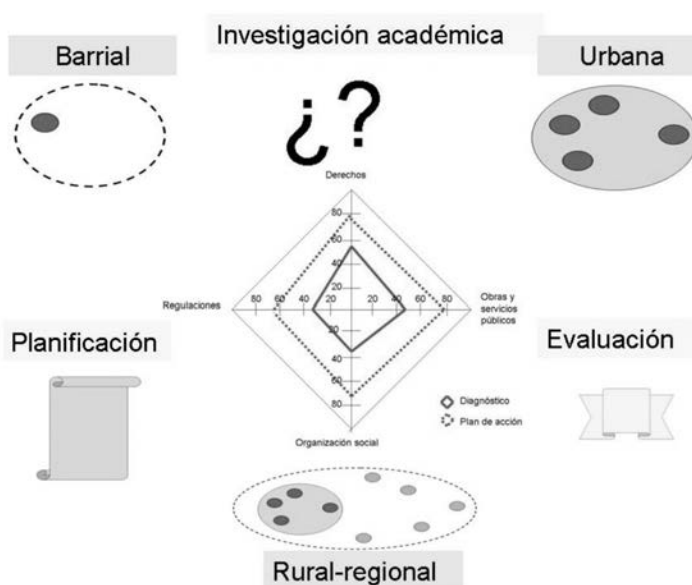
**TABLA 2**

Aplicaciones de la "Brújula".

Escala	Funciones		
	Investigación	Planificación (diagnóstico y plan de acción).	Evaluación (ex post)
Micro-urbana	Investigación de casos a nivel de barrios segregados.	Planificación participativa en barrios segregados.	Evaluación de resultados obtenidos a partir de intervenciones en un proyecto específico.
Urbana	Investigación urbana.	Planificación urbana dirigida a intervenir para producir ciudades inclusivas.	Evaluación de planes urbanísticos y de regulación urbana (códigos).
Regional	Investigación regional.	Planificación regional dirigida al desarrollo regional sustentable.	Evaluación de planes de desarrollo regional.

**FIGURA 2**

Aplicaciones diferentes del método.



**4. Investigaciones comparativas de barrios, ciudades y regiones:** Esta es una aplicación típica de los sectores académicos que exploran el impacto de las políticas públicas en los territorios y distintos sectores sociales. La metodología al definir con precisión los límites territoriales y actores sociales que participan del ejercicio ayuda a la recolección y captura de datos específicos para sustentar el desarrollo de nuevas hipótesis explicativas de los problemas urbano-habitacionales y el desarrollo de investigaciones. Este uso permite construir tendencias así como escenarios alternativos para la acción.

**5. Desarrollo de planes y proyectos de expansión:** La aplicación a comunidades en crecimiento permite calcular las superficies de tierra necesaria así como tratamiento particular de determinados recursos esenciales como agua, materiales de construcción, etc. para alojar el crecimiento de un determinado barrio, ciudad o región. Es decir que en este caso la metodología

es utilizada como una herramienta de proyecto y planificación de la expansión a futuro del desarrollo urbano.

**6. Evaluación y monitoreo de planes y proyectos:** La metodología al generar una fotografía del nivel de cumplimiento de las condiciones de derechos humanos en un determinado territorio, permite evaluar en qué medida un proyecto determinado sectorial está influyendo en las condiciones generales de desarrollo del sector.

# SEGUNDA PARTE

## ENFOQUES Y METODOLOGÍAS

### 2.1. MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS

La “Brújula” consiste en el cruce de cuatro ejes de análisis: La medición del cumplimiento de derechos humanos, la organización social, las obras y las regulaciones.

El cumplimiento de derechos humanos se mide en la forma de variables socio-espaciales tales como el acceso de los habitantes de un barrio claramente determinado en sus límites al suelo con alguna forma de tenencia segura de modo de no ser desalojados por la fuerza, a la vivienda, al agua, a alguna forma de empleo e ingresos y otras cuestiones esenciales para la subsistencia humana amparadas por los derechos constitucionales y los acuerdos internacionales de derechos humanos. A partir de este eje fundamental, el “norte”, sirve de medida y síntesis de las condiciones de vida de un barrio.

Por otra parte, el segundo eje, en dirección al “sur”, mide la organización social detrás de cada factor, por ejemplo, la organización detrás de la gestión del hábitat, incluyendo tanto los aspectos formales que corresponden al estado, como aquellas cuestiones que involucran a las comunidades, como puede ser el caso de inmobiliarias, redes de vecinos, grupos de auto-ayuda, etc. La medición de este eje vertical inferior, indica en qué medida frente al incumplimiento de ciertos derechos, puede identificarse la ausencia de alguna forma de organización social. En el otro sentido, el eje horizontal en dirección derecha, el “este”, indica por una parte, la medición de obras y acciones, necesarias de materializar, se trate de viviendas, infraestructuras, o empleos, para asegurar el cumplimiento de derechos.

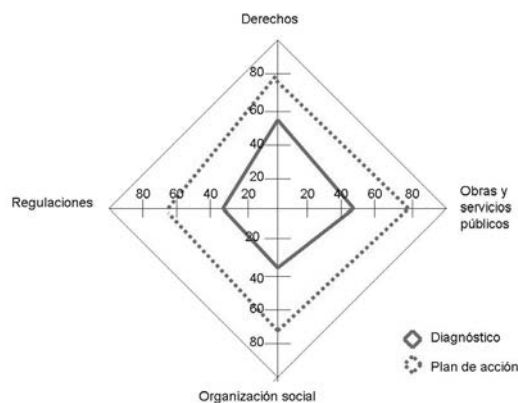
Por otra parte, en dirección izquierda, el “oeste” que mide el sistema regulatorio de la construcción de hábitat, tanto formales como códigos de ordenamiento territorial, normas específicas o informales, como acuerdos tácitos entre vecinos que permite identificar las causas detrás del cumplimiento o incumplimiento de derechos, referido al eje norte (figura 3).

La medición de estos distintos ejes se realiza a partir de un sistema de ponderaciones que integra cinco factores (figura 4): 1) Suelo y vivienda; 2) Infraestructuras; 3) Equipamientos; 4) Accesibilidad y 5) Sustentabilidad.

Cada uno de estos cinco factores, se descompone en cinco variables que reciben una puntuación de uno a cuatro puntos máximo. El sistema funciona en forma acumulativa, alcanzando cada factor un máximo de veinte puntos. De esta manera, entre los cinco factores el resultado final puede alcanzar un número máximo de cien que representa el ideal de cumplimiento absoluto de derechos, obras, regulaciones y organización social y un mínimo de cero que representa el total incumplimiento.

De esta manera, cada uno de los ejes de la “Brújula” por factor define una puntuación específica que permite reconocer sus respectivos niveles de cumplimiento de derechos en temas como por ejemplo, la durabilidad de los materiales de la vivienda, o el hacinamiento, y su relación con las posibles causas de su cumplimiento o incumplimiento, tales como la organización social, la presencia o ausencia de obras y acciones así como regulaciones normativas.

Estos valores permiten la graficación señalando niveles de cumplimiento en cada uno de los cuadrantes.

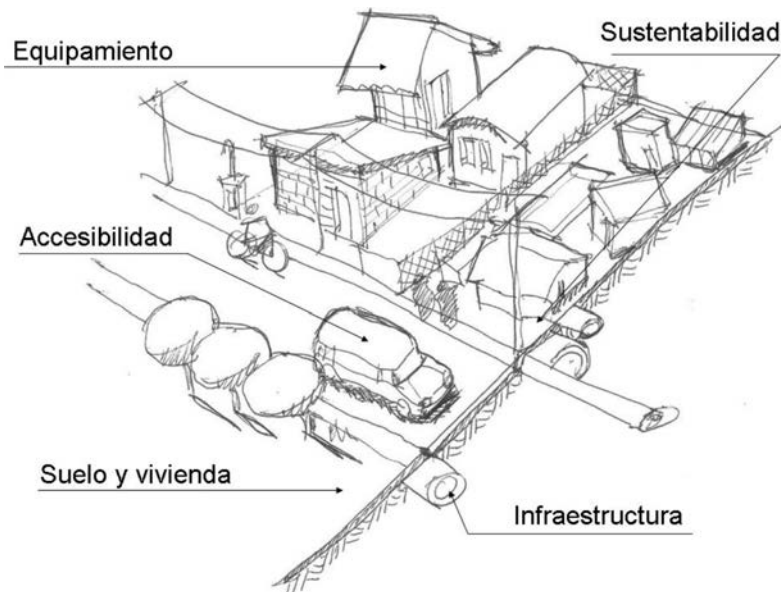


tes de la “Brújula”, dando por resultado una síntesis que define el perfil de un barrio. Dicho perfil sintetiza las potencialidades y amenazas que enfrenta el barrio, a tener en cuenta para la confección de planes de intervención. Dicha línea de diagnóstico específico del barrio que sirve de punto de partida para discutir alternativas de solución a los problemas detectados de una manera integral, es la instancia que en esta metodología se denomina como “Participplan” y que es concebida como un momento en el que formalmente se encuentran los vecinos, representados en sus distintas organizaciones, con los responsables del municipio y los distintos niveles del estado, para definir conjuntamente un plan de acción cuyos resultados serán medidos con los mismos indicadores de la metodología.

## 2.2. LOS COMPONENTES DE LA “BRÚJULA”

Sintetizando los conceptos centrales, los cuadrantes de la “Brújula” puede señalarse:

- **Derechos:** Nivel de cumplimiento de derechos humanos, medidos a partir de cinco factores claves: Suelo y vivienda, infraestructura, equipamientos, accesibilidad (o movilidad) y sustentabilidad (o desarrollo local)
- **Organización social:** Nivel de organización de la sociedad para su cumplimiento, respecto a los mismos factores claves
- **Obras:** Lo que se hizo y se está haciendo para cumplir con los derechos (tanto en la esfera de lo público como privado) respecto a los mismos factores claves
- **Regulaciones:** La reglamentación de producción, uso y mantenimiento de obras y servicios, a través de normas con status jurídico y prácticas comunitarias, respecto a los mismos factores.
- Los factores considerados para medir derechos, organización social, obras y regulaciones, con sus correspondientes indicadores, son presentados a continuación.



### 2.2.1. Suelo y vivienda (figura 5):

**1.1. Seguridad en la tenencia de suelo:** Analiza en qué medida los habitantes tienen seguridad de no ser desalojados por la fuerza al disponer de algún recurso legal, como un contrato de alquiler, una tenencia precaria o un título de propiedad.

**1.2. Superficie de la vivienda adecuada de modo de que no exista hacinamiento (cantidad de personas por cuarto):** Calcula las condiciones de vida de los habitantes en función de la cantidad de personas que comparten una vivienda, y duermen en un mismo cuarto.

**1.3. Vivienda construida con materiales durables y permanentes:** En función de los estándares locales de construcción, mide en qué medida las viviendas son construidas con materiales durables realizado con técnicas de edificación que no comprometa su estabilidad ni durabilidad.

**1.4. Vivienda con locales de servicios sanitarios propios:** Esto implica si la vivienda tiene alguna forma de baños, que incluya artefactos sanitarios, con un techo o alguna forma de protección de las inclemencias climáticas, confortables, duchas y lavaderos construidos con materiales durables y adecuados que protejan la intimidad de las personas

**1.5. Oferta de venta y alquiler de viviendas a precios accesibles:** Calcula si existe un mercado inmobiliario transparente al que cualquier persona, sea o no del barrio, puede acudir para conseguir una vivienda, funcionando con algunas reglas transparentes, formal o informal, en el sentido que no existen prácticas abusivas de ningún tipo para con los inquilinos.

**FIGURA 3**

Esquema básico de la “Brújula”.

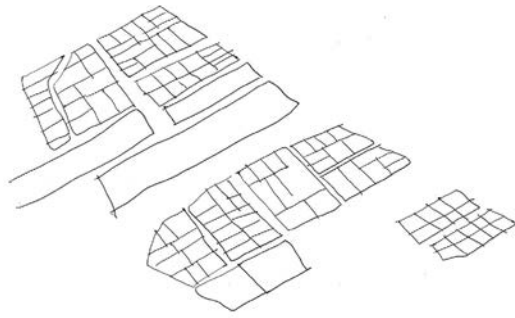
**FIGURA 4**

Factores considerados para ponderar los ejes de la “Brújula”.



**FIGURA 5**

Suelo y vivienda.

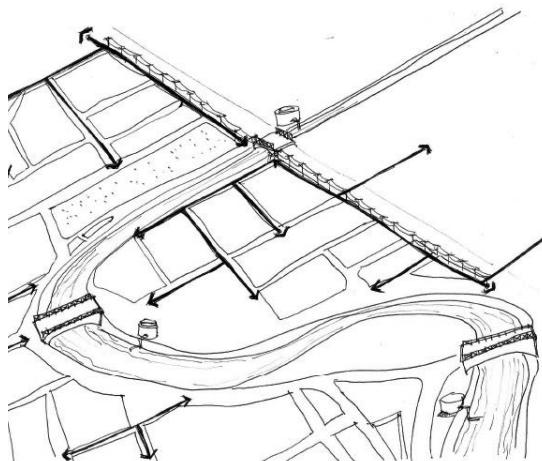


### 2.2.2 Infraestructuras (saneamiento, energía y telecomunicaciones. Figura 6)

- 2.1. **Provisión de agua potable disponible:** Mide en qué medida las viviendas disponen de alguna forma de provisión de agua potable dentro de los límites de su parcela, sea esta a través de una conexión a red, o pozo, individual o compartido.
- 2.2. **Servicios sanitarios o pozos disponibles sin contaminación:** Calcula la disponibilidad de medios de eliminación de excretas de modo que no generen riesgos sanitarios ni para la familia ni para el resto de la comunidad.
- 2.3. **Disponibilidad de drenajes que eviten inundación:** Mide la presencia de alguna forma de canalización de agua de lluvias, tanto a nivel domiciliario como así también del vecindario, evitando de esta manera la acumulación de agua por inundación.
- 2.4. **Conexión de energía (electricidad y gas):** Disponibilidad de servicios, tanto domiciliario como comunitario, de energía eléctrica y gas, en cualquier forma sea por red, garrafas, leña, generadores, etc.
- 2.5. **Conexión servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.:** Calcula su disponibilidad a nivel individual o colectivo, de modo de permitir que los vecinos puedan comunicarse con el resto de la ciudad y accedan a las redes de información

**FIGURA 6**

Infraestructuras.



mundial de alguna manera.

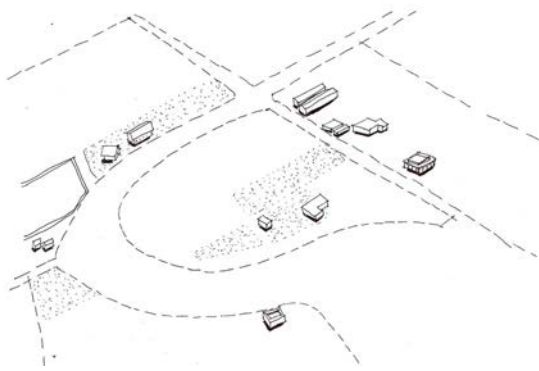
### 2.2.3 Equipamientos (servicios sociales. Figura 7)

- 3.1. **Espacios verdes públicos disponibles y mantenidos:** Disponibilidad de espacios de esparcimiento suficientes, apropiados para los distintos grupos etarios, incluyendo lugares para la realización de actividades deportivas para los niños y jóvenes, paseos para la familia y la tercera edad, dentro del vecindario o en su proximidad a no más de mil metros de distancia.
- 3.2. **Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias:** Disponibilidad de establecimientos educativos dentro del barrio para los niños y jóvenes de la comunidad, prioritariamente, como así educación para adultos o a una distancia no mayor de mil metros.
- 3.3. **Hospitales y centros de salud de atención primaria disponibles:** Disponibilidad de establecimientos de salud dentro del barrio para los niños y jóvenes de la comunidad o a una distancia no mayor de mil metros.
- 3.4. **Seguridad policial, bomberos, y defensa civil disponibles:** Disponibilidad de establecimientos de seguridad y servicios dentro del barrio para los niños y jóvenes de la comunidad o a una distancia no mayor de mil metros. También se incluye en esta sección la disponibilidad de centros comunitarios, sedes de sociedades de fomento, grupos de todo tipo (políticos, religiosos, etc) que juegue un rol de servicio a la comunidad.
- 3.5. **Alumbrado, barrido, limpieza y gestión de residuos:** Asegurando el adecuado uso y calidad de los espacios públicos para el desarrollo de sus funciones específicas, tales como circulación, recreación, etc.

### 2.2.4 Accesibilidad (movilidad. Figura 8)

- 4.1. **Pavimentos de calzadas y aceras disponibles permitiendo movimiento peatonal y vehicular:** Mide la cantidad de calles y aceras que disponen de alguna forma de pavimento o consolidado que permita el movimiento vehicular en épocas de lluvias.
- 4.2. **Servicio transporte público guiado de larga distancia disponible a precios accesibles:** Mide la disponibilidad de medios de transporte que vinculen el barrio con el resto de la ciudad a través de medios guiados como trenes a precios accesibles que estén al alcance de la mayoría de los vecinos





**4.3. Transporte de corta distancia (colectivos, taxis, motos) disponibles:** Mide la disponibilidad de alguna forma de locomoción para cubrir distancias cortas, desde el lugar de residencia de los vecinos.

