

# EL PROYECTO URBANO EN CONTEXTOS DE HÁBITAT POPULAR

Cecilia Andrea Becerra  
Universidad Nacional de  
Córdoba

## Aproximaciones conceptuales- operativas

**RESUMEN** | La territorialización de la desigualdad social y urbana ha producido la exclusión sistemática de un amplio porcentaje de la población de los derechos a la vivienda y a la ciudad. Las políticas urbano-habitacionales evidencian la persistencia de un abordaje que ha acotado la discusión del hábitat a expresiones mínimas, propiciando el abandono de una mirada integral y cualitativa sobre el tema. Con el objetivo de pensar herramientas superadoras para intervenir en contextos de hábitat popular, el artículo propone explorar la noción de Proyecto Urbano (PU) como herramienta proyectual y de gestión en el campo del hábitat popular. Se propone explorar su base conceptual en el contexto latinoamericano y acercarse a sus posibilidades operativas en el territorio para la integración socio-espacial.

Palabras clave: proyecto urbano, hábitat popular, integración socio-espacial

**ABSTRACT** | The territorialization of social and urban inequality has produced the systematic exclusion of a large percentage of the population from the rights to housing and the city. Urban-housing policies show the persistence of an approach that has limited the discussion of habitat to minimal expressions, leading to the abandonment of a comprehensive and qualitative view of the subject. With the aim of thinking about improving tools to intervene in popular habitat contexts, the article proposes to explore the notion of Urban Project (PU) as a project and management tool in the field of popular habitat. It is proposed to explore its conceptual basis in the Latin American context and approach its operational possibilities in the territory for socio-spatial integration.

Keywords: urban project, popular habitat, socio-spatial integration

## 1- Introducción

En América Latina entre el 10 y el 60% de la población urbana habita en asentamientos informales, resultado de la autoconstrucción (CEPAL, 2019). Es también la región más desigual. Se trata de un proceso histórico que, por las características de la urbanización capitalista, reproduce la desigualdad social y espacial (Harvey, 2012).

La territorialización de la desigualdad social y urbana ha producido la exclusión sistemática de un amplio porcentaje de la población de los derechos a la vivienda y a la ciudad. Así mismo, el predominio de las orientaciones neoliberales en América Latina, ha promovido la ampliación de la mercantilización de la producción de vivienda, de las infraestructuras y de los servicios urbanos en general (Pírez 2022). En este sentido se exacerban las limitaciones del consumo mercantil quedando fuera de las posibilidades de acceso monetario proporciones muy grandes de la población. Esta situación se expresa en un proceso de desarrollo desigual del territorio en condiciones de precariedad urbana.

Frente a las desigualdades territoriales, Abramo (2022) propone una transición de la noción de “derecho a la ciudad” hacia “la producción de una ciudad de derechos”. La primera concepción se enmarca en el contexto de un Estado de bienestar, e incluye reivindicaciones según el principio de ciudadanía - acceso a suelo, vivienda, servicios, equipamientos-. Este paradigma, se manifiesta como respuesta a la informalidad urbana clásica caracterizada por la toma o la ocupación de tierras, seguida de un largo y progresivo proceso de auto-consolidación participativa con gestión comunitaria.<sup>1</sup> En el Estado de bienestar las políticas públicas para afrontar la informalidad se han focalizado en tres componentes: una política de titulación y regularización de los asentamientos de origen informal, una política de mejoramientos de esos asentamientos y una política de producción de viviendas sociales.

Por su parte la noción de “producción de una ciudad de derechos” postula el rol central del Estado en términos de concepción, dirección y conducción de las transformaciones urbanas necesarias. Esto supone, tanto la recuperación de la capacidad de planificación del Estado con liderazgo social y político como su posicionamiento como productor de las materialidades urbanas y la apropiación directa de las plusvalías urbanas generadas. La perspectiva de la ciudad de los derechos, no sólo se restringe a demandas al Estado en post del acceso a equipamientos y servicios, sino que va más allá y reivindica la distribución de la riqueza urbana de forma ecuánime e igualitaria para la eliminación de la desigualdad urbana.

