

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA  
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE BARCELONA  
CENTRO DE POLÍTICA DE SUELO Y VALORACIONES

Máster Universitario en Estudios Avanzados en Arquitectura – Barcelona  
Línea de Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica  
Año académico 2015 – 2016

**URBANIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL EN BARRIOS MARGINALES.  
ESTRATEGIAS INTEGRALES CON LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA.**

Autora: María Magnasco – [maria.magnasco@gmail.com](mailto:maria.magnasco@gmail.com)

Directora: Pilar García Almirall

Codirectora: Zaida Muxí Martínez

Barcelona, julio de 2016



## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1:</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>
1.1. RESUMEN .....	3
1.2. INTRODUCCIÓN GENERAL .....	4
1.3. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS .....	12
1.4. METODOLOGÍA.....	13
<b>CAPÍTULO 2:</b>	<b>AMÉRICA LATINA</b>
2.1. LA INFORMALIDAD .....	14
2.2. LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN .....	17
<b>CAPÍTULO 3:</b>	<b>ESPAÑA</b>
3.1. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN CATALUÑA .....	21
3.2. SELECCIÓN DE CASO DE ESTUDIO.....	25
3.3. NOU BARRIS .....	27
3.4. ROQUETES.....	31
3.5. ANÁLISIS .....	39
<b>CAPÍTULO 4:</b>	<b>ARGENTINA</b>
4.1. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES .....	43
4.2. SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN .....	45
4.2. UNIDAD TERRITORIAL DE INCLUSIÓN URBANA COMUNA 8 NORTE .....	48
4.3. ANÁLISIS .....	54
<b>CAPÍTULO 5:</b>	<b>SÍNTESIS</b>
5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	56
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>58</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>61</b>

---

**CAPÍTULO 1:****INTRODUCCIÓN****1.1. RESUMEN**

La rápida expansión de las ciudades Latinoamericanas y su población han superado sistemáticamente la capacidad de los gobiernos de proveer servicios e infraestructura, conduciendo a un incremento de la población en barrios marginales. Los países de la región se encuentran entre los de mayor índice de Gini a nivel mundial. Bajo esta preocupación global, el objetivo que intentan abordar todas las instituciones es el de la mejora de las condiciones de vida de los asentamientos informales.

Existe la necesidad de promover la urbanización y la inclusión social en barrios marginales, ilegales, informales e irregulares; éstos son un territorio constituyente de la ciudad. Para ello, se deben diseñar y coordinar estrategias de integración urbana y social, con una participación central de la ciudadanía. A través de un abordaje integral, buscar favorecer el desarrollo urbano sostenible, y mediante el diseño de una arquitectura física y social, trabajar para construir una ciudad inclusiva.

Esta investigación pretende incidir en este aspecto, por ello se plantea la siguiente hipótesis: *Toda propuesta de regularización de la informalidad exige la implicación y colaboración de todos los agentes. La formulación del proceso se debe abordar con una perspectiva integral, que tome en cuenta la dimensión física, social, institucional y comunitaria.*

Partiendo de la hipótesis planteada, el objetivo principal de esta tesis es: *Investigar y comprender los factores que implican la regularización completa de un asentamiento irregular/informal/ilegal y la integración de sus habitantes a la sociedad formal.*

La metodología de investigación que se implementará en este estudio será de carácter cualitativo. La técnica de recogida de datos que se utilizará es el análisis bibliográfico de normativas, planes, programas e informes referentes al fenómeno de la informalidad, a las políticas de regularización y a sus resultados. La finalidad es comprender e interpretar la realidad social desde la perspectiva de los actores y contextualizar el conocimiento.

En primer lugar, se identificará y definirá el problema de la informalidad: su alcance, origen y causas, y problemas derivados. En segundo lugar, se identificarán los principios que han inspirado las formulaciones de políticas de regularización jurídica, física e integral. En tercer lugar, se investigará qué soluciones se han implementado en el barrio de Roquetes en Barcelona y se evaluarán las políticas, hayan sido exitosas o no. Luego se analizará el trabajo realizado por la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta la actualidad, en concreto en la Unidad Territorial de Inclusión Urbana de la Comuna 8 Norte. Por último, se plantearán las acciones que se deberían tener en cuenta en la Unidad Territorial de Inclusión Urbana de la Comuna 8 Norte a futuro.

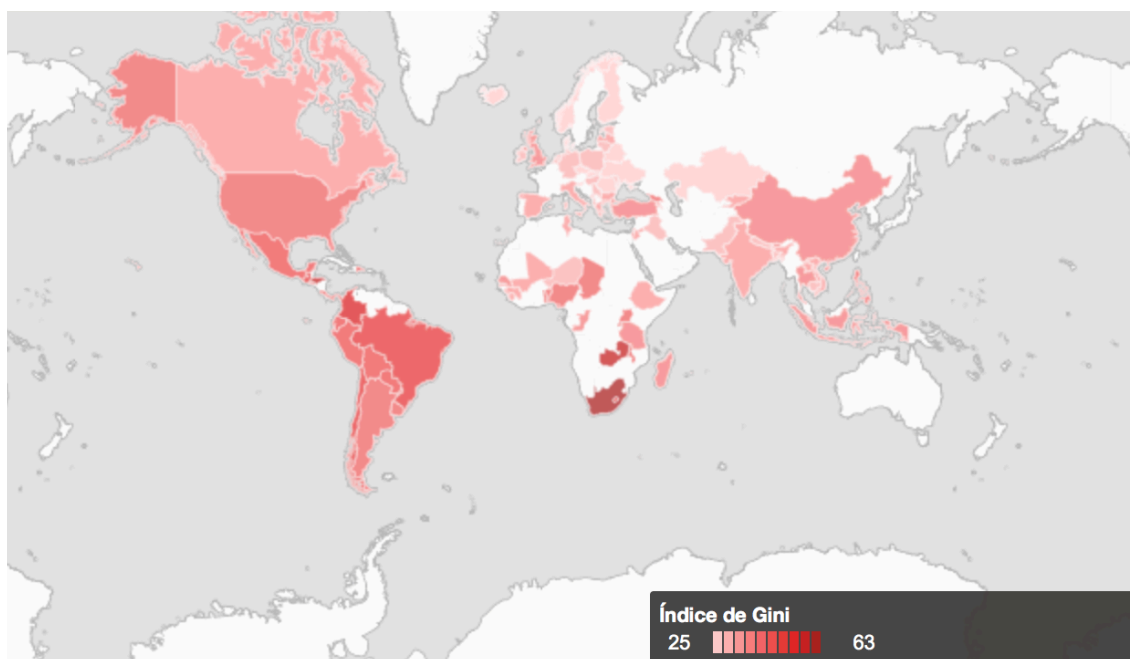
Los resultados obtenidos del análisis expresan que la hipótesis planteada anteriormente es fehaciente. La Ley de Barrios es un ejemplo de integración de la ciudad informal con la ciudad formal, igualando el nivel de servicios e infraestructura, provisionando asistencia social para los grupos más vulnerables e integrando la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto.

## 1.2. INTRODUCCIÓN GENERAL

### ***Antecedentes generales de la informalidad***

La rápida expansión de las ciudades Latinoamericanas y su población han superado sistemáticamente la capacidad de los gobiernos de proveer servicios e infraestructura, conduciendo a un incremento de la población en barrios marginales.

Los países en la región de América Latina y el Caribe se encuentran entre los de mayor índice de Gini<sup>1</sup> a nivel mundial (*Figura 1*); en la actualidad algunos países alcanzan hasta 53,7%<sup>2</sup>. La concentración de la población en ciudades ha sido acompañada por la concentración espacial de las actividades económicas más dinámicas y por incrementos en el ingreso per cápita de la población urbana. Esta tendencia es el resultado de las fuerzas del mercado que generan economías de aglomeración y favorecen la especialización, originando mayor productividad en las empresas y en los trabajadores urbanos. A pesar de la alta urbanización de la población, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe en las últimas décadas ha sido bajo e inestable. (BID - Banco Interamericano de Desarrollo, 2009, p. 7)



*Figura 1. Índice de Gini en el período 2011-2015.*

*Fuente: Grupo Banco Mundial. (2015). Banco Mundial. Recuperado el 19 de junio de 2016, de datos.bancomundial.org: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>*

En la *Figura 2* se refleja la evolución y las tendencias de la urbanización de la población en América Latina desde mediados del siglo XX. Se puede observar cómo la población total de la región ha llegado a triplicarse durante la segunda mitad del siglo XX. A su vez, la población

<sup>1</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

<sup>2</sup> Fuente: Grupo Banco Mundial. (2015). *Banco Mundial*. Recuperado el 19 de junio de 2016, de datos.bancomundial.org: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

urbana se ha multiplicado más de cinco veces en el mismo período de tiempo, representando hasta un 75% de la población total. A partir de las tendencias evidenciadas durante medio siglo, el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>3</sup> estima que estas cifras continuarán creciendo durante las próximas décadas.

	1950	1950-1975	1975	1975-2000	2000	2000-2030	2030
<b>Población total</b>	179		320		523		722
<b>Incremento en el total de población</b>		141		203		199	
<b>Población urbana</b>	71		196		392		606
<b>Incremento en la población urbana</b>		125		196		214	
<b>Población urbana como porcentaje del total (%)</b>	41		61		75		84

Figura 2. América Latina: tendencias de la urbanización, años 1950-2030. Datos censales y estimaciones (población en millones).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Rojas, E. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, página 8.

Estos indicadores son un reflejo de lo que ocurre también a nivel mundial. En la *Figura 3* se representa la población total, la población urbana y la población estimada en barrios marginales en el año 2001, a nivel mundial y por regiones desarrolladas o en vías de desarrollo. Se puede observar que la región de América Latina y el Caribe cuenta con aproximadamente un 76% de población urbana respecto a su población total, ubicándose como la región más urbanizada a nivel mundial. El porcentaje de población estimada en barrios marginales con respecto a su población urbana es 31,9%, levemente por encima de la media mundial.

*“En el 2007, el informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) divulgó que más de la mitad de la población mundial se tornó urbana, que las ciudades pasaron a ser responsables por la mayor parte del crecimiento futuro de la población mundial, y que la población residente en favelas podrá alcanzar los tres billones de habitantes en el 2050. La ciudad contemporánea pasa a ser protagonista de las políticas públicas, como consecuencia, entre otros aspectos, de la velocidad actual del proceso de urbanización derivado de la complejidad cada vez mayor de nuestra civilización.”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> BID – Banco Interamericano de Desarrollo, fundado en 1959, representa la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe; trabajan para mejorar la calidad de vida de la población. Ayudan a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Su principal objetivo es alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el clima.

<sup>4</sup> França, E. (2014). Integrando la ciudad informal a la formal. En E. T. Barcelona, *I Congreso internacional de vivienda colectiva sostenible* (págs. 446-451). Barcelona, España: Máster Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI, página 450.

Región	Población total (millones)	Población urbana		Población estimada en barrios marginales	
		(millones)	% de la pob. total	(miles)	% de la pob. urbana
<b>MUNDIAL</b>	6134	2923	47.7	923,986	31.6
<b>DESARROLLADAS</b>	1194	902	75.5	54,068	6.0
<i>Europa</i>	726	534	73.6	33,062	6.2
<i>Otras</i>	467	367	78.6	21,006	5.7
<b>EN DESARROLLO</b>	4940	2022	40.9	869,918	43.0
<i>Norte de África</i>	146	76	52.0	21,355	28.2
<i>África subsahariana</i>	667	231	34.6	166,208	71.9
<i>A. Latina y Caribe</i>	527	399	75.8	127,5657	31.9
<i>Este de Asia</i>	1364	533	39.1	193,824	36.4
<i>Centro sur de Asia</i>	1507	452	30.0	262,354	58.8
<i>Sudeste de Asia</i>	530	203	38.3	56,781	28.0
<i>Oeste de Asia</i>	192	125	64.9	41,331	33.1
<i>Oceanía</i>	8	2	26.7	499	24.1

Figura 3. Población total, población urbana y población estimada en barrios marginales por región, año 2001.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums. Global report on human settlements*. Londres, Inglaterra: Earthscan Publications Ltd., página 14.

Bajo esta preocupación global, el objetivo que intentan abordar todas las instituciones es el de la mejora de las condiciones de vida de los asentamientos informales. En el 6º Foro Urbano Mundial organizado por la ONU en Nápoles, Italia, que se desarrolló en septiembre de 2012, el tema que se debatió fue “El futuro urbano”. La ONU a través del movimiento “I’m a City Changer”, propone seis conceptos que definen la ciudad ideal (Redacción Noticias Urbanas, 2012):

- I. Verde;
- II. Inclusiva;
- III. Productiva;
- IV. Segura y saludable;
- V. Participativa y
- VI. Preparada para el cambio.

Enfrentarse al problema de los barrios marginales en la ciudad implica sumergirse en un tema que lleva décadas acumulando capas de complejidad una sobre la otra. A esta altura resulta casi imposible desanudar y atender las diversas aristas por separado, ya sea la cuestión de la salud, la vivienda, la educación o la seguridad. Dentro de este marco de situación, es imprescindible incorporar la dimensión urbana al debate. Formalizar e incorporar el tejido de los asentamientos informales a la ciudad y aumentar el grado de urbanidad es un ingrediente fundamental de la calidad de vida de las personas.

Existe la necesidad de promover la urbanización y la inclusión social en barrios marginales, ilegales, informales e irregulares; éstos son un territorio constituyente de la ciudad. Para ello, se deben diseñar y coordinar estrategias de integración urbana y social, con una participación central de la ciudadanía. A través de un abordaje integral, buscar favorecer el desarrollo urbano sostenible, y mediante el diseño de una arquitectura física y social, trabajar para construir una ciudad inclusiva.

### ***Antecedentes históricos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

Entre los años 1860 y 1930, el proceso de urbanización en Argentina se relaciona directamente con la llegada de población extranjera. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Área Metropolitana fueron lugar de asentamiento de millones de inmigrantes, en su mayoría europeos, que incrementaron la mano de obra urbana que se incorporaría principalmente en las actividades de construcción y en los pequeños y medianos talleres industriales. A partir de 1930, cesa en gran parte la inmigración europea y se destaca con mayor relevancia la presencia del poblador argentino del interior en los principales centros urbanos.

Por un lado, la llegada de trabajadores a las ciudades constituía un acontecimiento favorable al desarrollo del mercado interno. Pero, por otro lado, la escasa regulación estatal derivó en ofertas de tierras de muy baja calidad ambiental en donde predominó la autoconstrucción, teniendo como protagonista el loteo popular. Para aquellos sectores cuyos ingresos no les permitían costear el valor de una pieza de alquiler, la villa<sup>5</sup> comenzó a ser un tipo de asentamiento alternativo para vivir en la Ciudad. Se ocuparon terrenos intersticiales, generalmente fiscales. La accesibilidad al centro de la ciudad y a las fuentes laborales tenía como contrapartida las pésimas condiciones de vida: falta de agua y cloacas, edificaciones precarias, hacinamiento y la falta de higiene general.

La población del Gran Buenos Aires creció de manera constante hasta llegar a superar el crecimiento promedio nacional. En este contexto, se observaba el asentamiento de la población en las llamadas villas de emergencia en la Ciudad y el Gran Buenos Aires. La explicación más generalizada del proceso de formación de los asentamientos toma como punto de partida el cambio radical en la situación económica y social del país luego de la crisis mundial de 1929. El crecimiento de la industria no fue acompañado por el incremento de la vivienda destinada a la población de menores recursos ni por una adecuada expansión de los servicios públicos urbanos que pudieran atender la demanda planteada por los nuevos habitantes.

---

<sup>5</sup> El término "villa" es utilizado en Argentina para hacer referencia a los asentamientos ilegales, informales o irregulares. Las villas se constituyen como un proceso paulatino de ocupación del suelo urbano por parte de familias o individuos a los que se le suman parientes y amigos. Son calificadas como auto urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales. En general, presentan las siguientes características: producen tramas urbanas muy irregulares; las viviendas son construidas en su origen con materiales precarios o de desecho; poseen una alta densidad poblacional; los pobladores son, por lo general, trabajadores poco calificados o informales; y sus habitantes son en gran medida estigmatizados por parte de la sociedad de su entorno. (Clichevsky, 2003, p. 357)



*Figura 4. Villa Desocupación en 1942, el antecedente de la Villa 31 actual.*

*Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 23.*

El crecimiento de la Ciudad fue acompañado por una segmentación social. Se reconoce la consolidación del Eje Norte que se extiende en este período desde los barrios de Retiro y Recoleta hasta Tigre. Los barrios en este eje están bien servidos por el transporte público, y conectados por vías rápidas de circulación automotriz, con recursos paisajísticos abundantes. Concentran también el mejor nivel de infraestructura y equipamiento habitacional. En los barrios del Sur se reconoce de manera general un menor gradiente de densidad y nivel socioeconómico de sus habitantes. Entre estos extremos se reproducen diversos matices en toda la Ciudad. La mixtura social reconoce una densidad histórica y de nivel socioeconómico decreciente desde el centro hacia la periferia, al igual que desde los núcleos hacia los intersticios entre ellos.

De esta manera, las villas de emergencia, denominación que expresaba la supuesta transitoriedad del nuevo modo de ordenamiento territorial en un contexto social de ascenso social paulatino pero seguro, devendrán en las villas miseria que con nombres diferentes acompañan desde entonces el desarrollo urbano de la ciudad.

La evolución de la población de las villas en la Ciudad se puede observar en la *Figura 5*. El primer dato censal sobre las villas es de 1956, con 33.920 habitantes, en 21 terrenos; para 1959 llegarían a 39.250 habitantes. Hasta mediados de 1950 la tolerancia por parte del Estado se explicaba por las mejoras en las condiciones de vida de las clases populares, de la mano de gobiernos populares, que hacían pensar que éstas serían viviendas de carácter transitorio para una clase trabajadora en constante ascenso social.



Población de villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

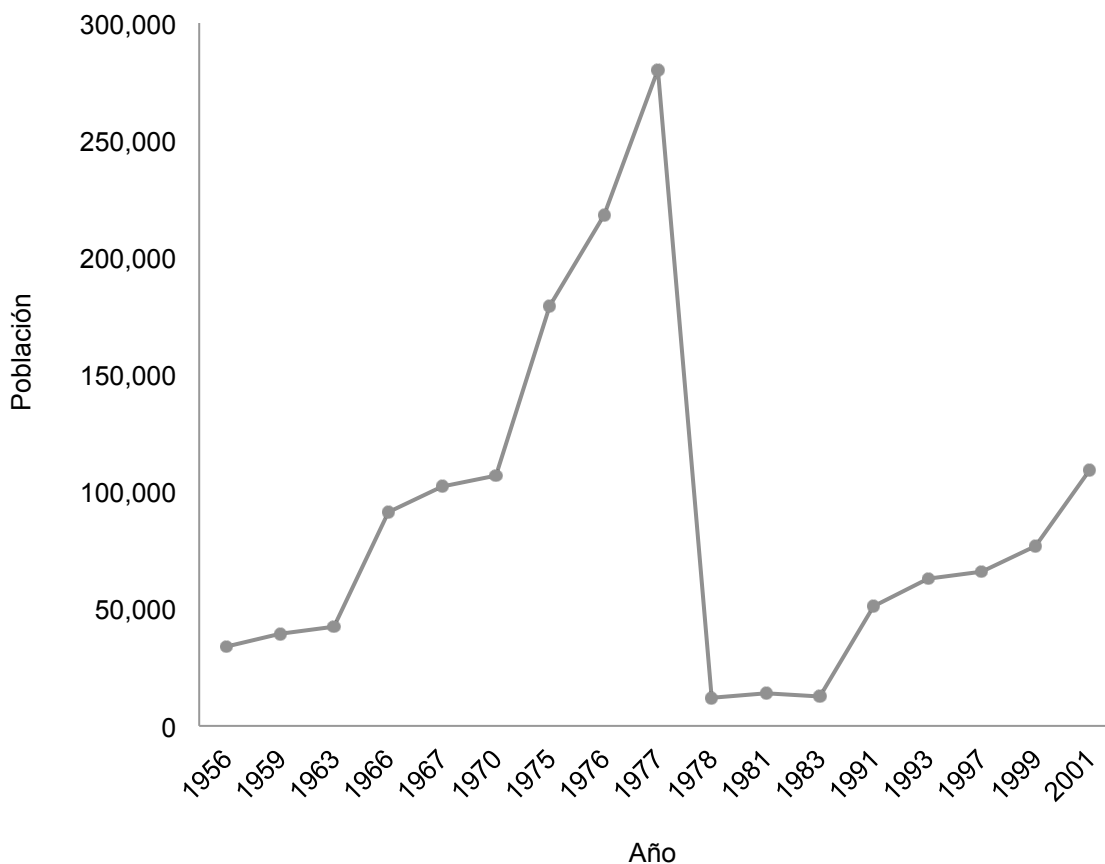


Figura 5. Población de villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los años 1956-2001.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Clichevsky, N. (2003). *Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, página 356.

El crecimiento más significativo fue entre los años sesenta y setenta. Durante la década de 1960, si bien la población de la Ciudad se estabilizó en torno a los 3 millones de habitantes, el crecimiento de la población en villas fue sostenido por el aumento en la densificación de los núcleos ya existentes y por el surgimiento de nuevos asentamientos. En 1967 la población sobrepasaba los 100.000 habitantes, mientras que en 1976 eran cerca de 210.000, llegando a su culminación en 1977 con 280.000 habitantes.

A partir de 1978, cuando se inicia la erradicación forzosa por parte del gobierno militar del Proceso<sup>6</sup>, la población desciende a 120.000; a pesar del elevado desempleo, la población en villas disminuyó radicalmente ya que estaba prohibida la autoconstrucción. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de 1977 preveía tres etapas: congelamiento, desaliento y erradicación. La metodología era negociar individualmente cada caso, sin posibilidad de acción colectiva, además se sumaron todo tipo de métodos violentos para presionar a sus habitantes. El objetivo del primer momento, congelamiento, era impedir nuevos asentamientos de población. Luego venía la etapa del desaliento: buscaban desalentar por completo la posibilidad de que los habitantes de esas villas permanezcan en ellas, para ello el hostigamiento era constante. Finalmente llegaba la erradicación, donde los militares procedían a liberar el terreno demoliendo las casas.

