

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

Daniela M. Gargantini (compiladora)

volumen **1**

Eje 1

*Abordajes teórico-metodológicos
en torno a la gestión integral del territorio*

ACTAS DEL CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Avances conceptuales, normativos, operativos
y de gestión para los gobiernos locales

CEVE-CONICET-AVE

Congreso Nacional Políticas e Instrumentos para la gestión local del suelo : avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales / compilación de Daniela Mariana Gargantini. - 1a ed compendiada. - Córdoba : Asociación Vivienda Económica- AVE, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-27779-8-2

1. Hábitat Urbano. 2. Políticas Públicas. 3. Gobierno Local. I. Gargantini, Daniela Mariana, comp. II. Título. CDD 363.5

Compiladora y compaginación editorial

Daniela Gargantini

Diseño y edición gráfica

Betiana Pérez

CONGRESO NACIONAL

"Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo. Avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales"

25-26 de agosto y 1-2 de setiembre de 2021
Centro Experimental de la Vivienda Económica
(Argentina) Modalidad virtual

Entidad financiadora: CONICET

Entidad organizadora:

Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE)

Entidades co-organizadoras:

Sociedad Argentina de Planificación Territorial
(SAPLAT) Universidad Nacional de General Sarmiento
Fundación Internacional para el Desarrollo
Local-FINDEL Asociación de Vivienda Económica
(AVE)

Comisión organizadora

- Dra. Arq. Daniela Gargantini
- Dra. Arq. Natalí Peresini
- Mgtr. Arq. María Cerrezuela
- Lic. Carolina Nievas
- Arq. Verónica Greppi
- Lic. Lucio Scardino
- Dr. Daniel Cravacuore
- Mgtr. Arq. Iliana Mignaqui
- Arq. Eduardo Reese

Comité evaluador de ponencias:

- Dra. Laura Alcalá
- Dra. Paula Boldrini
- Dra. Alejandra Ciuffolini
- Dr. Daniel Cravacuore
- Dra. Daniela Gargantini
- Dr. Tomás Guevara
- Dra. Cecilia Marengo
- Mgtr. Catalina Molinatti
- Arq. Roberto Monteverde
- Dra. Patricia Nari
- Mgtr. María Bernabella Pelli
- Mgtr. Joaquín Peralta
- Dra. Natalí Peresini
- Agrim. Mario Piumetto
- Arq. Eduardo Reese
- Mgtr. José María Zingoni

Moderadores de mesas

- Natalí Peresini
- Ángeles Traina
- Verónica Greppi
- Verónica Franchini
- María Cerrezuela
- Matilde Martínez
- Carolina Nievas
- Lucas Dombrosky
- Daniela Gargantini
- Elisa Viñas
- Mónica Minoldo
- Luciana Repiso
- Lucio Scardino

Diseño de web y gráfica

- Lucio Scardino
- María Cerrezuela

Soporte técnico e informático

- Eduardo Saldivia
- Mauricio Tarducci
- Lucio Scardino

ÍNDICE

PONENCIAS MESA 1A

Una contribución teórico-metodológica para la identificación y categorización de los vacíos urbanos en Natal (RN), Brasil	pág. 7
Gobernanza Urbana en Córdoba, Argentina. Del Banco de Inmuebles a la reserva de inmuebles con destino social, una implementación fallida	pág. 21
Instrumentos para la planificación y gestión de un área de reconversión urbana: el predio del Batallón 121, Rosario	pág. 33

PONENCIAS MESA 1B

De las cartografías de impacto ambiental a las estrategias de planificación en las ciudades serranas. Río Ceballos, Córdoba	pág. 49
Las Agendas Ambientales Locales como instrumentos tácticos en la gestión local del territorio	pág. 63
La teoría de los umbrales y los indicadores de sostenibilidad: herramientas prioritarias de planificación en un contexto de colapso ecológico	pág. 75