**4.4. Seguridad vial:** Disponibilidad de dispositivos de cruce de avenidas adecuados, tales como semáforos o puentes, así como protecciones y paradas de transporte colectivo adecuadamente señalización que eviten accidentes.

**4.5. Acceso de servicios de emergencia:** tales como ambulancias, bomberos o fuerzas de seguridad en caso de necesidad, midiendo la rapidez en que algunos de estos servicios puede acceder al barrio en caso de ser necesario.

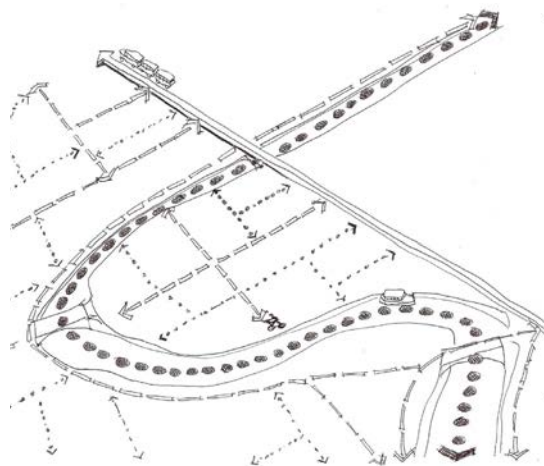
## 2.2.5 Sustentabilidad (socio-ambiental y desarrollo local. Figura 9)

**5.1. Disponibilidad de medios de generación de ingresos formal e informal:** Permitiendo un nivel de acceso a una alimentación sana y suficiente por parte de los habitantes del barrio, como así también a gastos básicos que permitan la supervivencia de cada hogar

**5.2. Capacidad de ahorro y previsión social:** Disponibilidad de ingresos suficientes tener alguna forma de ahorro, especialmente que permita prever el sustento a futuro de grupos vulnerables como ancianos y niños. Cálculo de la cantidad de familias que pueden ahorrar al menos 20% de sus ingresos para su uso previsional, financiar el desarrollo de emprendimientos productivos o mejoras en su hábitat.

**5.3. Mezcla de usos de suelo generando desarrollo económico local:** Mide el nivel de convivencia de actividades residenciales, productivas, comerciales, etc. que reflejan posibilidades de generación de ingresos conviviendo en el barrio.

**5.4. Mixtura social, tolerancia y aceptación entre grupos sociales diferentes:** Mide en que medida existe mezcla de vecinos con distintos niveles de ingresos, educación, cultural, conviviendo con niveles admisibles de conflicto. El extremo de no



**FIGURA 7**  
Equipamientos.

**FIGURA 8**  
Movilidad.

mixtura se caracteriza en este indicador como segregación socio-territorial, en el que un barrio se encuentra separado del resto de la ciudad en términos tanto sociales como físicos.

**5.5. Prevención y reducción de riesgos de contaminación y desastres potenciales:** Identifica iniciativas y prácticas de gestión de riesgos de desastres, incluyendo acciones para prevenir el impacto de inundaciones, sequías, terremotos, deslaves, etc, realizando acciones de contención, alerta temprana y respuesta rápida.

Estos cinco factores con sus respectivas variables, pueden variar en función del contexto específico en el que sean aplicados, se presentan sintetizados en la tabla 3.

La tabla 3 ilustra con un nivel mayor de detalle las cuestiones centrales que explora la "Brújula" para definir las ponderaciones que sustentan sus resultados. El eje de cumplimiento de derechos, refleja la observación



**FIGURA 9**  
Sustentabilidad.

fáctica de cuestiones en las que la población accede en su mayoría, o constituyen asignaturas pendientes para el promedio de los habitantes del barrio. A partir de este primer análisis, las etapas subsiguientes consisten en explorar el estado de situación de la organización social, la incidencia del marco regulatorio y de las obras públicas y privadas tratando de identificar en cada área temática cómo influye en el cumplimiento o incumplimiento de derechos específicos.

La “Brújula” plantea así cinco factores claves que tratados en sus cuatro ejes dan como resultados 20 cruces temáticos que determinan a partir de un sistema de ponderaciones el mayor o menor cumplimiento de derechos, organización social, obras realizadas y regulaciones desarrollando expresado en un diagrama en forma de rombo que representa el diagnóstico de situación, de un barrio específico, a partir del cual construir, a través del ejercicio colectivo, otro diagrama-rombo que represente como distintos planes de acción pueden modificar dicho diagnóstico, indicando que acciones concretas llevarían a incrementar el nivel de cumplimiento de derechos, a través de mejoras en las obras públicas, regulaciones u organización social, respondiendo a las deficiencias y potencialidades en un cierto contexto.

Este sistema de ponderaciones funciona a partir de la asignación de puntajes relativos a cada una de las variables mencionadas en relación al porcentaje de población afectada a partir de ciertos estándares mínimos.

1. Cuando no se cumplen esos estándares se asigna el valor de cero (0).
2. Cuando un máximo de 25% de la población cumple dichos estándares se le asigna un valor de uno (1).
3. Cuando el estándar básico es alcanzado por un rango entre 25 y 50%, se le asigna un valor de dos (2).
4. Cuando cumple entre el 50 y el 75%, se le asigna tres (3).
5. Cuando se encuentra entre el 75 y el 100% se le asigna el valor de cuatro (4) que implica prácticamente que toda la población accede a este derecho, total organización social, todas las obras y las regulaciones necesarias.

Por otra parte, es importante desatacar que no es lo mismo la disponibilidad de agua para sobrevivir, que electricidad o Internet en un contexto de escasez de agua. Pero en un contexto en el que están disponibles todos los recursos esenciales para la vida, se asigna un máximo de veinte puntos por cada uno de los cinco factores, que a su vez se descomponen en cinco variables, alcanzando un valor de cien (100). Es necesario

incorporar en las ponderaciones, cuando así lo requiera, ponderaciones adicionales por temas prioritarios, tales como la necesidad particular de agua o alimentos que son esenciales a la vida humana de modo de hacer más preciso el diagnóstico en cada caso.

Esta exploración consiste en determinar en qué medida el cumplimiento o incumplimiento de determinados derechos son resultados de deficiencias en la organización social, la falta de obras o de regulaciones inadecuadas. Esto permite identificar los obstáculos principales al cumplimiento de derechos y las posibles acciones y recursos disponibles para enfrentarlos. La medición de derechos, organización social, normas y obras públicas se realiza en función de la sumatoria de factores. En el caso de la informalidad, la tenencia no segura de suelo no invalida que se pueda acceder a otros factores tales como una vivienda construida con material permanente o servicios urbanos como agua, saneamiento o transporte público. Los indicadores deben utilizarse con un criterio amplio, acordado con los participantes, de modo de trabajar con prioridades de la comunidad.

## 2.3. LAS ETAPAS METODOLÓGICAS

Cada etapa de la “Brújula” esta sustentada por hipótesis que orientan la indagación de cuestiones específicas que dan cuenta de los factores que explican el déficit habitacional, la segregación y fragmentación de un barrio. Los pasos metodológicos incluyen ocho etapas (figura 10).

Los contenidos específicos de cada etapa pueden resumirse en:

1. Delimitación barrial: Implica establecer los límites físicos y sociales que delimitan el barrio en que se trabajará. Esta delimitación debe contemplar límites administrativos que permitan la captura de datos estadísticos complementariamente de los resultados alcanzados a través de la participación de los vecinos.
2. Reconocimiento de sub-zonas: Esta etapa es importante porque determina heterogeneidades en el área identificada. Detectar tales subzonas permite un análisis más profundo de cada su-zona (asentamientos informales, loteos de vivienda económica, complejos, etc.) evitando promedios generales barriales que no reflejan la realidad social de distintos grupos.
3. Análisis de segregación y fragmentación: Esta etapa implica analizar qué factores están condicionando la inclusión o segregación del sector dentro de la ciudad. Identificar tales factores es un ejercicio fundamental para producir diagnósticos más precisos de las condiciones que influyen en que el barrio tienda a integrarse

	<b>Suelo y vivienda</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Equipamiento</b>	<b>Accesibilidad</b>	<b>Sustentabilidad</b>
<b>DERECHOS</b> <b>¿Qué derechos se cumplen?</b>	Sumatoria de tenencia segura, garantizado por algún documento o forma de reconocimiento (contrato de alquiler, tenencia precaria, etc), uso de materiales permanentes (según indicadores censales) no más de dos personas por cuarto (no hacinamiento) y uso de alguna forma de inmobiliaria para acceder a su vivienda	Provisión de infraestructuras en alguna forma (agua, saneamiento y energía) tanto a nivel de provisión domiciliaria como o colectiva.	Disponibilidad de equipamientos sociales, especialmente escuelas, salud y seguridad gratuita y de calidad a una distancia adecuada de sus domicilios. Disponibilidad de espacios verdes, mentidos y adecuados.	Disponibilidad de aceras y calzadas adecuadas con adecuada iluminación y limpieza. Posibilidad de acceder al servicio público cerca de sus domicilios y movilidad dentro del barrio y sus proximidades caminando o a través de otros medios (remises, etc)	Disponibilidad de medios de generación de ingresos, empleos y previsión social. Capacidad ahorro, para el mejoramiento habitacional. Diversidad de usos de suelo permitiendo desarrollo local. Diversidad social con niveles de convivencia y tolerancia entre vecinos aceptables. Acciones de prevención de la contaminación y desastres.
<b>ORG. SOCIAL</b> <b>¿Cómo se organiza la sociedad para cumplir con sus derechos?</b>	Registra distintas formas organizativas de las comunidades y del estado para acceder al suelo urbano y las viviendas.	Mide distintas formas de organización de las comunidades y del estado para satisfacer las necesidades de servicios básicos.	Registra distintas formas que la comunidad dispone para producir y administrar servicios de equipamiento, incluyendo espacios verdes, educación, salud, seguridad, etc.	Considera la organización de los sistemas de transporte público, tanto a nivel local como a nivel de la ciudad en su conjunto, tanto por organizaciones privadas como el estado y las comunidades.	Participación en la, promoción del desarrollo local. Previsión de buena alimentación y sistemas de previsión social para asegurar el bienestar de ancianos y niños. Auto-organización para prevenir la ocurrencia de desastres.
<b>OBRAS</b> <b>¿Qué se hizo y se está haciendo para lograr el cumplimiento de derechos?</b>	Obras públicas o privadas relacionadas con la vivienda social y la regularización dominial.	Obras dirigidas a la provisión de nuevas infraestructuras de agua, saneamiento y energía.	Obras dirigidas a la provisión de nuevos equipamientos o y de los existentes para su mejor funcionamiento.	Obras de construcción y mejoramiento del transporte público y movilidad en general (bicicletas, etc.).	Obras dirigidas hall fomento del desarrollo local sustentable, y seguridad social. Obras que eviten desastres y contaminación.
<b>MARCO REGULATORIO</b> <b>¿Cómo el estado o la propia población regulan producción de hábitat y desarrollo?</b>	Regulaciones dirigidas a facilitar la provisión de vivienda social y la tenencia segura de suelo.	Regulaciones que estimulen la provisión y buen mantenimiento de las infraestructuras.	Regulaciones que ayuden a la creación, uso y buen mantenimiento de equipamientos sociales.	Regulaciones que faciliten la accesibilidad en general y el movimiento seguro dentro de los barrios.	Regulaciones que estimulen la seguridad alimentaria, el trabajo, la seguridad social, el ahorro, la convivencia pacífica y la reducción de riesgos de desastres.

o segregarse del resto de la ciudad, explicando los problemas de incumplimiento de derechos en general, etc.

- Estimación de derechos y organización social: Esta etapa consiste en el cálculo de indicadores ponderados para determinar en qué medida el barrio en cuestión, globalmente, y/o individualmente los subsectores identificados, logran un cierto porcentaje de cumplimiento de derechos humanos, considerando los indicadores presentados en forma precedente. Este ejercicio implica ponerse de acuerdo en la ponderación precisa de factores y sus variables, medidos a partir de indicadores de niveles de organización social, capacidad de organización y movilización de la comunidad que sufre los problemas y del barrio en su conjunto.
- Hipótesis de causas. Obras públicas y regulaciones. Esta etapa consiste en determinar cuales pueden ser los orígenes de los problemas puesto en término de las obras públicas

y regulaciones urbanas, vistas en forma complementaria, estimando qué se está haciendo en cada uno de los temas a partir de los cuales se estimaran los niveles de cumplimiento de derechos.

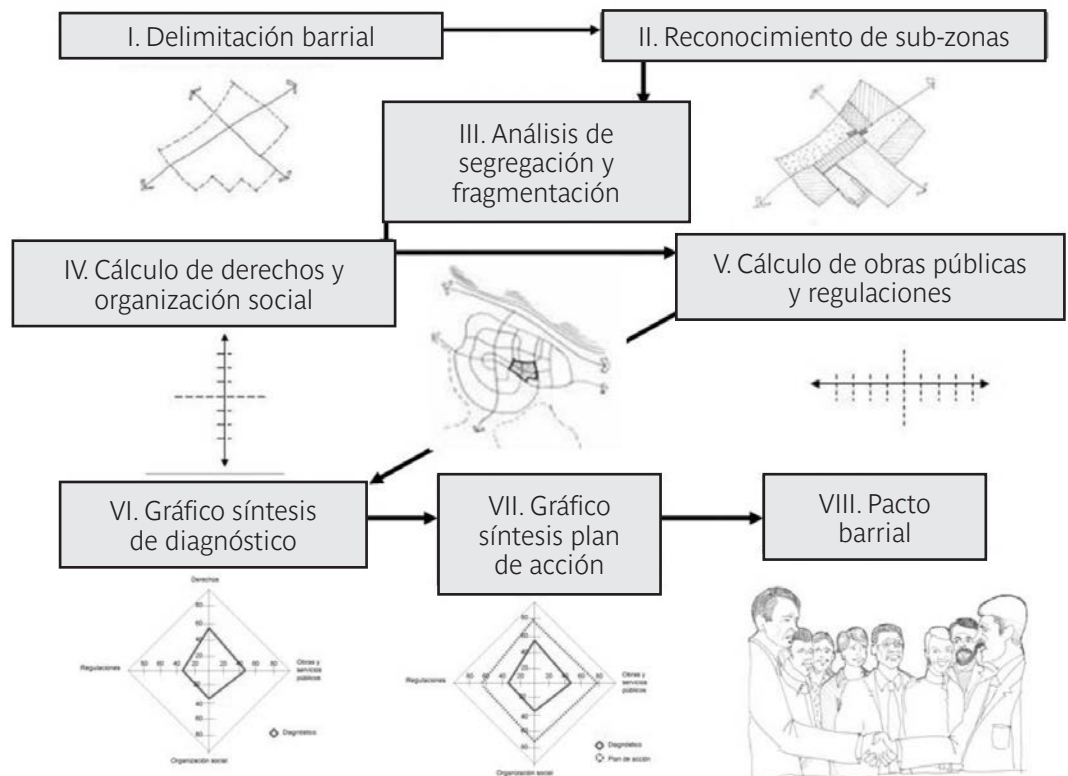
- Síntesis gráfica de diagnóstico: Esta etapa vuelca todos los resultados de los cuatro cuadrantes calculados de la "Brújula", dando como resultado un gráfico que permite visualizar las áreas a fortalecer y hacia donde debería dirigirse el plan de acción.
- Participación. Síntesis plan de acción: Es la representación gráfica de las alternativas de acciones identificadas, respondiendo al gráfico de diagnóstico realizado en la etapa anterior.
- PostPlán. Pacto barrial: Es la etapa en la que una vez consensuadas las prioridades y plan de acción, la comunidad se pone de acuerdo con sus autoridades suscribiendo un pacto para avanzar en la implementación de accio-

**TABLA 3**

Factores básicos considerados en la metodología a nivel derechos, org. social, obras públicas y los marcos regulatorios. Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 10**

Etapas metodológicas de la "Brújula".  
Fuente: Elaboración propia.



nes conjuntas, con un sistema de monitoreo establecido y una agenda de seguimiento muy precisa, presupuestos, y responsabilidades.

Estas distintas etapas metodológicas pueden realizarse a partir de datos censales e informes disponibles o generarse rápidamente a partir del conocimiento general de los vecinos del área y entrevistas a informantes calificados, hasta la etapa VI de síntesis gráfica de diagnóstico. Este ejercicio puede desarrollarse en un contexto académico para la formación en temas como las ingenierías, el desarrollo social, o por voluntarios de una organización no gubernamental trabajando en un cierto barrio. La recolección de información es una tarea que ante la ausencia de fuentes censales, situación muy frecuente en el caso de asentamientos informales, dando lugar a procesos de auto censos de la propia población asistida por organizaciones no gubernamentales en cuyo contexto el ejercicio ayuda a definir los indicadores que necesariamente deben estar presentes.

La puesta en discusión de la síntesis del diagnóstico convocando una instancia de participación más amplia es lo que se denomina en esta metodología el "Participián", es explicado en las próximas secciones. Esta instancia permite la discusión general de los resultados de la "Brújula" por parte de los actores representativos de un barrio junto con sus autoridades.