<sup>6</sup> La etapa que se inició con el golpe militar en 1976 fue llamado Proceso de Reorganización Nacional, conocido como "gobierno del Proceso".

Los argumentos que respaldaban las erradicaciones se ligaban a la concepción de la villa como espacio degradado, en el que vivían los peores segmentos de la sociedad. En este sentido, la villa resultaba degradante en términos morales, estéticos, legales y ambientales para la imagen que el gobierno dictatorial sostenía sobre la ciudad. La Comisión Municipal de la Vivienda tenía como prioridad la erradicación de villas y no la generación de soluciones habitacionales. Para 1983 quedarían 12.593 habitantes, la población expulsada en su gran mayoría fue a parar a la Provincia de Buenos Aires, para sumarse a las villas y asentamientos del Área Metropolitana. La solución se ligó a trasladar el problema a la Provincia de Buenos Aires.

A partir de 1983 con la vuelta de la democracia, los asentamientos aumentan debido al creciente desempleo y empobrecimiento de la población. En 1991 habrían incrementado a 50.945 habitantes, asentados principalmente sobre tierras fiscales nacionales y municipales.

La retracción económica en torno a 1980, la desindustrialización de la década de 1990, y el aumento de la precariedad y la flexibilización laboral, repercutieron en el aumento de la pobreza y la exclusión social, que se refleja en el crecimiento exponencial de este tipo de asentamientos. Durante los años siguientes la población continuaría aumentando hasta alcanzar los 108.998 habitantes en el 2001.

Según el Censo de 2010 había 15 villas, 2 Núcleos Habitacionales Territoriales<sup>7</sup>, 24 asentamientos<sup>8</sup> y 19 conjuntos habitacionales<sup>9</sup> en los que residían 163.587 personas, un 5,7% de los habitantes de la ciudad. Con la intención de integrar estas zonas, en el 2011 el gobierno porteño lanzó las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana<sup>10</sup>, una estrategia de intervención urbana implementada por la Secretaría de Hábitat e Inclusión en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Urbano. La intención era abordar la problemática desde una mirada integral, incorporando la mirada de los habitantes y desarrollar un programa donde las obras de infraestructura y arquitectónicas estuvieran acompañadas por un proyecto de contención social. De esta manera se entiende la problemática del hábitat desde una perspectiva integral, que tome en cuenta la dimensión física, social, institucional y comunitaria de cada uno de estos ámbitos.

A fines del año 2014, la Secretaría de Hábitat e Inclusión realizó un estudio y precisó que para ese entonces las villas estaban habitadas por unas 275.000 personas<sup>11</sup>. En comparación al 2010, la población en urbanizaciones precarias incrementó aproximadamente un 70%. Este porcentaje muestra un crecimiento impactante que se contrapone con la poca variación que se registra desde hace años en el número total de habitantes de la Ciudad, que se mantiene alrededor de los 2.890.000 habitantes.

<sup>7</sup> Los Núcleos Habitacionales Territoriales (NHT) surgen durante el gobierno militar, fueron construidos por el propio Estado como unidades temporales que funcionaban como centros de adaptación. (Clichevsky, 2003, p.355)

<sup>8</sup> “Los asentamientos son ocupaciones organizadas de tierra de propiedad del Estado o privada, con asesoramiento técnico de diferentes tipos de Organizaciones No Gubernamentales; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales; pueden llegar a poseer 20.000 habitantes.” (Clichevsky, 2003, p. 351)

<sup>9</sup> Los conjuntos habitacionales son construidos en los mismos terrenos de las villas. Son concebidos como unidades vecinales, con áreas comunales. (Clichevsky, 2003, p.367)

<sup>10</sup> “Las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) son una forma innovadora de abordar las estrategias de inclusión social. A través de las UTIU se diseñan políticas dirigidas a una unidad que excede los límites de las villas, los núcleos habitacionales transitorios y conjuntos habitacionales para favorecer vínculos entre los barrios informales y la ciudad formal.” (Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión, 2014, p. 11)

<sup>11</sup> Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *De villa a barrio*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 16.



Figura 6. Villa 31 en el barrio de Retiro, 2014. La altura de las autoconstrucciones sobre pasa el nivel del tramo de la autopista Pres. Arturo Illa que está elevado.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 43.

Según la Lic. Marina Klemensiewicz, quién dirigía la Secretaría de Hábitat e Inclusión hasta fines del 2015,

*“El desafío del siglo XXI es hacer más justas las ciudades, donde para 2030 vivirá el 60% de la población y el 70% en 2050. Hoy en el mundo, un billón de personas viven sin un techo adecuado ni servicios básicos. Trabajamos para que Buenos Aires sea habitable, inclusiva y sustentable y que asegure la calidad de vida de todos sus ciudadanos.”<sup>12</sup>*

<sup>12</sup> Redacción Noticias Urbanas. (7 de septiembre de 2012). *Noticias Urbanas*. Recuperado el 15 de febrero de 2016, de [noticiasurbanas.com.ar](http://noticiasurbanas.com.ar)

### 1.3. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

#### **Hipótesis**

En el mundo y en especial en América Latina, la informalidad es un asunto de gran relevancia para los gobiernos; enfrentarse al problema involucra varias décadas de complejidad creciente derivada de la falta o insuficientes políticas públicas de vivienda. Durante más de medio siglo los gobiernos han llevado a cabo distintas políticas de regularización para hacer frente a la problemática. La concepción de la pobreza y las estrategias para superarla fueron evolucionando; hoy, resulta casi imposible desanudar y atender los diversos factores por separado. Dentro de este cuadro de situación, es imprescindible incorporar la dimensión urbana al debate. Esta investigación pretende incidir en este aspecto, por ello se plantea la siguiente hipótesis:

*Toda propuesta de regularización de la informalidad exige la implicación y colaboración de todos los agentes. La formulación del proceso se debe abordar con una perspectiva integral, que tome en cuenta la dimensión física, social, institucional y comunitaria.*

Esta hipótesis se fundamenta en la experiencia de la regularización de barrios informales de Barcelona. Ello exige identificar y caracterizar los asentamientos como punto de partida en el proceso de regularización, orientado a aumentar el grado de urbanidad y la mejora de la calidad de vida de la gente.

#### **Objetivo general**

Partiendo de la hipótesis planteada se hace evidente la necesidad de estudiar la formulación de políticas de regularización integral, para poder llegar a determinar los resultados de cada una de ellas, con la finalidad de desarrollar el objetivo principal de esta tesis:

*Investigar y comprender los factores que implican la regularización completa de un asentamiento irregular/informal/ilegal y la integración de sus habitantes a la sociedad formal.*

#### **Objetivos específicos**

Para alcanzar dicho objetivo se persigue una serie de objetivos específicos que guiarán la investigación:

- I. *Identificar y definir el problema de la informalidad; su alcance, origen y causas, y problemas derivados.*
- II. *Identificar los principios que han inspirado las formulaciones de políticas de regularización jurídica, física e integral.*
- III. *Investigar qué soluciones se han implementado en el barrio de Roquetes en Barcelona y evaluar las políticas, hayan sido exitosas o no.*
- IV. *Analizar el trabajo realizado por la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta la actualidad, en concreto en la Unidad Territorial de Inclusión Urbana de la Comuna 8 Norte.*
- V. *Plantear las acciones que se deberían tener en cuenta en la Unidad Territorial de Inclusión Urbana de la Comuna 8 Norte a futuro.*

#### 1.4. METODOLOGÍA

La metodología de investigación que se implementará en este estudio será de carácter cualitativo. La técnica de recogida de datos que se utilizará es el análisis bibliográfico de normativas, planes, programas e informes referentes al fenómeno de la informalidad, a las políticas de regularización y a sus resultados. La finalidad es comprender e interpretar la realidad social desde la perspectiva de los actores y contextualizar el conocimiento.

A continuación se describen de forma detallada los pasos que se seguirán para alcanzar cada uno de los objetivos específicos formulados anteriormente. En términos generales la investigación se estructura en tres partes.

La primera parte es teórica, se basa en una revisión bibliográfica sobre referentes y autores donde se pretende abordar los aspectos del primer y segundo objetivo específico, describir la problemática y sus soluciones. Con el fin de contextualizar el tema de interés, se define en primer lugar el concepto informalidad, se describe la situación actual en Latinoamérica, se estudian las causas que producen la informalidad y los problemas que ésta genera. En segundo lugar, se estudia la evolución y la formulación de distintos tipos de políticas de regularización: jurídica, física e integral.

La segunda parte comprende un análisis y evaluación para conseguir el tercer y cuarto objetivo específico. Para alcanzar el tercer objetivo; primero se estudian los cambios en las políticas de regularización de las últimas décadas en Cataluña; segundo se realiza una selección de un caso de estudio; tercero, se describe la historia del distrito donde se encuentra el barrio para contextualizarlo; y por último se analizan las políticas para el caso seleccionado. Para conseguir el cuarto objetivo; primero, se describen las políticas de regularización implementadas en los últimos años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; segundo se analiza el trabajo específico de la Secretaría de Hábitat e Inclusión; y por último se selecciona una Unidad Territorial de Inclusión Urbana y se investiga qué políticas se han llevado a cabo hasta el momento y cuál es la situación actual.

Por último, la tercera parte abarca el quinto objetivo específico. Para conseguirlo se detectan las políticas que han tendido resultados favorables en Roquetes para plantear si son adecuadas para tener en cuenta en un futuro en la Unidad Territorial de Inclusión Urbana seleccionada o si deben considerarse mejoras sobre las políticas.

---

**CAPÍTULO 2:****AMÉRICA LATINA****2.1. LA INFORMALIDAD*****Definición del concepto***

Según Smolka y Mullahy (2007, p. 70), los conceptos ilegalidad, informalidad e irregularidad quedan definidos de la siguiente manera: Ilegal, ocupación de la tierra que contradice expresamente las normas existentes, el código civil y la autorización pública; Informal, actividad económica que no se adhiere a las reglas institucionales y que no está protegida por ellas, en oposición a la actividad formal que opera dentro de los procedimientos establecidos; Irregular, subdivisión que está aprobada oficialmente pero no ha sido ejecutada de acuerdo con la ley.

El problema de la informalidad urbana afecta especialmente a países con procesos de urbanización rápidos, donde gran parte de la población no tiene acceso de forma legal al suelo urbano y como resultado de la desigualdad queda obligada a vivir en diferentes tipos de hábitats informales. Se reconocen dos tipos de informalidad: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera hace referencia a la ocupación directa de tierras o al mercado informal del suelo, sin títulos de propiedad. La segunda se basa en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. (Clichevsky, 2000, p. 4)

Cuantificar la informalidad es un reto, ya que la información y los datos obtenidos tienden a ser fragmentarios, imprecisos y muchos de ellos cuestionables. Para ello, primero es necesario definir de forma genérica qué es un “barrio marginal”, “tugurio” o “asentamiento precario”<sup>13</sup>:

*“(…) a contiguous settlement where the inhabitants are characterized as having inadequate housing and basic services. A slum is often not recognized and addressed by the public authorities as an integral or equal part of the city.”<sup>14</sup>*

La dificultad de establecer una definición única de informalidad tiene su origen en diversos factores según el UN-Habitat (2003, p. 11):

- Tiene excesiva complejidad para ser definida de acuerdo a un único parámetro.
- Es un concepto relativo; lo que es considerado marginal en una ciudad, puede ser adecuado en otra, incluso en un mismo país.
- Experimenta cambios muy rápidos que impiden usar parámetros perdurables en el tiempo.

Debido a estos factores, la informalidad no es un indicador incluido en censos y análisis. Por ende, UN-Habitat creó una definición a nivel de hogar con la finalidad de usar encuestas y censos existentes de hogares para identificar a los habitantes de barrios marginales en la población urbana. Según esta definición, un hogar de un barrio marginal posee al menos uno de los siguientes elementos:

- Acceso inadecuado a agua potable,
- Acceso inadecuado a servicios de saneamiento y otras infraestructuras,
- Mala calidad estructural de la vivienda,

---

<sup>13</sup> “Given the difficulty of finding words that meet diverse cultural feelings, international agencies indiscriminately use the terms ‘precarious / informal settlements’, ‘slums’ and ‘marginal neighbourhoods’.” (UN-Habitat, 2012, p. 64)

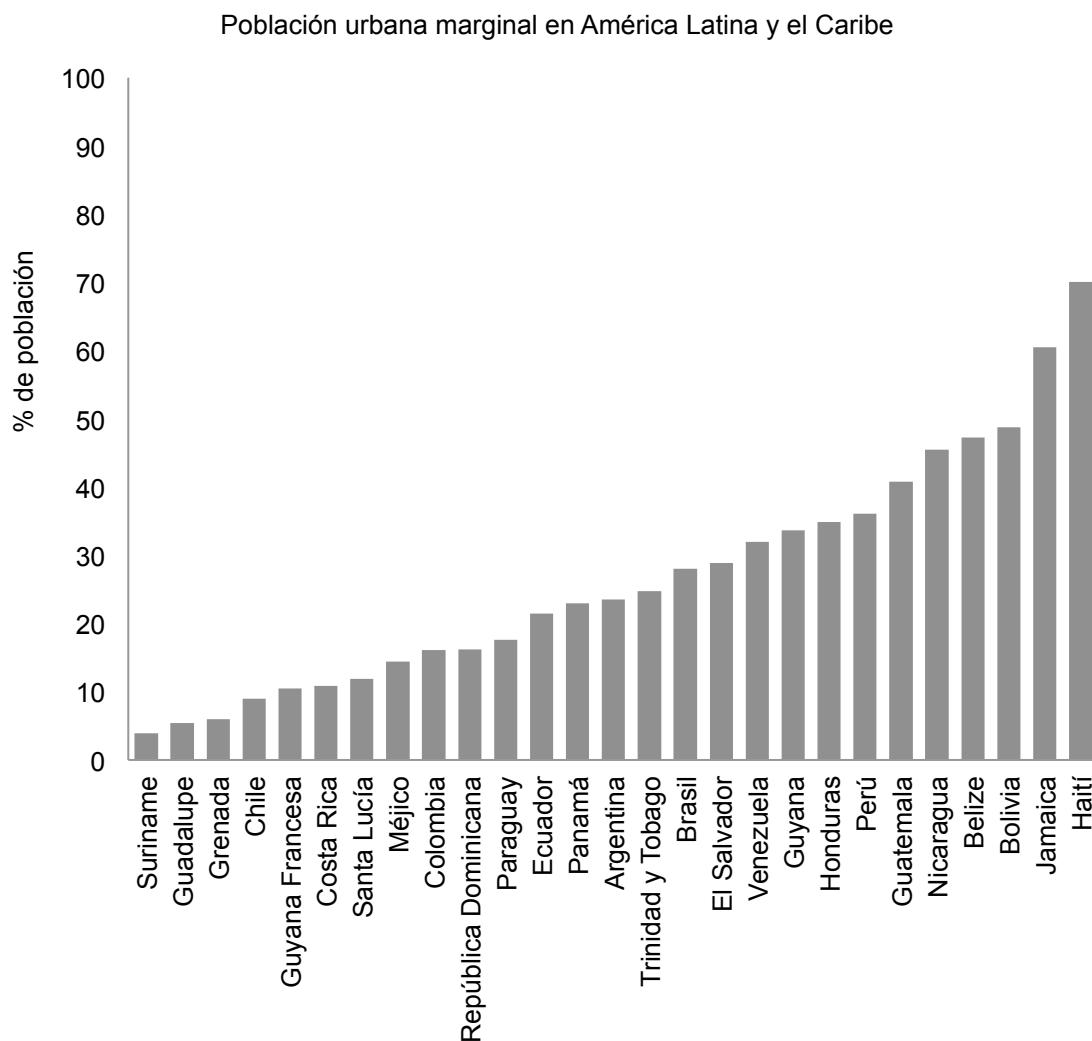
<sup>14</sup> UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums. Global report on human settlements*. Londres, Inglaterra: Earthscan Publications Ltd., página 10.

- Hacinamiento,
- Estado incierto de tenencia.

**Descripción de la situación**

La informalidad creciente es un tema central en la agenda de los países latinoamericanos debido a sus implicancias en la calidad de vida de los habitantes en áreas de urbanización precaria y a los compromisos ambientales que conlleva. (Smolka & Mullahy, 2007, p. 67)

A partir de los elementos resaltados anteriormente como características de un hogar en un barrio marginal, UN-Habitat obtuvo los porcentajes de población urbana marginal respecto a la población total en los países de América Latina y el Caribe. Esta información se refleja en la *Figura 7*.



*Figura 7. Población urbana marginal en América Latina y el Caribe, en los años 2005 y 2007.*<sup>15</sup>

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos obtenidos de UN-Habitat. (2012). The state of Latin American and Caribbean cities: Towards a new urban transition. Naples: Ainor, página 180.*

<sup>15</sup> Los datos son del año 2005, excepto los de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Haití, Méjico, Nicaragua y Perú que corresponden al año 2007.

La gráfica muestra cómo dentro de la región de América Latina y el Caribe la situación fluctúa para los 27 países analizados. Desde Chile con un porcentaje de población urbana viviendo en barrios marginales que no alcanza el 10%, hasta países como Haití donde el porcentaje es cerca de ocho veces superior. El caso de estudio de esta investigación, Argentina, está levemente por debajo de la media de la región, siendo ésta de 26,7%. Esta diversidad entre países es consecuencia del origen de la informalidad por motivos económicos, políticos y demográficos.

*“Actualmente, en América Latina la población viviendo en la ilegalidad / informalidad en relación al suelo urbano llega a aproximadamente al 40% en muchas ciudades y áreas metropolitanas. Los programas de regularización que se están implementando en la región desde hace décadas, pero más intensamente a partir de los años noventa del siglo pasado, no han podido aún, modificar la tendencia al aumento de la población urbana viviendo en la ilegalidad.”<sup>16</sup>*

### **Origen y causas**

Las causas de la informalidad no se limitan al aumento de la población urbana y a los cambios demográficos; el problema tiene origen en una combinación de factores: desigualdad económica, dinámicas del mercado formal de tierras y fallos en las políticas urbanas y de vivienda gubernamentales. (UN-Habitat, 2003, p. 5)

La población en América Latina ha ido incrementando a lo largo de los años y la población urbana se ha duplicado en tan sólo 80 años. Una de las causas de este incremento ha sido la inmigración de la población rural hacia las ciudades debido a factores políticos, económicos y sociales. A esta situación se añade el problema de la escasez de suelo urbanizado, generada principalmente por la falta de inversiones en infraestructuras. En consecuencia, el precio de los suelos urbanos aumenta, siendo inaccesible para gran parte de la población y quedando vacante. En limitadas ocasiones el Estado ha implementado políticas de prevención que se adecúan a las posibilidades de la población con menos recursos.

*“No han existido otras políticas que han impactado positivamente sobre el mercado legal de tierras para que los sectores pobres urbanos puedan acceder al mismo; la mayoría de las políticas estatales se refieren más a actuar ‘a posteriori’ sobre los procesos de informalidad, más que a prevenir los mismos.”<sup>17</sup>*

### **Problemas derivados**

Según Brakarz, Greene y Rojas (2002, pp. 15-17) los problemas que genera la informalidad urbana tienen efectos principalmente sobre el medio ambiente urbano y las condiciones sociales, afecta a los habitantes de los asentamientos irregulares y a los vecinos inmediatos de los mismos, genera costos para la ciudad y acarrea inseguridad legal y ciudadana.

Por un lado, las ocupaciones ilegales suelen tener lugar sobre tierras con restricciones ambientales y con riesgos para uso residencial; por ejemplo en fuertes pendientes, zonas inundables, contaminadas, próximas a basurales y lechos de ríos. La forma en que se producen las ocupaciones en cuanto a densidad, organización de loteo y tipos de construcción, agudiza los problemas y riesgos ambientales.

<sup>16</sup> Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, página 8.

<sup>17</sup> Ídem, página 9.



Por otro lado, las condiciones de marginalidad, irregularidad y asilamiento de la ciudad formal tienden a problemas sociales en las poblaciones más vulnerables ya que no disponen de servicios de apoyo social. Este escenario lleva a que los asentamientos irregulares sean un foco prioritario de las intervenciones sociales urbanas.

En adición, los asentamientos generan efectos negativos o externalidades que traen costos elevados para la ciudad. La pobreza en las ciudades repercute negativamente en su economía y reduce su atractivo para la localización de negocios.

Por último, la inseguridad derivada de no poseer un título de propiedad y la posibilidad de ser desalojado, generan una sensación de marginalidad física y social de la ciudad formal. La falta de formalización de las propiedades, común en los países en desarrollo, es uno de los factores que los diferencian de las economías desarrolladas.

## **2.2. LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN**

### ***Evolución***

Los gobiernos en América Latina han comenzado a hacer frente al problema de la informalidad hace más de medio siglo; las políticas de regularización implementadas han ido evolucionando conforme a la concepción de la pobreza y las estrategias para superarla. Los gobiernos han pasado por distintas fases a la hora de enfrentarse al problema de la informalidad; etapas que coinciden, en términos generales, con las fases de la política de vivienda y la evolución de la conceptualización y acción de mitigación de la pobreza. Según Brakarz, Green y Rojas (2002, pp. 20-21) existen tres fases.

En la primera etapa la marginalidad se abordó como una situación transitoria y con una perspectiva optimista se creyó que la construcción pública de viviendas terminadas sería la solución al problema. Esta etapa se caracterizó por el desconocimiento, por parte de las autoridades, de los procesos de construcción irregular que se llevaban a cabo fundamentalmente en lotes urbanos vacíos ubicados en lugares centrales. Ante la ausencia de políticas reguladoras del crecimiento de los asentamientos, éstos evolucionaron según su propia dinámica y fueron consolidándose con el paso del tiempo.