En términos generales, el hábitat popular puede comprenderse como el resultado de las relaciones entre espacio social, hábitat y territorio, en una determinada sociedad. Es también consecuencia de las relaciones asimétricas de poder en la distribución del espacio habitable, y refleja las desigualdades multidimensionales entre los diferentes grupos sociales que existen en el territorio (Gassull, 2017). Fernández Castro (2021) propone ensayar aproximaciones al

---

<sup>1</sup> De acuerdo al autor, en la informalidad urbana tanto la autoconstrucción como la auto-urbanización se realizan al margen de las normativas urbanísticas, del marco legal del plan urbano y sobre todo según una lógica temporal y constructiva propia de los sectores populares. Esto define un carácter de informalidad institucional de los territorios y de su hábitat construido en el sentido de que están fuera de la forma definida por las normativas públicas y del derecho de propiedad y urbano del Estado de Derecho.

concepto que trasciendan la asociación de hábitat de la pobreza, escasez de recursos, injusticia espacial, informalidad. Por ello, se refiere en primer lugar al “hábitat como contexturante, complejo y concreto producto espacial de una sociedad, y popular en tanto se califica en la idea también amplia y abarcante del pueblo como portador de proyecto tanto físico-espacial como político-cultural” (Fernández Castro, 2021: 362). Este enfoque permite asociar la noción de hábitat popular con un proyecto de identidad futura, con las posibilidades de transformación socio espacial más que con una situación restrictiva o limitante dada.

## 2 El Proyecto urbano en el contexto local

En el transcurso de los últimos 20 años coexisten diferentes generaciones de políticas habitacionales. En particular los “programas de mejoramientos barrial” han planteado como objetivo superador la integración física- social -y también productiva- de los barrios a la ciudad. Sin embargo, las políticas de hábitat popular destinadas a la provisión de viviendas mínimas, individuales y en lote propio -orientadas al déficit cuantitativo- son ampliamente mayores en número de soluciones e inversiones. Otra característica es la intervención a partir de componentes básicos y focalizados, donde los diferentes niveles de gobierno intervienen de manera desarticulada.

Con el objetivo de pensar herramientas superadoras para intervenir en contextos de hábitat popular, el artículo propone explorar la noción de Proyecto Urbano (PU) como herramienta proyectual y de gestión en el campo del hábitat popular. Se propone explorar su base conceptual en Latinoamérica y sus posibilidades operativas en el territorio para la integración socio-espacial.

Etulain y González Biffis (2014) reconocen diferentes momentos y enfoques del proyecto urbano en el contexto latinoamericano.<sup>2</sup> Destacan que a comienzos del siglo XXI, frente a la emergencia de una sociedad posindustrial y posproductivista, surge como tendencia el proyecto urbano respaldado en la voluntad política del Estado como promotor del bien común, en el marco de una política urbanística integral. Se intenta encausar, a partir de la voluntad de acción del sector público estatal, las dinámicas urbanas ocasionadas por los procesos formales e informales de construcción de la ciudad y las prácticas urbanísticas que desde los intereses sectoriales se contrapongan al bienestar general

Esta perspectiva que adopta el proyecto urbano como instrumento de intervención, recupera la visualización de la ciudad como valor de uso y no sólo como valor de cambio, la cual había sido la lógica dominante en la década de los noventa. El enfoque se apoya en las reivindicaciones del “derecho a la ciudad” según el principio de ciudadanía - acceso a suelo, vivienda, servicios, equipamientos-. Sobre la búsqueda de la cohesión social, la integración y la equidad, se procura oponer a la competitividad y el desarrollismo del período anterior, la sostenibilidad y la cooperación. En este marco, se integran nuevas variables ambientales, sociales y escalares. En particular la incorporación y valorización del componente social posibilitó, fundamentalmente en Latinoamérica, la utili-

<sup>2</sup> El artículo propone el estudio del PU en el contexto actual latinoamericano. Cabe mencionar, que la noción de proyecto urbano se impone en el urbanismo europeo desde los años ochenta como una herramienta innovadora frente a la escasa operatividad del plan regulador proponiendo una reivindicación de la dimensión proyectual en lo urbano. Se trata de una actuación sobre un segmento o parte de la ciudad, pero articulada a una visión global, donde la escala de los impactos socio territoriales va mucho más allá de su entorno inmediato

zación de este instrumento de intervención en contextos habitacionales tradicionalmente relegados por el capital, donde la operación no era rentable desde el punto de vista económico.<sup>3</sup> Es el Estado el que interviene mejorando las condiciones de accesibilidad, calidad de espacio público, seguridad jurídica, infraestructura y equipamiento con el objetivo de lograr integración socio-espacial en la ciudad.