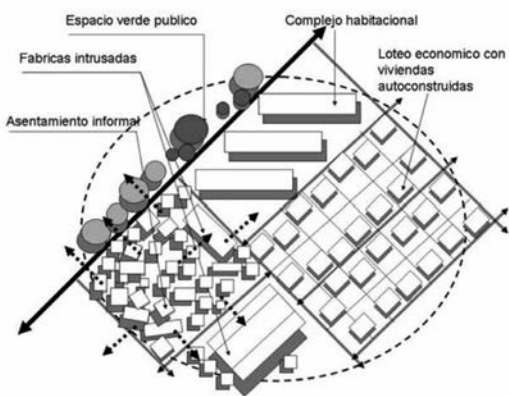
De esta instancia se espera que surjan los acuerdos respecto a las prioridades del barrio en el contexto más

general de las necesidades de la ciudad en su conjunto. La síntesis del diagnóstico es indicativa de las áreas en las que es menester actuar, la organización social más efectiva, las obras públicas y las regulaciones apropiadas, para de esta manera y a partir de una cierta estrategia de desarrollo, avanzar en dirección al cumplimiento progresivo de derechos. En la misma instancia, durante el "Participián" se espera que además de conseguir consensos respecto a las prioridades de intervención en el barrio y en la ciudad, se acuerden también lineamientos de acción, que serán desarrollados en detalle en la fase III de la metodología denominado el "Post-Plan".

## 2.4. EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

De las seis primeras etapas de la "Brújula" se espera obtener la información clave para reconocer los perfiles de barrios, partiendo del análisis de su inserción en la ciudad, observando sus niveles de segregación y fragmentación a partir de la comparación con su entorno, condiciones de vida de su población, disponibilidad de infraestructuras y equipamientos básicos, accesibilidad, etc. La metodología propone considerar distintas modalidades de producción de hábitat popular (incluyendo vivienda y servicios urbanos): Estímulos a mecanismos de mercado, por ejemplo a través de loteos baratos; la intervención directa del estado, por ejemplo construyendo complejos habitacionales o interviniendo en la regularización dominial de asentamientos informales, y soluciones populares espontáneas como la informalidad, proveyendo viviendas y servicios a través de la compra-venta de propiedades y alquileres informales (figura 11).





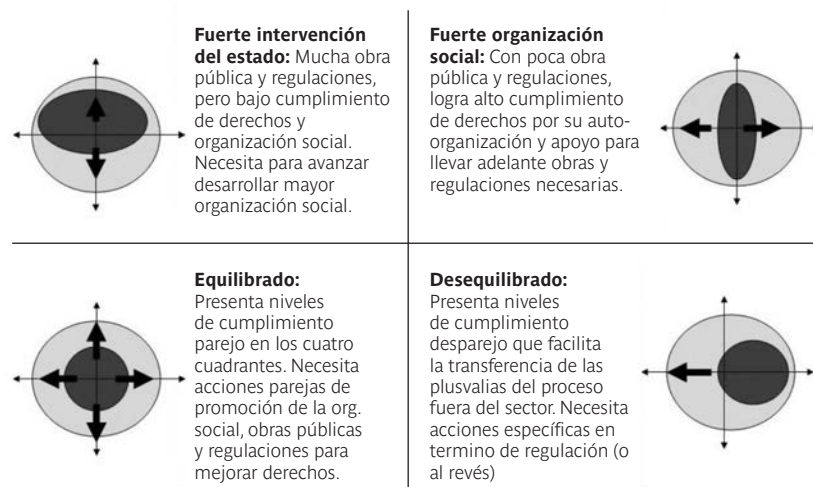
**FIGURA 11**  
Tipologías consideradas de producción socio-habitacional.

El gráfico de la “Brújula” extraído de barrios populares con localizaciones diferenciales proporciona una síntesis que pone en evidencia todas estas cuestiones, proveyendo evidencias a partir de las cuales discutir abordajes innovadores de las causas del incumplimiento de derechos. Una caracterización de tipos de barrios según sus causas principales (figura 12) de incumplimiento señala cuatro grupos. Un primer grupo de barrios se caracteriza por una fuerte intervención estatal en término de obras y regulaciones, pero una ausencia muy marcada de organización social que condiciona respuestas efectivas y sostenidas en el tiempo para lograr cumplimiento de derechos. Un segundo grupo son los barrios que disponen de alta

Tres tipologías principales de producción de hábitat son potencialmente considerables: El accionar del Estado planteando cuestiones específicas relacionadas con sus intervenciones en el campo de la planificación urbana-habitacional; los mecanismos del mercado, procurando descubrir en que medida las regulaciones impuestas y los comportamientos socio-habitacionales observados reproducen condiciones de sustentabilidad y equidad. Finalmente, la informalidad analizando sus mecanismos de autorregulación y en qué medida el hábitat producido puede regularse, de modo de generar en forma sostenida mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Dichos caminos proponen re-examinar las políticas del Estado, puntualmente los complejos habitacionales, las diversas estrategias de generación de hábitat popular, incluyendo regularización de lotes informales y obras públicas diversas, estudiando su impacto en términos de brindar soluciones habitacionales a distintos sectores sociales. Esto lleva a, por una parte, la indagación del diseño de tales complejos y soluciones habitacionales desarrolladas para atender a sectores poblacionales en necesidad, especialmente sus densidades y morfologías edilicias produciendo impactos que estimulan el mejoramiento o degradación de su entorno, medible entre otras cosas a partir del aumento o merma de los valores inmobiliarios de la zona. Por otra parte, se procura descubrir niveles de complementariedad de las obras públicas realizadas, vivienda, infraestructuras y equipamientos, con los marcos regulatorios, como leyes de usos de suelo y códigos de planeamiento territorial que influyen en la reproducción de condiciones de mercado social sustentable.

La consideración de las características del mercado y su aporte al cumplimiento o incumplimiento de derechos plantea indagar en qué medida existen mecanismos disponibles de distribución de la renta urbana. Estos mecanismos pueden adquirir distintas formas, como aplicación diferencial de impuestos o realización de obras públicas en áreas prioritarias. La idea es descubrir cómo tales formas influyen en revertir procesos de segregación y fragmentación identificadas.



**FIGURA 12**  
Caracterización de barrios según la “Brújula”.

organización social, pero carecen de obras y regulaciones, encontrándose condicionados para lograr su pleno cumplimiento. Un tercer grupo presenta una condición de equilibrio entre organización social, obras y regulaciones que se refleja en su nivel de cumplimiento de derechos. Este suele ser el caso de barrios humildes autogestionados por sus propios vecinos. Finalmente, el caso del barrio desequilibrado, aquel que dispone de mucha inversión en obras públicas, pero sin regulaciones ni organización social, limitado en su nivel de cumplimiento de derechos.

## 2.5. LA FORMULACIÓN DE PLANES DE ACCIÓN

Con la documentación recogida en las distintas etapas que conforman el diagnóstico, se pasa a la etapa de formulación del plan de acción. Este plan de acción (tabla 4) requiere también de una metodología básica que consiste en cuatro etapas. En primer lugar, la definición de un objetivo preciso, que se construye en función de los resultados del diagnóstico realizado. Por ejemplo, si el problema central detectado, causa de la segregación y fragmentación de un barrio es la ausencia de oferta de vivienda económica e infraestructura,

el objetivo deberá ser la generación de ofertas diversas de vivienda accesible al nivel de ingreso de los distintos habitantes del barrio, complementado con inversión pública y según los casos también privadas, derivada quizá de la captación de plusvalías para la realización de infraestructuras prioritarias.

Pero a partir de un mismo objetivo, existen múltiples posibilidades de respuestas materializadas en propuestas concretas. Surge así la segunda etapa, conocida como de formulación de alternativas. Dichas alternativas presentarán distintas formas de generar vivienda e infraestructura social, siguiendo el ejemplo anterior, estimulando la inversión pública y privada, quizás a través de cambios de normativas o realización de obras públicas.

Una vez conocida y discutidas las diversas alternativas, sus costos, beneficios e impacto ambiental, es menester seleccionar la mejor opción, sometida a la discusión vecinal. Todo ello permitirá decidir la mejor propuesta para satisfacer las necesidades de un barrio en particular. Puede que varias propuestas puedan articularse entre sí a través de programas que contemplen más dimensiones de intervención. Una vez conocida la propuesta específica, se impone la definición de una cierta estrategia, tanto en términos de cómo intervenir, esencialmente a través de obras públicas, mejores regulaciones o idealmente ambas complementariamente, como asimismo, la estrategia para generar los recursos tanto humanos como materiales para su implementación.

El diseño de estrategias es fundamental en esta etapa y requiere reconsiderar los datos de diagnóstico respecto a nivel de cumplimiento de obligaciones barriales. En un barrio popular donde el nivel de cumplimiento es muy escaso, no es muy viable pensar en estrategias muy ambiciosas de generación de empleo a través de obra pública dado que el riesgo de fracaso es muy alto. Pero en un barrio en el que se verifican antecedentes de movilización y organización comunitaria, la posibilidad de realización de obras con microempre-

sas o cooperativas de la zona, proporciona una posibilidad concreta de comenzar a cumplir con el factor de sustentabilidad relacionado con la generación de oportunidades de empleo e ingresos y la incorporación de planes de prevención de desastres. La etapa siguiente alude a los actores sociales involucrados en la implementación del plan de acción, quienes aportan los recursos necesarios para llevarlo a cabo. Finalmente, la última etapa consiste en definir un cronograma de acciones, respondiendo a la pregunta de cuándo llevar a cabo las acciones planeadas, lo cual se relaciona estrechamente con un plan de inversiones o de fondos y recursos necesarios disponibles en el tiempo. Esta planificación consensuada con los distintos participantes y explicitada en sus diversos componentes, completa el ciclo de formulación de un plan de acción, proporcionando los insumos necesarios para formular el pacto barrial.






La definición de un objetivo de intervención requiere de un modelo referencial que exprese el ideal al cual un barrio debe apuntar. Este ideal tendrá como tema central el cabal cumplimiento de derechos en sus distintas expresiones: Social, económica, ambiental y cultural. Por este motivo, se propone un modelo que apunta a barrios sustentables fundamentado en las cuatro dimensiones señaladas y que posee en forma central, la técnica y tecnología necesaria para su desarrollo.

De esta manera, las propuestas de modificación de normativas y realización de obras públicas juegan un papel central en el diseño e implementación de los planes de acción dirigidos al desarrollo barrial con un soporte de fuerte participación ciudadana. Tal desarrollo barrial, para ser sustentable necesita incorporar componentes de economía barrial, bienestar social, multiculturalidad y salubridad ambiental, que los análisis clásicos de planificación habitacional generalmente no incorporan.

La figura 13 presenta un modelo posible de “desarrollo barrial sustentable” en el que estos componentes

**TABLA 4**

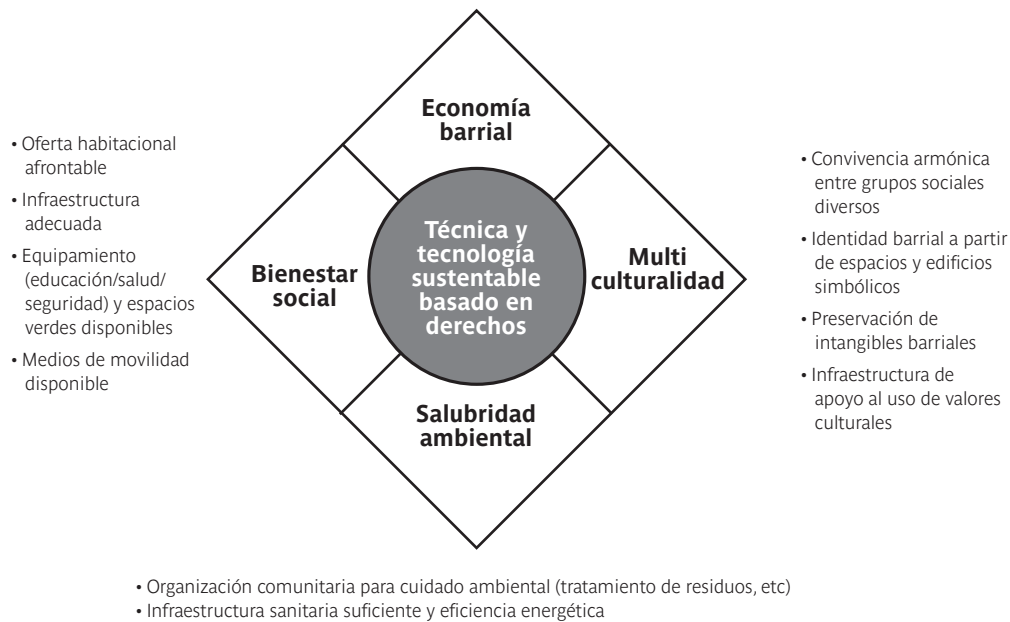
Etapas para la formulación de un plan de acción.  
Fuente: Elaboración propia.

Etapa	Pregunta clave	
<b>Objetivos</b>	¿Qué hacer?	
<b>Alternativas</b>	¿Cuáles son? y ¿cómo elegir la mejor?	
<b>Estrategia</b>	¿Cómo intervenir? y ¿con qué recursos?	
<b>Actores</b>	¿Quiénes coordinan? y ¿quiénes ejecutan?	
<b>Cronograma de acciones</b>	¿Cuándo llevar a cabo las acciones?	

- Oferta de empleos y posibilidades de generación de ingresos
- Oferta transporte y equipamiento educativo para la producción
- Disponibilidad apoyo a la micro-empresa (micro-créditos, espacios de trabajo y comercialización)
- No discriminación territorial para acceder fuente de ingreso

**FIGURA 13**

Método de desarrollo barrial sustentable.  
Fuente: Elaboración propia.



han sido incorporados interactuando entre sí a partir de la disponibilidad de técnica y tecnología sustentable basada en derechos. Esta definición implica que a diferencia de la técnica y tecnología tradicionales en las que no se reflexiona en profundidad sobre las implicancias de aplicar un modelo de organización del territorio, o construcción de espacios y edificios, se prevén la aplicación de modelos que llevarán al desarrollo de cumplimiento de derechos en una forma equilibrada con la organización social, y es dicho equilibrio precisamente el que conduce a la noción de sustentabilidad.

En dicho modelo, la economía barrial es concebida a partir de la oferta de empleos y posibilidades de generación de ingresos, en primer lugar. Asimismo dicha dimensión requiere de la oferta de transporte y espacios públicos como forma de asegurar accesibilidad complementariamente a equipamiento para la producción local. Se destaca asimismo la disponibilidad de apoyo a la micro-empresa, en la forma de micro-créditos, espacios de trabajo y/o comercialización. Un factor importante es que no exista discriminación para conseguir trabajo por residir en un determinado barrio o subsector, como el caso de los asentamientos informales.

La dimensión del bienestar social apunta específicamente a la disponibilidad de oferta habitacional posible, es decir, que pueda pagarse con los recursos promedios que disponen los distintos grupos sociales que componen el perfil social del barrio. Resulta fundamental que los barrios dispongan de equipamiento en educación y salud junto con una buena accesibilidad, contando con transporte económico y rápido. La disponibilidad de espacios verdes suficientes para la recreación activa y pasiva de los habitantes

completa los requerimientos sugeridos por el modelo para lograr bienestar social, en el marco del desarrollo barrial sustentable.

La convivencia armónica entre grupos sociales y culturales diversos. Esto, en sí mismo, constituye un recurso de identidad barrial que genera espacios y edificios simbólicos de gran valor para la cohesión social y la consolidación de derechos. En la medida en que también se preserven los “intangibles” que aportan personas de diversas culturas compartiendo un mismo espacio vital, tal como comidas, vestidos o música propia de cada grupo, enriquece enormemente el acervo barrial, proporcionando insumos claves para su sustentabilidad presente y futura. Finalmente, la disponibilidad de regulaciones e infraestructuras, acordes a tal diversidad cultural constituye un medio central para que tal multiculturalidad logre sustentabilidad.



**FIGURA 14**

Escena posible de pacto barrial.

La última dimensión que completa el modelo propuesto es la salubridad ambiental. Una cuestión clave la organización comunitaria para el cuidado ambiental, tal como el tratamiento de residuos y la disponibilidad

de una estructura sanitaria, salud pública y prevención de enfermedades. La racionalización energética es un clásico en la bibliografía especializada en temas de sustentabilidad dada su enorme importancia en lo que respecta a la emisión de carbono destruyendo la capa de ozono y profundizando el cambio climático (Edwards, 2005). Un barrio que derrocha energía, no es saludable ni sustentable en su economía local y daña al planeta.

## 2.6. EL PACTO BARRIAL

La idea del pacto barrial (figura 14) alude a un acuerdo institucionalizado entre los diversos actores participantes, tanto Estado en sus distintos niveles, como comunidades, privados, etc. El pacto contiene los lineamientos para modificar la realidad con propuestas de solución, estableciendo plazos para su cumplimiento. El pacto es importante porque completa un ciclo, dando lugar a otro: la vuelta a la “Brújula” utilizada ahora como instrumento de monitoreo del cumplimiento del plan. Sucesivos monitoreos en el tiempo permitirán precisar en qué medida se está avanzando en dirección al cumplimiento de derechos y qué medidas correctivas pueden introducirse para alcanzar los objetivos planteados.