PONENCIAS MESA 1C

Densificación y acceso a la vivienda y el espacio público en barrios pericentrales ¿Oportunidades para la renovación urbana sin gentrificación? Experiencias en Pueblo Alberdi, Córdoba	pág. 91
Las ciudades intermedias en la provincia de Buenos Aires: posibilidades para una gestión integral del territorio	pág. 103
La gestión integral del territorio como parte de una propuesta para atender las problemáticas locales	pág. 117

PONENCIAS MESA 1D

Economía popular, hábitat y derechos	pág. 131
Procesos de auto-legislación ciudadana para regulación del suelo: supuestos, estrategias, instrumentos y matriz de análisis	pág. 143

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 1A

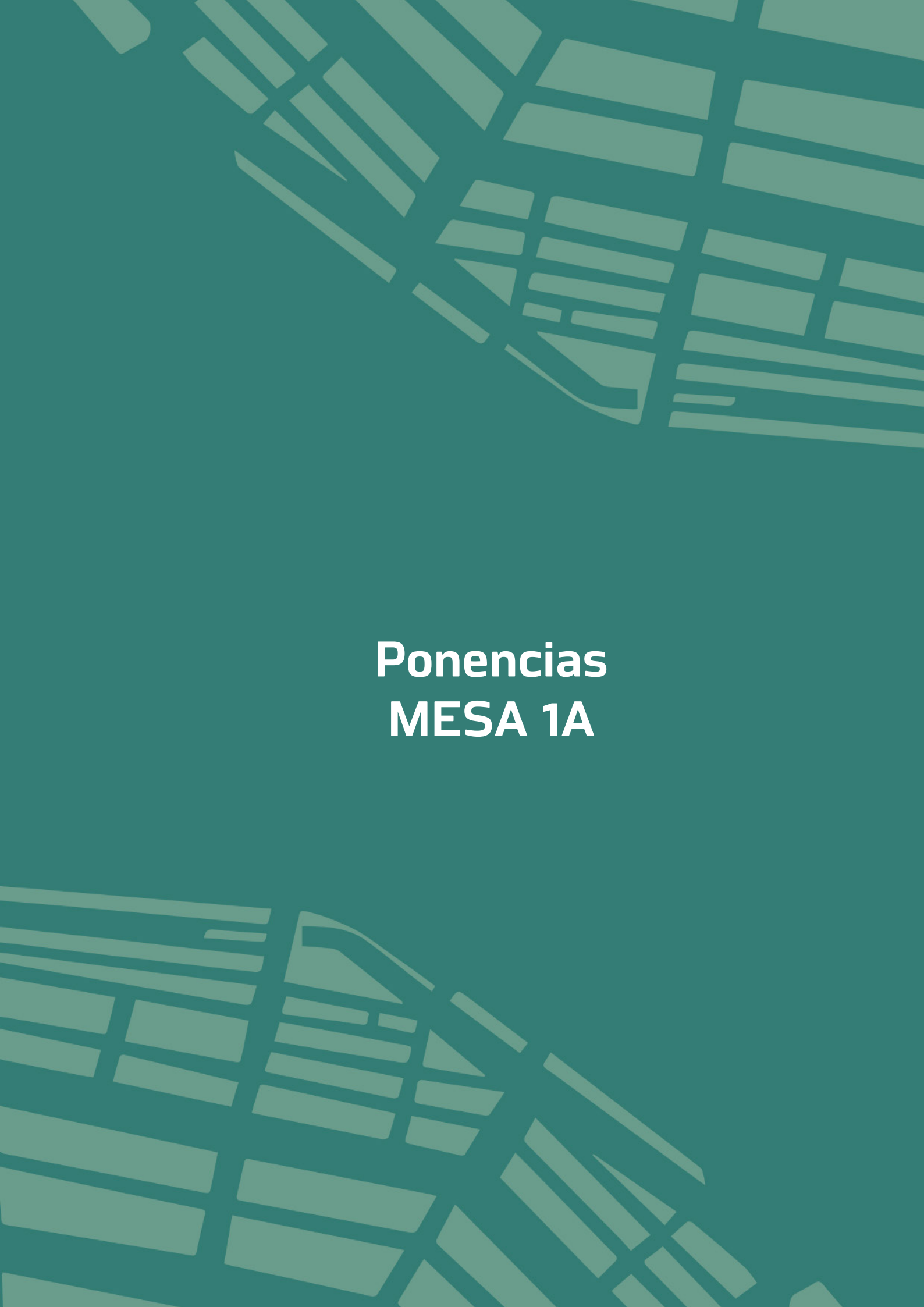
San Nicolás: instrumentos para la gestión del acceso al uso público de la costa y las tierras del Ex Batallón	pág. 159
---	----------