La segunda etapa se produjo cuando empezaron a detectarse los impactos negativos de los asentamientos sobre la ciudad formal. En esta etapa se evolucionó de la provisión de viviendas de bajo coste hacia soluciones más básicas de lotes con infraestructura mínima. Este cambio favoreció a la erradicación de los asentamientos irregulares que eran destruidos y sus habitantes eran trasladados a los nuevos lotes. Las consecuencias sociales y económicas de este traslado para los habitantes más pobres resultaron enormes, perdían todas las redes sociales de apoyo y todo lo invertido en el acondicionamiento de sus viviendas originales, además los nuevos lotes tenían en general peores condiciones de acceso a los servicios urbanos y a los puestos de trabajo.

Actualmente nos encontramos en la tercera etapa, en la cual se reconoce el problema de los asentamientos informales como una realidad inevitable con importantes consecuencias sociales en las ciudades. Su magnitud hace que esté presente en las agendas políticas y en los programas gubernamentales de desarrollo urbano. Estos programas tienen diversas modalidades, desde aquellos dirigidos a la regularización de las propiedades ocupadas de forma irregular, hasta los programas integrados de mejoramiento de barrios en su concepción más completa.

*“El pensamiento predominante en los medios urbanos respecto a la urbanización informal se enmarca en la visión más realista de la complejidad de la pobreza urbana (...). Se aceptan los asentamientos irregulares como una realidad urbana que no es posible erradicar y que hace parte del proceso de crecimiento de las ciudades.”<sup>18</sup>*

A continuación se presentan las características de estas formas de intervención. Según Smolka y Mullahy (2007, p. 98) en la actualidad existen tres líneas de políticas de regularización:

- I. la jurídica: procedimientos de legalización de títulos de la tierra para convertir la propiedad “de hecho” en propiedad jurídica;
- II. la física o urbanística: expansión de servicios de infraestructura en asentamientos irregulares;
- III. y la integral: que establece como prioridad la integración social y cívica de los asentamientos de población de bajos ingresos dentro de la estructura urbana a través de una serie de medidas. Éste último enfoque sólo se le ha hecho énfasis recientemente.

Tipo de programa / proyecto por país

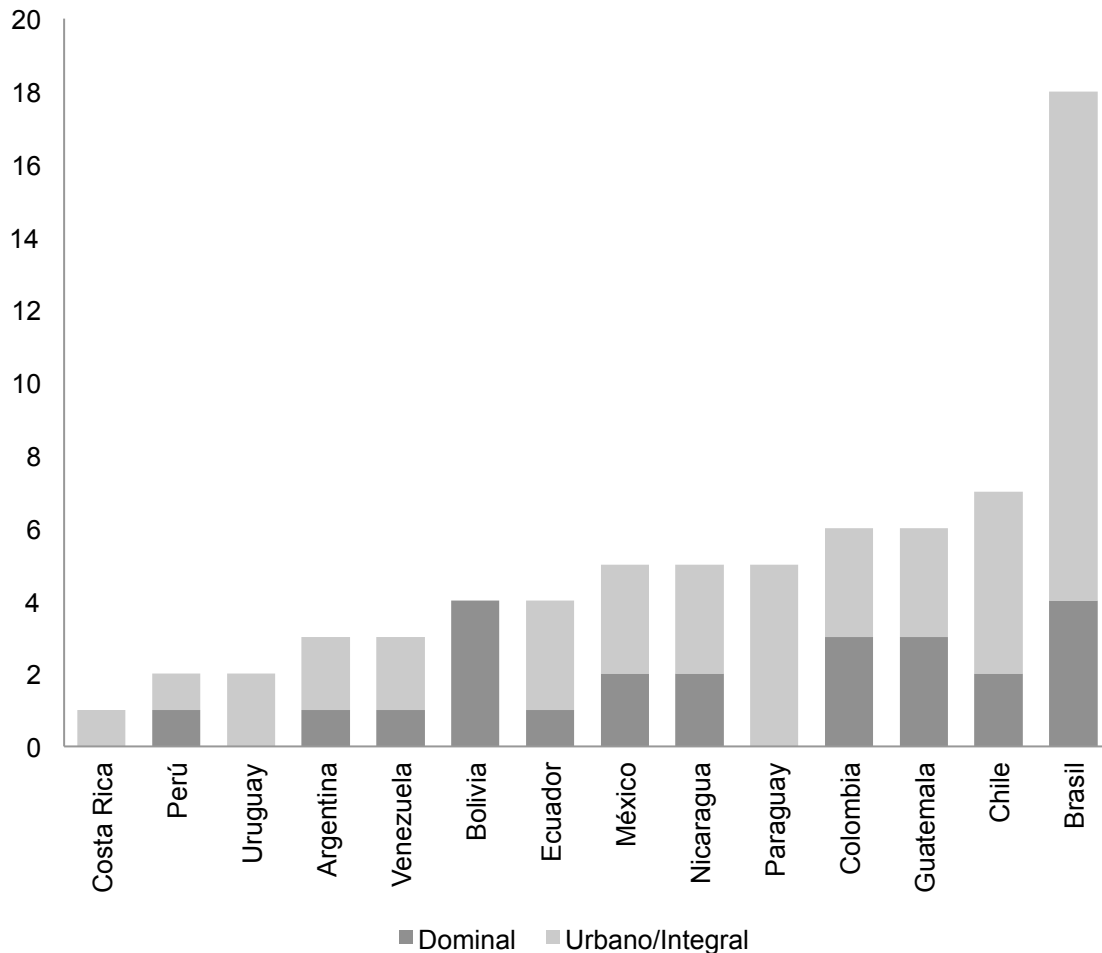


Figura 8. Universo de programas / proyectos, por país.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas.* Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, página 22.

<sup>18</sup> Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios.* Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, página 24.

En la mayoría de los países se emplean estos tres tipos de regularización, generalmente cada país se orienta más en una dirección que en otra. Esto depende por un lado de la fuerza relativa de los actores, las organizaciones y las políticas, y por el otro, de la forma en que el problema de regularización es concebido por las autoridades. En la *Figura 8* se distingue el número de programas o proyectos aplicados en 14 países de América Latina.

### **Regularización jurídica**

La regularización jurídica o dominial implica la legalización de las propiedades, reconociéndose el derecho de ocupación por periodos específicos, y la venta o donación de tierras a sus ocupantes. Este tipo de regularización se materializa de diferentes formas dependiendo del marco legal previo, de los objetivos de los gobiernos y de las posibilidades de financiación; las soluciones varían desde la entrega gratuita de la tierra a sus ocupantes hasta la venta por valores próximos a los del mercado. Para los habitantes que se benefician de estos programas, la regularización supone el reconocimiento de su propiedad y de las inversiones realizadas en los terrenos, así como la seguridad de permanencia. Además, la propiedad con un título representa un activo comercializable que permite al dueño incorporarse a los mercados de tierra y vivienda. (Brakarz, Greene, & Rojas, 2002, pp. 21-22)

En general la legalización dominial se realiza sobre tierra fiscal. Aunque muchos de los programas se plantean legalizar las ocupaciones en tierra privada, el número de soluciones es significativamente menor que en las tierras fiscales, ya que el Estado debe primero expropiar la tierra para luego traspasarla a los ocupantes, o ser mediador en una negociación directa entre los propietarios del suelo y los ocupantes, para que el precio que los primeros coloquen sea compatible con la capacidad de pago de la población. (Clichevsky, 2006, p. 28)

Según Smolka y Mullahy (2007, p. 99) la necesidad de la regularización de la tierra radica en:

- Provee seguridad contra el desalojo.
- Provee incentivos de estímulo a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda.
- Facilita y provee la introducción de servicios tales como electricidad y agua.
- Genera acceso al crédito utilizando la vivienda como garantía.
- Incorpora los residentes al sector de ciudadanos propietarios y al proceso democrático.
- Integra los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad.

Sin embargo, las críticas hacia este tipo de regularización son considerables y varios de los argumentos a favor aparentan ser falsos. Por un lado el reconocimiento de títulos individuales de la propiedad no garantiza la integración socio espacial. (Smolka & Mullahy, 2007, p. 88) Además, la mayoría de programas de títulos de casos de estudio examinados, resultaron largos, costosos y no fueron garantía de las mejoras de condición de vida ni del nivel de seguridad de los habitantes de los asentamientos. Los hogares establecidos generalmente tienen seguridad de hecho y pocas veces consideran la necesidad de un título legal completo como una propiedad, sino más bien como una necesidad asociada con el sistema de valores de la clase media. Da la impresión de que cuando la población de bajos ingresos desea la regularización de la propiedad, es porque el Estado quiere que lo deseen y, consecuentemente, contribuye a construir la demanda correspondiente. (Smolka & Mullahy, 2007, p. 99)

### **Regularización física**

En la mayoría de programas centrados en la regularización física se contempla la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centro educacional, centro de salud, equipamiento comunitario, núcleo húmedo dentro del lote y en algunos casos, vivienda. Se

trata de proveer de infraestructura a los asentamientos informales, sin considerar la regularización jurídica ni la integración social y cívica de los asentamientos de población de bajos ingresos dentro de la estructura urbana. (Clichevsky, 2006, p. 34)

*“Si bien la experiencia de estos programas (...) tuvo resultados beneficiosos en cuanto a salud y mejoría de las condiciones de habitabilidad de los asentamientos, mostró ser insuficiente para que sus habitantes alcanzaran una calidad de vida adecuada. Los beneficios de la integración física se veían reducidos por los problemas sociales que enfrentaban los asentados. Se constató que la desintegración social y sobre todo la falta de servicios de salud y educación en los asentamientos reducía el impacto positivo de las inversiones en infraestructura.”<sup>19</sup>*

### **Regularización integral**

En respuesta a las carencias de la regularización jurídica y física, surgió un nuevo tipo de programa de regularización que abordaba el problema de forma más integral. La mayoría de los programas integrales poseen un fuerte componente de acompañamiento social y en muchos de ellos, también, un componente de fortalecimiento institucional, en especial en los que se realizan a nivel local, o que se ejecutan de manera descentralizada, a través de unidades ejecutoras provinciales o locales. (Clichevsky, 2006, p. 35)

Los proyectos que se enmarcan en este tipo de programas, cuentan en general, con dos grupos de inversiones. El primero está enfocado en la integración física de los asentamientos, que complementan la infraestructura existente (vías de acceso, redes de agua potable y alcantarillado, solución de los problemas de drenaje) y mitigan los problemas ambientales. La finalidad es que los asentamientos adquieran las mismas características físicas de la ciudad formal. El segundo tiene como objetivo la integración social de las comunidades informales a la ciudad por medio de acciones de desarrollo social; por ejemplo actividades de fortalecimiento de la comunidad e inclusión en el proceso de regularización, creación de organizaciones comunitarias, educación sanitaria, actividades para los grupos más desfavorecidos, actividades de apoyo al empleo y acciones de acompañamiento tras su implementación. Adicionalmente, la mayoría de estos proyectos dan prioridad a la regularización de la tenencia del suelo como garantía de estabilidad para la población afectada. (Rojas, 2009, pp. 16-17)

*“Los múltiples aportes de estos programas pueden sintetizarse en dos palabras: construyen ciudadanía. La integración física y social de los barrios a la ciudad convierte a sus ocupantes en ciudadanos con todos los derechos y obligaciones.”<sup>20</sup>*

Tras la descripción de los tres tipos de programas de regularización, parece evidente que la regularización integral es la más completa ya que aborda el problema desde una perspectiva multidimensional, que incluye la filosofía de las dos primeras. Numerosos autores han criticado la regularización jurídica por sí sola, porque no soluciona los problemas que acarrea la informalidad. Si bien se trata de una regulación que por sus costos menores es aplicable a un mayor número de población y efectivamente conlleva seguridad en la tenencia para los afectados, los asentamientos tratados con este tipo de regularización continúan en condiciones sumamente desfavorables respecto a la ciudad formal. De igual manera, la regularización física resulta insuficiente para solucionar el problema de la informalidad, pues se enfrenta a él de manera unidimensional.

<sup>19</sup> Rojas, E. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, página 16.

<sup>20</sup> Ídem, página 1.

**CAPÍTULO 3:****ESPAÑA****3.1. CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN EN CATALUÑA**

Durante las últimas décadas las metrópolis europeas han revisado sus políticas de planificación, intervención y regeneración urbana. La mayoría abandona los modelos unidireccionales de estrategias de intervención jurídica o física para adoptar nuevos enfoques integrales, incorporando actuaciones transversales en los diferentes ámbitos. A continuación se hará un repaso de la evolución de las políticas de regularización en Cataluña desde mediados del siglo XX hasta la actualidad.

***Planes Parciales***

En un contexto de rápido crecimiento económico y fuerte inmigración, el modelo urbano implementado durante el régimen franquista en 1953 fue el Plan Comarcal de Barcelona. Éste incorporaba un instrumento urbanístico de primer orden: el Plan Parcial. Éste definía los usos del suelo, las alineaciones de las calles y de las plazas, el emplazamiento de los espacios libres, los servicios públicos y los edificios, así como el volumen, el destino y las condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones en cada territorio concreto.

En los años sesenta, en el marco del desarrollismo y de la llegada de miles de inmigrantes a Barcelona, los Planes Parciales se transformaron en verdaderos instrumentos para la especulación. La consecuencia lógica de este urbanismo especulativo era el déficit de equipamientos y de servicios públicos que se hacía patente en toda la ciudad, pero con más intensidad en los barrios periféricos y de nueva construcción. En los años sesenta y setenta, la falta de escuelas, de ambulatorios, de zonas deportivas y de recreo era característico dado que la prioridad de la administración municipal franquista no era en absoluto el aumento del bienestar de la población.

***Planes Especiales de Reforma Interior***

Después del franquismo y con la consolidación de los Ayuntamientos democráticos, las iniciativas más importantes de transformación urbana han tenido como principal unidad de intervención “el barrio”. Desde la década de los setenta hasta los noventa se implementaron los programas de actuación y transformación urbanística más relevantes en cuanto a volumen e inversión: los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) y el Programa de Remodelación de Barrios.

En 1976 se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana (PGO) como instrumento de planeación de orden superior y marco de referencia para recalificar la ciudad, sobre cuya base se desarrollarían las figuras urbanísticas de los PERI. La participación de la sociedad era relevante con la corresponsabilización de los vecinos y su identificación con el proyecto. Los PERI significaron un nuevo esfuerzo desde los Ayuntamientos para la rehabilitación y planificación urbanística a mediados de los setenta y principios de los ochenta. Estos Planes pretendían resolver déficits de viviendas, infraestructuras y servicios en los barrios con más problemas de degradación; las actuaciones se conceptualizaron puramente como urbanísticas.

Los PERI tenían como objetivos fundamentales (Cabrera i Massanés, 2007, p. 120):

- Ejecución de operaciones integradas de reforma interior;
- Descongestión del suelo urbano;
- Actuaciones de renovación urbana;

- Mejora de las condiciones de habitabilidad, rehabilitación, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios;
- Resolución de problemas de circulación.

### **Programa de Remodelación de Barrios**

A principios de los noventa nace el Programa de Remodelación de Barrios implementado por la Generalitat de Cataluña, siendo una política de ámbito regional y no estatal. El Programa surgió con el objetivo de resolver las situaciones de degradación física y de los factores sociales derivados en los polígonos periféricos de vivienda pública. La remodelación consistía básicamente en un proceso de demolición de las edificaciones más degradadas y la construcción de nuevas viviendas sociales en el mismo barrio donde se realojarían los mismos vecinos del área afectada. Dentro de sus objetivos estaban (Santana Núñez, 2014, p. 41):

- Dotar de viviendas dignas al total de familias afectadas;
- Recuperar e integrar a la ciudad el barrio que había quedado absolutamente aislado y deteriorado, integrándolo de nuevo al distrito al que pertenece;
- Dotar al barrio de actividad comercial digna;
- Crear espacios libres al servicio de la comunidad;
- Dotar de equipamientos públicos;
- Para asegurar la intervención se han desarrollado políticas asistenciales y programas de integración laboral de grupos discapacitados.

### **Ley de Barrios**

Con la llegada del nuevo siglo se produce un cambio sobre el modelo de transformación del territorio que culmina con la aprobación en el 2004 de la Ley 2/2004 de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, conocida coloquialmente como Ley de Barrios. El objetivo último será evitar la degradación urbana y la segregación social entendiendo, por primera vez, ambos factores como parte de una sola problemática y, por lo tanto, de solución integral, tratando de deshacer la tradicional dicotomía entre las intervenciones físicas y las sociales.

Existieron diversos impulsos que posibilitaron el cambio en la estrategia de intervención. La evolución de los modelos urbanos y de planificación, las realidades socio-económicas y la transformación del escenario político que obligaron a concebir nuevos instrumentos de actuación sobre el territorio. En el 2004, con el cambio de legislatura y la instauración de una nueva composición de gobierno autonómico la Ley de Barrios fue la primera aprobada por el parlamento catalán con la determinación de que se convirtiera en una de las banderas del gobierno que acababa de constituirse.

El objetivo de la Ley es promover una transformación global de aquellos barrios que requieren una atención especial, con el fin de evitar su degradación, mejorar las condiciones y la calidad de vida de sus ciudadanos y favorecer, así, la cohesión social. Se utiliza un doble baremo para seleccionar los proyectos. En primer lugar, se evalúa la situación del barrio por medio de indicadores estadísticos objetivos relativos a cuatro campos (Generalitat de Catalunya, s.f.):

- I. déficits urbanísticos y de equipamientos;
- II. estructura y dinámica demográfica;
- III. problemas económicos y ambientales;
- IV. y déficits económicos y desarrollo local.

El proyecto tiene una influencia decisiva para seleccionar los barrios, por eso se afirma que la Ley de Barrios no es tanto un programa para barrios con problemas, sino un programa para barrios con proyectos; proyectos que tienen que servir para afrontar problemas. Los proyectos deben tratar de forma integral la problemática del barrio, interviniendo simultáneamente en todos los aspectos que le afectan. Los proyectos de intervención integral subvencionados abarcan un conjunto de actuaciones diferentes y heterogéneas, aplicadas con carácter transversal, de acuerdo con ocho campos de actuación en los que la Ley requiere intervenir (Generalitat de Catalunya, 2006, p. 4):

- I. Mejora del espacio público y provisión de zonas verdes; posibles actuaciones: pavimentación de calles, colocación de árboles, instalación de alumbrado, colocación o reposición de mobiliario urbano, obras de transformación en zona de peatones, creación de espacios para la colocación de contenedores para la recogida de basuras, sustitución o reparación de redes de cloaca, electricidad, gas, telefonía y nuevas tecnologías, instalación de recogida selectiva de basura canalizada, dotación de espacios verdes y urbanización, compra o expropiación de suelo para la creación de zonas verdes, apertura de calles o esponjamiento del sector.
- II. Acondicionamiento de elementos comunes de la edificación; posibles actuaciones: accesibilidad del edificio, reparación de cubiertas, reparación de fachadas, mejora de las instalaciones comunes de agua, gas, electricidad, teléfono y nuevas tecnologías.
- III. Provisión de equipamientos de uso colectivo; posibles actuaciones: adecuación de locales para uso como equipamientos, creación de nuevos equipamientos.
- IV. Incorporación de las tecnologías de la comunicación; posibles actuaciones: obras en los elementos comunes de los edificios para permitir la instalación de cables, aulas de informática y de nuevas tecnologías, creación de telecentros.
- V. Implementación y mejora de infraestructuras energéticas y ambientales; posibles actuaciones: medidas para conseguir en edificios y espacios públicos mejoras energéticas, ahorro en el consumo de agua, electricidad y gas, el reciclaje de residuos.
- VI. Fomento de la equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos; posibles actuaciones: medidas de seguridad urbana en el espacio público, espacios habilitados para acoger actividades de asociaciones de mujeres para fomentar la equidad de género, para servicios destinados a conciliar la vida familiar y laboral, para actividades formativas destinadas a mujeres con un bajo nivel formativo, puntos de información y asesoramiento de las mujeres.
- VII. Desarrollo de programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica de los barrios; posibles actuaciones: programa de dinamización de la actividad comercial, de promoción local y turística, de fomento del trabajo, de fomento de la integración social y cultural para conseguir mejoras de calidad de vida del barrio, para mejorar la movilidad urbana y el transporte.
- VIII. Mejora de la accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas; posibles actuaciones: eliminación de barreras arquitectónicas, ampliación de aceras, construcción de rampas en accesos de edificios públicos, actuaciones de accesibilidad al barrio.

La aplicación de un plan de barrios tiene un efecto que va más allá de la superficie, afectando el tejido social y la psicología colectiva de los barrios, y aportando sólidos elementos de convivencia. En la *Figura 9* se refleja un cuadro comparativo con las principales diferencias entre los Planes Especiales de Reforma Interior, el Programa de Remodelación de Barrios y la Ley de Barrios.