El pacto es un compromiso asumido colectivamente entre vecinos y autoridades en realizar una serie de obras o cambios normativos en un cierto período de tiempo. Para ello, unos y otros deben acordar quiénes proveerán los recursos necesarios, económicos, financieros, humanos y materiales, y cómo se coordinará la operación. Mientras más detalles se encuentren disponibles antes de acordar el pacto, menos conflictos pueden preverse ya que las condiciones del pacto serán claras y explícitas para todos. Mientras un pacto es oscuro, discutido y acordado sin demasiada participación de la gente, aún cuando fuese correcto, tenderá a enfrentar resistencias y problemas, ya que da lugar a especular con la posibilidad de negocios que aprovechará sólo un sector e introducirá el sentimiento de fraude al conjunto de la población. Los barrios con responsabilidad vecinal alta, donde existe una tradición de buenas gestiones y complementación entre vecinos y autoridades, llevar adelante un pacto urbano serán más fáciles. Cuando tales condiciones no existen, es de prever cómo generar primero un mayor compromiso de los vecinos para sustentar el plan, lo cual puede demandar más tiempo pero asegura la legitimidad de las etapas planteadas.

Existe una tradición, arrastrada inclusive en los ejercicios de planeamiento participativo, de especular con que el estado proveerá todos los recursos necesarios, tanto económicos, como los técnicos y materiales, de modo que el rol de los vecinos es simplemente petionar. Sin embargo, este enfoque es limitado ya que la experiencia muestra que aquellos casos en que se logra efectivamente resolver los problemas requiere el involucramiento pleno de los vecinos, quienes generan

los recursos económicos, humanos y sobre todo, proporcionan legitimidad y sustentabilidad a los planes, más allá de los vaivenes políticos. La idea de sustentar un proceso participativo de toma de decisiones entre vecinos y funcionarios plantea un desafío importante que, excepto sea gestado y culmine en un pacto formal entre sus diversas partes, fácilmente puede derivar en procesos, no en línea con las prioridades de los vecinos. Este es un riesgo que, en la medida en que no sean tenidos en cuenta, pueden derivar en tergiversaciones y pérdida de legitimidad en el ejercicio de la planificación.

El pacto barrial puede ocurrir tanto en la instancia del “Participlán”, cuando se cuenta con el aval de los actores claves, o más probablemente en la instancia del “Postplán” cuando se dispuso del tiempo suficiente para definir los acuerdos necesarios para llevar adelante las acciones.

## 2.7. LAS FASES OPERATIVAS Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

### Fase I: La “Brújula”

La fase I en esta metodología se refiere a una instancia en la que un determinado grupo, académico tal como universidades o escuelas, un gobierno local o municipio, una organización no gubernamental, o una asociación vecinal toma contacto con la metodología de la “Brújula”, expresando formalmente su deseo de aplicar la metodología al grupo técnico responsable, en este caso el Programa de Investigación Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Universidad de Buenos Aires (IDUS UBA) o cualquier otro grupo trabajando en el mismo tema.

A partir de ese momento, el grupo que asume el compromiso guiado por este material de apoyo, desarrolla en un cierto período acordado, la recolección de los datos e indicadores propuestos realizando una caracterización de un barrio y ciudad, a partir de los ejes de la “Brújula”. Un grupo operativo de IDUS UBA recepcionará tales datos proveyendo de insumos críticos basados en la observación de casos a nivel mundial, desarrollando estrategias específicas que permitan formular recomendaciones para mejorar aspectos puntuales de la planificación urbana-habitacional en cada localización, con un fuerte contenido participativo y de auto-organización comunitaria dirigido a la construcción de capacidades municipales y comunitarias para el desarrollo y la prevención de riesgos de desastres. A cambio de tal servicio, los grupos participantes aceptan formar parte de la red internacional de investigación y acción que aplican la “Brújula” de la investigación, compartiendo solidariamente sus resultados.

La presente guía forma parte de este esfuerzo en procura de sistematizar la información requerida para realizar el ejercicio de la “Brújula”. Ello no excluye la



posibilidad de incorporar indicadores específicos relevantes para los casos particulares donde es aplicada, teniendo en cuenta que los indicadores utilizados son suficientemente universales como para permitir la comparación de casos en localizaciones diferentes

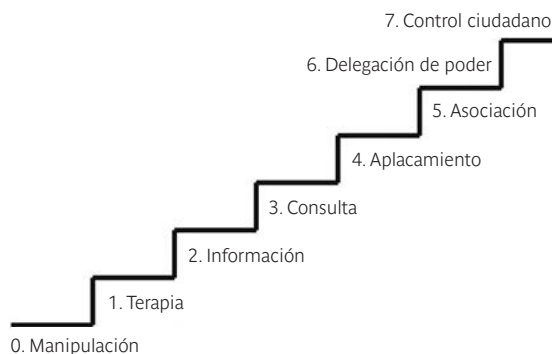
La “Brújula” puede ser realizada por un equipo técnico especializado, en el cual se identifican cinco “referentes especiales” en los temas que estructuran la confección del diagrama: 1) suelo y vivienda, 2) infraestructura, 3) equipamiento, 4) accesibilidad, 5) sustentabilidad. Estos referentes deben ser personas con conocimiento en cada uno de esos temas que proporcionen información suficiente para ponderar las distintas variables que definen cada espectro temático y cuenten con el aval técnico y comunitario para realizar ponderaciones que luego sean aceptables y respetadas en la instancia del “Participlán”, como será explicado en los próximos párrafos. El acuerdo sobre la confección del diagrama de la “Brújula” y su interpretación preliminar, incluyendo lineamientos para la acción, debe ser producto de la discusión y consenso entre los cinco referentes, de quienes se debe acordar el compromiso que continúen participando en las instancias de “Participlán” y “Postplán”. De esta manera, el proceso iniciado se extiende en las tres fases funcionando tales referentes como guardianes de la calidad de los datos.

## Fase II: El “Participlán”

El “Participlán” es la convocatoria a actores diversos de una comunidad y sus autoridades gubernamentales a asistir a la presentación de los resultados de la “Brújula” aplicada a un barrio específico. La consigna central es lograr desarrollar un ejercicio participativo con fundamentos suficientes como para conducir la participación al consenso entre vecinos y autoridades para llevar adelante acciones concretas. El “Participlán” evita la idea del gobierno convocando a los vecinos para “contarles sus planes” o los vecinos autoconvocados para “oponerse a ciertos planes gubernamentales” sino que intenta constituir una instancia de trabajo conjunto positiva y sin prejuicios entre ambos.

El “Participlán” parte de la “Brújula” producida en la instancia anterior, explicada por sus referentes claves a nivel ciudad. Los actores participantes en esta segunda fase del proceso son invitados a reaccionar a los resultados y hallazgos proporcionados por el ejercicio de la “Brújula”, permitiendo expresar sus reacciones, propuestas, sugerencias y críticas en un marco de convivencia y respeto. Al ser una actividad auto-convocada, evita la sospecha de la comunidad de un intento por imponer un determinado proyecto o plan, sino que constituye una instancia de construcción de dichos planes. Por la estructura de la “Brújula”, facilita la discusión respecto a aquellas áreas en las que está fallando la organización social, la ausencia o defecto de obras en general y la inadecuada o ausencia de marcos regulatorios. De este modo la participación parte de una

## La “escalera” de la participación (Arnstein, 1971)



**FIGURA 15**

La escalera de la participación (Arnstein, 1969).

estructura operativa que permite el diálogo constructivo con los actores con capacidad de llevar adelante las transformaciones en las que tanto comunidades como gobiernos acuerdan que son necesarias.

Arnstein, (Arnstein, 1969) conceptualizó en la forma de una escalera la cuestión de la participación, la gente solo participa cuando siente que al hacerlo realmente logrará algún cambio importante y beneficioso para ellos. La participación impuesta y no voluntaria tiende a ser contraproducente a la luz de los casos examinados. Así pues, la escalera propuesta (figura 15) comienza con lo más bajo de la participación: La manipulación, para lentamente ir ascendiendo, pasando por la terapia, cuando solo sirve para conformar a la gente. El tercer escalón es la información, la cual aunque no es una forma de participación, es útil porque la gente accede a datos sobre planes gubernamentales. El cuarto trata sobre la consulta, cuando se busca saber la opinión de los vecinos, pero no necesariamente influyendo en la toma de decisiones finales. El quinto es el aplacamiento. En este punto se produce un cambio cualitativo en la participación, pasando a la asociación, cuando los municipios se alían con los vecinos; la delegación de poder, cuando los vecinos entienden la lógica de los planes y delegan su poder, y finalmente el control ciudadano, en lo más alto de la escalera, cuando el



**FIGURA 16**

Maqueta de la “Brújula” durante un entrenamiento.

vecino no solo delegan sino que controlan las acciones.

La manipulación es predominante en el caso de las políticas impuestas desde arriba hacia abajo, sea proveniente del enfoque centralizado o basado en la ciudad. Terapia es también frecuente promoviendo que

la gente se exprese, pero sin acciones posteriores. El aplacamiento busca evitar el conflicto con los sectores populares brindándole soluciones parciales, de modo de mantener la situación como está, pero sin cambiar nada importante. Todas estas formas de participación podrían ubicarse conceptualmente como estrategias sostenibles, que atacan consecuencias, reacciones sociales, etc. pero en ningún caso modifican las causas más profundas de los conflictos. La sustentabilidad comienza recién a partir de la asociación y los escalones sucesivos superiores.

La instancia del “Participlán” esta dirigida a lograr producir el salto cualitativo pasando de la información, consulta y aplacamiento, como formas predominantes de participación a la asociación, delegación de poder y finalmente control ciudadano. Para tal fin, las actividades están diseñadas en un formato que estructura una secuencia de actividades de interés del vecino, guiado por los indicadores de la “Brújula”, seguido de la discusión sobre sus posibles lineamientos de resolución a partir del diálogo con actores directamente involucrados: Aquellos con capacidad técnica para encontrar soluciones, grupos empresarios y oficiales gubernamentales que a partir del diálogo pueden acordar estrategias urbanas y habitacionales que permitan soluciones estructurales de los problemas socio-ambientales. La disponibilidad de una maqueta de la “Brújula” como instrumento al cual volcar datos y del cual extraer lineamientos para la acción (figura 16) ha demostrado ser una forma eficiente y eficaz de obtener resultados de procesos de planificación territorial altamente participativo de múltiples actores, muy conducentes a procesos de auto-organización comunitaria.

Los resultados del “Participlán” consisten en tres productos concretos: 1) El acuerdo sobre el diagnóstico de situación y prioridades comunitarias que deben atenderse, 2) Los lineamientos del plan de acción para atender dichos problemas a partir de un conjunto de estrategias tanto público como privada, 3) La ratificación o reelección de los cinco referentes especiales en los ejes temáticos de la “Brújula”, designados como veedores y facilitadores del proceso de implementación de los planes acordados. Estos tres productos del ejercicio, son expresados en un documento breve denominado como “Pacto urbano: Visión para el mejoramiento y prevención de los asentamientos informales” el cual será un documento público firmado por las autoridades municipales junto a los líderes comunitarios y los cinco referentes especiales. La idea de este documento es que sirva para estructurar la instancia siguiente de “Postplán” en la que hay una instancia inicial de radicación del proyecto en alguna de las instituciones que hospedaron el “Participlán”, por ejemplo en el caso de Luján fue el Museo Udaondo que prestó una de sus salas para reuniones periódicas de seguimiento de los acuerdos logrados en los talleres participativos. La neutralidad y prestigio de este actor es importante para evitar generar ante la ciudadanía la sospecha que toda

la operación responde a determinados sectores que buscan a través de la participación lograr ciertos beneficios. Aunque el espacio natural para radicar el proyecto es el edificio del gobierno local, la experiencia parece indicar que en estos procesos es mejor que el gobierno local sea un actor importante, pero no el único, de modo de destrabar desde su origen conflictos típicos de implementar cuestiones acordadas con el conjunto de la comunidad.

### **Fase III. El “Postplán”**

La fase III o “Postplán” se inicia inmediatamente terminado la fase II o “Participlán”. De hecho parte de la discusión en la fase II es precisamente dónde se va a radicar el proyecto de planificación participativo (denominado en términos genéricos como la “Brújula”) definiendo claramente las instituciones y personas responsables de implementar las distintas acciones del plan acordado. En el caso de haber llegado a definir un Pacto Barrial en la instancia del “Participlán”, es importante que la radicación del proyecto en una institución barrial responda a los acuerdos surgidos de la actividad participativa, siendo frecuente que la institución huésped de la actividad participativa sea posteriormente la sede del proyecto. Este rol demanda una neutralidad y probada legitimidad respecto a los intereses que rodean los proyectos y acciones acordadas. En casos muy excepcionales, el gobierno local o municipio puede jugar ese rol, dado que es la institución responsable, pero debe asegurarse que tal radicación no perjudique los intereses y confianza de las organizaciones representativas de los barrios y la ciudad.

La primera tarea del “Postplán” es volver a reunir a los cinco “referentes especiales” para que trabajen en el detalle de las soluciones logradas en cada área. Una vez acordado el documento detallado de trabajo, su misión colectiva es explicar a la opinión pública lo que el grupo se dispone a hacer, cómo está pensado la implementación de las acciones, dual es la estrategia financiera de tales acciones, cuales son los resultados esperados para la comunidad y cómo realizarán el monitoreo y evaluación de tales acciones, siendo esto parte de sus responsabilidades. La difusión de esta información a través de los canales formales del gobierno local, y los medios de prensa oficiales que corresponda es fundamental de modo que toda la información sea pública y transparente. En este aspecto, el uso de las tecnologías digitales es fundamental para facilitar el diálogo permanente de los referentes con la ciudadanía en general.

El “Postplán” como instancia de concreción de las propuestas elaboradas durante el “Participlán” es fundamental para completar el ejercicio, permitiendo que aquellas obras y regulaciones se realicen con el soporte de sólidas estructuras de organización social. Una vez realizada tales acciones, la “Brújula” comienza a operar como método de evaluación y monitoreo, midiendo específicamente cómo las acciones desarrolladas ayudan al cumplimiento progresivo de derechos o no.



Una clave para el cumplimiento cabal del “Postplán” es disponer de una agenda de seguimiento de temas que involucre múltiples actores que interactúen en el tiempo con una visión integradora del barrio que permita ir más allá de necesidades muy específicas como ciertos servicios (saneamiento o empleo, etc.) y logre la movilización de los vecinos en pro de objetivos de progreso y desarrollo sustentable del conjunto, más allá de las diferencias normales al interior de un barrio entre distintos subsectores, como el caso de los asentamientos informales, las viviendas autoconstruidas o los complejos habitacionales realizadas por el estado.

En la figura 17 se presenta una escena de la radicación del proyecto de la “Brújula” en el Museo Udaondo de Luján después de haber realizado el “Participlán” e iniciado formalmente el proceso de “Postplán”.

## 2.8. EJEMPLOS DE APLICACIÓN

Esta sección pretende ilustrar el uso de la “Brújula” en el contexto de barrios específicos (figura 18). Dichos barrios refieren a localizaciones diferenciales dentro de la metrópoli de Buenos Aires. La figura 6 presenta un mapa de la metrópoli de Buenos Aires con las áreas de estudio.

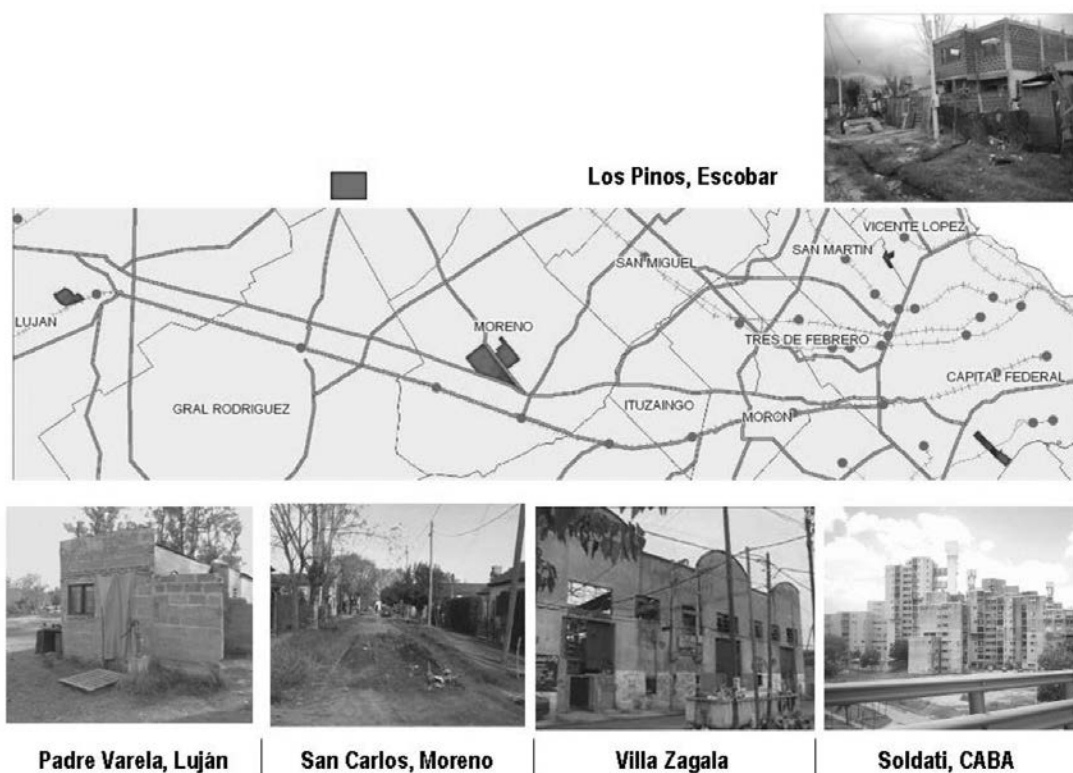
El primer caso corresponde a Villa Soldati, dentro del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La zona sur de la ciudad de Buenos Aires presenta históricamente una diferencia social muy marcada con respecto al resto de la ciudad porque fue un territorio inundable donde se asentaron desde muy temprano las industrias principales del país y posteriormente las poblaciones de menores ingresos. Una caracterización de los indicadores generales del barrio e imágenes son presentados en la figura 19.