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 1B

Plan de remediación ambiental de cursos de agua contaminados en territorios urbanos periféricos: un abordaje interdisciplinario	pág. 169
---	----------

EXPERIENCIAS LOCALES MESA 1C

Diagnóstico Territorial Participativo en el Barrio Ex-Matadero, Villa Nueva, Córdoba	pág. 179
--	----------



Ponencias MESA 1A

Una contribución teórico-metodológica para la identificación y categorización de los vacíos urbanos en Natal (RN), Brasil

ATAÍDE, Ruth Maria da Costa

Natal/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
rataide_58@hotmail.com

BRASIL, Amíria Bezerra

Natal/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
amiriabrasil@gmail.com

CAVALCANTI, Emanuel Ramos

Natal
emanuel.cavalcanti.au@gmail.com

CAVALCANTE, Saulo Matheus de Oliveira Lima

Natal/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
saul.om@hotmail.com

SILVA, Rodrigo

Natal/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
rdrg.silva94@gmail.com

DANTAS, Airon

Natal/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
airon.dantas.703@ufrn.edu.br

FARIA, Caio

Natal/Universidade Federal do Rio Grande do Norte
caioffaria@ufrn.edu.br

PALABRAS CLAVES:

vacíos urbanos; función social de la ciudad y la propiedad; instrumentos urbanísticos; Natal (RN), Brasil

Introducción

En Brasil, la formación de vacíos urbanos ganó protagonismo especialmente desde la segunda mitad del siglo XX, con la intensificación de la urbanización dispersa y el crecimiento demográfico, con un ápice en el proceso de metropolización (Santos, 2005; Campos Filho, 1992). En este contexto, estos espacios, distribuidos en el interior o en los alrededores de las ciudades, contribuyeron a la dispersión urbana con procesos de fuerte segregación socioespacial y especulativos, guiados por la valoración del suelo y su consecuente mercantilización, ambos directamente asociados al uso del suelo. La urbanización resultante, con bajas densidades, demostró ser insostenible e ineficiente desde el punto de vista energético, siendo caracterizada por una alta precariedad, especialmente en las periferias de las ciudades brasileñas.

El rol del Estado – con un papel destacado en la regulación de la Constitución Federal (Brasil, 1988) – debe guiarse por el cumplimiento de la función social de la ciudad y la propiedad. Para ello, es imprescindible aplicar los instrumentos urbanísticos del Estatuto de la Ciudad – EC (Brasil, 2001), destacando la Partición, Edificación o Utilización Compulsoria – PEUC y el Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo – IPTU Progresivo, que tienen como objetivo combatir la retención especulativa del suelo urbano. Sin embargo, 20 años después del Estatuto, la mayoría de los ayuntamientos no reglamentaron y/o no aplicaron estos instrumentos (IPEA, 2015; Denaldi, R. et al, 2017).

La gestión del suelo a través de políticas urbanas y su implementación mediante instrumentos urbanísticos implica no solo en el compromiso constitucional de los ayuntamientos, sino en el conocimiento de la problemática de los vacíos urbanos. Por lo tanto, son fundamentales los aportes teóricos y metodológicos que expliquen la naturaleza/definición y subsidien la identificación, caracterización y cuantificación, y que señalen estrategias de reutilización para los vacíos urbanos.