	<b>Planes Especiales de Reforma Interior</b>	<b>Programa de Remodelación de Barrios</b>	<b>Ley de Barrios</b>
<b>Política</b>	Políticas de desarrollo de barrios	Políticas de desarrollo de barrios	Políticas de desarrollo de barrios
<b>Marco regulador</b>	Planes Generales	Convenios específicos para cada proyecto	Llei de Barris 2/2004
<b>Unidad territorial de actuación</b>	Barrios (diferentes tipologías, centros históricos, barrios periféricos...)	Barrios (polígonos de vivienda pública)	Barrios (diferentes tipologías de áreas de atención: centros históricos, barrios periféricos, polígonos de vivienda, etc.)
<b>Objetivo principal</b>	Reforma urbana, solución a los problemas de degradación de vivienda y espacio público, y servicios	Solución a los problemas estructurales de vivienda	Evitar la degradación urbana y la segregación social
<b>Instrumento básico de actuación</b>	Reformas urbanas	Proyectos de sustitución de viviendas. Remodelación	Proyectos integrales (sociales, económicos, urbanísticos...)
<b>Impulso desde...</b>	Ayuntamientos	Generalitat	Generalitat
<b>Financiación</b>	Según competencias de los ámbitos a reformar	40% Adm. Central 60% Adm. Autonómica	50% Adm. Autonómica 50% Adm. Local
<b>Liderazgo</b>	Ayuntamientos	Generalitat (gobierno autonómico) (INCASOL)	Ayuntamientos
<b>Participación ciudadana</b>	Movimientos vecinales, AAVV y AA comerciantes	Movimientos vecinales / según convenio	Regulada por la Ley. Inclusión en el seguimiento y evaluación de los programas de agentes sociales y entidades ciudadanas
<b>Plazos de las actuaciones</b>	Fijados según cada Programa de Actuación que contienen los PERIs	No fijados, hasta que finalicen los proyectos previstos/ Según Convenios	4 años en ejecución de los proyectos (mas 2 de posible prórroga)

Figura 9. Diferencias entre el modelo de implementación de la Ley de Barrios y modelos anteriores en Cataluña de Regeneración de barrios.

Fuente: García-Ferrando, L. (1 de agosto de 2008). *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona*. Recuperado el 5 de mayo de 2016 de ub.edu: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-58.htm>.



### 3.2. SELECCIÓN DE CASO DE ESTUDIO

Para esta investigación se seleccionará un barrio en Barcelona donde haya estado presente la problemática de la informalidad. Para Busquets i Grau (1999, p. 17) el proceso de formación de este tipo de barrios puede entenderse en cuatro períodos con características específicas en cuanto a localización temporal y espacial:

- I. Los barrios marginales serán entendidos como producto derivado de la venta generalizada de suelo rústico y, por tanto su configuración tiende a maximizarla. Se inicia un número considerable de barrios que se ocupan escasamente.
- II. Contrariamente, los barrios aparecen como ocupación y venta de suelo de poca calidad topográfica, sin exceptivas de uso urbano, en la corona inmediata a Barcelona. Significará el aprovechamiento de un suelo de valor comercial urbano nulo.
- III. Se caracterizará por la aparición de los barrios en el ámbito metropolitano, con dependencia distribuida entre Barcelona y los núcleos metropolitanos. Ocupan un suelo con pocas posibilidades de utilización urbana a medio plazo.
- IV. El crecimiento significativo de los barrios marginales se produce en el área metropolitana, ocupando suelo alejado de los núcleos tradicionales. El efecto conjunto tenderá a valorizar el suelo libre próximo al barrio, como resultado del crecimiento y de la transformación del barrio.

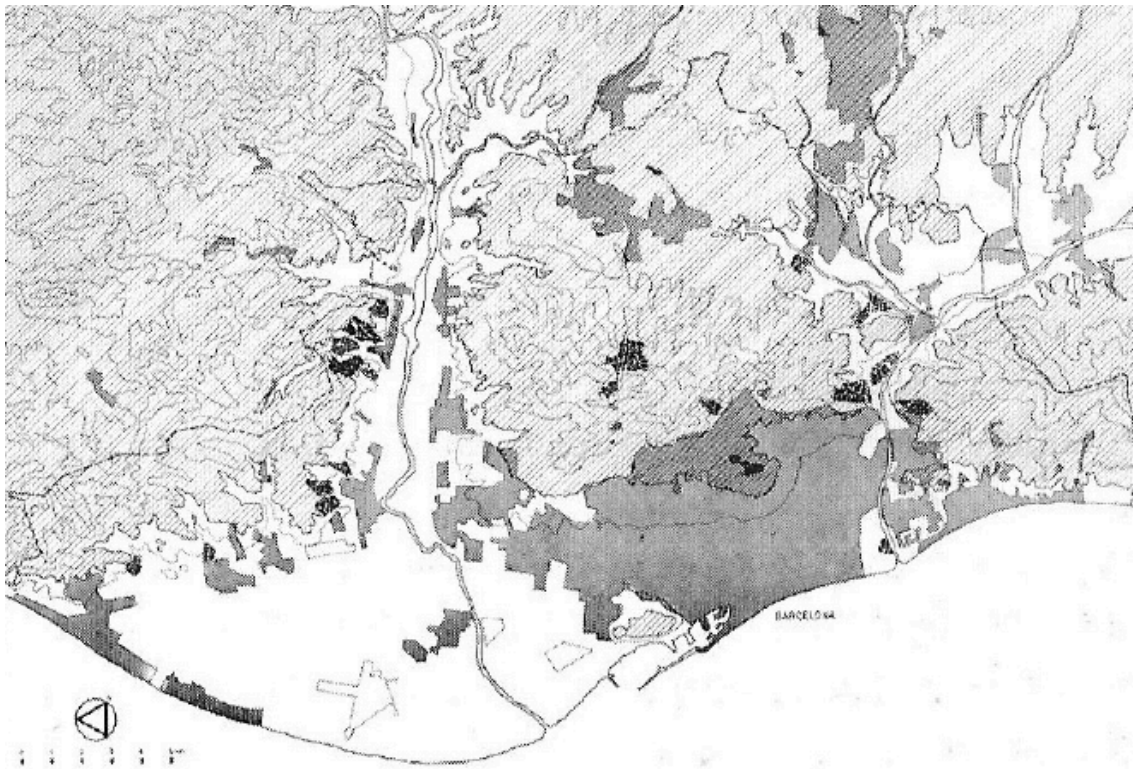


Figura 10. Esquema geomorfológico con los barrios de urbanización marginal.

Fuente: Busquets i Grau, J. (1999). *La urbanización marginal. Barcelona, España: Edicions UPC, página 41.*

Según cómo Busquets i Grau (1999) caracteriza los barrios de urbanización marginal de Barcelona, se ha realizado un listado de aspectos a tener en cuenta para la selección del caso. (Figura 11)

<p><b>Topografía de las áreas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Terrenos en fuerte pendiente</i>, superiores al 50%. Terrenos situados al pie de la ladera de valles amplios, en los puntos de inflexión con los terrenos del llano.</li> <li>• El <i>uso de los terrenos</i> antes de la parcelación marginal es por lo general rústico y debido a su topografía accidentada estos terrenos tienen un rendimiento de explotación relativamente bajo.</li> <li>• La <i>altura media</i> de los terrenos varía entre 5 y 325m de altitud, agrupándose la mayoría entre 75 y 100m.</li> </ul>
<p><b>Situación geomorfológica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocupación de <i>valles muy cerrados</i> o <i>conjunto de valles cerrados</i>, corresponde a zonas con topografía muy accidentada.</li> <li>• Ocupación en una <i>ladera de un valle amplio</i>, generalmente terrenos topográficamente en inflexión.</li> <li>• Posición <i>indefinida</i>, zonas donde difícilmente existe identidad entre el área ocupada por el barrio y un área geográficamente concreta y naturalmente delimitable.</li> </ul>
<p><b>Acceso</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Acceso único aislado</i>, la conexión se realiza a través de un único camino a modo de cordón umbilical.</li> <li>• <i>Acceso único en ramal</i>, cuya distancia de conexión es escasa.</li> <li>• <i>Acceso ramal doble</i>, estructura viaria conecta directamente en dos puntos con el acceso rodado externo,</li> <li>• <i>Acceso tangencial o contiguo</i>, acceso a la vía comarcal abundante e inmediato.</li> </ul>
<p><b>Morfología</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Morfología parcelaria</i>, que lleva a término la venta fragmentada del suelo rústico a un valor superior al de mercado.</li> <li>• <i>Transformación directa del uso rústico anterior</i> a partir de la aceptación de la estructura de aquel suelo rural.</li> <li>• Se promocionan a partir de la <i>parcelación mínima o individual</i>.</li> <li>• <i>El simple acceso a las parcelas se transforma en el esquema de trazado viario futuro</i>, la calle como mínimo canal de comunicación.</li> </ul>
<p><b>Tipología edificatoria</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La vivienda <i>representa la evolución de la vivienda mínima a otras formas mas completas de residencia</i>.</li> <li>• <i>La vivienda como resultado de un proceso de constante mejora</i>.</li> <li>• <i>Autoconstrucción</i> de sus propias viviendas con recursos y técnicas extraordinariamente limitadas.</li> <li>• <i>Vivienda incompleta, económica, precaria</i>. Supone un proceso de construcción de la vivienda a partir de la gestión de la propia familia usuaria, con un máximo ajuste entre las necesidades y los recursos disponibles.</li> </ul>
<p><b>Social</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveles altos de <i>exclusión social, explotación laboral y número de inmigrantes</i>.</li> <li>• Ocupación laboral del cabeza de familia corresponde al <i>nivel de obrero</i>, puestos de trabajo cualificado, fijo y no fijo.</li> <li>• Ocupación laboral del segundo miembro de la familia corresponde al <i>sector servicios y "hacer faenas"</i>.</li> <li>• <i>Ocupación y uso de espacios públicos deficiente</i>.</li> </ul>
<p><b>Económico</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Falta de inversiones</i> en cuanto a infraestructura de transporte y espacios públicos.</li> <li>• Principalmente <i>comercio informal</i>.</li> </ul>

Figura 11. Características de los barrios de urbanización marginal de Barcelona.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Busquets i Grau, J. (1999). *La urbanización marginal. Barcelona, España: Edicions UPC.*

Los barrios que cuentan con estas características han sufrido diversas transformaciones a lo largo de los años a través de estrategias de regeneración y más recientemente abordando la problemática de la informalidad con una política de desarrollo urbana integral que involucra a todas las esferas de la gestión pública. Luego de revisar de manera general los barrios que cumplen con estos aspectos y según sus características más específicas, se selecciona para evaluar en esta investigación el barrio de Roquetes, en concordancia con el conocimiento y la experiencia sobre las similitudes con los barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Roquetes forma parte del distrito de Nou Barris y fue uno de los barrios elegidos por la Generalitat para realizar un proyecto de rehabilitación integral. Representa una manera de abordar la mejora de un barrio de urbanización marginal. Más de una década después de su formulación, evaluar su impacto real permite extraer conclusiones sobre las posturas que se tomaron y las directrices que emplearon. Hoy la marginalidad urbanística sigue siendo un tema no sólo vigente sino urgente en países en vía de desarrollo, por lo que poder disponer de referencias sobre la aplicación de determinadas estrategias es de gran utilidad.

### **3.3. NOU BARRIS**

#### ***Identidad del distrito***

De acuerdo con la referencia histórica que realiza García Soler (1998) el distrito de Nou Barris es la historia de las personas que han vivido, han trabajado y han forjado sus sueños y esperanzas de futuro. Es también la historia de los agentes sociales que, en diferentes contextos económicos y políticos, han materializado sus iniciativas y proyectos. Este legado histórico ha dejado huellas tanto en el paisaje de Nou Barris como en la manera de ser de sus ciudadanos, y ha formado una imagen colectiva o unos rasgos de identidad. Nou Barris era el nombre de la revista de la primera asociación de vecinos de la zona al inicio de los años setenta. Esta denominación, llena de ecos de lucha y de conciencia ciudadana, es la que se adoptó como nombre del distrito cuando, en 1984, se hizo la actual división de la ciudad en diez distritos.

#### ***Pasado rural e impacto de la revolución industrial***

Hasta el primer tercio del siglo XIX, el paisaje de Nou Barris era básicamente rural. Su territorio accidentado y montañoso era atravesado por numerosos arroyos, en su mayoría han desaparecido con las urbanizaciones posteriores. Las masías esparcidas por la sierra concentraban la actividad agrícola que se desarrollaba en el territorio. La población de las masías y del pequeño barrio antiguo no tenía más de unos cientos de habitantes a mediados del siglo XIX. La economía se basaba en algunas actividades artesanales y, sobre todo, en el cultivo de la vid y de forrajes para el ganado.

El ritmo pausado de la vida rural comenzó a cambiar a mediados del siglo XIX como consecuencia de la Revolución Industrial. El aumento de la población, la revolución de los transportes o las nuevas exigencias de la industrialización incidieron de a poco en Nou Barris. A finales del siglo XIX la población de Nou Barris se estimaba en unos 1.700 habitantes. Poco se sabía de las inquietudes sociales y culturales de la población, pero eran ilustrativos algunos hechos de los que hay constancia; por ejemplo las demandas que hacían los vecinos de Santa Eulalia en el Ayuntamiento de San Andrés en 1874 para que instalen en el barrio una escuela de chicas; o la fundación, en 1887, de la Sociedad de Obreros y Auxiliares la Estrella, dedicada a actividades recreativas y familiares y a la ayuda mutua entre los asociados en caso de muerte o enfermedad.

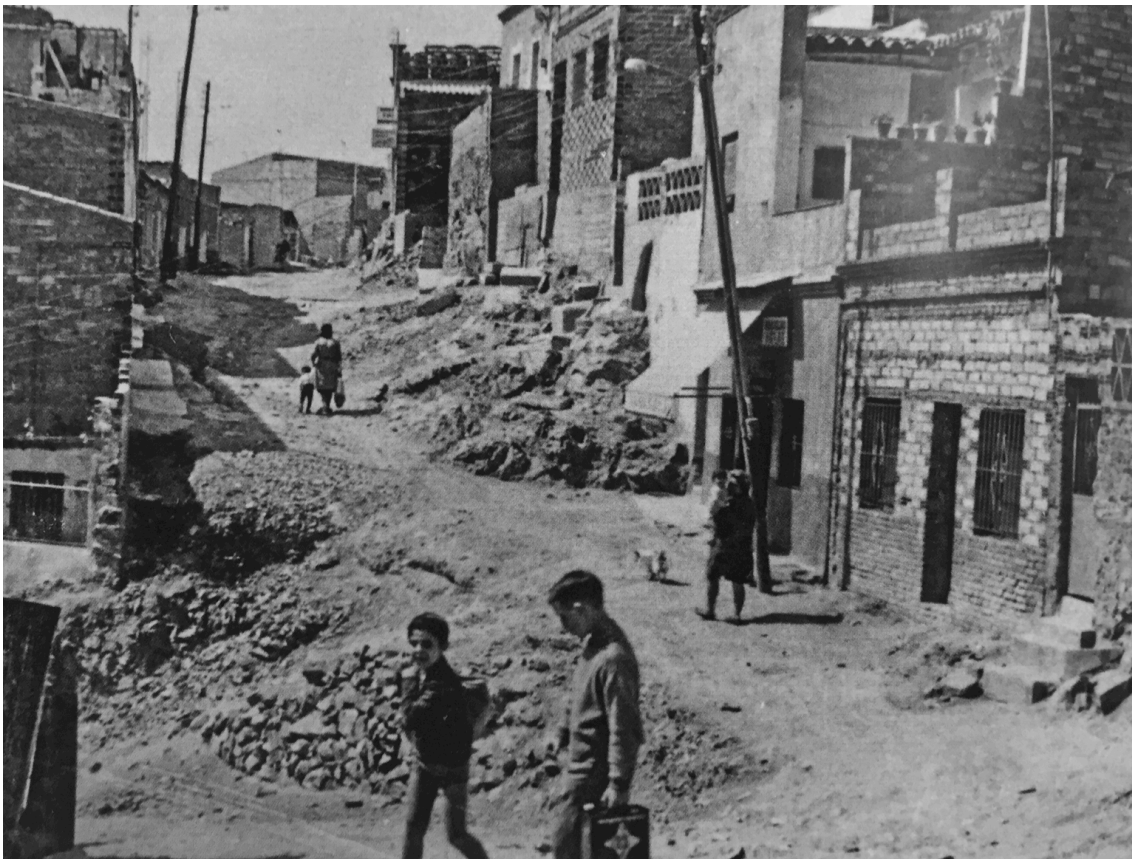
### ***Inicios de la urbanización***

A partir de 1917 se produce en la ciudad un nuevo fenómeno urbano consistente con la aparición del Plan de Barcelona de unas nuevas periferias urbanas integradas por una población básicamente obrera y con una alta proporción de inmigrantes. En estas circunstancias, y hasta el año 1936, Nou Barris se convirtió en el suburbio que experimentó el crecimiento más dinámico de Barcelona, ya que en su territorio se levantó la décima parte de toda la nueva edificación de la periferia de la ciudad. En este periodo los barrios de Roquetes, Verdum, Charlot, Prosperitat, Guineueta y Can Borràs surgieron prácticamente de la nada.

El aumento de la población fue importante y en 1930 Nou Barris ya tenía 17.000 habitantes. Esta población era relativamente joven, con una notable presencia de inmigrantes y un elevado número de niños. La incidencia del analfabetismo era grande y resultaba más patente entre las mujeres. La mayor parte de la población activa clasificaba como jornalera y la presencia de comerciantes, propietarios y profesionales liberales era muy escasa.

La vida social en Nou Barris se organizaba alrededor de sociedades culturales, deportivas y recreativas de todo tipo. En lo deportivo existían los veteranos equipos de fútbol la Montañesa y Roquetes, también existían algunas sedes de partidos políticos y a lo largo de la época republicana se establecieron otros.

### ***El modelo urbano del régimen franquista***



*Figura 12. Foto histórica del barrio de Roquetes, 1940.*

*Fuente: Ajuntament de Barcelona; Arxiu Històric de Roquetes. (2013). L'Abans Barcelona Nou Barris recull gràfic 1890-1984. Barcelona, España: Efadós, pàgina 112.*

La finalización de la Guerra Civil dará paso a una dictadura militar basada en la represión de la población y en la ausencia de las libertades políticas, sindicales y nacionales. Las duras condiciones económicas derivadas de la inmediata posguerra, unidas a la necesidad imperiosa de vivienda y el fuerte control político ejercido sobre la población dieron lugar al chabolismo y la autoconstrucción, una forma de crecimiento urbano hasta entonces desconocida en Nou Barris que descartaba cualquier demanda sobre los servicios y las condiciones de vida.

En este contexto, entre los años 1941 y 1945, en Torre Baró y Vallbona lo que había sido un proyecto ambicioso de ciudad jardín se transformó en una exhaustiva parcelación del territorio, donde se levantaron viviendas muy precarias, carentes muchas veces de servicios tan elementales como el agua, la luz o el alcantarillado. La autoconstrucción se extendió durante los años cincuenta a Roquetes, dónde en 1964 los vecinos tomaron la decisión de dotar su barrio de los inexistentes servicios de agua y alcantarillado, construyendo ellos mismos los domingos.

El inicio de la industrialización española producida en los años cincuenta como consecuencia de la apertura de la economía a los mercados exteriores, provocó un imparable proceso de emigración desde todas las regiones de España hacia las grandes ciudades industriales, entre ellas Barcelona. Esto suponía un agravamiento de las ya difíciles condiciones de la vivienda de la población. Esta presión demográfica obligó a determinados organismos oficiales del régimen franquista a intervenir en la promoción de viviendas en la ciudad. Por ello, entre los años 1952 y 1955 se levantaron en Nou Barris las llamadas “viviendas del gobernador”.

En Nou Barris el transporte público era prácticamente inexistente en esa época. Sólo había, a partir del 1949, el apeadero del tren en Torre Baró, y era necesario ir hasta Horta o Sant Andreu para coger los tranvías y los autobuses que conectaban con el resto de la ciudad. Esta carencia obligaba a largos desplazamientos, tanto para ir al trabajo como para utilizar los escasos servicios públicos.



*Figura 13. Foto histórica del barrio de Roquetes, 1964.*

*Fuente: Arxiu Històric de Roquetes. Centro Estudios Populares "Roquetes". Barcelona, España.*

En un contexto de rápido crecimiento económico y fuerte inmigración, que generaban un déficit permanente de viviendas en la ciudad, la aprobación, en 1953, del Plan comarcal de Barcelona resultó decisiva para el crecimiento de Barcelona y de Nou Barris en los años siguientes. El Plan comarcal incorporaba un instrumento urbanístico de primer orden: el Plan parcial, que en cada territorio concreto decidía los usos del suelo, las alineaciones de las calles y de las plazas, emplazamiento de los espacios libres, los servicios públicos y los edificios, así como el volumen, el destino y las condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones. Este instrumento fue considerablemente utilizado en Nou Barris, donde los planes parciales afectaron a la mayoría de los barrios. En Nou Barris se desarrollaron la quinta parte de los planes parciales que se ejecutaron en toda la ciudad.

En un primer momento estos planes parciales fueron promovidos por los propietarios de los terrenos que aún quedaban por urbanizar en Nou Barris y en muchos casos sirvieron para legalizar las malas acciones urbanísticas realizadas en la década anterior. Pero fue en los años sesenta cuando, en el marco del desarrollismo y de la llegada de miles de inmigrantes a Barcelona, los planes parciales se transformaron en verdaderos instrumentos para la especulación, ya que permanecían en manos de grandes compañías inmobiliarias que en Nou Barris hacían negocios multimillonarios.

La consecuencia lógica de este urbanismo especulativo del franquismo era el déficit de equipamientos y de servicios públicos que se hacía patente en toda la ciudad, pero con más intensidad en los barrios periféricos y de nueva construcción. En los años sesenta y setenta, la falta de escuelas, de ambulatorios, de zonas deportivas y de recreo, entre otros, era característico en Nou Barris, dado que la prioridad de la administración municipal franquista no era en absoluto el aumento del bienestar de la población.

La toma de conciencia de los ciudadanos ante estas carencias hizo nacer, en 1970, la Asociación de Vecinos de Nou Barris, una entidad pionera en la lucha contra los planes parciales y por la mejora de las condiciones de vida y la consecución de las libertades democráticas. Juntos los vecinos organizaron asambleas, manifestaciones y todo tipo de actividades que evidenciaban las insuficiencias que había que mejorar y las libertades que se habían de alcanzar; era una expresión de la capacidad de lucha y de ingenio de los ciudadanos de Nou Barris.