El ejercicio de la “Brújula” (figura 20) en este caso arroja como resultado la caracterización de un barrio de alta heterogeneidad socio-habitacional, con fuerte intervención del estado en la forma de obras públicas (medido en 60 puntos en la metodología), menor regulación (40), y baja organización social (30). Como corolario de todo esto, el cumplimiento de derechos es poco superior a la media (60).

El caso de Villa Zagala, entre San Martín y Vicente López, presenta un típico caso de barrio de la primera corona metropolitana (figura 21).

**FIGURA 17**

Radición de la “Brújula” en el Museo Udaondo (Luján) dando origen a la Fase III de “Postplán”.



**FIGURA 18**

Mapa de la metrópoli de Buenos Aires y áreas de estudio.

**FIGURA 19**

Tabla de indicadores de Soldati comparado al resto de la ciudad y foto de los complejos habitacionales.

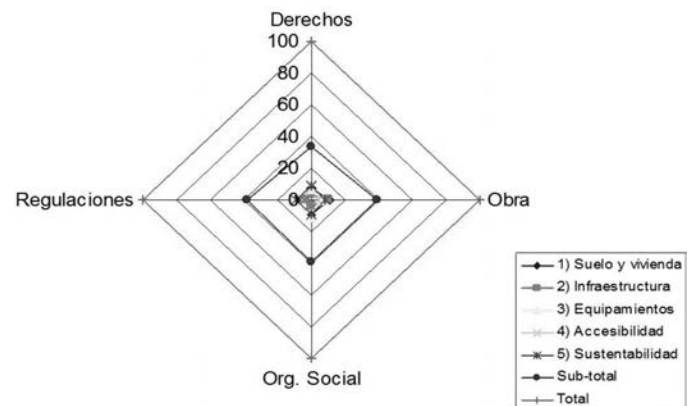
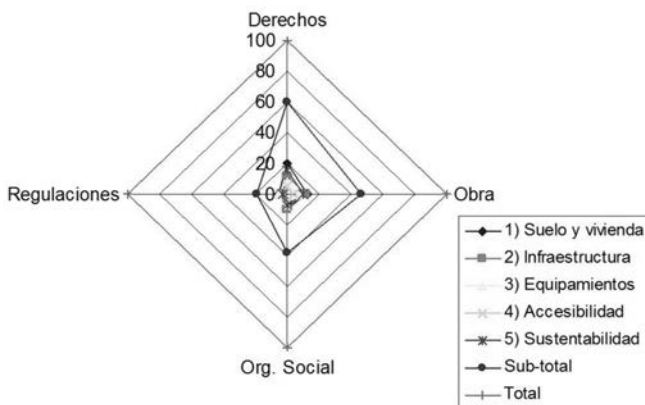
Categoría	Ciudad de Buenos Aires	
	Soldati	Resto
Cantidad de radios censales	18	126
Cantidad de hogares	6.513	51.454
Cantidad de viviendas	6.266	49.286
Cantidad de personas	23.937	156.156
Superficie (Km2)	1,36	21,66
Superficie (Hectáreas)	136	2166
Densidades (Hogares/Vivienda)	1,04	1,04
Densidades (Personas/Hogares)	3,68	3,03
Densidades (Personas/Viviendas)	3,82	3,17
Densidades (Viviendas/Ha)	53	24
Densidades (Personas/Ha)	176	72



**FIGURA 21**

El barrio de Villa Zagala.

Categoría	Partido de San Martín Vte. López	
	Villa Zapiola	Resto
Cantidad de hogares	2.773	247.003
Cantidad de viviendas	2.652	240.399
Cantidad de personas	11.449	665.740
Superficie (Hectáreas)	38	9.023
Densidades (Hogares/Vivienda)	1,05	1,03
Densidades (Personas/Hogares)	4,13	2,70
Densidades (Personas/Viviendas)	4,32	2,77
Densidades (Viviendas/Ha)	69	27
Densidades (Personas/Ha)	300	74



**FIGURA 20**

Aplicación del ejercicio de la "Brújula" al caso de Soldati.

**FIGURA 22**

La "Brújula" de Villa Zagala.



Categoría	Moreno	
	San Carlos	Resto
Cantidad de hogares	2.510	109.948
Cantidad de viviendas	2.413	106.179
Cantidad de personas	9.583	390.920
Superficie (Hectáreas)	700	31.800
Densidades (Hogares/Vivienda)	1,04	1,04
Densidades (Personas/Hogares)	3,82	3,37
Densidades (Personas/Viviendas)	3,97	3,49
Densidades (Viviendas/Ha)	17	2
Densidades (Personas/Ha)	15	20



**FIGURA 23**

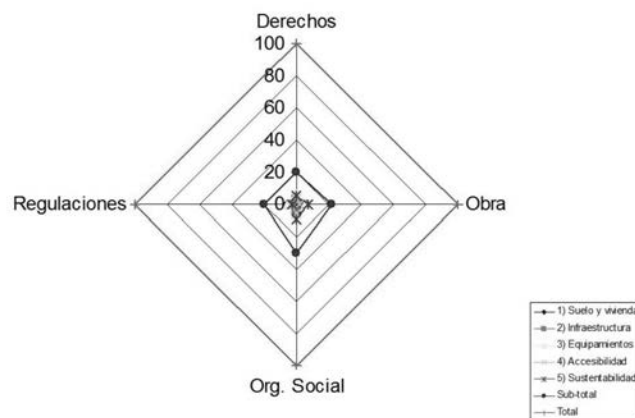
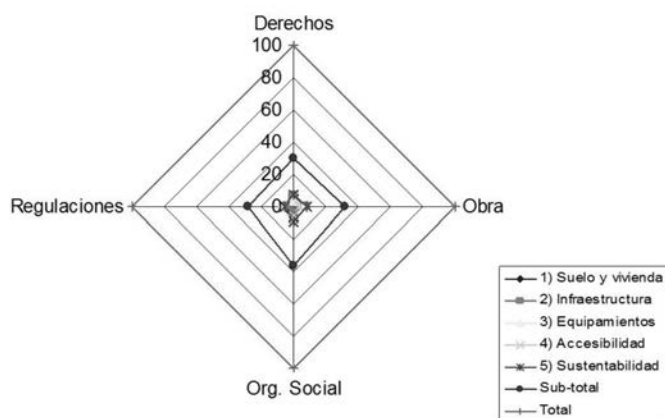
Tabla de indicadores e imagen del barrio San Carlos.

Categoría	Luján	
	Varela	Resto
Cantidad de hogares	1.201	30.517
Cantidad de viviendas	1.159	29.780
Cantidad de personas	4.268	89.724
Superficie (Hectáreas)	1.067	14.954
Densidades (Hogares/Vivienda)	1,04	1,02
Densidades (Personas/Hogares)	3,55	2,94
Densidades (Personas/Viviendas)	3,68	3,01
Densidades (Viviendas/Ha)	4	6
Densidades (Personas/Ha)	66	7



**FIGURA 25**

Tabla e imagen del barrio Padre Varela en Luján.



**FIGURA 24**

Aplicación de la "Brújula" al barrio San Carlos (Moreno).

**FIGURA 26**

La "Brújula" del barrio Padre Varela en Luján.

**FIGURA 27**

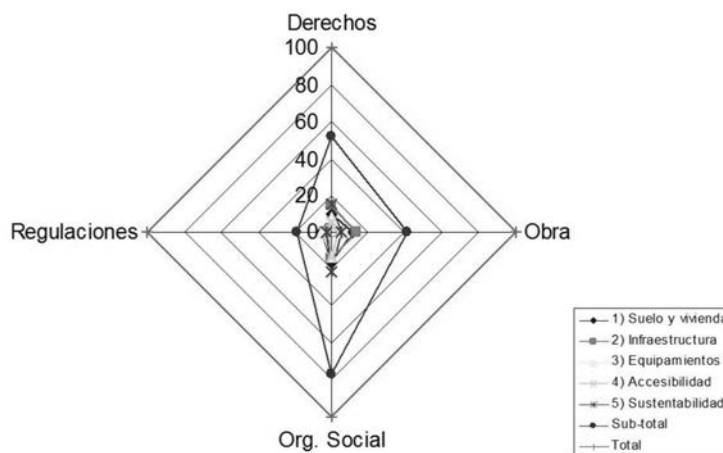
Tabla e imagen del barrio Los Pinos en Escobar.

Sup. de asentamiento	59.960 m2 aprox. (5.996 ha)
Cantidad de familias	250
Líneas de colectivo	2 (1.000m)
Tren interurbano	1 (1.000m)
Distancia a centro urbano	5000m
Distancia a avenida	1000m
Educación primaria	1000m
Educación secundaria	1000m
Densidad actual	180 hab/hec aprox.
Densidad por ordenanza	130 hab/hec
Clinicas privadas	2
Hospitales públicos	1 en construcción a 30 cuadras aprox.



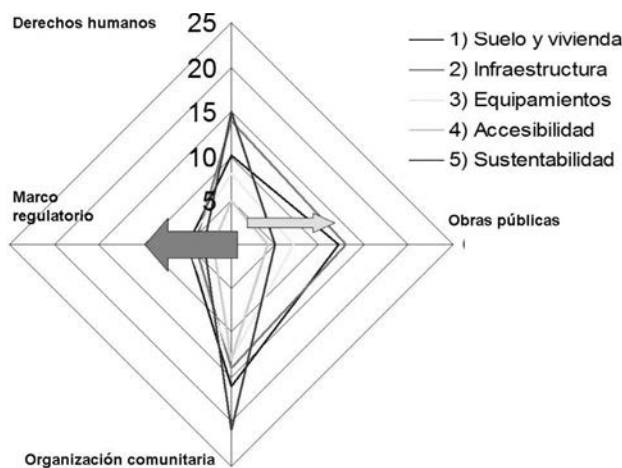
**FIGURA 28**

La "Brújula" de Los Pinos en Escobar.



**FIGURA 29**

Detalle de variables que componen la "Brújula" en Escobar.



Villa Zagala constituye un área de recepción de población erradicada de otras zonas más rentables de la ciudad de Buenos Aires. El análisis de la "Brújula" (figura 22) presenta fuerte inversión en vivienda, pero escasa en otras obras públicas como cloacas (alcanzando solo 40 puntos). El nivel de regulación es bajo, priorizando exclusivamente el uso industrial, sin tener en cuenta el residencial, a pesar de los importantes números de población residente en la zona (medido en 40 puntos). La organización social tiende a ser también

baja (40), fragmentada entre distintos grupos socio-habitacionales. Como resultado de todo esto el nivel de cumplimiento de derechos es escaso (40) con dificultades serias de mejoramiento a causa de la falta de suelos urbanos y enfrentamiento entre vecinos.

El caso del barrio San Carlos en el municipio de Moreno es particular de un área periurbana de características cuasi rurales (figura 23).

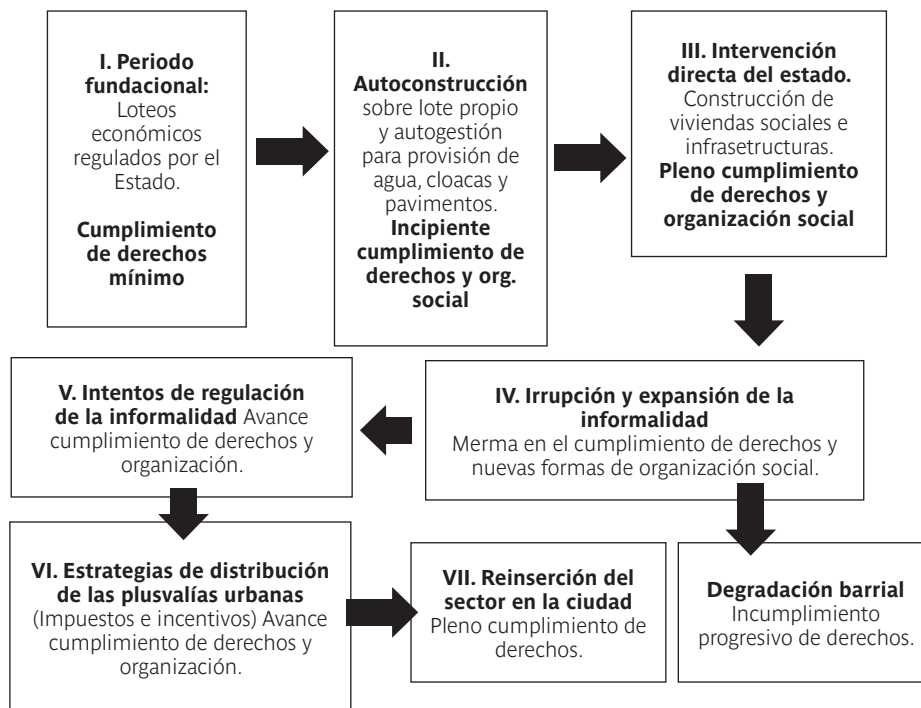
**FIGURA 30**

Etapas evolución barrios representados por la "Brújula".



**FIGURA 31**

Secuencia de evolución histórica.



La aplicación del método de la "Brújula" (figura 24) plantea un bajo nivel de realización de obras (30), bajo pero incipiente nivel de organización social (36), y bajo nivel de regulación (20). Como corolario puede advertirse un escaso cumplimiento de derechos (30).

El caso del barrio Padre Varela, en Lujan representa la extrema periferia metropolitana, casi rural (figura 17).

La aplicación de la "Brújula" al caso (figura 25) presenta un nivel incipiente de organización social (30), limitada realización de obras publicas, (22), bajo nivel

de regulación urbana (20), y bajo nivel de cumplimiento de derechos (18).

El último caso considerado es el barrio "Los Pinos" en Escobar, un asentamiento informal con alta predominancia de inmigrantes provenientes de países vecinos. Una caracterización general del barrio (figura 26) presenta un sector con grandes deficiencias y riesgos ambientales relacionado con su proximidad a un arroyo que somete a los vecinos a permanentes problemas de inundación.

La aplicación de la “Brújula” (figura 27) al caso de estudio arroja los resultados de una enorme organización social (80), un cumplimiento medio de derechos (50), un incipiente proceso de realización de obras (40) (realizada predominantemente por auto gestión) y un muy bajo nivel de regulación (10) dado principalmente por tratarse de un barrio informal, que no tiene asegurada la tenencia del suelo.

A su vez, un análisis más pormenorizado de las variables de la “Brújula” (figura 28) permite dirimir en qué medida distintos factores están incidiendo en el cuadro de situación general. En el diagrama puede reconocerse que se ha realizado avances importantes en infraestructura, sobre todo a partir de la gestión de obras realizadas por los propios vecinos y la accesibilidad es el factor más limitante. Por otra parte, a nivel de marco regulatorio no se cuenta con normas mínimas, lo cual motivó que los vecinos se auto-organizaran al respecto estableciendo un código de convivencia que regula hasta donde puede construir cada uno sin afectar las condiciones de habitabilidad de las familias.

## **2.9. LOS DESAFÍOS DEL PLANIFICAR PARA EL CUMPLIMIENTO PROGRESIVO DE DERECHOS HUMANOS**

El desarrollo metodológico presentado y la aplicación a distintos casos ponen en evidencia el enorme desafío de planificar territorios a partir de una lógica de cumplimiento progresivo de derechos humanos, en lugar de la captación de plusvalías de suelo como ha sido históricamente la planificación del desarrollo de las ciudades.

El análisis de la evolución histórica de los casos estudiados puede clasificarse en cuatro etapas fundamentales (figura 29). Una primera etapa, denominada como fundacional, en la que el barrio se lotea y la gente con su propio esfuerzo levanta sus viviendas y se autoabastece solidariamente de servicios básicos como agua, energía y a veces también saneamiento. Esta etapa aunque posee cumplimiento de derechos muy básicos, posee proporcionalmente un nivel de organización social incipiente, fundamento para el desarrollo posterior del barrio, niveles de reglas de convivencia básica entre vecinos que servirá a futuro para definir normativas y códigos, y un nivel de obras públicas muy rudimentarios, realizado por los propios vecinos, pero que servirá para realizar obras más sofisticadas en el futuro.

La segunda etapa, caracterizada en este estudio como de desarrollo barrial, representa cuando la gente por auto-gestión o coordinación con el municipio realiza obras más sofisticadas como las redes de cloacas, el pavimento, etc., superando las instancias primitivas de letrinas y calles de tierra. Esta instancia demanda niveles de organización social más sofisticados como sociedades de fomento, cooperativas y otras formas

de asociación que permite mayores niveles de cumplimiento de derechos, aunque no plenos.