Este trabajo tiene como objetivo principal contribuir con: I) la elaboración de una matriz para la caracterización/categorización de vacíos urbanos a partir de los preceptos de la política y legislación urbana nacional y; II) la aplicación y verificación de esta matriz, en términos preliminares, en algunos estudios de caso. Nuestro objeto de estudio son los vacíos urbanos en la ciudad de Natal, capital del estado de Rio Grande do Norte, Brasil, con una población estimada de 890.480 habitantes (IBGE, 2020). Natal es también la ciudad sede de la Región Metropolitana de Natal (RMNatal) con una población estimada en 1.631.016 de habitantes (IBGE, 2020). Su reciente urbanización confirmó la marcada presencia de vacíos urbanos de diferentes orígenes, ya sea por el abandono de edificaciones en las zonas centrales, bien por espacios “dejados por el camino”, frutos de ocupación dispersa y periférica. Además, la base de datos municipal está incompleta acerca de la identificación y análisis de estos espacios, así como no han sido reglamentados ni aplicados los instrumentos urbanísticos, según establece el Plan Director de Natal – PDNatal (Natal, 2007).

El trabajo está estructurado en tres partes. En la primera, presentamos una discusión sobre la formación de vacíos urbanos en Brasil, destacando procesos y estableciendo definiciones, en articulación con la legislación urbana nacional y el proceso de urbanización. En la segunda y tercera explicaremos y discutiremos la matriz de caracterización/categorización de los vacíos urbanos y algunos resultados iniciales de la aplicación de esta matriz en dos barrios de Natal: uno en la zona central (núcleo histórico) y otro en una zona de reciente ocupación, con gran interés inmobiliario.

Vacíos urbanos en Brasil: procesos formativos y definiciones frente la legislación urbana nacional

En el inicio del siglo pasado, el Brasil aún era un país marcadamente agrícola, siendo su urbanización intensificada a partir de la industrialización en las grandes ciudades a partir de la década de 1930. Concentrando los polos industriales y teniendo como protagonista São Paulo, esas ciudades brasileñas se convirtieron en centros de concentración de capital y vías de circulación de personas y mercancías, generando un intenso y duradero flujo migratorio rural-urbano, en busca de trabajo y vivienda. Maricato (2000) nombra este proceso de “industrialización tardía con bajos sueldos” y lo relaciona, específicamente, a una “urbanización con bajos sueldos”, de forma que la clase laboral es explotada a través de su fuerza de trabajo, pero no obteniendo condiciones suficientes para mantenerse en la ciudad formal, buscando la autoconstrucción de viviendas en las periferias de los grandes centros urbanos (Maricato, 2000).

Ese rápido e intenso proceso de urbanización, y de metropolización a partir de los años 1960, fue marcado por la dispersión urbana y la formación y consolidación de las periferias con fuerte segregación socioespacial. En este contexto, la producción de vacíos urbanos también fue intensa, marcada, principalmente, por sobras de suelo urbanizable, especulativas, “dejadas por el camino” entre las distantes periferias y las áreas centrales, por el vaciamiento de estas por la concurrencia con nuevas centralidades y por los procesos de desconcentración industrial / desindustrialización (Cano, 2007) e innovaciones tecnológicas (como la contenerización), que ocasionó en la obsolescencia de los conjuntos fabriles, complejos ferroviarios (fuertemente impactados por la opción rodoviaria) y áreas portuarias. En este último caso, la gran evidencia de vacíos urbanos es la mayor prevalencia en los países del primer mundo, como los de Europa y América del Norte, aunque se encuentre también en América Latina (Clichevsky, 2007).

Borde (2006) destaca el surgimiento de la temática de los vacíos urbanos como objeto de reflexión en ese contexto, en el final de la década de 1970, primero en Inglaterra y Francia, donde el proceso de desindustrialización ocurrió primero (Borde, 2006). El fenómeno despertó el interés de investigadores de urbanismo, que empezaron a inventariar esas áreas, las cuales revelaron tanto las contradicciones sociales y económicas de la lógica neoliberal, como las desvitalizaciones, desterritorializaciones y las deseconomías urbanas (Borde, 2006), como también la idea de expectativa, transformación, atribuida a las grandes intervenciones urbanísticas que podrían ser propuestas para esas áreas (Solá-Morales, 2002).