### ***El modelo de ciudad de la época democrática***

La consecución de la democracia, en 1977, y las primeras elecciones municipales de 1979 significaron un gran cambio para los ciudadanos y el paisaje de Nou Barris, ya que gran parte de las reivindicaciones de los vecinos fueron alcanzadas por los nuevos ayuntamientos e instituciones democráticas, al tiempo que se crearon nuevos mecanismos de intervención y participación social. Desde esta perspectiva, el nuevo urbanismo desarrollado por el Ayuntamiento democrático en los años ochenta se ha planteado como un urbanismo de sutura, es decir, un urbanismo capaz de religar lo que había sido separado y capaz de intervenir en la regeneración y la dignificación de aquellos espacios marginalizados por la especulación franquista. Este urbanismo, que no se entiende sin la participación ciudadana y que también ha mostrado auténticos puntos débiles como son hacer viables los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), es propio de Nou Barris.

Dicho esto, las intervenciones urbanas que mejor pueden definir la nueva forma de hacer ciudad en Nou Barris son aquellas que han conseguido ligar la consecución de un nuevo equipamiento social, cultural o deportivo con la mejora de la calidad urbana de su entorno. Es desde estos equipamientos, desde esta mejora de la calidad de vida, desde el espíritu

empresario de los ciudadanos y desde la red asociativa de Nou Barris, que se debe avanzar en el fortalecimiento de las relaciones entre las personas, en la participación de todos en los asuntos de la comunidad y en la profundización de los valores democráticos.

### 3.4. ROQUETES

#### **Problemas**

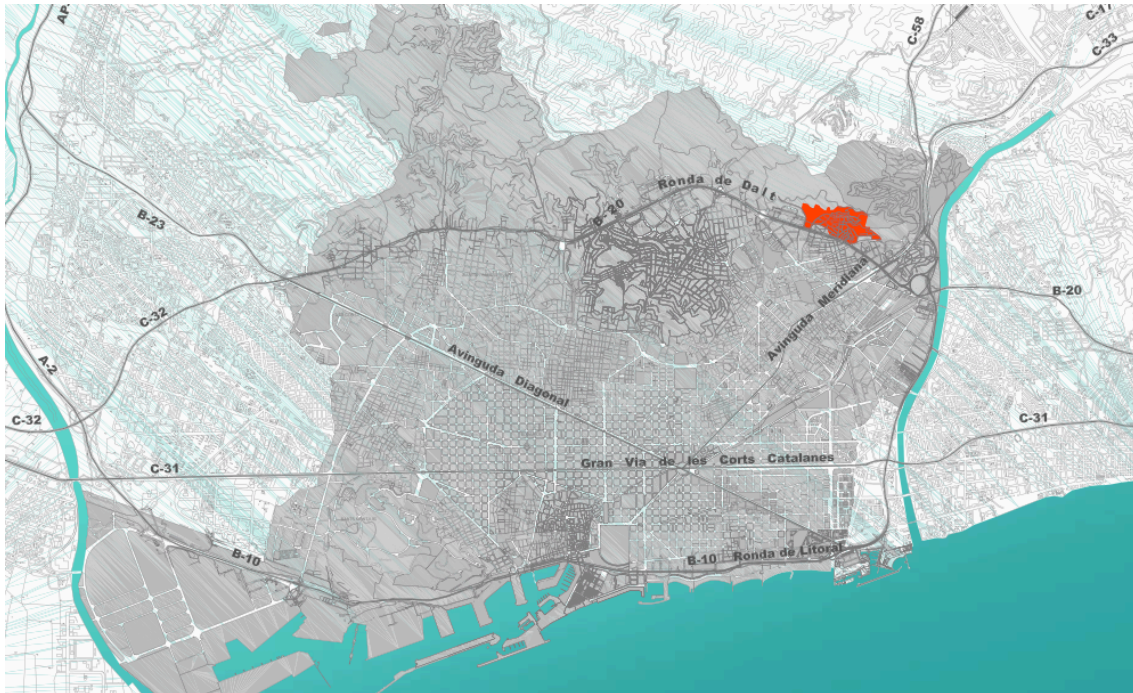


Figura 14. Ubicación geográfica del barrio de Roquetes.

Fuente: Ajuntament de Barcelona. (octubre de 2004). *Projecte d'intervenció integral al barri de Roquetes, Barcelona*. Recuperado el 9 de mayo de 2016, de [barcelonetapladebarris.cat: http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdf/estaticos/Roquetes.pdf](http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdf/estaticos/Roquetes.pdf)

El barrio de Roquetes está ubicado en lo que se denomina la periferia urbana de Barcelona. Está en el extremo noreste de la ciudad, concretamente en el Turó de les Roquetes. Su extensión viene delimitada por la Via Favència, los barrios de Trinitat Nova y Canyelles y la sierra de Collserola. Enmarcado física y administrativamente en el distrito de Nou Barris, Roquetes se apoya sobre la vertiente montañosa sobre un terreno muy irregular de fuertes desniveles.

Su situación respecto a la extensión continua de la ciudad y la condición de límite urbano, acentúan la imagen identificable de este fragmento de ciudad. La desordenada superposición de diferentes formas de crecimiento durante las décadas de los años 50 y 70 se ve reflejada actualmente en:

- La morfología del barrio.
- La notoria deficiencia de espacios públicos urbanizados.
- Insuficiente urbanización de calles y recorridos peatonales.
- La necesidad de mejorar y reforzar la accesibilidad viaria.

El proceso de consolidación más fuerte del barrio se puede interpretar en tres etapas:

- I. Importante proceso de parcelación o autoconstrucción paralela de vivienda marginal.
- II. Construcción autónoma de los polígonos de vivienda pública.
- III. Fuerte proceso de densificación.

La mayoría de las construcciones del barrio se hicieron en los años 50, a partir de la autoconstrucción derivada del elevado aumento de población que experimentó la ciudad en una época de mucha inmigración.

El aspecto de Roquetes empezó a cambiar radicalmente a partir de estos años. En 1954, la Obra Sindical del Hogar levantó un polígono de 1.464 viviendas entre los barrios de Roquetes y Verdún, a un lado y otro de la Via Favència. En Roquetes, los bloques se edificaron entre las calles Quarter de Simancas, Via Favència, Almagro y Almansa. Se trataba de viviendas pequeñas (entre 31 y 39m<sup>2</sup>), escasamente equipadas y construidas con materiales de bajo coste. Durante los siguientes años, los residentes debieron movilizarse para exigir reparaciones y soluciones a las múltiples deficiencias de la construcción, como las humedades.

Pero, sobre todo, la principal transformación del barrio la produjeron oleadas de inmigrantes que llegaban a la ciudad desde el resto de España. Ante la dificultad de acceder a viviendas, optaron por construir aquí sus casas, a menudo sin permisos legales. Fruto de este "anarco-urbanismo" nació un barrio de casas autoconstruidas en la ladera de la montaña, con calles sin asfaltar, sin alcantarillado y sin servicios básicos. Ello propició que entre 1964 y 1967 los propios vecinos llevaran a cabo, conjuntamente, la construcción de las canalizaciones de agua corriente y del alcantarillado, una iniciativa conocida como *Urbanizar en Domingo*, puesto que las obras se realizaban aprovechando los domingos y días festivos. Pese a todo, en 1969 un 67% de las viviendas del barrio no tenían agua y el 13% todavía no tenía luz.

Hasta la construcción del alcantarillado, por los torrentes como Font de Canyelles, Tissó y Can Campanyà circulaban las aguas fecales. Esto demuestra las precarias condiciones higiénicas del barrio.

A partir de los años 1970 los vecinos de Roquetes empezaron múltiples movilizaciones para exigir al Ayuntamiento soluciones al déficit de servicios que sufría el barrio. En 1974 los vecinos secuestraron varios autobuses para exigir la llegada de transporte público al barrio, que consiguieron meses después. En mayo de 1976 padres y maestros de la guardería Pla de Fornells se encerraron en el centro para impedir su cierre y en octubre de ese mismo año varios vecinos ocuparon la sede del Distrito exigiendo la dimisión del regidor. Otro de los éxitos de la movilización vecinal fue el cierre de la planta asfáltica, que se ubicaba en lo que hoy es el Parque Pla de Fornells, en la frontera entre los barrios de Les Roquetes y La Trinitat Nova. Era una instalación industrial dedicada a la producción y almacenamiento de alquitrán para la construcción del segundo cinturón, hoy Ronda de Dalt. El 9 de enero de 1977 centenares de vecinos ocuparon el recinto industrial para pedir su cierre, al considerar que era una grave amenaza para su salud y el medio ambiente. Provistos de mazas, derribaron algunas chimeneas e inutilizaron las instalaciones, que ya no volvieron a funcionar. Durante varios años, los vecinos reivindicaron el espacio como ateneo popular, hasta que en 1994 se inauguró el Ateneu Popular de Nou Barris, un centro de creación artística especializado en el circo. La apertura de un ambulatorio de la Seguridad Social fue otra de las conquistas vecinales durante los años 1970.



La conformación del barrio y su crecimiento permiten identificar y concretar los déficits del mismo. Roquetes presenta unos déficits claramente superiores a las medias del resto de Barcelona y a las medias de Cataluña. Algunos problemas (Ajuntament de Barcelona, 2004):

- Situación urbanística: se trata de un barrio con viviendas producto de la autoconstrucción, que no alcanzan los mínimos de habitabilidad y edificios con un mantenimiento deficiente y que requieren de la instalación de ascensores. Existe la necesidad de mejorar el tejido urbano, centralizar los equipamientos y servicios así como incrementar la superficie verde de la zona. Hay una zona en degradación, su recuperación aumentará la cohesión social. Se debe realizar un tratamiento en el límite con la sierra de Collserola, no sólo para incrementar las zonas verdes y ordenar el espacio, sino además se ha de posibilitar la protección de las laderas de Collserola creando una zona para disminuir las perturbaciones en la sierra.
- Situación demográfica: existe una alta densidad de viviendas y una clara tendencia al aumento de la inmigración que se deberá integrar en el barrio. La situación de la formación de la población es claramente deficiente e incluso se producen situaciones de analfabetismo o una falta total de formación.
- Situación social y económica: riesgo de exclusión social de un alto número de habitantes del barrio.

Para afrontar estos déficits habrá que realizar una actuación integral que intervenga en todos los campos posibles para eliminar aquellos factores de riesgo de exclusión social detectados así como realizar actuaciones destinadas a garantizar la cohesión social del barrio y su entorno.

### ***Propuestas de actuación***

Desde principios de los años 80, un grupo de vecinos organizados del barrio de Roquetes habían mantenido una presión importante sobre la administración municipal para que llevara a cabo una intervención social en el barrio donde había problemas evidentes de drogadicción, delincuencia, degradación de viviendas de la llamada zona alta y, en general, déficit de servicios de asistencia social, atención a las personas de la tercera edad y de la infancia.

El barrio de Roquetes ha formado parte, desde el año 1988, de los procesos de mejora en los barrios de autoconstrucción. Estos barrios se han caracterizado por poseer una identidad y cohesión social propia, diferenciada del resto de la ciudad. A continuación se detallarán los procesos de transformación ejecutados en las últimas décadas.

- *Plan Integral de Roquetes*

La política de planes integrales de desarrollo como nueva forma de intervención social en los barrios periféricos y degradados de la ciudad de Barcelona se inició con el Plan Integral de Roquetes (PIR) en 1988. Con el PIR se intentaba coordinar un conjunto de intervenciones sociales a realizar sobre un territorio, con un objetivo global de desarrollo que pretendía dar respuesta a las necesidades sociales más sentidas en el barrio, con la participación activa y efectiva de los vecinos y de todos aquellos grupos que tuvieran interés en el programa. (Ballart, 1992, p. 171)

Los objetivos formales de las áreas de dinamización, económica, social, cultural y de urbanismo, consistían en los siguiente (Ballart, 1992, pp. 180-181):

Área de dinamización económica:

- I. Inserción social y laboral de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo.

- II. Mejora y desarrollo de las actividades económicas del barrio.  
Área de dinamización social:
- III. Contribuir a la prevención y solución de algunas problemáticas psico-sociales.
- IV. Incrementar la participación de la comunidad en el desarrollo de barrio.  
Área de dinamización cultural:
- V. Promover la identificación de los vecinos con su barrio a través de actuaciones culturales referenciales.
- VI. Promover actividades que mantengan las diferentes culturas del barrio.
- VII. Promover actividades que conecten el barrio con el resto de la ciudad.  
Área de urbanismo:
- VIII. Supervisión y control de las obras generadas por el PERI.
- IX. Promover obras en suelo público no previstas por el PERI.
- X. Promover la rehabilitación de las viviendas de la zona alta del barrio.

La *Figura 15* resume los proyectos llevados a cabo por el equipo de profesionales contratados por el PIR desde 1988 a 1990, por áreas de intervención.

Área de intervención	Proyectos
<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de formación en ofimática.</li> <li>• Cursos de formación en prácticas.</li> <li>• Cursos de formación para mujeres.</li> <li>• Proyectos de auto ocupación para jóvenes.</li> <li>• Oficina de información laboral.</li> <li>• Actividades de promoción de asociaciones comercio y profesionales.</li> </ul>
<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia social individualizada.</li> <li>• Cursos de alfabetización.</li> <li>• Talleres de lencería, corte y confección.</li> <li>• Charlas sobre toxicomanías.</li> <li>• Creación y asesoría asociación de ancianos.</li> </ul>
<b>Cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Curso de imagen y sonido.</li> <li>• Creación de un casal infantil.</li> <li>• Fiestas y actividades culturales AAVV.</li> <li>• Talleres de artesanía, pintura y foto.</li> </ul>
<b>Urbanismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto escuela-taller.</li> <li>• Estudio viviendas zona alta.</li> </ul>

*Figura 15. Proyectos realizados por el PIR entre 1988 y 1990.*

*Fuente: Elaboración propia a partir de Ballart, X. (1992). ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Madrid, España: Ministerio para las administraciones públicas, página 187.*

- *Planes Especiales de Reforma Interior*

Desde 1991 el Ayuntamiento de Barcelona ha puesto en marcha la llamada “segunda renovación”, donde uno de los aspectos a destacar ha sido las actuaciones sobre los barrios de autoconstrucción, como es el caso de Roquetes. Los Planes Especiales de Reforma Interior se han encargado en muchos casos de resolver parte de las necesidades de este tipo de barrios, forzados en parte por la demanda vecinal que exigía resolver problemas de calidad y cantidad

de los espacios dotacionales y de falta de una respuesta rápida al problema de la vivienda. Con este propósito se aprobó en junio de 1991 el Plan Especial de Reforma Interior y Mejora de los accesos del barrio de Roquetes (PERI). Los objetivos por resolver eran los siguientes (Ajuntament de Barcelona, 2004, pp. 23-24):

- I. Reforzar y adecuar las condiciones de accesibilidad viaria en el barrio, en su triple componente: de relación con las vías básicas de la ciudad, de conectividad interna y también entre barrios.
- II. Estructurar el barrio entorno al mercado, cuya plaza será la puerta representativa del barrio.
- III. Urbanizar el torrente de Can Campanyá y plantar árboles en la zona próxima al parque de Collserola.
- IV. Apertura de siete calles y otras once actuaciones para crear plazas, urbanizar calles, crear recorridos peatonales e, incluso, instalar escaleras mecánicas que ayuden a salvar las grandes pendientes de la calle.
- V. Resolver, a través de la actuación pública, los problemas de realojamiento de las familias afectadas por el Plan, por motivos de reordenación de determinados elementos de la estructura del espacio público, a las que hay que añadir las actuaciones derivadas de las propuestas de remodelación total de los grupos de viviendas más necesitados.

De las actuaciones delimitadas por el PERI quedarán pendientes por ejecutar 3 actuaciones (AA-17 de la plaza del Mercado, AA-22 de la calle Alcántara y la AA-25 de la Avda. De Nuevo Barrios) y 2 actuaciones no programadas (AA-13 y AA19). El estado y las propuestas de las actuaciones pendientes es la siguiente:

- I. AA-13: Actuación no programa. Posteriormente la Modificación de PGM la incluirá en actuación aislada (AA).
- II. AA-17: Desarrollo del espacio público de la plaza del Mercado de Montserrat. Se trata de una actuación pública por expropiación con un ámbito que quedará reducido, al aprobarse la Modificación de PGM e incorporar parte de él a la actuación denominada PAU-1, por cooperación.
- III. AA-19: Actuación no programa. Se mantiene como actuación pendiente. Es la única del PERI-91 que restaría por ejecutar. No requiere de urbanización, se trata de suelo que se ha de obtener por uso de forestal.
- IV. AA-22: Ejecución de vivienda pública y viario rodado. Se trata de una actuación pública por expropiación que se verá modificada por la aprobación de la Modificación de PGM. En la actualidad el espacio que había destinado para el emplazamiento de la vivienda social, se ha modificado el incorporarse al PAU-2 (por el sistema de cooperación), pasando a ser calificado con espacio libre clave (6). La edificabilidad prevista por el PERI se ha compensado en el conjunto de la operación de la modificación y se ha reubicado al PAU-1 a cotas topográficas más bajas y con una mejor conectividad vial.
- V. AA-25: Ejecución de vivienda pública. Se trata de una actuación pública para expropiación que se verá modificada por la aprobación de la Modificación de PGM Su suelo ha acabado por incorporar al PAU-1.

- *Modificación de PGM y Proyecto de Intervención Integral de la Ley de Barrios*

Posteriormente y una vez el PERI-91 se agotó, el Ayuntamiento de Barcelona impulsó la redacción de un nuevo planeamiento en el ámbito del barrio de Roquetes llamado, “Modificación de PGM en los ámbitos de Roquetes, de terrenos limítrofes situados en los barrios de Trinitat Nova y de Canyelles y de las fincas situadas en la rambla Caçador, 18-14 y en la calle Isard, 29-35”, aprobado en abril de 2004. La Modificación de PGM hace referencia a

ámbitos que no son propiamente del barrio de Roquetes. Esto se debe a la solicitud de inclusión en el título del planeamiento hecha por los vecinos de los barrios en donde interviene el plan.

Transcurridos diez años de la redacción del PERI de Roquetes, que pretendió una reforma estructural del barrio, en la Modificación PGM se plantea dar una nueva revitalización social y económica, introduciendo nuevas actividades (comerciales, oficinas y dotacionales), procurando un equilibrio demográfico, con oferta de nueva vivienda para la gente mayor del barrio y para la población externa que se suma. Formalmente se pretende reforzar la identidad del barrio alrededor del área de Aiguablava, con una nueva área de ordenación con concentración de actividades y de población y la potencie no sólo como centro del barrio de Roquetes, sino también como rótula de unión con los barrios de Trinitat Nova, Prosperitat y Verdum.

Del estado de las actuaciones del antiguo PERI se deduce que la actual Modificación de PGM es el planeamiento de referencia actual del barrio y que sus objetivos son totalmente compatibles con los objetivos que plantea el Decreto 369/2004, de 7 de septiembre de 2004, por el cual se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial, y por el que redacta el presente Proyecto de Intervención Integral (PII).

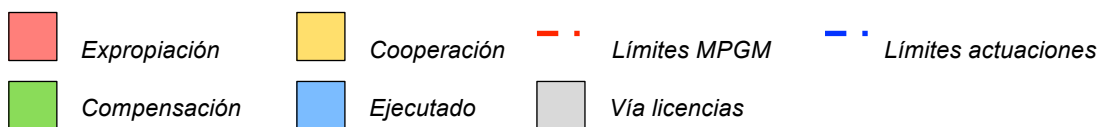
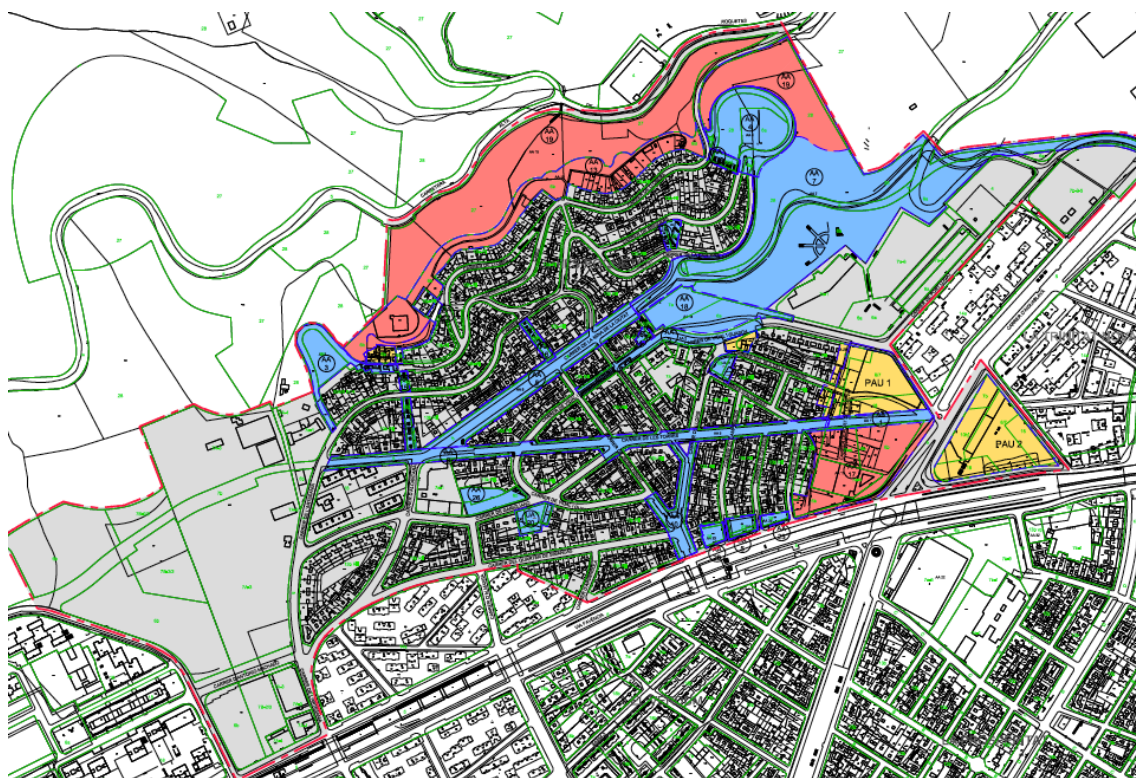


Figura 16. Proyecto de Intervención Integral en el barrio de Roquetes, Barcelona.