La tercera instancia es de intervención del estado, quien construye vivienda social en barrios de clase media y media baja, a veces para alojar población erradicada de otras áreas más rentables, y otras veces para apoyar procesos de intervención en asentamientos informales de la zona. El resultado es el cumplimiento de derechos casi total, ya que los vecinos disponen de todas las obras y regulaciones necesarias, pero transfiriendo la organización social al municipio, consorcios y estructuras creadas por el propio estado para la administración del territorio. Aunque esta instancia es ideal, ocurre generalmente y ha sido documentada en la investigación realizada que estos barrios por cuestiones sociales rápidamente reproducen asentamientos informales en sus zonas aledañas, resultado de la disponibilidad de servicios que atrae sectores pobres a ocupar terrenos vacantes, alentado también por grupos que lucran con la ocupación y posterior regularización de terrenos. De esta manera, la cuarta etapa, denominada como de irrupción y expansión de la informalidad se caracteriza por la insuficiencia de los servicios, con lo cual el nivel de cumplimiento de derechos cae abruptamente, surgiendo otras formas de organización social, mayoritariamente asociadas a la informalidad en sus distintas formas, casas tomadas, villas y asentamientos informales. Estas nuevas formas frecuentemente desembocan en conflictos agudos entre vecinos, que muchas veces se manifiestan en violencia, segregación y fragmentación.

Este recorrido por las historias barriales llevan a una secuencia (figura 30) de evolución histórica que partiendo de un período fundacional, con cumplimiento de derechos mínimos, va evolucionando a incipientes cumplimiento de derechos y organización social a través de la auto-construcción y la intervención del estado logrando en un período muy efímero el pleno cumplimiento de derechos. La irrupción de la informalidad y la correspondiente merma en el cumplimiento de derechos y surgimiento de nuevas formas de organización social puede derivar en un proceso de degradación del barrio, con un incumplimiento progresivo de derechos que se manifiesta en conflictos y precariedad habitacional cada vez más pronunciada. O por el contrario, en otros casos se producen intentos de regularización de la informalidad con avances parciales en el cumplimiento de derechos y organización social, seguido por una estrategia de distribución de las plusvalías urbanas, a través de impuestos e incentivos diversos. Idealmente, estas estrategias llevan a avances en el cumplimiento de derechos y organización. En resultado último es la reinserción del sector en la ciudad, con el pleno cumplimiento de derechos.

Esta caracterización de barrios y de su evolución histórica a partir de la “Brújula” invita a reflexionar en las formas de intervención en los mismos asegurando



a partir del equilibrio entre obras públicas, regulaciones y organización social, el avance sostenido en el tiempo e incluyente de los diferentes tipos de vecinos, en dirección al pleno cumplimiento de derechos.

A la luz del ejercicio de la “Brújula” muchísimas operaciones inmobiliarias que suelen ser promovidas como exitosas desde el punto de vista del proyecto urbano y buenas prácticas habitacionales, tienen impactos altamente negativos desde el punto de vista del cumplimiento de derechos humanos, marco teórico desde el cual este trabajo ha buscado proveer de una herramienta práctica de planificación territorial.

# TERCERA PARTE

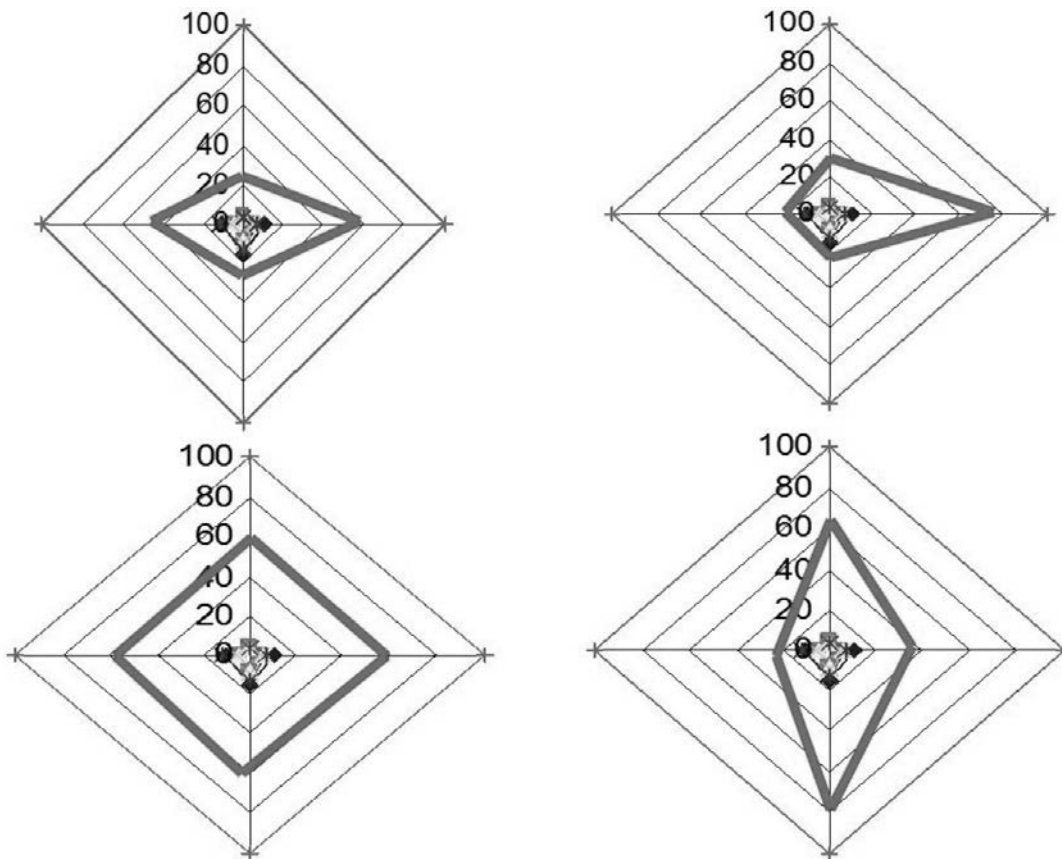
## **DISTINTAS ESCALAS DE APLICACIÓN DEL MÉTODO CON EJEMPLOS**

### **3.1. PERFILES BARRIALES: EL CASO DE LA METRÓPOLI DE BUENOS AIRES**

La aplicación sistemática del instrumento en barrios segregados de la metrópoli de Buenos Aires permite una caracterización surgida a partir de la propia visión de sus habitantes que sirve para definir perfiles de intervención. Como se mencionara en el capítulo anterior, el análisis comparativo de perfiles barriales constituye una actividad académica muy importante para determinar fortalezas y debilidades de cada sector urbano para implementar políticas públicas que conduzcan a su transformación positiva y desarrollo. La figura 22 presenta una síntesis de los casos de barrios presentados antes que sirven para caracterizar sus respectivos perfiles. Por una parte el barrio “dormitorio” con muy poco cumplimiento de derechos y poca organización social, pero con mucha obra pública, típicamente complejos habitacionales de vivienda, pero paradójicamente y a pesar de los enormes costos de las obras, poco regulados en términos urbanísticos lo cual lleva a que se alojen actividades industriales y de depósitos, produciendo la degradación generalizada de la zona. Por otra parte. El barrio obrero, en el cual aunque al igual que el anterior tiene un carácter de “dormitorio” tiende a tener mayor regulación urbana, lo cual implica mayor construcción de viviendas, pero muchas veces asociado principalmente a la informalidad. Tiene también poco cumplimiento de derechos y poca organización social. Los otros dos casos, pueden sintetizarse

como un barrio “pro-activo”, abajo ya la derecha, de alta organización social que lleva adelante obras públicas pero carece de regulaciones, alcanzando buenos niveles de cumplimiento de derechos. Finalmente, abajo a la izquierda, puede advertirse un “barrio equilibrado” con sus cuatro dimensiones de análisis proporcionales.

El caso de Escobar es paradigmático de la búsqueda de un grupo de vecinos por mejorar sus condiciones de hábitat a través de la auto-gestión. En este sentido, vale la pena señalar que la metodología de la “Brújula” funcionó como un medio de orientación de prioridades, indicando el camino a seguir en el auto-mejoramiento de su hábitat. Este camino condujo a que en un determinado momento se avanzara en la metodología planteando una instancia de “participación”, en la que se convocó a los vecinos de los asentamientos en general, invitándolos a discutir una estrategia colectiva y coordinada de mejoramiento, y a la municipalidad para asumir una serie de compromisos en cuestiones claves, tales como la mejor regulación del desarrollo urbano y la generación de suelo para la producción de hábitat social. El barrio “los Pinos” en donde se aplicó primeramente la metodología, se caracteriza por encontrarse aislado en una zona periurbana en condiciones de informalidad.



**FIGURA 32**

Perfiles de barrios caracterizados a partir del diagnóstico de la "Brújula".

### 3.2. PLANEAMIENTO URBANO PARTICIPATIVO: EL CASO DE LUJÁN

En el caso del municipio de Luján se dio una experiencia virtuosa de expansión de la aplicación de la "Brújula" a nivel barrial, a su expansión a nivel urbano. El desafío consistió en someter a discusión participativa el código de ordenamiento urbano, de modo de descubrir a través de la herramienta la opinión de vecinos y funcionarios de modo de extraer del ejercicio resultados concluyentes para decidir estrategias de planificación a nivel del municipio, el cual incluye aproximadamente un 30% de su superficie urbana y 70% rural.

La revisión arroja una cantidad de observaciones de distintos sectores, obtenidas a partir de encuestas y entrevistas, mas objeciones que surgen del diagnostico de situación realizado, analizando a partir del método de la "Brújula" aplicado a distintos sectores urbanos, periurbanos y rurales, que señalan responsabilidades incumplidas del estado en sus distintos niveles. Tales objeciones han sido organizadas en 7 ejes temáticos:

1. Desarrollo urbano y vivienda: La expansión urbana propuesta por el COU tiende a la conurbación (unión) de la ciudad de Luján con sus localidades y la metrópoli de Buenos Aires en varias zonas. Faltan estímulos a la producción de vivienda social.
2. Protección ambiental: Zonificación que ayude a reducir el fenómeno de las inundaciones y proteger mejor los recursos naturales (suelo y agua)
3. Preservación patrimonial: Normas en forma consistente la preservación del patrimonio poniéndolo en valor a través de premios.
4. Producción: Redimensionar superficies asignadas a parques industriales promoviendo su densificación en lugar de su extensión, promover con la norma nuevas formas de actividades agro-industriales y el turismo.
5. Equipamientos: Redimensionamiento de centro comerciales. Preocupa el desplazamiento de la actividad comercial local del centro reemplazada por grandes marcas. Se demanda mayor equipamiento de salud y educación en localidades. Rever ubicación terminal de ómnibus.
6. Participación: Se propone crear una comisión asesora integrada por vecinos destacados en conocimientos específicos para asesorar al HCD en la actualización de la norma, estructurando un proceso participativo periódico de actualización y evaluación acompañado del desarrollo de un plan estratégico

7. Uso de normas complementarias: Se pide que otras normas sean explicitadas en el texto de la norma de modo de establecer reglas claras y transparentes evitando discrecionalidades en el desarrollo de proyectos impulsados por distintos actores.

En cada uno de estos ejes temáticos se enuncian objeciones específicas de las cuales pueden extraerse principios de para establecer reglas de ordenamiento territorial. A partir de dichos principios se plantea la necesidad de incorporar enmiendas a la redacción actual del COU, recomendando alternativas. En general se detectan inconsistencias en el diseño de las normas y una exageración en las superficies asignadas a los distintos usos de suelo, creando situaciones de contradicción entre los objetivos perseguidos de control de la expansión urbano, manteniendo la autonomía del municipio respecto al área metropolitana y entre sus propias localidades y la zonificación impuesta que promueve la urbanización. Ante la inexistencia de un Plan Estratégico, se plantea la aprobación de una norma que destrabe la situación actual, modificando estratégicamente los límites a la urbanización, hasta elaborar un nuevo Plan Estratégico que contenga información actualizada. Complementariamente a este informe se han trabajado propuestas y recomendaciones juntamente con actores directamente afectados.

La aplicación de la metodología de la “Brújula” fue realizada a tres zonas consideradas preliminarmente (figura 23) y en función de los datos extraídos de los censos, como homogéneas:

- a) El área central de la ciudad, servida por redes de infraestructura y con tenencia de suelo segura (predominantemente propietarios)
- b) Las áreas periurbanas, en las que se destaca la ausencia de servicios urbanos básicos y con tenencia precaria de suelo
- c) Las localidades en las que se verifica una situación mixta urbana-rural, pero con una fuerte presencia de la temática del desarrollo regional y las grandes infraestructuras.

La figura 24 presenta el análisis comparativo del diagrama “brújula” obtenido en cada caso, facilitando la discusión participativa expeditiva sobre problemas y oportunidades en cada caso. Los barrios urbanos se destacan por un alto nivel de cumplimiento de derechos, y una relativamente alto nivel de organización social, al disponer de instituciones encargadas de responder a las diversas necesidades satisfechas. El nivel de obras y regulaciones es igualmente considerable. Esta situación contrasta con la situación de los barrios periurbanos que aunque físicamente se encuentran próximos viven una situación social e infraestructural muy deficitaria. El nivel de cumplimiento de derechos

alcanza mínimamente un 20%, notablemente con un bajo nivel de organización social, explicable solamente ante la atomización y superposición de esfuerzos en los barrios populares. Los niveles de obras públicas y regulación son prácticamente inexistentes explicando en buena medida las malas condiciones de vida en dichos sectores. En tercer lugar se destacan las localidades, que aunque alcanzan niveles de derechos y organización superiores, la ausencia de obras y regulaciones, las posiciona en un nivel de precariedad que advierten sobre la posibilidad de empeoramiento de sus condiciones de vida a futuro.

Entre las causas surgidas que explican el diagnóstico en el ejercicio participativo, se destacan, la falta de saneamiento a nivel general, para las tres tipologías, como un factor estructural de la limitación para el crecimiento urbano. Igualmente las inundaciones, las cuales si bien afectan especialmente a ciertos barrios, termina inmovilizando a la ciudad y localidades en su conjunto. La caída del desarrollo rural, condicionando las posibilidades de empleo y progreso del conjunto de la población es el otro factor estructural. A nivel de la organización social influye particularmente la cuestión de la ausencia de equipamientos sociales. La incidencia del COU en todos estos factores es central al ser la norma responsable de asignar usos de suelo y regular la densidad. Se observa que la baja densidad en la periferia es un impedimento a encontrar soluciones económicamente viables a la provisión de servicios, especialmente la provisión de cloacas.

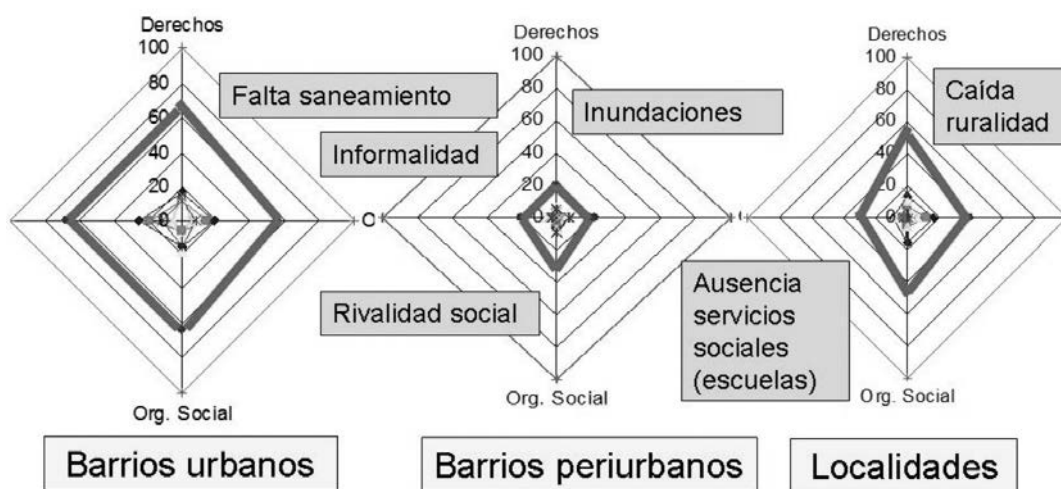
### **3.3. PLAN DE DESARROLLO RURAL: LOS CASOS DE LAS REGIONES DE CAUCA Y NARIÑO (COLOMBIA)**

- La metodología ha sido aplicada también en el contexto de proyectos de desarrollo rural. Los casos de las regiones de Cauca y Nariño, en Colombia, son relevantes por tratarse de zonas que presentan conflictos muy complejos tanto en lo social, lo económico, lo político y lo ambiental, y cuestiones muy específicas. La figura 25 presenta brevemente las condicionantes del municipio de Nariño, en Colombia, que se caracteriza por una mayoritaria población rural (60%) sobre una población urbana distribuida entre distintos núcleos urbanos. La región presenta signos de postergación histórica con sectores poblaciones tales como nativos y afrodescendientes con indicadores de pobreza muy marcados.

- La aplicación del método en el contexto rural y particularmente colombiano significó un esfuerzo en adaptar los indicadores a las particularidades del país y del contexto rural. Por un lado, esto significó interpretar territorios complejos: La necesidad de una metodología expeditiva que sirva para sustentar un proceso participativo (comunidad como generador de información y propuestas). El escenario de pos-conflicto implica por una parte la presencia de títulos colectivos y resti-



**FIGURA 33**  
Imágenes típicas de las tres zonas consideradas.



**FIGURA 34**  
Comparación de diagnóstico entre áreas urbanas centrales, periurbano y localidades.

tución de tierras, como asimismo el reconocimiento de conflictos entre grupos poblacionales (mecanismos de resolución). La “Brújula” y las distintas instancias que genera en este contexto, procura la Identificación y promoción de sinergias entre el sector público, privado, comunidad. En este caso particular en el que se reconocen problemas estructurales de pobreza rural, se incorpora la visión de la creación de cooperativas, identificación de condiciones de la tierra. También se reajusta el concepto de “sustentabilidad” a la cuestión de la “Productividad”, considerando cuestiones específicas de sistemas de riego, condiciones para la comercialización de productos, combinadamente con los indicadores de accesibilidad y conectividad, ya considerados en el método.