Esas nuevas perspectivas de transformación, sin embargo, no mascaran las problemáticas actuales de esos espacios urbanos. Las grandes ciudades contemporáneas enfrentan los problemas de dispersión urbana, generando un gasto público para la instalación de infraestructura en las áreas dispersas a pesar de la existencia de áreas no construidas y/o utilizadas en los centros consolidados. Grandes terrenos son “dejados por el camino”, muchas veces con fines especulativos, pesando sobre la colectividad, que asume los costos de esa infraestructura urbana no utilizada (Clichevsky, 2007), generando un gasto social inmensurable para su manutención.

En Brasil, esos conflictos en la ocupación y gestión del suelo urbano fueron centrales en la pauta del Movimiento Nacional por la Reforma Urbana – (MNRU) durante la Asamblea Nacional Constituyente para promulgación de la Constitución Federal Brasileña de 1988 (Brasil, 1988). El MNRU llevó a la incorporación de una política urbana nacional en el texto constitucional y logró aprobar la inserción de la lucha contra los vacíos urbanos, en los artículos 182 y 183. Era intención del movimiento consolidar los ideales concebidos a través del concepto del Derecho a la Ciudad, articulado a través de los principios de la gestión democrática de las ciudades, haciendo cumplirse la función social de la ciudad y de la propiedad urbana – generando sanciones a los propietarios que la incumplen y promoviendo, así, la justicia social (Júnior & Uzzo, 2010). La reglamentación de los artículos, sin embargo, solo ocurrió 12 años después, con la aprobación de la Ley Federal n.º 10.257/2001 (Brasil, 2001), denominada Estatuto de la Ciudad – EC.

El Estatuto surgió de la necesidad de instrumentalizar la política urbana definida en la Constitución para que los objetivos de esta, de hecho, tuviesen éxito. Los instrumentos urbanísticos allí presentados pueden ser comprendidos en cuatro tipos: de inducción del desenvolvimiento urbano; de financiamiento de la política urbana; de la regularización agraria; y de democratización de la gestión urbana. Los primeros están directamente conectados a la gestión de los vacíos urbanos, objetivando contribuir con el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, delegando su efectucción a la esfera municipal. Así, esos instrumentos actuarían contra la retención especulativa del suelo urbano, balizando la fiscalización de las áreas no utilizadas o subutilizadas ubicadas en áreas dotadas de infraestructura urbana, las cuales deberían sufrir ciertas sanciones como, por ejemplo, la aplicación del PEUC y IPTU Progresivo. En el primero caso, el propietario es notificado por el ayuntamiento y debe providenciar, en el período mínimo

de tres años y máximo a ser definido por el Plan Director municipal, proyecto/construcción en la gleba vacía, objeto de la sanción.

En el segundo, como consecuencia del primero, el propietario, que no providenció el proyecto/construcción, sufrirá aumento progresivo del IPTU, por el periodo de cinco años. Al final de ese proceso, caso el propietario mantenga la postura especulativa, incumpliendo esas sanciones/notificaciones, se abre la posibilidad de la Desapropiación con Títulos de la Deuda Pública, otro instrumento previsto en el EC.

Transcurridos 20 años de la aprobación del EC, y a pesar de los efectos positivos de la inserción de sus instrumentos en los planes directores municipales, las experiencias exitosas son pocas, principalmente acerca la implementación de esos instrumentos. Segundo el IPEA (2015), de una muestra de 110 municipios brasileños con más de 100 mil habitantes¹ con ley de instrumento PEUC, 25 lo reglamentaron, ocho lo aplicaron y solo dos (São Bernardo del Campo y Maringá) aplicaron PEUC y IPTU Progresivo conjuntamente. Maringá, específicamente, notificó 10% de su área urbana, no siendo este procedimiento suficiente, pues se debe definir el área de alcance y prioridades, planear su reutilización, acordar procedimientos administrativos, monitorear y controlar (Denaldi, R. et al, 2017).