Fuente: Ajuntament de Barcelona. (octubre de 2004). *Projecte d'intervención integral al barri de Roquetes, Barcelona*. Recuperado el 9 de mayo de 2016, de [barcelonetapladebarris.cat: http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdfs\\_estaticos/Roquetes.pdf](http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdfs_estaticos/Roquetes.pdf)

Los objetivos generales de la Modificación de PGM se pueden resumir en (Ajuntament de Barcelona, 2004, p. 29):

- Transformar urbanísticamente el área alrededor de la calle Aiguablava y del mercado de Mare de Déu de Montserrat, que se concreta.
- Revitalizar el tejido social y económico del barrio, introduciendo nuevas actividades comerciales, de oficinas, dotaciones y ampliando la oferta de vivienda.
- Reforzar la identidad del barrio y potenciar la unión con los barrios Trinitat Nova, Prosperitat y Verdum.
- Ajustar los límites zonales de los sistemas para dar un cierto equilibrio entre equipamientos y zonas verdes.
- Incrementar el aprovechamiento correspondiente al aumento de suelos para zonas verdes y equipamientos.
- Promover vivienda dotacional en Régimen de vivienda para jóvenes y personas mayores.

Las actuaciones necesarias de urbanización se programarán con un plazo de dos años a partir de la aprobación definitiva de la Modificación de PGM. La ejecución de los polígonos de actuación urbanística por reparcelación PAU 1 y PAU 2, así como la actuación "AA" se prevé en una única etapa de 4 años.



*Figura 17. Plaça de Jesús Carrasco en el barrio de Roquetes.*

*Fuente: Tomada por el autor el 9 de junio de 2016.*

Son válidas las premisas del plan de etapas de la Modificación de PGM, para impulsar y ejecutar las actuaciones previstas en el periodo 2005-2008 y relacionadas con el PII. En la *Figura 18* se detallan las actuaciones previstas para el PII agrupadas en 8 campos tal como define la Ley de Barrios. Todas las intervenciones urbanísticas mencionadas irán cohesionadas

con aquellas actuaciones de tipo social y económico.

Campo de actuación	Proyectos
<b>1. Mejora del espacio público y provisión de zonas verdes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pavimentación de calles.</li> <li>• Dotación de espacios verdes, incluida su urbanización y ajardinamiento.</li> <li>• Compra o expropiación de suelo para la creación de zonas verdes, aperturas de calles o esponjamiento del sector.</li> </ul>
<b>2 Acondicionamiento de elementos comunes de la edificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las instalaciones comunes de agua, gas, electricidad, teléfono y nuevas tecnologías.</li> </ul>
<b>3. Provisión de equipamientos de uso colectivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de locales para el uso como equipamientos.</li> </ul>
<b>4. Incorporación de las tecnologías de la comunicación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras en los elementos comunes de los edificios para permitir la instalación de cableado u otros sistemas.</li> </ul>
<b>5. Implementación y mejora de infraestructuras energéticas y ambientales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas para conseguir en los edificios y en el espacio público una mejor eficiencia energética.</li> <li>• Medidas para conseguir en los edificios y en el espacio público ahorro en el consumo de agua, electricidad y gas.</li> <li>• Medidas para conseguir en los edificios y en el espacio público el reciclaje de residuos.</li> </ul>
<b>6. Fomento de la equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de seguridad urbana en los espacios públicos.</li> <li>• Espacios y locales para acoger actividades de asociaciones de mujeres para fomentar la equidad de género.</li> <li>• Espacios y locales para acoger servicios para conciliar la vida familiar y la profesional.</li> <li>• Espacios y locales para acoger actividades formativas destinadas a mujeres con un bajo nivel educativo y para mujeres inmigrantes.</li> </ul>
<b>7. Desarrollo de programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica de los barrios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de fomento de la integración social y cultural para conseguir una mejor calidad de vida en el barrio.</li> <li>• Programas para mejorar la movilidad urbana y el transporte.</li> </ul>
<b>8. Mejora de la accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de barreras arquitectónicas.</li> </ul>

Figura 18. Campos de actuación del Proyecto de Intervención Integral de la Ley de Barrios para Roquetes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Ajuntament de Barcelona. (octubre de 2004). *Projecte d'intervenció integral al barri de Roquetes, Barcelona*. Recuperado el 9 de mayo de 2016, de [http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdf\\_estaticos/Roquetes.pdf](http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdf_estaticos/Roquetes.pdf)

El PII en el barrio de Roquetes, se fundamenta en la Modificación de PGM en los ámbitos de Roquetes, de terrenos limítrofes situados en los barrios de Trinitat Nova y de Canyelles y de las fincas situadas en la rambla Caçador, 18-14 y en la calle Isard, 29-35, aprobado

definitivamente en mayo de 2004, donde se concretan la corporación entre el marco institucional y las asociaciones de vecinos del sector.



*Figura 19. Biblioteca Les Roquetes en el barrio de Roquetes.*

*Fuente: Tomada por el autor el 9 de junio de 2016.*

### **3.5. ANÁLISIS**

La precedente investigación sobre las políticas de regularización que se han implementado a lo largo de los años como solución a la urbanización marginal en el barrio de Roquetes en Barcelona nos permitirá destacar los puntos fuertes y débiles de la estrategia integral de la Ley de Barrios en relación a las leyes anteriores.

#### ***Potencialidades***

De acuerdo con la tendencia actual de las políticas de regularización integrales, se exponen a continuación tres de los principales puntos que han supuesto un cambio clave del modelo asignado por la Ley de Barrios.

##### **I. Enfoque integral**

La Ley de Barrios rompe con los planteamientos tradicionales en la renovación del territorio urbano y muestra un cambio en la formulación: de una aproximación unidireccional, física o urbanística, plantea una intervención transversal sobre los diferentes ámbitos del barrio. Se inicia una línea de política integral de intervención que empieza a otorgar peso a aquellas acciones no sólo de transformación física sino también de tipo socio-económico, que a su vez deben coordinarse bajo un mismo programa de intervención.

Para garantizar y estimular la estrategia integral de los proyectos de intervención se solicita como requisito indispensable que los proyectos activen acciones en diferentes ámbitos del barrio. El sistema de selección de barrios favorece a aquellos proyectos que cuenten con más acciones repartidas entre los diferentes campos de actuación. (Pareja Eastaway, 2006, p. 239)

Siguiendo esta línea de favorecer las actuaciones de tipo socio-económicas, contrariamente a las políticas tradicionales de intervención, la Ley excluye aquellas actuaciones que impliquen intervenciones en materia de vivienda, a no ser que se trate de la rehabilitación de elementos colectivos de los edificios. No contempla la construcción de nuevas viviendas sino, como máximo, la rehabilitación de edificios en degradación.

## II. Flexibilidad en la estrategia de intervención

Cada uno de los Ayuntamientos decidirá cuáles y que tipo de acciones son las más convenientes para solventar los problemas que presenta el barrio. Existe por lo tanto cierta flexibilidad en el diseño de la estrategia de intervención. Esto permitirá que sea altamente adaptable a cualquier ejemplo de área degradada.

A su vez, el hecho de que se trate de proyectos de intervención de enfoque integral motiva la flexibilización de los diferentes departamentos de un mismo ayuntamiento y distintos niveles de administración que deberán involucrarse. La confluencia de intereses de los diferentes actores afectados propicia nuevos diseños y la necesidad de flexibilidad en las estrategias de intervención. Para impulsar las actuaciones se obliga, indirectamente, a establecer una coordinación interna e interrelaciones entre diferentes ámbitos de la administración. Es fundamental el compromiso de coordinación entre todas las partes implicadas en el proceso, no sólo de forma vertical sino también en el interior de cada una de las administraciones involucradas (local, regional, comarcal, autonómica).

## III. Inclusión de agentes sociales

En las políticas anteriores los agentes sociales quedaban como actores externos en la ejecución del programa. Por el contrario, la Ley de Barrios prevé explícita e implícitamente la implicación de agentes sociales. No sólo las administraciones tendrán un rol definido en los programas de intervención, también se incluye el concepto “participación” involucrando actores vecinales y otros agentes sociales, principalmente en el rol de seguimiento y evaluación de los proyectos.

### **Limitaciones**

A pesar de destacar diversos puntos fuertes, se puede identificar una serie de barreras sobre las directrices de la Ley de Barrios. A continuación se exponen los principales puntos débiles del modelo.

#### I. Sobre el concepto “Barrio”

En Cataluña, aunque las mínimas unidades políticas sobre el perímetro urbano han sido los Distritos, las intervenciones públicas han tenido tradicionalmente el “barrio” como unidad de intervención. La falta de una reflexión profunda sobre el concepto y la carencia de análisis sobre sus límites objetivos y subjetivos, ha contribuido a una conceptualización fragmentada del “barrio”. Esta perspectiva fraccionada puede verse reflejada en la aplicación de políticas sectoriales en detrimento de enfoques globales.



La Ley de Barrios, como se ha visto, representa el reconocimiento de la necesidad de nuevos lineamientos de las políticas urbanas de carácter integral, sin embargo, cae en una contradicción entre la elección de la unidad de intervención escogida -el barrio-, y el vacío jurisdiccional y administrativo del concepto. La falta de una definición teórica sobre la unidad de intervención lleva a reflexionar sobre la arbitrariedad de las variables descriptivas escogidas a partir de las cuales se evaluarán y seleccionarán los programas de intervención integral. Si no existe un marco teórico que establezca unas variables definitorias y unitarias del concepto debemos cuestionarnos hasta qué punto los indicadores propuestos son los adecuados para describir situaciones de regresión urbanística y trazar posteriormente la estrategia de intervención.

## II. El peso histórico del modelo de intervención tradicional

La falta de reflexiones teóricas señalada en el punto anterior, afecta directamente al diseño de las políticas y viceversa. Esto se refleja sobre todo en la existencia histórica de dos tipos de intervención: las actuaciones físicas o urbanísticas y las actuaciones sociales. Esta estructuración se tradujo en intervenciones sectoriales en los barrios y además prevaleció la reconstrucción física por sobre las acciones sociales. La falta de reflexión sobre el concepto, la falta de una visión holística del barrio, de interrelaciones entre las esferas urbanísticas y sociales desembocó a menudo en un reducido porcentaje de éxito en las intervenciones.

Es necesario analizar la disparidad de acciones en cada uno de los campos de actuación preestablecidos en los Proyectos de Intervención Integral. En primer lugar, de los ocho campos de actuación que incorporan los PII, seis tienen un marcado carácter físico. Sólo un campo de actuación (Campo 7: Desarrollo de programas que conlleven una mejora social, urbanística y económica de los barrios) hace referencia totalmente a actuaciones sociales y otro campo sólo parcialmente (Campo 6: Fomento de la equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos). En segundo lugar, la importancia de las actuaciones de transformación física en cuanto al volumen de inversión, en general, es muy superior a los presupuestos destinados a las acciones socio-económicas.

## III. Limitaciones en la elaboración de los Proyectos de Intervención Integral

El Decreto 369/2004 supone el instrumento básico para la Ley de Barrios. Reglamenta, como se especificó anteriormente, el modo en que deben ser seleccionados los PII presentados por cada ayuntamiento. Sin embargo, el Decreto no propone ninguna metodología a seguir en la elaboración de los proyectos. No todos los proyectos presentados aplican una metodología integral en su confección y, los que la emplean, frecuentemente, lo hacen de manera parcial. En el establecimiento de una nueva política de intervención de carácter integral con programas que siguen estrategias de actuación integrales, los estudios que definen dichas estrategias también deberían realizarse mediante metodologías integrales.

## IV. Datos cuantitativos versus cualitativos

En los Proyectos de Intervención Integral los datos cuantitativos adquieren una importancia fundamental en dos sentidos: el sistema de valores que se utiliza para puntuar y seleccionar el proyecto está compuesto por una serie de datos cuantitativos sobre diferentes aspectos del barrio (datos demográficos, socio-económicos, ambientales, etc.) que aporta cada proyecto presentado. Así pues, el gobierno autonómico utiliza indicadores cuantitativos en la puntuación y selección de los PII que van a ser aprobados o denegados. Por otra parte, estos mismos indicadores, son empleados en la descripción del contexto de intervención, es decir, para elaborar la diagnosis del barrio que, a su vez, determinará la estrategia de actuación sobre el

área.

Para una mejora del sistema de selección del proyecto así como para una descripción más auténtica del contexto estudiado, es necesario introducir datos y baremos de tipo cualitativo. Es imprescindible la interacción entre la información obtenida mediante los datos cuantitativos y los cualitativos.

Por otro lado, tampoco se atiende a factores subjetivos y de percepción del entorno construido. Consecuentemente, la percepción que los habitantes tienen de su propio barrio, la consideración sobre las problemáticas que les afectan, así como otros fenómenos vinculados a variables subjetivas, no se consideran en un proyecto que se define como integral. Estos indicadores, de tipo intangible y vinculados más al ámbito cualitativo son, frecuentemente, importantes en la toma de decisiones y determinantes en la percepción negativa o positiva de los procesos de transformación por parte de los agentes sociales. La condición subjetiva y de percepción influye sobre los procesos de intervención urbana. Por lo tanto en la elaboración de los proyectos que determinan el grado de regresión de un barrio, es importante introducir y estudiar factores de esta índole para decidir y priorizar sobre las problemáticas que se debe actuar y cuál es la mejor estrategia a emplear.

**CAPÍTULO 4:****ARGENTINA****4.1. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

La preliminar identificación de los antecedentes históricos del desarrollo y evolución de los barrios informales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, permitirá comprender las distintas políticas de regularización que se fueron dando a lo largo del tiempo.

*“Los diferentes programas de reasentamiento o erradicación puestos en marcha por los distintos gobiernos han sido los principales mecanismos institucionales utilizados en la acción oficial para hacer frente a la situación de los habitantes de las villas. La radicación como alternativa solicitada por estos habitantes fue considerada en escasas oportunidades.”<sup>21</sup>*

Entre 1955 y 1983 la intervención de los gobiernos frente a la informalidad estuvo principalmente orientada a su erradicación. Estas zonas eran vistas como espacios caóticos y la problemática se asociaba no solo al déficit habitacional, sino a una suerte de patología social generadora de otros problemas. A esta perspectiva surgían dos tipos de respuesta política: principalmente entre 1955 y 1976, la erradicación a partir de la relocalización de sus habitantes en grandes complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas; y a lo largo de la última dictadura, la expulsión forzosa de sus residentes sin una alternativa de alojamiento en el cual reubicarse.

La erradicación de poblaciones informales dentro del ámbito de la Ciudad se ejecutaría en un plan integral de cuatro etapas (Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión, 2014, p. 29):

- I. Congelamiento: impedir la construcción de nuevas unidades de emergencia o ampliación de las existentes;
- II. Desaliento: demoler toda unidad que esté desocupada o que no prestase servicios habitacionales adecuados;
- III. Erradicación: crear condiciones para que los grupos familiares asentados en las villas pudieran acceder a viviendas dignas;
- IV. Ordenamiento social y urbano: estimular el retorno a sus lugares de origen o la reubicación en zonas apropiadas a aquellos sectores que no hubiesen encontrado en la ciudad reales oportunidades de empleo.

La expulsión forzosa se llevaría a cabo a través de mecanismos coactivos destinados a desalojar a los habitantes de las villas y a prevenir y desincentivar nuevas localizaciones. Las amenazas físicas se manifestaron a través de la utilización de armas de fuego y el hostigamiento psicológico se implementó mediante la permanente presencia policial en los asentamiento y la difusión de rumores alarmantes sobre el futuro de quienes pretendían quedarse.

En 1983, con el retorno de la democracia, comenzó a desarrollarse un cambio radical frente al fenómeno de la villa y un proceso de reapropiación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Estado adoptó una postura diferente y la política oficial pasó a ser la de radicar a los habitantes en sus propios espacios, a partir de la regularización dominial de las tierras ocupadas y la

<sup>21</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 28.

urbanización de los barrios. Se plantearon cuatro programas consecutivos de aplicación directa y exclusiva en las villas porteñas:

- Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios en 1984.
- Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal en 1991.
- Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios en 2001.
- Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano en 2008.

En contraposición a las medidas de erradicación del gobierno anterior, en 1984 se aprobó el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. En los años siguientes, a nivel provincial, se crearon programas con el objetivo de proveer lotes con servicios mínimos de infraestructura y proponían la radicación de villas y asentamiento del conurbano; a nivel municipal, se impulsaron acciones que incluían la participación de los sectores populares. Estos procesos dieron origen al Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados, donde se crearon talleres participativos con la población ocupante.

Durante la década de los noventa fueron sancionadas una serie de normativas cuyo eje era la regularización dominial de villas y asentamientos; se establecía la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes, lo que concluyó con la creación del Programa Arraigo, mediante el cual se prologó la cesión de tierras fiscales nacionales a provincias y municipios para poder efectivizar la regularización.

En 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que define lineamientos de hábitat como la radicación, la regularización dominial y la recuperación de inmuebles ociosos, dando prioridad a los sectores de bajos ingresos. Se inicia una etapa de diálogo con los diferentes grupos que residían de manera irregular y el gobierno destina fondos para la autoconstrucción de viviendas, obras públicas como pavimentación de calles principales, ejecución de cloacas, y equipamiento comunitario.

En este contexto se implementaba una manera diferente de pensar las villas. Con el tiempo, la participación de los habitantes en las transformaciones físicas de los barrios que habitaban se incrementaría hasta que, actualmente, intervienen directamente en el diseño de los proyectos urbanos.

En 2001 se crea el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) invocando la necesidad de llevar adelante un Programa que en forma específica tome a su cargo la solución integral del problema social, habitacional y urbano, con sujeción a principios de integración social y participación de los sectores afectados. En 2002 el PRIT es transferido a la Comisión Municipal de la Vivienda y las obras realizadas pasan a ser en casi todos los casos de mantenimiento, servicios e infraestructura, destinando un bajo presupuesto a la construcción de viviendas. A fines del 2003, la Comisión fue sustituida por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) que debería planificar la urbanización de villas, asentamiento y núcleos habitacionales transitorios. Al año siguiente, una auditoría revela que los trabajos realizados por el PRIT eran exclusivamente relativos a albañilería, herrería, instalaciones sanitarias e iluminación, corredores de acceso a las viviendas, asfalto, red cloacal y lugar de recreación.

Hasta el año 2007, el IVC fue uno de los organismos estatales más importantes en la ejecución de las intervenciones urbano-habitacionales referidas a las villas. Igual, mientras la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires había crecido solo un 4,1% en el período 2001-2010,

algunas villas habían crecido más de un 100%<sup>22</sup>. Como respuesta a este fenómeno, en 2008 se crea la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), encomendándole a ésta realización de tareas de urbanización de villas y de obras de emergencia. A fines del año 2011, el IVC y la UGIS pasaron a depender de la nueva Secretaría de Hábitat e Inclusión.

#### 4.2. SECRETARÍA DE HÁBITAT E INCLUSIÓN

La Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) se crea en diciembre del 2011 como un organismo del Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que trabaja por la construcción de una ciudad inclusiva, donde todas y todos sus habitantes puedan ejercer plenamente su derecho a la ciudad. A partir de julio del 2015 pasa a ser la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI) como un organismo del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. En adelante se hará mención a la SSHI para hacer referencia tanto al trabajo de la misma como al de la SECHI.

La SSHI promueve la urbanización y la inclusión social en villas, núcleos habitacionales transitorios y complejos habitacionales. Para ello diseña y coordina estrategias de integración urbana y social, con una participación central de la ciudadanía. A través de un abordaje integral, busca favorecer el desarrollo urbano sostenible, y mediante el diseño de una arquitectura física y social, trabaja para construir una ciudad inclusiva.

Enmarcado en la lógica de la Gestión Social del Hábitat, el Plan Urbano Integral (PUI) se constituye como un instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones físicas, sociales e institucionales, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido. Se busca articular y coordinar todos los recursos y esfuerzos públicos, privados y de organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de lograr un desarrollo integral y promover el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El PUI consta de 4 ejes:

- I. Construcción Metodológica del PUI: para establecer tanto los parámetros y criterios para la realización del PUI, como su proceso de realización y alcances. Se busca la sistematización de una metodología que enfrente el desafío de conjugar una planificación desde diferentes áreas de gobierno y otros actores relevantes y la planificación que surge desde los territorios en un mismo Proyecto Urbano Integral para la UTIU Comuna 8 norte. Esta metodología permitirá su replicabilidad al resto de las Unidades Territoriales de la Ciudad de Buenos Aires.
- II. Diagnostico Situacional: para generar un diagnóstico físico y social situacional de la UTIU de la Comuna 8 norte, sintetizando tanto las principales problemáticas y oportunidades como los proyectos y programas de gobierno y otros actores con incidencia en el territorio.
- III. Estrategia de Transformación: para definir una estrategia de transformación territorial bajo parámetros y criterios objetivos y subjetivos, y para definir intervenciones a todas las escalas (barrial, ciudad y metropolitana) que promuevan la transformación e integración urbana y social de los barrios vulnerables al resto de la ciudad.
- IV. Proyectos estratégicos de transformación: para diseñar proyectos y programas que promuevan la inclusión urbana y social de la UTIU Comuna 8 norte.

El desarrollo del PUI incluye 4 etapas que se encuentran fuertemente interrelacionadas. (Figura 20) La decisión de estructurar el trabajo en etapas, no sólo radica en la intención de facilitar el entendimiento de lo producido sino que también, pretende establecer una secuencia lógica que

<sup>22</sup> Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 36.

facilite la replicabilidad del modelo en intervenciones futuras.