Aguilar (2005) se refiere a las características del PU a nivel local y propone algunas premisas básicas -o pautas disciplinares- para repensarlo en nuestros contextos.<sup>4</sup> Algunos aspectos son: el proyecto urbano como proceso de toma de decisiones sobre la ciudad, implica posiciones técnicas-políticas insolubles; proyectar en términos inclusivos requiere políticas urbanísticas alternativas con mixtura y equidad social y por ende gobiernos locales con voluntad política explícita para actuar frente a la lógica del mercado; la promoción de proyectos de transformación urbana en áreas degradadas donde los capitales no tienen interés, requiere capacidad de gestión y recursos económicos públicos; la concreción de los proyectos requiere del desarrollo de instrumentos de gestión específicos, con herramientas jurídicas renovadas y donde el poder público participe de la renta diferencial que el desarrollo produce.

Salvarredy (2021) propone explorar la noción de Proyecto Urbano Inclusivo (PU), en tanto instrumento de la gestión territorial y guía de los programas de mejoramiento barrial desde una perspectiva territorializada de derechos. Destaca que esta herramienta puede fortalecer los procesos de producción social del hábitat, a partir del reconocimiento de las riquezas y diversidades de las espacialidades arquitectónicas y urbanas, y la elaboración de estrategias de integración territorial, consolidadas de acuerdo con la institucionalización de la organización social de los pobladores. La doble condición del PU en lo socio-espacial define una magnitud relacional y situada. Y por ello el proyecto urbano, debe comprenderse como el instrumento de planificación en el marco de un proceso de gestión territorial específico, junto a las organizaciones barriales, y en función de las transformaciones urbanas necesarias. Se plantea como premisa fundamental el arraigo de los habitantes a través de acciones de reurbanización in situ que garanticen el derecho al hábitat. Explicitar el aspecto “inclusivo” del PU supone reconocer las desigualdades socio-territoriales, la realidad urbana excluyente y la fragmentación socio-espacial característica de las ciudades latinoamericanas.

Por su parte, Fernández Castro (2021) propone resignificar la noción de proyecto urbano como instrumento de intervención urbana válida para contextos de pobreza ya que sostiene que no debiera haber una herramienta distinta que se ocupara de lo popular como subcategoría. En este sentido diferenciar el concepto de proyecto urbano genérico con el de “inclusivo”, no pretende delimitar campos de acción ni epistemologías distintas, sino identificar particularidades que tienen más que ver con el territorio de actuación que con los modos de intervención.

---

<sup>3</sup> Algunas referencias latinoamericanas son: Jorge Jauregui, quien participó en el programa Favela-Barrio Río de Janeiro, y luego el programa Morar Carioca; el estudio Viglicca, en San Pablo, que desarrolló proyectos de reurbanización de asentamientos, entre ellos la intervención en Paraisópolis; los proyectos urbanos integrales (PU) desarrollados por la alcaldía de Medellín, entre otros.

<sup>4</sup> Aguilar define a estos proyectos como “deseados” y los diferencia de los “viables” que son aquellos donde se garantiza una tasa de retorno significativa para que los capitales extranjeros se decidan a invertir. Por ejemplo, Puerto Madero, asociado a la generación de rentas diferenciales y marketing urbano de acuerdo a los intereses políticos-económicos de los modelos hegemónicos.

### 3 Aproximaciones al proyecto urbano en contextos de hábitat popular

De acuerdo con estos enfoques, se propone al Proyecto Urbano como una herramienta proyectual y de gestión que puede aportar nuevos abordajes en políticas destinadas al hábitat popular. Tomando como base aspectos claves planteados por diferentes autores que estudian el PU en contextos locales, se propone considerar las siguientes variables:

- **Multiescalaridad:** el proyecto urbano propicia el abordaje de una escala intermedia entre lo urbano y lo habitacional, entendiendo que este es un límite difuso y particular en los contextos de hábitat popular. Por ello, permite un enfoque relacional adecuado a los procesos territoriales a partir de la consideración de la inserción urbana y las potencialidades del espacio público en la integración socio espacial. Se busca resolver diferentes escalas del proyecto - habitacional, barrial, urbano- y trabajar en forma inductiva desde las condiciones del lugar, el reconocimiento de las preexistencias y la consideración del rol urbano de la pieza. Es necesario contemplar tanto la incorporación de actividades de escala comunitaria o barrial, como la inclusión de programas de escala urbana que actúen como piezas particulares, o nuevas centralidades.
- **Integralidad:** el proyecto urbano es un instrumento que posibilita la articulación de planes, programas y proyectos de diferentes niveles y áreas de gobierno -municipal, provincial, nacional- y a su vez la optimización de los recursos disponibles -económicos, de financiamiento, humanos, socio- culturales, etc- (Motta, 2018). De esta manera es posible potenciar las capacidades de gestión territorial entre diversos niveles del estado -y de la política urbana en general- y articular modalidades de financiamiento y gestión. Los proyectos urbanos deben formar parte de un sistema de planificación o una estrategia general de gestión de la ciudad en que se materializan y estar articulados con otros instrumentos a distintas escalas y de diferente naturaleza (Etulain y González Biffis, 2014). En este sentido se contempla la incidencia estructural del proyecto en la ciudad, “ya sea por su posición estratégica, por su programa público, colectivo o polifuncional, o por tratar elementos de infraestructural de amplio abasto territorial y urbano” (Arteaga Arredondo, 2008, p.9).
- **Intersectorialidad:** este aspecto refiere a la capacidad de articular la planificación y acción estatal en el territorio en articulación sinérgica con la dinámica de ámbitos públicos, comunitarios o privados que tengan como punto de partida el reconocimiento del valor social y político de los procesos autogestivos (Salvarredy, 2021). El proyecto urbano permite un proceso operativo de carácter colectivo, con participación de múltiples actores, los cuales no podían ser controlados por una sola idea o punto de vista. Se incluye también la noción de interdisciplinariedad, ya que supone la integralidad de aportes técnicos en torno a objetivos comunes, con articulación de diversos profesionales que intervienen en el espacio urbano. Se integra el ámbito económico, político, social y ambiental en la producción de la ciudad.
- **Gestión participativa:** el supuesto esencial de todo proyecto urbano es la concertación de los intereses y conflictos multisectoriales que gravitan en un fragmento particular de territorio. Es necesario el reposicionamiento de los actores involucrados, en torno a la legitimidad del gobierno local para liderar operaciones que respondan a los intereses de la ciudadanía (Aguilar,

2005). La inclusión de los actores locales y el reconocimiento de las organizaciones comunitarias es clave en la formulación, financiación, ejecución y sostenimiento de políticas urbanas. Es decir, construir la institucionalidad necesaria para el mantenimiento y continuidad de las transformaciones que resulten necesarias, promoviendo el fortalecimiento de las instituciones locales y el desarrollo de sus capacidades. Es prioritaria la generación de dinámicas intersectoriales que consideren los tiempos y espacios necesarios para favorecer acuerdos en los procesos de transformación del territorio (Salvarredy, 2020).

- Componentes y programas mixtos: el proyecto urbano precisa propuestas espaciales e incluye aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Contempla intervenciones en infraestructura, equipamiento, espacio público, servicios, vivienda colectiva que garanticen la integralidad de la política urbana. Debe operar sobre la posibilidad de articular programas mixtos con actividades habitacionales, culturales, sociales, productivas, etc. Un aumento en la mixtura de usos implica un incremento de la complejidad urbana, aportando a la configuración de un sistema urbano heterogéneo y multiescalar. Existe una estrecha relación entre la mezcla de funciones urbanas, la vitalidad y el control social en el espacio público.
- Integración socio-espacial: el proyecto urbano es instrumento de planificación que posibilita la generación de puntos de conexión que articulen “la ciudad formal con la ciudad informal”, reconociendo las estructuras urbanas y sociales preexistentes en ambas partes de la ciudad. La articulación socio-espacial es una estrategia generadora de espacio público que incorpora programas de actividades orientados a dar respuesta a las múltiples demandas del hábitat popular, y que a su vez contempla las potencialidades socio-espaciales del sector. Las acciones de integración incorporan diversos programas e infraestructuras con la intención de conectar los tejidos físicos y sociales que se encuentran segregados como así también operar en la multi-escalaridad para articular el fragmento con el conjunto (Jauregui, 2012).
- Arquitectura de la ciudad: el proyecto urbano supone la formalización de las actuaciones que configuran espacios urbanos, públicos y privados, confiando en la intervención física como motor de transformación urbana. Es una actuación que contempla el ordenamiento de espacios en términos de forma y dimensión. El espacio público cumple un rol protagónico por considerarse el más democrático y significativo (Arteaga Arredondo, 2008). Se apuesta al diseño urbano y arquitectónico como propuesta de la calidad de las intervenciones en contextos urbanos en los que la arquitectura -y sus profesionales- no suele dirigir sus propuestas (Motta, 2018). El proyecto supone un diálogo con lo existente -tanto en lo físico como lo social- propiciando una mejora de la calidad de vida del hábitat.