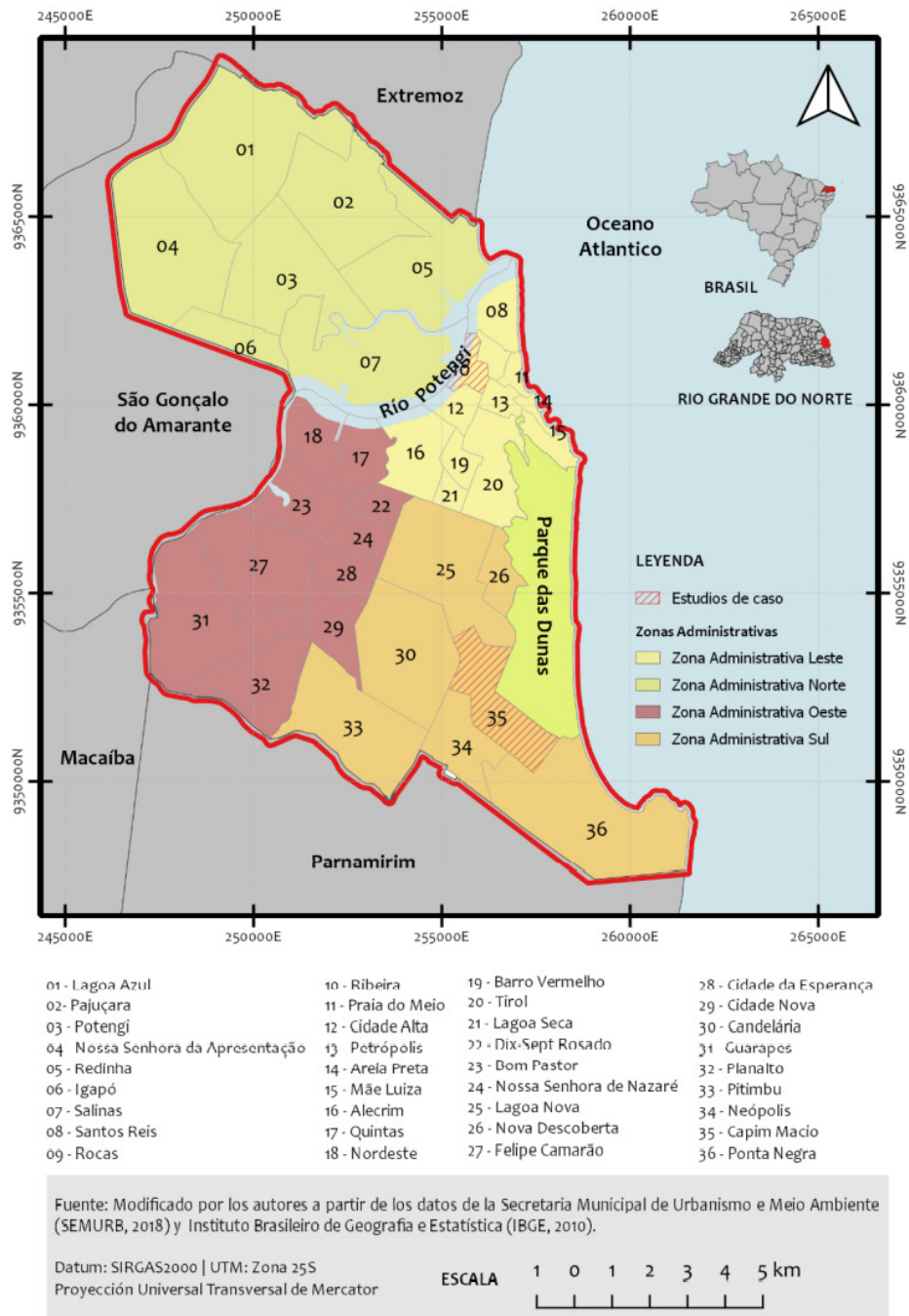
Vacíos urbanos en Natal – RN

La ocupación dispersa de Natal y el vaciamiento de los barrios centrales

El municipio de Natal, localizado en el litoral del Nordeste de Brasil, posee casi 170 km² (Natal, 2021) de extensión territorial, siendo definido como totalmente urbano. Su ocupación se intensificó en la segunda mitad del siglo XX, encontrándose, actualmente, con la mayor parte de su territorio en proceso de conurbación con otros municipios de su Región Metropolitana (RMNatal). Esa ocupación, sin embargo, resultó en un tejido urbano discontinuo y disperso, socialmente desigual y marcado por la presencia de vacíos urbanos.

¹ Actualmente, el Brasil posee un total de 5.570 municipios.

Figura 1. Mapa de la división administrativa de Natal (barrios).



Fuente: Producido por los autores, 2021.

La comprensión de ese proceso exige una mirada sobre sus elementos inductores, los cuales nos remeten a las décadas de 1960 y, principalmente 1970, que registraron el impulso de la ocupación en las direcciones norte y sur del municipio, con larga producción de viviendas en la forma de urbanizaciones horizontales y verticales. Cabe resaltar que, aunque fundada en el final del siglo XVI, la ciudad de Natal solo se configuró como tal a mediados del siglo XIX, cuando su ocupación fue impulsada con las instalaciones del puerto en el actual barrio de Ribeira (Figura 1, nº 10), sitio de las actividades económicas desde entonces. A partir del siglo XX, la ciudad empezó a expandirse, en la dirección este, consolidando los actuales barrios centrales, algunos

integrantes del centro histórico de Natal como Ribeira, Ciudad Alta, Rocas y Alecrim (Figura 1, n° s 10,12, 9 y 16).