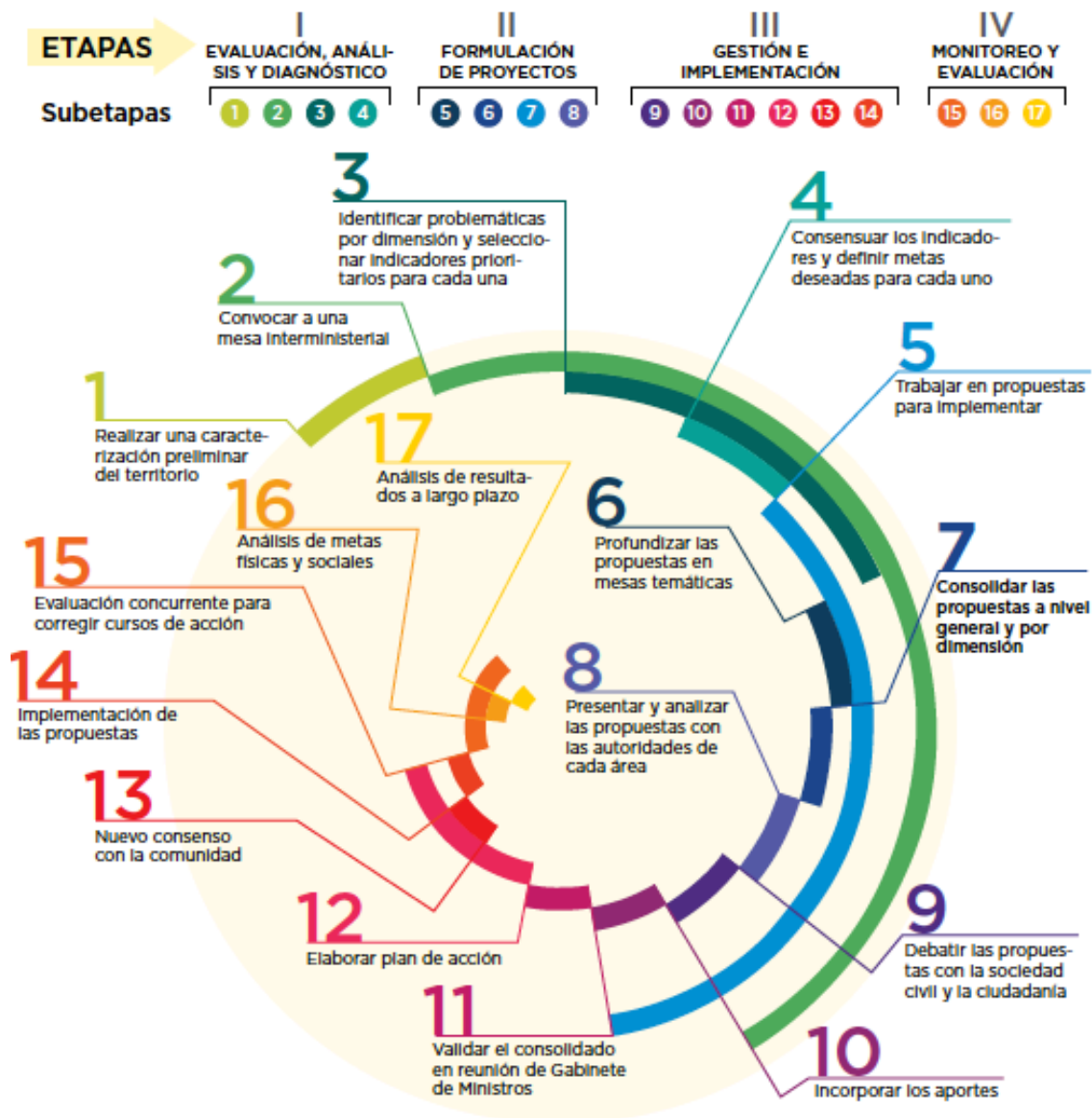


Figura 20. Etapas del Plan Urbano Integral.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. Proyecto Urbano Integral. Un nuevo modelo de gestión pública. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 47.

El PUI articula distintas escalas de abordaje: metropolitana, ciudad, comuna, UTIU y barrio. En esta investigación haremos referencia a la escala Unidad Territorial de Inclusión Urbana. La metodología de diagnóstico y análisis para la definición de las UTIU es la que determina el Modelo Territorial de Buenos Aires, basada en el abordaje de la realidad a partir de indicadores urbanos<sup>23</sup> que permiten el seguimiento y control de resultados producto de intervenciones tangibles e intangibles. Esta escala pretende integrar los barrios informales<sup>24</sup> con el tejido

<sup>23</sup> Los indicadores urbanos son variables o estimaciones que proveen información agregada y sintética respecto de un fenómeno determinado, instrumentos de estadística descriptiva que se constituyen en las variables fundamentales urbanas. (Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión, 2014, p. 42)

<sup>24</sup> Entre los barrios informales que integran las UTIU se encuentran las villas, los núcleos habitacionales transitorios y los conjuntos habitacionales.

urbano que los rodea, con el objetivo de romper las barreras físicas y sociales de exclusión que impiden, no sólo la interacción entre sectores sociales, sino los propios flujos de la zona. El abordaje físico y social de un territorio desde la escala UTIU, permite romper con el “aislamiento” socio urbano que los rodea, mediante intervenciones destinadas a generar integración entre las áreas de informalidad y las zonas formales aledañas, entendiendo a la conjunción de ambas como las dos caras de una misma problemática. Las UTIU se conforman a partir de una nueva perspectiva, de humanización del territorio y de inclusión social, que busca reconocer la realidad urbana en su diversidad y en su complejidad, teniendo en cuenta las numerosas experiencias de política pública desarrolladas en el pasado.

La delimitación geográfica de las UTIU se hizo considerando los aspectos físicos y sociales, para proponer áreas de oportunidad a potenciar y áreas de conflicto a mejorar. Así se han determinado 7 UTIU colindantes entre todas ellas, excepto en el caso de la UTIU Comunas 1 y 2, y UTIU Comuna 4. (Figura 21)

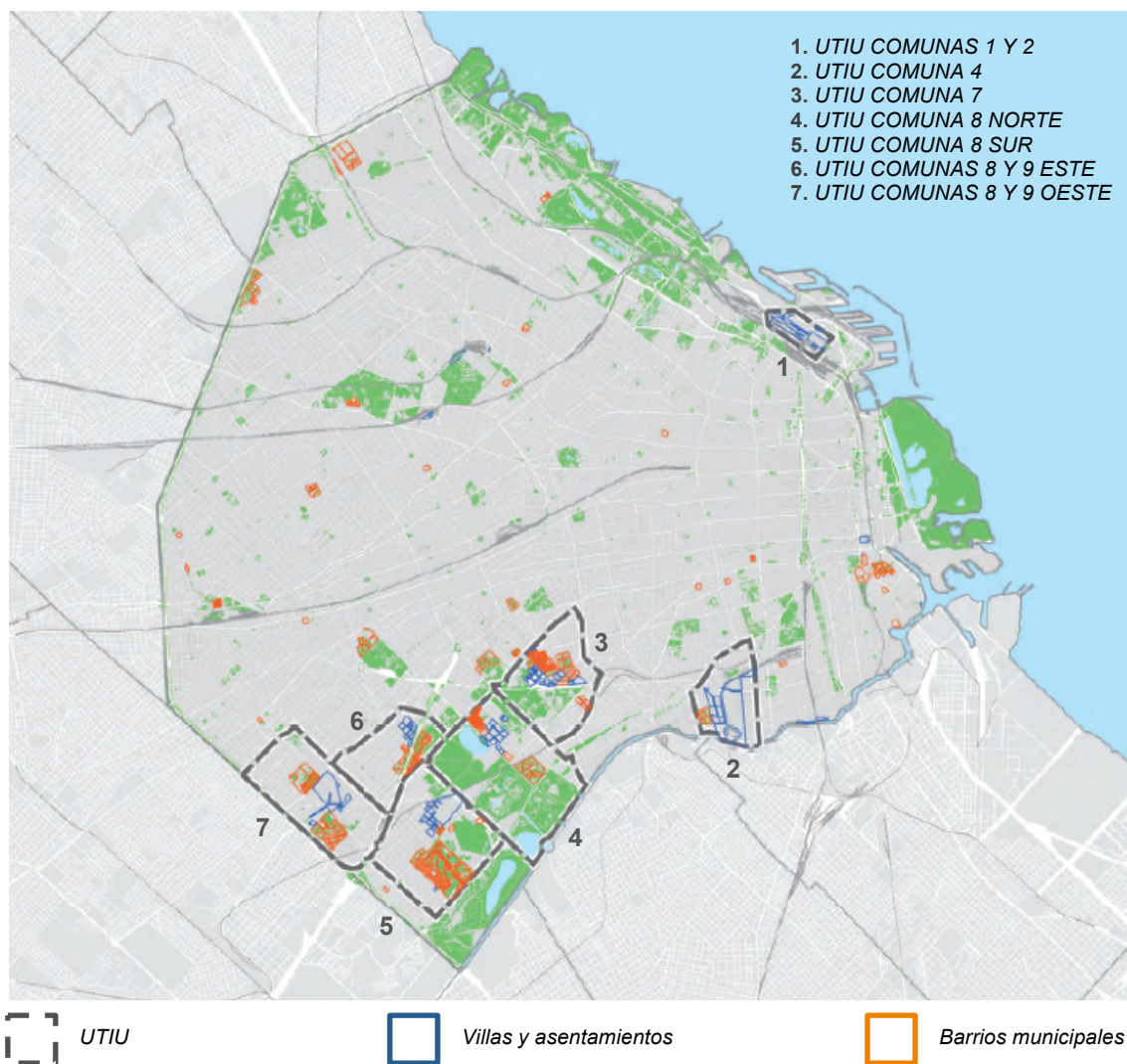


Figura 21. Delimitación geográfica de las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 41.

### 4.3. UNIDAD TERRITORIAL DE INCLUSIÓN URBANA COMUNA 8 NORTE

Desde la SSHI se coordinó una mesa interministerial e intersectorial para el desarrollo del primer PUI para la UTIU Comuna 8 Norte. En esta investigación tomaremos de referencia esta Unidad para analizar el trabajo realizado por la SSHI hasta la actualidad. La elaboración de este primer PUI busca establecer una metodología de transformación integral para la inclusión urbana y social del territorio a la ciudad formal. Esto permitirá su replicabilidad en el resto de las UTIU de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es fundamental la concepción de una transformación integral, como asegura la Lic. Marina Klemensiewicz,

*“Tenemos evidencia de que todas las obras físicas deben tener asociados proyectos sociales, educativos y culturales para que se conviertan realmente en generadoras de una nueva ciudadanía y en dinamizadoras de cambios reales en las condiciones de vida de nuestras comunidades.”<sup>25</sup>*

#### **Características generales**

En la UTIU Comuna 8 Norte, ubicada en el barrio de Villa Soldati, convergen, desde un punto de vista urbano, barrios municipales y villas. Por un lado los barrios municipales Villa Soldati, Calaza, Los Pinos, Esperanza y Ramón Carrillo I y II; por otro, la Villa 3 – Barrio Fátima, la Villa de Los Piletones y Calacita. Según el estudio sobre las UTIU que realiza la Subsecretaría de Planeamiento, dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano, y la Secretaría de Hábitat e Inclusión, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (2014), la zona de la UTIU Comuna 8 Norte, con una población de 26.648 habitantes, se caracteriza por la densidad residencial edilicia dentro de las Villas y edificios productivos y de destino único en sus alrededores.

En general, las condiciones de los hogares en la Unidad son sumamente deficitarias y los ingresos promedios se encuentran un 53,4% por debajo de la media de la Ciudad, esto refleja la precaria situación habitacional. En cuanto a los espacios verdes, debe considerarse que la proximidad a los mismos es relativamente mala y aquellos que se encuentran próximos a la Unidad no funcionan como lugares de cohesión social ya que cuentan con una accesibilidad limitada para los habitantes de la zona. La Unidad posee un promedio de 2,3 árboles por cuadra, cantidad baja si se considera que el número deseado para la Ciudad es de 23 árboles por cuadra. En relación a la red de transporte, el Premetro recorre la Unidad de norte a sur, atravesando los diferentes barrios; sin embargo, existen diversas barreras urbanas que dificultan el acceso a las mismas. La línea de ferrocarril Belgrano Sur cruza sólo la zona sur, dejando sin cobertura al resto de la Unidad.

La Unidad se encuentra fragmentada imposibilitando la accesibilidad hacia las comunas limítrofes y afectada por barreras urbanas que no permiten el desarrollo de la trama. Por un lado, la autopista Presidente Cámpora atraviesa la Unidad de norte a sur generando una fragmentación urbana importante. Por otro lado, el Parque Indoamericano, los grandes predios y clubes en la zona norte de la Unidad también producen fracturas en la trama urbana, dificultando la circulación e integración de áreas. Hacia el sur, las vías del ferrocarril dificultan el acceso directo del barrio Villa Soldati con el resto de la Unidad.

La mixtura de usos, relación entre la superficie residencial y la no residencial, presenta valores muy desiguales para la Unidad; la superficie residencial representa el 39,4% del total. Para

<sup>25</sup> Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 7.



alcanzar valores de mixtura aceptables, es necesario aumentar la cantidad de usos residenciales.

**El proceso de transformación e inclusión territorial**

En el caso del proceso de transformación como el que constituye la implementación de las UTIU, tanto las intervenciones materiales como las normas urbanísticas responden a los lineamientos del Plan Urbano Ambiental como herramienta básica establecida por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

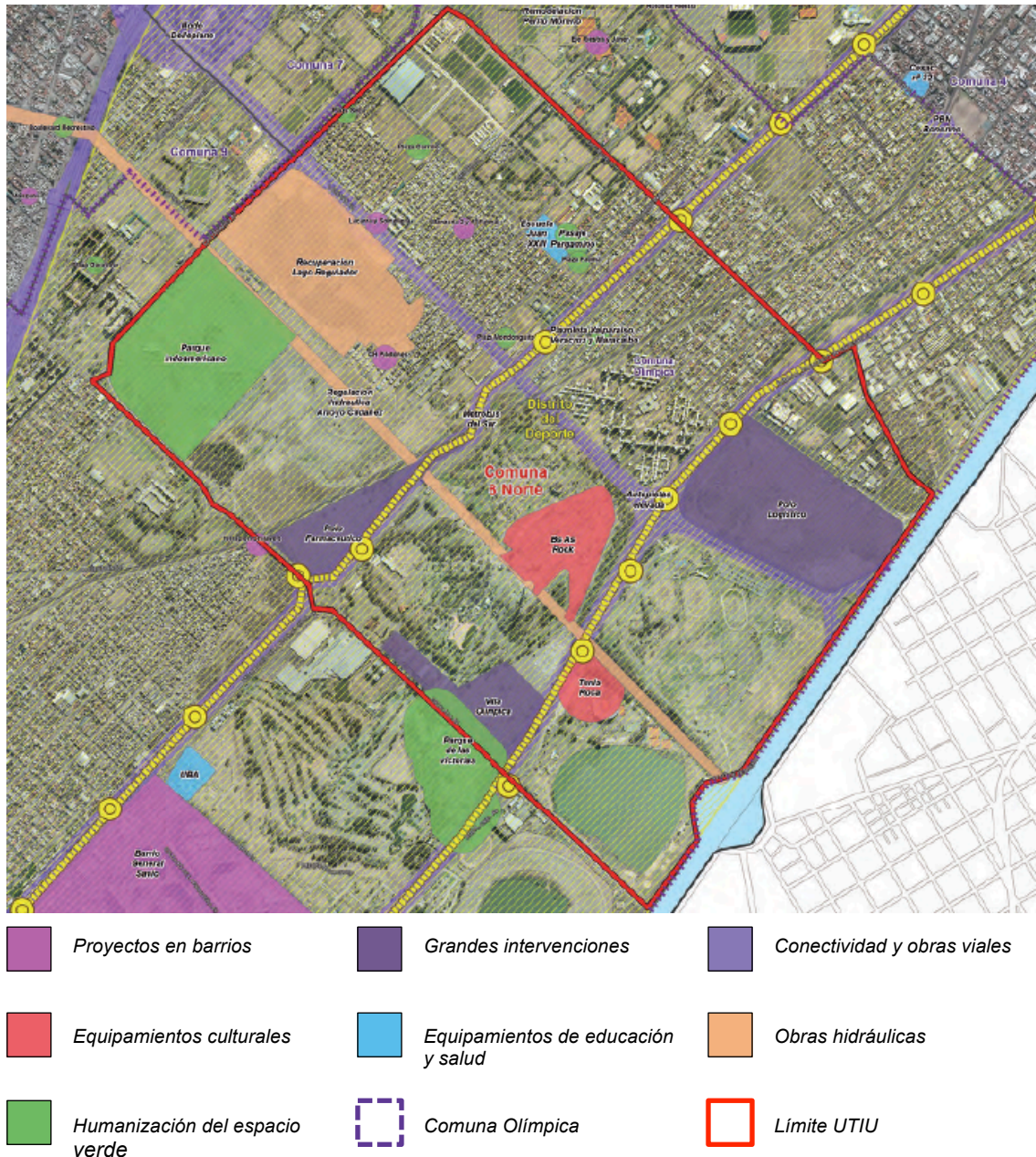


Figura 22. Obras UTIU Comuna 8 Norte.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 263.

La interdisciplinariedad, la integración y el trabajo en equipo se manifiestan en la acción efectiva del Estado, que impacta en el territorio y en la vida de la gente mediante la humanización del espacio público, el mejoramiento de la movilidad, el impulso económico de los distritos y, en especial, la urbanización de villas y la regularización dominial, pilares fundamentales para lograr un cambio sustentable a lo largo del tiempo. Las obras e intervenciones que se presentan a continuación son pasos trascendentes en el objetivo de avanzar en la construcción de un espacio público que garantice la universalidad y la igualdad de oportunidades, que respete los derechos de las personas a vivir en una ciudad inclusiva y con libertad de decisiones.

### I. El Distrito del Deporte

Desde los inicios de la gestión actual, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha llevado adelante una política de creación de distritos, orientados a fomentar el desarrollo de actividades económicas generadoras de empleo, que se complementa con inversiones públicas en el mejoramiento del espacio público. La UTIU Comuna 8 Norte se encuentra dentro del Distrito del Deporte, creado en diciembre de 2014 a través de la Ley 5235 generando una zona de promoción de las actividades de la producción e industria deportiva. Esta iniciativa acarreará una profunda transformación de la Comuna 8 en su totalidad y más precisamente de los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo. Una transformación tanto en su trama urbana como social gracias al impacto que generará el desarrollo edilicio, económico y laboral para quienes habitan en la zona y alrededores.

El principal objetivo se centra en la revalorización de la Comuna 8 y desarrollar el Sur de la Ciudad. La Comuna 8 ya tiene un perfil favorable para el deporte por la abundancia de espacios verdes y porque es la “comuna olímpica” donde se concentrarán la mayoría de las competencias durante los Juegos Olímpicos de la Juventud en Octubre del 2018. Actualmente se está construyendo la Villa Olímpica donde se alojarán los deportistas. Una vez finalizados los Juegos, el conjunto de viviendas será transferido al Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

### II. Espacios verdes

Entre 2012 y 2013 se llevaron adelante proyectos de mejoramiento del espacio público en diversos puntos de la UTIU Comuna 8 Norte. La incorporación de una mayor superficie de espacio público en la Unida mejorará su compacidad corregida, la proximidad a espacios verdes y la dotación de árboles. Así mismo, ayudará a incrementar el valor de los indicadores de calidad y frecuencia de uso de los espacios públicos. Por otro lado, se implementa el proyecto de Autopistas verdes de AUSA, para la incorporación de vegetación y arbolado que mitiguen la emisión de CO2 aportada por los vehículos que transitan en la autopista y disminuyendo, en parte, la contaminación sonora.

### III. Buenos Aires Rock

Uno de los proyectos más significativos encarados para dinamizar las actividades en el Sur de la Ciudad es la creación de Buenos Aires Rock en el Parque de la Ciudad ubicado en Villa Soldati. Iniciado en 2012, el proyecto propuso para el predio del Parque retomar los usos para los que fue destinado desde sus orígenes: las actividades recreativas y culturales. Se trata de una iniciativa compartida por el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Desarrollo Económico y el Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad.

El proyecto parte de dos ideas rectoras: la revitalización del Sur y su integración con el resto de

la Ciudad, al asignarle una nueva actividad cultural. El sector a intervenir se encontraba fuera de uso y con áreas muy degradadas. La rehabilitación mantuvo el arbolado y la infraestructura existente que se encontraba en condiciones de ser reutilizada. Se realizaron obras de infraestructura eléctrica para cubrir las exigencias de los eventos así como alumbrado público, e instalaciones sanitarias y pluviales de escala del proyecto, que se complementa con obras de fundaciones para los escenarios y torres de sonido.

Es importante destacar que esta revitalización del predio lo volvía apto para emprendimientos culturales de alcance internacional, modificando notablemente las condiciones económicas de la Comuna 8 y, además, los beneficios que los habitantes de la UTIU Comuna 8 Norte recibirán por el mejoramiento del espacio urbano y de las posibilidades de empleo que este emprendimiento supone.

#### IV. Refuncionalización del Lago Soldati

Enmarcado dentro del Programa Maldonado Cildañez, este proyecto beneficia directamente a una población de 50.000 habitantes alrededor del Lago Soldati. Según relevamientos del Gobierno de la Ciudad, son 12.000 las personas con riesgo de inundación en la zona afectada. En adición, la mayoría de los vecinos del lugar padece el retorno de efluentes cloacales debido a la informalidad de las conexiones y al colapso de las redes.

Hoy, gracias a los trabajos de saneamiento, esa zona al sur de la ciudad no solo volvió a ser un espejo de agua sino que ya recuperó su ecosistema original, con tortugas, garzas blancas y distintas especies de peces y plantas.