Una cuestión importante en este caso en particular significó la revisión de la normativa denominada como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En Colombia la aplicación de POT son de carácter legal y los municipios están obligados a hacerlos. Pero su incidencia en la realidad tiende a ser escasa. En este sentido se concibió a la metodología de la “Brújula” como un medio de resignificación y facilitación del POT, y no como una instancia totalmente separada cuyo desarrollo no se realmente un ejercicio de planeamiento concreto del territorio. La aplicación de la metodología, al desagregar datos claves para los propios habitantes constituye la base para futuros proyectos, identificación de prioridades, actores, etc. El ideal final de la aplicación del instrumento es una comunidad organizada y sensibilizada





Municipio de la Cruz. Nariño	
	22052 (2003)
Población:	17942 (2010)
Urbano	40%
Rural	60%
Porcentaje NBI rural	89%
Porcentaje NBI urbano	
Superficie:	235Km2

**FIGURA 35**

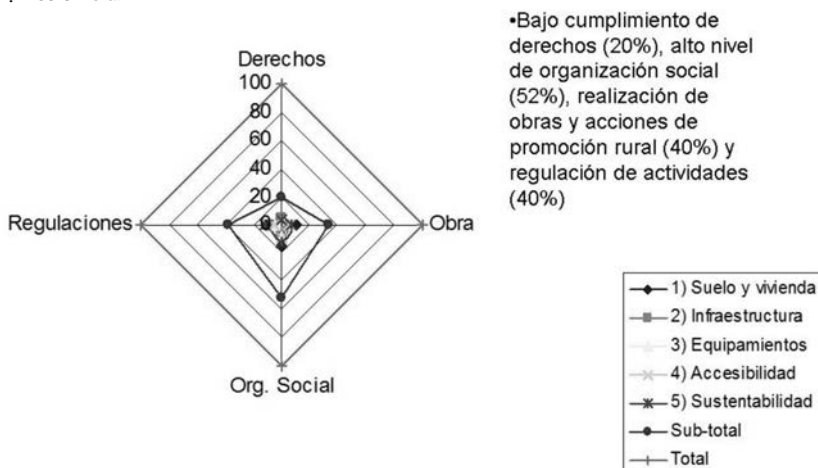
Caracterización del departamento de Nariño en Colombia.

respecto a la necesidad de contar con un documento que exprese un plan territorial que incorpore sus necesidades y prioridades sociales.

Un municipio en particular fue objeto de aplicación de la metodología (figura 26), procurando desentrañar a partir del ejercicio, señalando bajo cumplimiento de derechos (20%), relativamente alto nivel de organización social (52%), realización de obras y acciones de promoción rural (40%) y regulación de actividades (40%). Notablemente, a pesar de indicadores positivos en término de obras, regulaciones y organización social, el nivel de cumplimiento de derechos es bajo. Esto indica la presencia de factores que deben ponderarse separadamente para eliminar factores de distorsión de la información. Al respecto surgió la cuestión del indicador de convivencia entre comunidades, que en el contexto rural fuera redefinido de modo de sondear realmente en que medida los conflictos entre grupos no constituye el factor clave para explicar las malas condiciones de vida de la población expresado por el incumplimiento de derechos humanos elementales como acceso a la vivienda y el suelo, como asimismo a medios de subsistencia y desarrollo.

**FIGURA 36**

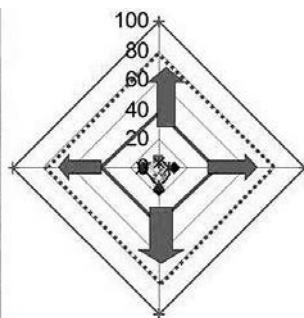
La "Brújula" rural en Colombia.



### 3.4. PROYECCIÓN DE NUEVOS ASENTAMIENTOS HUMANOS O LA EXPANSIÓN DE NÚCLEOS EXISTENTES: LOS CENTROS COMUNITARIOS EN PATAGONIA

Otra aplicación del método es la planificación de la expansión habitacional de núcleos urbanos existentes, o directamente la planificación de nuevos asentamientos humanos. Esta es una demanda cada vez más creciente para la metodología, dado que desde distintos gobiernos se está pensando en estrategias para fomentar el equilibrio demográfico en distintos países a partir de "ciudades satélites" de las principales capitales y apoyo al sistema de ciudades a través de la creación de nuevos asentamientos o políticas de promoción de la expansión planificada de determinadas ciudades. En este contexto, la metodología provee en este caso elementos útiles para proyectar tendencias a futuro de crecimiento o imaginar las necesidades que tendrá una comunidad imaginaria en un cierto territorio. Al respecto, la metodología por basarse en indicadores cuantitativos y cualitativos, provee una base de proyecto para imaginar las necesidades de distintos grupos sociales, en un determinado marco cultural, dentro de una geografía en particular. Por ejemplo, en un contexto muy específico como el de la Patagonia, en la Argentina, cuyo árido suelo y condiciones climáticas rigurosas plantea limitaciones muy importantes al asentamiento humano.

Un ejercicio llevado a cabo fue proyectar a partir de la experiencia de proyectación de centros comunitarios rurales que han servido en las últimas décadas como nodos de sustento de la población de su entorno, en general rural y de muy bajos ingresos. La figura 27 presenta una imagen de un paisaje patagónico en el que se destaca la presencia de un centro comunitario que sirve de base al desarrollo de un grupo creciente de poblaciones rurales. Dicho centro funciona como una escuela que se encuentra emplazado en territorio de una comunidad Mapuche. La aglomeración de los egresados de esa escuela que agrupa tanto a pobladores de dicha comunidad como así también criollos, o descendientes de españoles, otros extranjeros y habitantes originarios, constituye un recurso demográfico importante para el desarrollo de la localidad. Siendo egresados de la escuela constituyen una comunidad organizada y esta es la base para proyectar su futuro en término de hábitat construido. En este ejercicio, la "Brújula" sirve para proyectar las necesidades futuras de esta comunidad trabajando con sus pioneros, en este caso, los egresados de la escuela, sus proyectos y visión de sustentabilidad a la que se están dirigiendo. Por supuesto que en este ejercicio caben también las miradas más técnicas, incluyendo potenciales como el turismo y otras actividades posibles en la región, en general reservada para especialistas, pero justamente este es uno de los aportes que el ejercicio de la "Brújula" proporciona al facilitar el diálogo entre actores



**FIGURA 37**

Imagen de un paisaje patagónico con centro comunitario y el cálculo de necesidades de la población considerando las tendencias actuales de crecimiento.

sociales que normalmente no trabajan juntos como el sector público, el privado y las comunidades.

La “Brujula” en este caso permitió demostrar que una comunidad rural como esta, teniendo una situación de equilibrio entre el cumplimiento de derechos, aunque bajo por distintas privaciones, cuenta con un nivel de organización social que la lleva a la producción de obras y desarrollo de regulaciones que permite planear un crecimiento sustentable. Las propuestas desarrolladas para su crecimiento basado en una agenda de cumplimiento progresivo de derechos humanos son muy importantes ya que establecen el marco adecuado para planear nuevos enfoques de guiar el crecimiento de los asentamientos humanos, abandonando la tradición de dejar este a su evolución espontánea.

### 3.5. HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN: PROYECTOS HUMANITARIOS EN ÁFRICA Y ORIENTE MEDIO

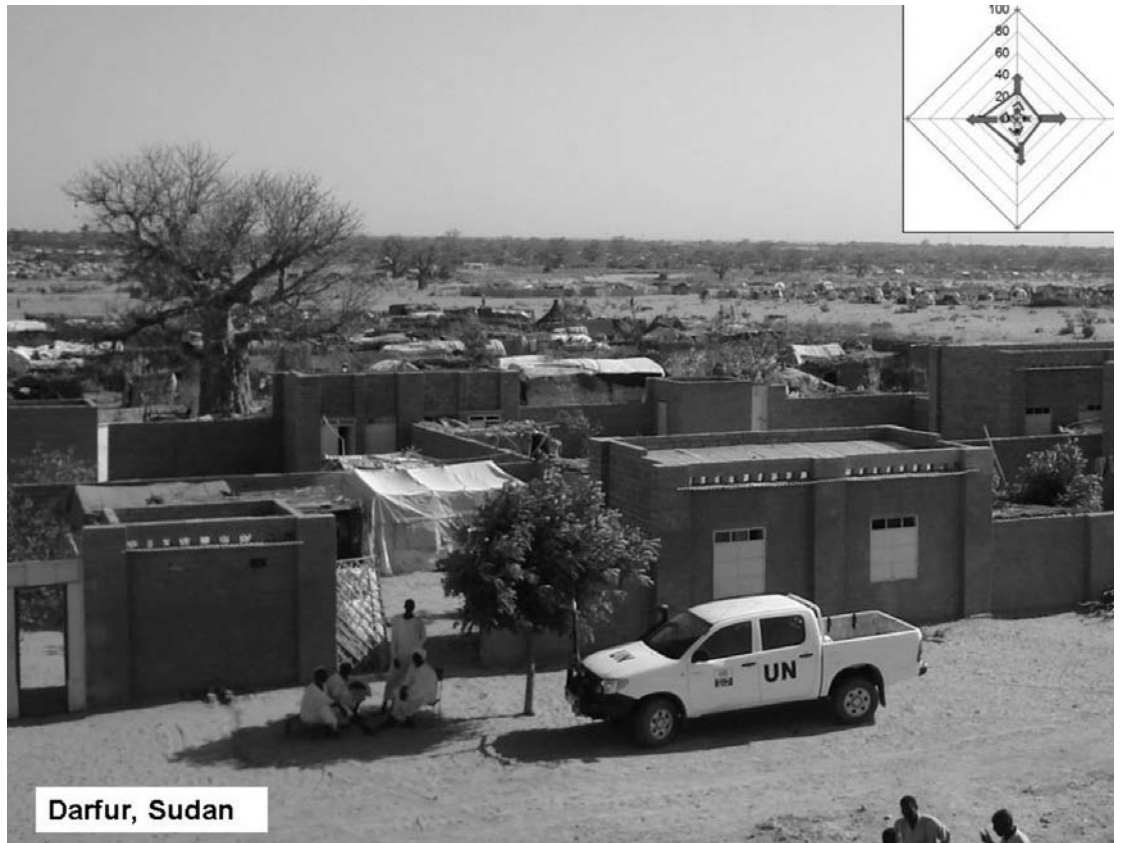
Finalmente, la aplicación de la “Brújula” como instrumento de evaluación de proyectos ya realizados (evaluación ex post) permite al instrumento una capacidad de discernir que aspectos concretos han servido para lograr conseguir los objetivos específicos para los que se realizaran las intervenciones, que otros impactos ha producido el proyecto y en función de ello cómo debería introducirse reorientaciones o mejoramientos del proyecto para optimizar sus resultados. Si bien se han realizado varios casos de evaluación utilizando la metodología, se ejemplifica en este caso, el proyecto de construcción de viviendas e infraestructuras realizado

en Darfur, al oeste de Sudán, en el marco de un proyecto realizado por UN Habitat en el marco de la ayuda que diferentes agencias de las Naciones Unidas provee a comunidades vulnerables como el caso de refugiados y desplazados internos.

En este caso particular (figura 28), la aplicación del instrumento permitió caracterizar una situación inicial, antes del proyecto, caracterizado por muy bajos niveles de cumplimiento de derechos, bajo nivel de organización social, típico de comunidades desplazadas, totalmente desorganizadas y en un estado de gran estrés, bajo nivel de obras, ya que carecían de cuestiones esenciales como agua y un techo, y bajo nivel de regulación, ya que no existía prácticamente ninguna forma que regule las dimensiones que correspondían a cada uno en el campo de refugiados donde vivían ya que su llegada al mismo había ocurrido sin intervención de ninguna agencia de Naciones Unidas ni del gobierno, y había por ende sido consecuencia de la acción espontánea de los propios desplazados. La realización del proyecto que incluyó por una parte una delimitación de parcelas para las familias de desplazados que voluntariamente adhirieron a re-localizarse voluntariamente desde el campo, con un estricto marco regulatorio de reconocimiento de derechos sobre la tenencia de suelo, algo muy importante en el contexto de Darfur donde la raíz del problema interétnico está relacionado precisamente con la posesión y legalización de la propiedad del suelo entre distintos actores, constituyó un poderoso incentivo para el éxito del proyecto. Se añade además la introducción de una tecnología de producción de bloques de suelo-cemento como un ele-

**FIGURA 38**

Aplicación al contexto de post-crisis humanitaria (Darfur en Sudán).



mento básico para la auto-construcción de viviendas y producción de ciertos insumos importantes para la actividad económica de la región, como silos para el guardado de granos, galpones, talleres, como asimismo servicios sociales como escuelas, centros de salud, etc. Como resultado, la metodología permitió cuantificar los avances en término de cumplimiento de derechos globalmente, cuestión clave para evaluar el aporte de un determinado proyecto humanitario en el contexto de una región frágil, como asimismo, los avances y retrocesos ocurridos en términos de organización social, muy importante en este caso al lograr estabilizar y estructurar una comunidad altamente vulnerable para encontrar caminos apropiados para la auto-satisfacción de sus necesidades. Los aportes en término de regulación, proveyendo claves para guiar los planes de ordenamiento territorial para la región, constituye otro aspecto fundamental suministrado por la evaluación realizada. Cabe recordar que una cuestión esencial de evaluación es medir realmente el impacto del proyecto en su contexto general de emergencia humanitaria y en que medida sus resultados permiten avanzar en dirección a la “recuperación temprana” (early recovery) de la región, permitiendo salir de la situación de crisis humanitaria, recibiendo la atención de actores internacionales como las agencias de las Naciones Unidas, proveyendo recursos esenciales para “salvar vidas” pero engendrando asimismo problemas de dependencia muy difíciles de erradicar a futuro.



# A MODO DE COLOFÓN

Las tres secciones de este manual operativo buscan contribuir a un mismo objetivo: Explicar cómo aplicar la metodología en distintos contextos y escalas. En dicho objetivo se entremezclan por momentos cuestiones urbanas con rurales, principios de desarrollo regional, ciudades satélites y expansión urbana, con cuestiones de índole académica como la investigación territorial, análisis comparativos de barrios, regiones vulnerables en término de violaciones de derechos humanos elementales, etc. Es importante, por tanto, tener en cuenta estos cambios de contexto importantes en la aplicación del método de modo de no perder de vista su esencia como instrumento de indagación, preparación de diagnósticos y logro de consensos para avanzar en procesos de planificación territorial que involucre muy activamente a la población destinataria. Constituye desde este punto de vista un llamado importante a pensar de otra manera la planificación y desarrollo de comunidades vulnerables en cualquier escala y circunstancia, planteando la hipótesis firme, basada en las evidencias de su aplicación en distintos contextos, que su participación efectiva genera una sinergia de gran relevancia, sustento fundamental de una visión de transformación socio-territorial a largo plazo. En dicho proceso el cambio cultural, de la dependencia a la auto-satisfacción, es fundamental para el éxito de los proyectos generados por el instrumento.

# BIBLIOGRAFÍA

- Arnstein, Sherry, 1969. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July, pp. 216-224.
- Banco Mundial, 1980. Refugios, pobreza y necesidades básicas. Ediciones Baco Mundial.
- Banco Mundial, 1991. Política urbana y desarrollo económico. Ediciones del Banco Mundial.
- Declaración de Vancouver (1976).
- Declaración ciudades milenio (2001).
- Edwards, Brian. 2005. Guía básica de la Sustentabilidad. Editorial Gustavo Gili.
- Hardoy, JE, Mitlin D and Satterthwaite, 2001. Environmental problems in an urbanizing world: Finding solutions for cities in Africa, Asia and Latin America. Earthscan, London.
- Murillo, Fernando, Artese, Díaz, Schweitzer, Snitcofsky y Tabbita, 2013. La "Brújula" de la Planificación urbana-Habitacional. Manual de Orientación de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos. Editorial cuentahílos.
- ONU, 2000. Declaración del milenio.
- ONU, 2000. Objetivos del milenio.
- PNUD, 1991, Cities, poverty and people.
- UN Hábitat-High Commission for Human Rights, 2006. Enabling shelter strategies. Review of experiences from two decades of implementation.
- UNCHS, 1992. Agenda 21. Facilitando mercados de vivienda.
- UNHCHS, 1994, Desarrollo sustentable de asentamientos humanos: implementando la Agenda 21.
- UNHCHS, 1996. La Agenda Hábitat.
- UNHCHS, 1996. Reporte global sobre asentamientos humanos.
- UN Hábitat 200/5/10U. Reporte global de asentamientos humanos. Nairobi.