La expansión para el norte, hacia los municipios de *Extremoz* y *São Gonçalo do Amarante* con la construcción de grandes urbanizaciones populares², estimuló la formación de 7 de los actuales 36 barrios de Natal, como Lagoa Azul y Potengi (Figura 1, n°s 1 y 3), en antiguos sitios y granjas. La expansión hacia el sur, en la dirección del municipio de *Parnamirim*, también fue impulsada por las urbanizaciones para sectores de renta media y por la construcción de grandes equipamientos institucionales como el Centro Administrativo del gobierno estadual y la Universidad Federal del Rio Grande do Norte – (UFRN), ambos en la década de 1970³, responsables por la formación y consolidación de otros barrios, como *Pitimbu* y *Ponta Negra* (Figura 1, n°s 33 y 36), en áreas antes caracterizadas por dunas de arena y ocupadas por sitios y casas de veraneo (Ferreira, 2016).

Hasta finales de 1970, el barrio de la Ribeira aún poseía importantes infraestructuras, como las estaciones rodoviaria y ferroviaria, el puerto y edificios institucionales. A partir de 1980, la transferencia de la rodoviaria para el barrio Ciudad de la Esperanza, en la periferia oeste de la ciudad, impactó la actividad comercial y de pequeños hospedajes. Además, la retracción de la actividad ferroviaria contribuyó para la pérdida de función y abandono de muchos edificios en el barrio, provocando su vaciamiento, y pérdida de su identidad (Tinoco, Sobrinha, & Trigueiro, 2008).

La expansión territorial de la ciudad también estimuló la acción del mercado inmobiliario formal y el inicio de la verticalización en barrios centrales como *Petrópolis*, *Capim Macio* (Figura 1, n°s 13 y 35) y *Ponta Negra*, con valoración de vacíos urbanos dejados a lo largo de los ejes estructurantes (Cavalcante, 2019; Ferreira, 2016). En las décadas de 1990 y 2000, la producción inmobiliaria transbordó los límites de Natal con la construcción de condominios residenciales, consolidando el eje sudeste e intensificando su verticalización, también estimulada por los investimentos en el turismo, en los litorales norte y sur⁴, (Ataíde, et al., 2018). Las elecciones regionales de esos elementos y el diseño del tejido urbano resultante promovieron la formación de los vacíos urbanos.