*Figura 23. Crecida del Lago Soldati antes de la refuncionalización, 2014.*

*Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. Proyecto de refuncionalización del Lago Soldati. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 8.*



*Figura 24. Lago Soldati después de la refuncionalización, 2015.*

*Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. Proyecto de refuncionalización del Lago Soldati. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 8.*

#### V. Pasos bajo nivel

Los proyectos relativos a la eliminación de barreras urbanas tienen la importancia de minimizar la fragmentación física de la Ciudad como uno de los aspectos que colaboran para la integración social en sentido amplio. Desde fines de 2007 se inician varios análisis para minimizar las interferencias de las vías ferroviarias a nivel de las calles en toda la Ciudad. El Paso Bajo Nivel de la calle Bonorino en el cruce con el ferrocarril Belgrano Sur consistió en un proyecto que permite minimizar la fragmentación en la zona de Soldati, de rol clave para la UTIU Comuna 8 Norte e indirectamente para la UTIU Comuna 7 ya que permite la conexión directa entre Flores y el Riachuelo. La particularidad de este proyecto fue que implicó la apertura del terraplén, dado que las vías en dicha zona se encuentran elevadas. La materialización del proyecto contempló mejoras en la iluminación, en aspectos de drenaje de agua, el mejoramiento de calle y aceras y la incorporación de arbolado de alineación.

#### VI. Metrobus del Sur

La incorporación en el año 2013 del Metrobús Sur, transporte público a partir de carriles exclusivos, como innovación en materia de ordenamiento del transporte público resultó sumamente exitosa. Mejora la conexión del extremo Sur de la Ciudad y parte de la región metropolitana con el Centro de Tránsito Constitución. Se destaca la puesta en valor de la zona Sur con nueva infraestructura, más movimiento y mayor seguridad con más iluminación. A su vez, se mejora la circulación de vehículos y como consecuencia el tránsito es más ordenado y ágil. Para la implementación del Metrobus se llevaron adelante medidas tendientes a mejorar la circulación peatonal, el cruce vehicular y la señalización de la Avenida. Es decir que, se mejora la calidad del servicio de transporte público, reduciendo los tiempos de viaje, permitiendo un tránsito más fluido y una mayor regularidad del servicio.

#### VII. Accesibilidad peatonal

La accesibilidad peatonal reviste de valor fundamental para mejorar la interacción entre barrios y sostener la integración social, para lo cual las obras de diversa envergadura que permiten

continuar recorridos a pie traspasando obstáculos físicos se convierte en factores de beneficios inmediatos. Entre estas, la materialización del camino de sirga es una de las mayores tanto por la escala de la obra, como por la gestión que requiere en materia de movilización de residencias y actividades.

#### VIII. Proyecto Portal

Proyecto Portal se trata principalmente de incentivar la integración barrial mediante la instalación local de oficinas donde los vecinos pueden acercar sus preocupaciones, alertas y reclamos, logrando así estrechar la relación entre el habitante y los sectores públicos. Además, esto ayuda a focalizarse en los problemas de los barrios.

#### IX. Comunicación saludable

El programa Comunicación Saludable consta de capacitaciones sobre la comunicación saludable, facilitándoles a las mujeres herramientas, recursos y canales, para que mejoren sus vínculos y se reconozcan agentes capaces de construir acuerdos, especialmente en proyectos comunitarios.

#### X. Proyectos de inclusión social

En la UTIU Comuna 8 Norte se destacan los proyectos relacionados con la puesta en valor de espacios de intercambio cultural, social y deportivo, donde los indicadores de conflictividad y participación pueden mejor sustancialmente. Por ejemplo, la puesta en valor del Centro Cívico Soldati y de su cancha de fútbol, con el objetivo de generar un espacio de participación ciudadana y mejorar un espacio público muy utilizado. También se desarrolla en esta Unidad la Red de vida cotidiana, un programa mediante el cual se realizaron mapeos de la vida de vecinos de los barrios para detectar las necesidades y desafíos a encarar.



Figura 25. Sede Social Soldati antes y después.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. Sede Social Soldati: "nos estamos transformando". Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad, página 2.

#### XI. Programas integrales

En todas las Unidades se llevan adelante una serie de programas que abarcan distintos aspectos de la integración social, la inclusión y la participación comunitaria. Se trata de los programas como Yo Participo, Historias de barrio, Descubriendo mis Derechos, Pintando Buenos Aires y Jóvenes en Acción. Además se promueve la participación de voluntarios en acciones comunitarias y las alianzas público-privadas para la transformación física y social de los barrios.

## XII. Instituto de la Vivienda

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires integra la estructura de la Secretaría de Inclusión y ha llevado a cabo programas destinados a la mejora de la vivienda y del acceso a la vivienda en el ámbito de las UTIU. Por otra parte, también implementó proyectos para la regularización dominial de los inmuebles, una política fundamental que completa la urbanización de las villas y barrios precarios, les brinda a sus habitantes la seguridad en la tenencia imprescindible para lograr una real mejora en sus condiciones de vida.

### 4.4. ANÁLISIS

Durante el tiempo transcurrido, de acuerdo a las etapas del Plan Urbano Integral (*Figura 17*), en la UTIU Comuna 8 Norte se ha llegado hasta la ejecución de los siete primeros pasos, lo que demuestra que queda aún mucho trabajo por hacer. La ejecución y concreción de los proyectos físicos y sociales apunta al desarrollo de la Comuna mediante la equiparación de ésta a los estándares de la ciudad. El PUI tiene un alcance temporal a largo plazo. Sus proyectos buscan la conformación de la Comuna deseada para el año 2030. Dicho esfuerzo se presenta a continuación como el proceso de transformación pretendido para la Comuna en los próximos 15 años.

#### ***Potencialidades del Plan Urbano Integral***

En el proceso de elaboración del PUI de la UTIU Comuna 8 Norte se ha llegado hasta el paso número 7 del espiral metodológico, mediante la diagramación de una cantidad de proyectos físicos y sociales que aún se encuentran en formación.

Si bien los avances han sido enormes, el PUI es todavía un proyecto en formación. En este sentido, las propuestas resultantes del trabajo articulado entre las áreas de Gobierno que han participado, son el puntapié de un proceso mucho mayor; son un “punto de partida” de una nueva metodología de gestión pública destinada a generar el desarrollo físico y social de la Comuna.

Para que esta propuesta preliminar se concrete, se requiere de la voluntad política necesaria, así como de una mayor participación activa de todos los Ministerios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, los avances obtenidos por el esfuerzo asociado de las distintas áreas de Gobierno que han participado, demuestran que el PUI lejos está de ser una propuesta utópica, sino que es todo lo contrario. El PUI es un nuevo paradigma de Gobierno; una forma más eficiente de gestión y un camino claro hacia la creación de una ciudad más justa, equitativa e inclusiva.

#### ***Logros alcanzados***

Mediante el trabajo conjunto entre las áreas de Gobierno participantes se han conseguido los siguientes logros (Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión, pp. 142-143):

- I. Instalar el nuevo paradigma de abordaje territorial, del cual no hay vuelta atrás. Se ha logrado que las áreas de Gobierno participantes comprendan la importancia del trabajo articulado en pos de metas conjuntas.
- II. Participación activa de las áreas en el tiempo, interesadas en el trabajo cooperativo desde una mirada integral. En este sentido, existe consciencia de que la participación y el trabajo articulado entre las áreas de Gobiernos involucradas conforman un

- considerable capital de gestión que debe seguir fortaleciéndose.
- III. Generar una propuesta de gestión focalizada en las problemáticas estructurales de la Comuna. Se ha conseguido que 25 áreas de Gobierno inicien un trabajo articulado en pos del crecimiento de los barrios más postergados del Sur de la Ciudad.
  - IV. Centralizar, difundir y compartir información estratégica de cada área. Para el logro de metas conjuntas es necesario que todas las áreas de Gobierno conozcan los programas y proyectos existentes a fin de evitar el solapamiento de las acciones.
  - V. Generar confianza y espíritu colaborativo entre los organismos de Gobierno participantes. Paso fundamental para seguir profundizando el PUI.
  - VI. Construir en conjunto un método de trabajo con objetivos compartidos donde todas las áreas de Gobierno se beneficien. La complejidad de las problemáticas socio-urbanas requieren de abordajes integrales.
  - VII. Potenciar las oportunidades de la Comuna. Están todos juntos abordando el problema.
  - VIII. Generar un relato de Gobierno unificado. Los Ministerios participantes han reconocido la importancia de unificar su relato como actores clave de la mesa de gestión, lo que resulta un paso adelante hacia una mejor gobernanza.
  - IX. Visibilizar la importancia de una presencia estatal real y efectiva en los territorios más vulnerables de la ciudad. La presencia territorial es un paso clave para la generación de una gestión de Gobierno más eficiente.
  - X. Consolidar los pilares básicos para un plan de Gobierno a 2030. Las propuestas de acción conjuntas aquí presentadas, son el puntapié para la generación de un plan de Gobierno a largo plazo, orientado al desarrollo físico y social de la Comuna.

**CAPÍTULO 5:****SÍNTESIS****5.1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La informalidad es un asunto de gran relevancia en Latinoamérica, representado un 40% de la superficie de suelo urbano. El origen principal es la ineficiencia o insuficiencia de los gobiernos a la hora de proveer viviendas asequibles, dejando a la población de bajos recursos excluida del mercado legal de tierra, derivando en la formación de asentamientos informales que a menudo se encuentran en zonas con riesgos para la población que los habita. Este fenómeno acarrea costos para los gobiernos, el medio ambiente y en especial para la población que reside allí quedando estigmatizada sin poder acceder a los mismos derechos de la ciudad formal.

A pesar de que existen hace más de medio siglo políticas y programas dirigidos a resolver la problemática, ésta sigue presente en la mayoría de las grandes ciudades afectando a la población más vulnerable generando ambientes de pobreza, marginación, desigualdad, segregación, exclusión social, enfermedades y un medio ambiente degradado.

Durante las últimas décadas las metrópolis europeas han revisado sus políticas de planificación, intervención y regeneración urbana. La mayoría abandona los modelos unidireccionales de estrategias de intervención física para adoptar nuevos enfoques integrales, incorporando actuaciones transversales en los diferentes ámbitos.

Luego de investigar y comprender los factores que implican la regularización completa de un asentamiento irregular/informal/ilegal y la integración de sus habitantes a la sociedad formal, se puede afirmar que toda propuesta de regularización se debe abordar con una perspectiva integral y requiere la implicación y colaboración de todos los agentes.

Más de una década después de la formulación de la Ley de Barrios, evaluar su impacto real y la experiencia de Cataluña, y particularmente del barrio de Roquetes, permite extraer conclusiones sobre la postura que tomaron y las directrices que emplearon. Hoy la marginalidad urbanística sigue siendo un tema no sólo vigente sino incluso urgente en países en vía de desarrollo, por lo que poder disponer de referencias sobre la aplicación de determinadas estrategias es de gran utilidad para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien la intervención de la Ley de Barrios supuso grandes mejoras del espacio público, deportivo, económico y de servicios sociales, estas mejoras no condicionan el acceso a un parque de vivienda asequible. La informalidad de tenencia en los barrios periféricos a la Ciudad de Buenos Aires sigue existiendo mientras que no se disponga de un parque público de vivienda social asequible. Sin embargo, el gran valor de la Ley radica en el objetivo de integrar la ciudad informal con la ciudad formal igualando el nivel de servicios entre los barrios ricos y pobres, provisionando a los asentamientos de servicios sociales para los grupos más vulnerables e integrando la participación de la comunidad en todas las fases del proyecto.

Las directrices aplicadas a cada barrio se adaptan según su situación específica. Sin embargo, durante la fase de diagnóstico del barrio es fundamental la participación activa de los vecinos para obtener una construcción de la realidad lo más exacta posible; de ellos dependerá la identificación de los proyectos que significarán un cambio para el barrio.

Además del seguimiento y evaluación de los proyectos llevados a cabo, es importante lograr su culminación para finalizar el proceso de regularización del barrio. Es esencial que las políticas implementadas trasciendan en el tiempo y así producir indicios de transformación. Muchos son



los casos en que sólo se emplean durante el período del gobierno de turno. La regularización de los barrios marginales supone más tiempo de lo que un político puede abarcar durante su gestión.

Para concluir, existe una única solución al problema de la informalidad: evitar la formación de nuevos asentamientos y resolver los existentes atendiendo el bienestar de sus habitantes. Para resolver el fondo de la cuestión, es necesario establecer políticas y programas con el objetivo de intervenir en la educación, aumentando las tasas de empleo, mejorando la salud pública e invertir en vivienda social asequible.

Hace cincuenta años, Henri Lefebvre, enunció que, entre los derechos básicos de los ciudadanos, junto al derecho a la libertad, al trabajo, a la justicia, a la salud o a la educación, debería contarse el derecho a la ciudad. Es decir, el derecho de los ciudadanos de vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos de usos diversos, en los cuales el espacio y los equipamientos públicos fueran un factor de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos de gozar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. Este es el objetivo que la Ley de Barrios persigue.

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

### LIBROS Y ARTÍCULOS

UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums. Global report on human settlements*. Londres, Inglaterra: Earthscan Publications Ltd.

UN-Habitat. (2012). *The state of Latin American and Caribbean cities: Towards a new urban transition*. Naples: Ainor.

Ajuntament de Barcelona. (1991). *Història dels districtes de Barcelona. Nou Barris. La penúltima Barcelona*. Barcelona, España: Regidoria d'Edicions i Publicacions.

Ajuntament de Barcelona; Arxiu Històric de Roquetes. (2013). *L'Abans Barcelona Nou Barris recull gràfic 1890-1984*. Barcelona, España: Efadós.

Arxiu Històric de Roquetes. *Centro Estudios Populares "Roquetes"*. Barcelona, España.

Busquets i Grau, J. (1999). *La urbanización marginal*. Barcelona, España: Edicions UPC.

Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid, España: Ministerio para las administraciones públicas.

Brakarz, J., Greene, M., & Rojas, E. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cabrera i Massanés, P. (2007). *Ciutat Vella de Barcelona. Memoria de un proceso urbano*. Barcelona, España: Ara Libres.

Clichevsky, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Buenos Aires, Argentina.

Clichevsky, N. (2006). *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

Clichevsky, N. (2003). Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 347-374.

de Solà-Morales, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona, España: Ediciones UPC.

França, E. (2014). Integrando la ciudad informal a la formal. In E. T. Barcelona, *I Congreso internacional de vivienda colectiva sostenible* (pp. 446-451). Barcelona, España: Máster Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI.

García Soler, C. (1998). *Nou Barris*. Barcelona, España: Imprenta Municipal.

Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento. (2009). *Modelo territorial Buenos Aires 2010-2060*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad.

Ministerio de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Planeamiento; Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana: indicadores y acciones para la integración de la ciudad*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad.

Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2014). *De villa a barrio*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad.

Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. *Proyecto Urbano Integral. Un nuevo modelo de gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad.

Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. *Proyecto de refuncionalización del Lago Soldati*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad.

Ministerio de Desarrollo Económico, Secretaría de Hábitat e Inclusión. *Sede Social Soldati: "nos estamos transformando"*. Buenos Aires, Argentina: Buenos Aires Ciudad.

Pareja Eastaway, M. (2006). *Remodelant els barris: reflexions per a una bona pràctica. La Llei de Barris un nou referent per a la regeneració a Catalunya*. Barcelona, España: La Cambra de Comerç.

Smolka, M. O., & Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Massachusetts, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy.

Rojas, E. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

## PÁGINAS WEB

Ajuntament de Barcelona. (n.d.). *El Districte de Nou Barris*. Recuperado el 5 de mayo de 2016 de [ajuntament.barcelona.cat: http://ajuntament.barcelona.cat/noubarris/article/el-districte-de-nou-barris](http://ajuntament.barcelona.cat/noubarris/article/el-districte-de-nou-barris)

Ajuntament de Barcelona. (octubre de 2004). *Projecte d'intervenció integral al barri de Roquetes, Barcelona*. Recuperado el 9 de mayo de 2016 de [barcelonetapladebarris.cat: http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdfs\\_estaticos/Roquetes.pdf](http://www.barcelonetapladebarris.cat/pdfs_estaticos/Roquetes.pdf)

BID - Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *BID - Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado el 5 de Marzo de 2016 de [iadb.org: https://data.iadb.org/ViewIndicator/ViewIndicator?languageId=es&typeOfUrl=C&indicatorId=1731](https://data.iadb.org/ViewIndicator/ViewIndicator?languageId=es&typeOfUrl=C&indicatorId=1731)

Botey Serra, R. (13 de abril de 2011). *Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat*. Recuperado el 27 de abril de 2016 de [five.es: http://www.five.es/descargas/archivos/Regenera/02\\_Ramon\\_Botey\\_LeyBarrios\\_Catalunya.pdf](http://www.five.es/descargas/archivos/Regenera/02_Ramon_Botey_LeyBarrios_Catalunya.pdf)

García-Ferrando, L. (1 de agosto de 2008). *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona*. Recuperado el 5 de mayo de 2016 de [ub.edu: http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-58.htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-58.htm)

Generalitat de Catalunya. (n.d.). *Barceloneta Pla de Barris*. Recuperado el 27 de abril de 2016 de [barcelonetapladebarris.cat: http://www.barcelonetapladebarris.cat/que\\_es\\_lleis\\_barris.php](http://www.barcelonetapladebarris.cat/que_es_lleis_barris.php)

Generalitat de Catalunya. (febrero de 2006). *Manual per a l'elaboració dels projectes d'intervenció integral en els barris i àrees urbanes d'atenció especial*. Recuperado el 6 de mayo de 2016 de [amartorell.com: http://www.amartorell.com/uploads/Manual\\_llei\\_barris\\_2006449.pdf](http://www.amartorell.com/uploads/Manual_llei_barris_2006449.pdf)

Grupo Banco Mundial. (2015). *Banco Mundial*. Recuperado el 19 de Junio de 2016 de [datos.bancomundial.org: http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI](http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI)

Redacción Noticias Urbanas. (7 de septiembre de 2012). *Noticias Urbanas*. Recuperado el 15 de febrero de 2016 de [noticiasurbanas.com.ar: http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/4a2f09eac119ef113426d8afca239310/](http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/4a2f09eac119ef113426d8afca239310/)

## TESIS

Alsasua Pastrana, I. (2013). *Políticas de regularización integral en Brasil. Incidencia del nivel de formulación e implementación en sus resultados*. Barcelona, España: Universidad Politécnica de Cataluña.

Giannotti Benavides, A. (2014). *Espacio público en barrios desfavorecidos: análisis comparado de estrategias de intervención urbana*. Barcelona, España: Universidad Politécnica de Cataluña.

Giraldo Patiño, L. (2013). *2 barrios, 2 planes, 2 apuestas. Recuperación de barrios de urbanización marginal en Barcelona*. Barcelona, España: Universidad Politécnica de Cataluña.

Nosé Leães, A. (2010). *De cidade invisível à cidade possível: favela*. Barcelona, España: Universidad Politécnica de Cataluña.

Santana Núñez, M. (2014). *Evaluación de los cambios residenciales y mejoras urbanas en Torre Baró y Ciudad Meridiana a partir de la Ley de Barrios de Cataluña*. Barcelona, España: Universidad Politécnica de Cataluña.

## **ENTREVISTAS**

Ponce, L. (9 de junio de 2016). 9 Barris Acull - Equipo de Coordinación. (M. Magnasco, Entrevistador)

## ANEXO

### ÍNDICE DE FIGURAS

1.	Mapa: Índice de Gini en el período 2011-1015 .....	4
2.	Tabla: América Latina: tendencias de la urbanización, años 1950-2030. Datos censales y estimaciones (población en millones).....	5
3.	Tabla: Población total, población urbana y población estimada en barrios marginales por región, año 2001 .....	6
4.	Imagen: Villa Desocupación en 1942, el antecedente de la Villa 31 actual .....	8
5.	Gráfico: Población de villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los años 1956-2001 .....	9
6.	Imagen: Villa 31 en el barrio de Retiro, 2014. La altura de las autoconstrucciones sobre pasa el nivel del tramo de la autopista Pres. Arturo Illa que está elevado .....	11
7.	Gráfico: Población urbana marginal en América Latina y el Caribe, en los años 2005 y 2007.....	15
8.	Gráfico: Universo de programas / proyectos, por país .....	18
9.	Tabla: Diferencias entre el modelo de implementación de la Ley de Barrios y modelos anteriores en Cataluña de regeneración de barrios .....	24
10.	Mapa: Esquema geomorfológico con los barrios de urbanización marginal .....	25
11.	Tabla: Características de los barrios de urbanización marginal de Barcelona .....	26
12.	Imagen: Foto histórica del barrio de Roquetes, 1940 .....	28
13.	Imagen: Foto histórica del barrio de Roquetes, 1964 .....	29
14.	Mapa: Ubicación geográfica del barrio de Roquetes.....	31
15.	Tabla: Proyectos realizados por el PIR entre 1988 y 1990 .....	34
16.	Mapa: Proyecto de Intervención Integral en el barrio de Roquetes, Barcelona .....	36
17.	Imagen: Plaça de Jesús Carrasco en el barrio de Roquetes .....	37
18.	Tabla: Campos de actuación del Proyecto de Intervención Integral de la Ley de Barrios para Roquetes .....	38
19.	Imagen: Biblioteca Les Roquetes en el barrio de Roquetes .....	39
20.	Esquema: Etapas del Plan Urbano Integral .....	45
21.	Mapa: Delimitación geográfica de las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires .....	47
22.	Obras UTIU Comuna 8 Norte .....	49
23.	Imagen: Crecida del Lago SOldati antes de la refuncionalización, 2014 .....	51
24.	Imagen: Lago Soldati después de la refuncionalización, 2015 .....	52
25.	Imagen: Sede Social Soldati antes y después .....	53