# TABLAS Y FIGURAS

## LISTA DE TABLAS

- Tabla 1.** Evolución de las políticas habitacionales.
- Tabla 2.** Factores de cumplimiento de derechos/ obligaciones relacionados a obras públicas y marcos regulatorios.
- Tabla 3.** Etapas para la formulación de un plan de acción.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** Los distintos usuarios de la “Brújula”.
- Figura 2.** Aplicaciones diferentes del método.
- Figura 3.** Esquema básico de la “Brújula”.
- Figura 4.** Etapas metodológicas de la “Brújula”.
- Figura 5.** Factores considerados para ponderar los ejes de la “Brújula”.
- Figura 6.** Suelo y vivienda.
- Figura 7.** Infraestructura.
- Figura 8.** Equipamientos.
- Figura 9.** Accesibilidad.
- Figura 10.** Sustentabilidad.
- Figura 11.** Tipologías consideradas de producción socio-habitacional.
- Figura 12.** Caracterización de barrios según la medición de la “Brújula”.
- Figura 13.** Modelo de desarrollo barrial sustentable.
- Figura 14.** Escena alusiva al pacto barrial.
- Figura 15.** La escalera de la participación (Arnstein, 1969).
- Figura 16.** Maqueta de la “Brújula” durante un entrenamiento.
- Figura 17.** Radicación de la “Brújula” en el Museo Udaondo (Luján) dando origen a la Fase III de “Postplán”.

- Figura 18.** Mapa de la metrópoli de Buenos Aires y las áreas de estudio.
- Figura 19.** Tabla de indicadores de Soldati comparado al resto de la ciudad y foto de los complejos habitacionales.
- Figura 20.** Aplicación del ejercicio de la “Brújula” al caso de Soldati.
- Figura 21.** El barrio de Villa Zagala.
- Figura 22.** La “Brújula” de Villa Zagala.
- Figura 23.** Tabla de indicadores e imagen del barrio San Carlos.
- Figura 24.** Aplicación de la “Brújula” al barrio San Carlos (Moreno).
- Figura 25.** Tabla e imagen del barrio Padre Varela en Luján.
- Figura 26.** La “Brújula” del barrio Padre Varela en Luján.
- Figura 26.** La “Brújula” rural en Colombia.
- Figura 27.** Imagen de un paisaje patagónico con centro comunitario y el cálculo de necesidades de la población considerando las tendencias actuales de crecimiento.
- Figura 28.** Aplicación al contexto de post-crisis humanitaria (Darfur en Sudán).



# ANEXOS

## ANEXO 1: MATRIZ BASE DE INDICADORES DE LA “BRÚJULA”

Área temática	Factores considerados	Medio de obtención del dato				
Suelo y vivienda	1.1. Seguridad en la tenencia de suelo	Entrevistas				
	1.2. Cantidad de personas por cuarto (no hacinamiento)	m <sup>2</sup> /habitantes				
	1.3. Vivienda construida con materiales permanentes	Materiales				
	1.4. Vivienda con locales de servicios sanitarios propios	Baño o retrete				
	1.5. Oferta venta y alquiler de vivienda a precios accesibles	Consulta barrio				
Subtotal						
Infraestructura	2.1. Provisión de red de agua potable disponible	Grifo de agua				
	2.2. Servicios sanitarios-pozos disponibles sin contaminación	Cloacas				
	2.3. Disponibilidad de drenajes que eviten inundación	Observación				
	2.4. Conexión de energía (electricidad y gas)	Observación				
	2.5. Conexión servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.	Observación				
Subtotal						
Equipamientos	3.1. Espacios verdes públicos disponibles y mantenidos	Observación				
	3.2. Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias	Observación				
	3.3. Hospitales-centros de salud primaria disponibles	Observación				
	3.4. Cobertura policía, bomberos, templos y DC disponibles	Observación				
	3.5. Servicios de alumbrado, barrido y limpieza disponibles	Observación				
Subtotal						
Accesibilidad	4.1. Pavimentos calzadas disponibles movimiento vehicular	Observación				
	4.2. Aceras circulación peatonal con seguridad vial y refugios	Observación				
	4.3. Transporte público guiado disponible	Tiempos-costo Transp.				
	4.4. Servicios colectivos, taxis y motos disponibles	Tiempos-costo Transp.				
	4.5. Accesibilidad de ambulancias y bomberos	Consulta				
Subtotal						
Sustentabilidad socio.ambiental	5.1. Seguridad alimentaria	Entrevistas				
	5.2. Disponibilidad de trabajo, previsión social y previsión	Entrevistas				
	5.3. Capacidad ahorro expresado en reinversión en el barrio	Entrevistas				
	5.4. Tolerancia y aceptación para la convivencia	Observación entrev.				
	5.5. Iniciativas de reducción de riesgos de desastres	Observación entrev.				
Subtotal						
Total						



## ANEXO 2. GUÍA ORIENTADORA DE PREGUNTAS PARA FACILITAR CAPTACIÓN DE INFORMACIÓN PARA COMPLETAR LA MATRIZ BÁSICA

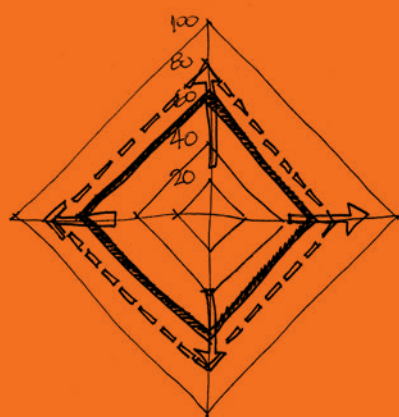
Preguntas orientadoras	Ponderaciones				
	Derechos	Organización social	Obras públicas	Regulaciones	
1. Derecho a la vivienda y el suelo					
1.1.	Seguridad en la tenencia de suelo	¿Tienen seguridad en la tenencia de su suelo?	¿Existe alguna forma de organización que se ocupe de la cuestión de la tenencia del suelo?	¿Se realizaron o están en curso regularizaciones de lotes?	¿Hay leyes que faciliten la regulación expeditiva de suelo?
1.2.	No hacinamiento (cantidad personas por cuarto)	¿Están hacinados?	¿Buscan las familias evitar el problema del hacinamiento?	¿Se están realizando ampliaciones de viviendas con fondos públicos o privados?	¿Hay incentivos a la ampliación de viviendas?
1.3.	Vivienda construida con materiales permanentes	¿De qué materiales es la vivienda?	¿Se ayudan los vecinos para construir viviendas más permanentes?	¿Se están realizando mejoramiento o construcción de viviendas nuevas?	¿Hay incentivos al mejoramiento de las viviendas o construcción de viviendas nuevas?
1.4.	Vivienda con locales de servicios sanitarios propios	¿Tiene baño propio?	¿Comparten el baño entre varias familias?	¿Se construyen nuevos locales sanitarios propios por familia?	¿Hay algún incentivo a construir o mejorar locales sanitarios por familia?
1.5.	Oferta venta y alquiler de vivienda a precios accesibles	¿Hay alquileres baratos?	¿Alguien se ocupa de difundir ofertas de alquileres baratos?	¿Se construyen nuevas viviendas o piezas para alquilar?	¿La casa o pieza de alquiler esta regulado formalmente o por prácticas sociales?
2. Derecho a las infraestructuras					
2.1	Provisión de agua potable disponible	¿Hay agua potable segura suficiente?	¿Hay alguna organización en pro de proveer de agua potable a todos?	¿Se construyen obras de provisión de agua potable?	¿Hay algún organismo y normativa que regula el suministro de agua en forma positiva?
2.2	Servicio sanitarios o pozos disponibles sin contaminación	¿Tiene un pozo negro o red cloacal segura?	¿Se organizan para construir soluciones colectivas a la necesidad de cloacas?	¿Se construyen servicios cloacales nuevos, eficientes y afrontables para los vecinos?	¿Hay normativas que estimulen la construcción de servicios cloacales?
2.3	Disponibilidad de drenajes que eviten inundación	¿Se inundan con frecuencia?	¿Se organizan para limpiar y construir drenajes?	¿Construyen y mantienen a sus drenajes?	Hay alguna normativa que regule las obras necesarias y estímulos a su realización?
2.4	Conexión de energía (electricidad y gas)	¿Tienen gas y electricidad a precios accesibles?	¿Se organizan para conseguir energía?	¿Hay obras de ampliación de redes para abastecer a todos los vecinos?	¿Hay subsidios e incentivos a las empresas para proveer de servicios?
2.5	Conexión servicios de telecomunicaciones, Internet, etc.	¿Acceden a Internet y telefonía?	¿Se ocupan de gestionar servicios de telefonía e Internet?	¿Hay obras de ampliación de redes para abastecer a todos los vecinos?	¿Hay subsidios e incentivos a las empresas para proveer de servicios?
3. Derecho a los equipamientos					
3.1	Espacios verdes públicos disponibles y mantenidos	¿Hay en el barrio espacios verdes donde la gente puede recrearse limpios y seguros?	¿Se organizan para mantener y crear espacios verdes?	¿Se realizan nuevos espacios verdes? ¿Se equipan y mantienen a los existentes?	¿Hay normas que promuevan la creación de espacios verdes mantenimiento de los existentes? ¿Se regula su uso?
3.2	Escuelas pre-escolares, primarias y secundarias	¿Hay escuelas pre-escolares primarias usadas por todos los vecinos en el barrio?	¿Participan en cooperativas de escuelas? ¿Se organizan para mantenerlas?	¿Se construyen escuelas y se mantienen las existentes?	¿Hay leyes que estimulen la creación de escuelas y mantenimiento de las existentes?
3.3	Hospitales y centros de salud de atención primaria disponibles	¿Hay hospitales o centros de atención primaria?	¿Participan en cooperativas de centros de salud? ¿Se organizan para mantenerlas?	¿Se construyen hospitales y centros de salud y se mantienen las existentes?	¿Hay leyes que estimulen la creación de hospitales y centros de salud y mantenimiento de las existentes?

Preguntas orientadoras	Ponderaciones				
	Derechos	Organización social	Obras públicas	Regulaciones	
3.4	Servicios seguridad policial, bomberos, templos y DC disponibles	¿Hay policía, bomberos y defensa civil? ¿Hay algún o templo o espacio religioso?	¿Participan en cooperativas de la policía, bomberos, iglesias y defensa civil?	¿Se construyen puestos policiales, bomberos, y defensa civil y se mantienen las existentes?	¿Hay leyes que estimulen la creación de puestos policiales, bomberos y defensa civil. Lo mantiene?
3.5	Servicios de alumbrado, barrido y limpieza disponibles	¿Hay servicios de alumbrado público, barrido y limpieza?	¿Se organizan para proveer de alumbrado, barrido y limpieza? ¿Cooperan con quienes lo hacen?	¿Se realizan obras de limpieza, barrido y limpieza periódicas?	¿Hay algún marco normativo que estimule la higiene pública e iluminación de espacios públicos?
<b>4. Derecho a la accesibilidad</b>					
4.1	Calzadas disponibles permitiendo movimiento vehicular	¿Hay calles transitables con vehículos?	¿Ayudan al mantenimiento de las calles?	¿Se realizan obras de construcción de calles, puentes, etc. con vehículos con adecuado mantenimiento?	¿Hay normas que reglamenten el trazado de calles y medios de circulación vehicular prohibiendo la ocupación privada?
4.2	Aceras disponibles permitiendo circulación peatonal y ciclística con seguridad vial, iluminadas y limpias	¿Hay aceras para peatones y bicicletas con adecuada seguridad vial?	¿Ayudan al mantenimiento de las aceras? Hay quienes se ocupen de la seguridad vial?	¿Se realizan obras de construcción de aceras y seguridad vial?	¿Está reglamentada la seguridad vial creando incentivos para su cumplimiento?
4.3	Servicio transporte público guiado disponible a precios accesibles	¿Hay transporte público guiado de larga distancia accesible?	¿Hay asociaciones trabajando para la accesibilidad del barrio en trayectos largos?	¿Hay empresas proveyendo servicios de transporte de larga distancia a precios accesibles?	¿Hay estímulos a proveer servicios de transporte de larga distancia (subsidios, etc.)?
4.4	Servicios de colectivos, taxis y motos disponibles	¿Hay servicio de transporte público de corta distancia accesible?	¿Hay oferta de transporte de corta distancia de calidad y bajo precio?	¿Hay grupos de transporte de corta distancia? ¿Son seguros, económicos y de buena calidad?	¿Están regulados formal o informalmente de alguna manera estos servicios?
4.5	Posibilidad de acceso de ambulancias, bomberos, policía y defensa Civil	¿Pueden las ambulancias, policía y defensa civil acceder al barrio en caso de desastre?	¿Hay organizaciones que prevean que puedan acceder las ambulancias, policías y defensa civil al barrio?	¿Se realizan obras para que ambulancias, policía y defensa civil puedan acceder al barrio?	¿Esta regulado el desarrollo del barrio de modo de permitir el acceso de ambulancias, policía y defensa civil al barrio?
<b>5. Sustentabilidad</b>					
5.1.	Seguridad alimentaria disponible	¿La gente se alimenta adecuadamente?	¿Hay organizaciones solidarias como comedores comunitarios u otras formas?	¿Hay programas activos de promoción de la buena alimentación y monitoreo de indicadores de salud?	¿Hay acuerdos entre vecinos para asistir la pobreza extrema y desnutrición? ¿Hay incentivos por parte de las autoridades?
5.2	Disponibilidad de trabajo, ingresos, medios de sustento y previsión social.	¿Hay trabajo disponible en la zona, hay otras formas de generar ingresos, tienen previsión social?	¿Hay cooperativas de trabajo, redes de microemprendedores u otras formas de organización?	¿Hay programas de promoción del empleo y la microempresa que realicen proyectos sin discriminación de ningún grupo?	¿Hay regulaciones que favorezcan el empleo y trabajo local, a través de excepciones impositivas?
5.3	Capacidad de ahorro y re-inversión en mejoras de la vivienda y el barrio	¿Ahorran lo suficiente para pagar mejoras en sus viviendas y su barrio?	¿La gente tiende a reinvertir ahorros en sus viviendas y el barrio? ¿Se organizan de alguna manera?	¿Hay obras realizadas con ahorros de los propios vecinos?	¿Hay estímulos a la reinversión del ahorro en el barrio, o de captación de plusvalías?
5.4	Tolerancia y aceptación entre grupos sociales diferentes	¿Hay tolerancia entre distintos grupos? ¿Hay violencia?	¿Hay grupos que se ocupen de promover el dialogo y tolerancia entre vecinos?	¿Hay obras dirigidas a promover el diálogo, festivales o centros comunitarios?	¿Existen normas de convivencia formalizada o informal?
5.5	Acciones de prevención y reducción de riesgos de contaminación y desastres vigentes	¿Se atienden los problemas de contaminación ambiental y prevenir desastres?	¿Hay organizaciones que trabajen en temas ambientales y de prevención de desastres?	¿Se están realizando obras de atención a la contaminación y prevención de desastres?	¿Hay normas que atiendan cuestiones de contaminación y prevención de desastres?

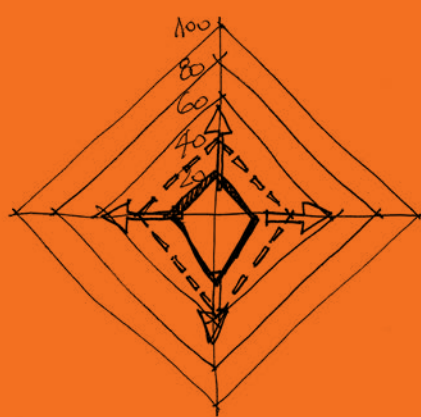


Esta publicación contiene los conceptos principales para aplicar la metodología participativa de diagnóstico y formulación de propuestas de intervención barrial conocida como la "Brújula" de la planificación urbana-habitacional. Dicha metodología surge como resultado de un trabajo de investigación (PICT 07 01758) que aborda los procesos de urbanización y producción de hábitat intentando aportar nuevas herramientas para la gestión municipal, no gubernamental y vecinal, desarrollando diagnósticos expeditivos seguidos de planes de acción sustentados en principios de derechos humanos. La experiencia adquirida a partir de la aplicación del método en proyectos de escala barrial, como fue conce-

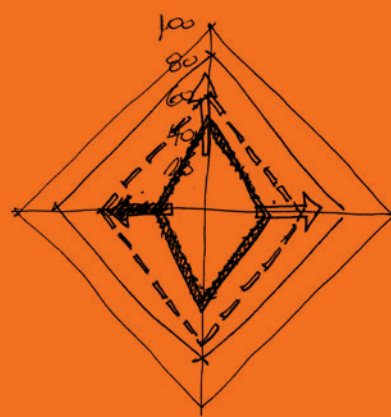
bido inicialmente, a nivel ciudad, incluyendo problemáticas tanto urbanas como rurales, ha aportado nuevos enfoques y desafíos que son recogidos en este trabajo. La publicación ha sido concebida como un manual de procedimiento, que más allá de las particularidades de cada región y contexto social en el que se aplica, provee de guías concretas y prácticas para su aplicación, explicando brevemente cómo generar datos, usar dicha información, expresada tanto en forma numérica como gráfica y cartográfica, generando indicadores que sirvan a funcionarios públicos y vecinos para alcanzar los consensos para llevar adelante acciones claves para revertir los problemas identificados como prioritarios.



Urbano



Peri-Urbano



Rural



**UBA, FADU.**

Universidad de Buenos Aires Facultad de Arquitectura  
Diseño y Urbanismo



**Ediciones IDUS**

Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable

C I H A M . F A D U . U B A