Retomando a Fernández Castro (2022), el proyecto pretende ser una estrategia socio-espacial, en la que sus condicionantes y posibilidades, son consideradas en todas sus dimensiones y puestas en sinergia. Articular no se trata sólo de relacionar las componentes físicas o “piezas” de un proyecto, sino también de compatibilizar modelos, prácticas, estrategias, acciones, sentidos, lógicas, saberes, escalas, inserciones, gradientes, actores, etc.

Desde un enfoque disciplinar, la investigación propone al proyecto urbano como un aporte cualitativo en la construcción de un conocimiento situado en el contexto local y en los territorios de hábitat popular. Se asume su rol prota-

gónico como instrumento de gestión -intersectorial, integral y participativo-, y también como herramienta proyectual o prefiguración de las transformaciones necesarias -multiescalares, mixtas, con calidad arquitectónica- basadas en las preexistencias y en la diversidad de modos del hábitat popular, hacia su integración socio-espacial urbana.

## Bibliografía

ABRAMO, P., et al. (2022). El nuevo pacto urbano. Diálogo sobre un proyecto de reforma radical de las ciudades latinoamericanas. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

AGUILAR, M. (2005). Devenir de supuestos: De los universales a los criollos. En M. WELCH GUERRA (Ed.), Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes (pp. 135-167). Buenos Aires: Biblos.

ARTEAGA ARREDONDO, I. (2008). Teoría y práctica del proyecto urbano. La experiencia europea a finales del siglo XX. Revista Dearq (Bogotá), 1, 16-29.

CEPAL, C. E. (2019). Panorama social de América Latina. Santiago: CEPAL.

ETULAIN, J., & GONZÁLEZ BIFFIS, B. (2014). La evolución del proyecto urbano. Intervenciones urbanas y cambios de paradigmas. Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad (Resistencia), 17, 176-193.

FERNÁNDEZ CASTRO, J. (2021). Multiplicidad del hábitat popular. Conceptos, tipos y estrategias proyectuales. En M. GUTMAN (Comp.), Inclusión y tensiones en la cuenca Matanza Riachuelo. Dilemas de la integración socio-espacial en Buenos Aires (pp. 361-390). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

FERNÁNDEZ CASTRO, J. (2022). Doce lineamientos para proyectos de hábitat popular. Buenos Aires: Instituto de la Espacialidad Humana IEH. FADU. UBA.

HARVEY, D. (2012). Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.

JAUREGUI, M. (2012). Estrategias de articulación urbana. Buenos Aires: Nobuko.

MIRANDA GASSULL, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. Revista Territorios (Rosario), 36, 217-238. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4440> (Consulta: 12/05/2023).

MOTTA, M. (2018). Procesos de mejoramiento del hábitat y la vivienda en Latinoamérica. La participación como instrumento de producción de la ciudad. Revista Cuestión Urbana (Buenos Aires), 3. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5185> (Consulta: 6/03/2024).

PIREZ, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización en Latinoamérica. Revista Quid (Buenos Aires), 16. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2085> (Consulta: 12/05/2023).

SALVARREDY, J. (2020). El proyecto urbano inclusivo como instrumento de gestión territorial (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires. [http://repositorioubu.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=aaqtesis&cl=CL1&d=HWA\\_569](http://repositorioubu.sisbi.uba.ar/gsdll/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=aaqtesis&cl=CL1&d=HWA_569) (Consulta: 6/03/2024).

XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo / Cristina Araujo Lima... [et al.]; Contribuciones de Josefina Dámaris Gutiérrez; Compilación de Mónica S. Martínez. - 1a ed compendiada. - Córdoba: Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba; Cataluña: Universitat Politècnica de Catalunya, 2024.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-8486-61-1

1. Urbanismo. I. Araujo Lima, Cristina II. Gutiérrez, Josefina Dámaris, colab. III. Martínez, Mónica S., comp.

CDD 711.007