Los vacíos urbanos en la legislación municipal de Natal

A pesar de la formación creciente de los vacíos en el municipio, no hay registros de estudios detallados en los órganos responsables por la gestión urbana, siendo necesaria la investigación que contemple los procesos formadores, la categorización y metodologías de identificación. Los datos producidos hasta el momento se limitan al registro de los terrenos no edificados, identificables por imágenes orbitales, y poco conocimiento sobre las demás categorías de vacíos urbanos. Se resalta que, ese desconocimiento fragiliza la aplicación de los instrumentos urbanísticos previstos en el PDNatal, Ley Complementar n°. 082/07 en vigor (Natal, 2007), cuya revisión en curso aún no da señales de adecuación a la Constitución (Brasil, 1988) e al EC (Brasil, 2001).

² Las urbanizaciones de la región norte se destinaban a la población con renta inferior a tres sueldos-mínimos, y su gestión bajo la responsabilidad de las Compañías estaduais de Habitación – COHABs.

³ Esas iniciativas exigieron la implantación de la infraestructura urbana, como la abertura de la carretera BR-101, de la actual Avenida Roberto Freire, principal acceso a la Ponta Negra y la construcción de la Via Costeira, donde se instalaron parte de los hoteles de soporte a la actividad turística (Cavalcante, 2019).

⁴ Este movimiento fue fortalecido en 2014 con la transferencia del aeropuerto para São Gonçalo do Amarante, como parte de las obras de la Copa del Mundo de Fútbol de la FIFA.

Aunque asociados a la aplicación del PEUC y vinculados a las acciones en Áreas Especiales de Interés Social – AEIS, en el borrador del PDNatal en revisión los vacíos urbanos permanecen sin profundización en sus definiciones y sin la necesaria articulación con los instrumentos de gestión urbana allí establecidos. A pesar de las recomendaciones de la sociedad en el proceso⁵, este borrador no incorporó, por ejemplo, la conceptuación y el mapa de los vacíos urbanos en Natal, decisión que deberá comprometer la utilización de los instrumentos urbanísticos para inhibir la retención ociosa de esas tierras.

En la producción científica local, tampoco no hay resultados amplios, aunque estudios de caso por barrio tengan presentado avances diversificados sobre los vacíos urbanos en Natal, entre ellos: 1) Marinho (2018) y Cavalcante (2019) que evaluaron los vacíos urbanos de los barrios de Lagoa Nova (Figura 1, n° 25) y Ponta Negra, respectivamente, identificando terrenos vacíos y sin uso con significativas áreas de especulación inmobiliaria y de emprendimientos para los segmentos de rentas medias y altas; y 2) Silva (Silva, 2019), que hizo un análisis potencial de transformación de los vacíos urbanos en el barrio *Mãe Luiza* (Figura 1, n° 15).

Actualmente en ejecución, la investigación “Vacíos Urbanos en Natal”⁶, ha desarrollado estudios sobre los vacíos urbanos en la ciudad, con rigor teórico y metodológico, con fines de categorización y tomando como campo empírico algunos barrios, como *Capim Macio* y *Ribeira*. El primero se caracteriza como área de expansión reciente, con considerable oferta de emprendimientos residenciales del tipo condominio vertical de medio y alto padrón; el segundo corresponde a una parte del área central de Natal, donde ha ocurrido significativa presión del mercado inmobiliario, atraído por el notable número de terrenos y edificaciones vacías, no utilizadas o subutilizadas, sea como resultado del vaciamiento de las actividades industriales o de las ruinas de antiguas edificaciones, muchas de significativo valor patrimonial.

Estudios de caso: aplicación de la matriz clasificatória de los vacíos urbanos: Capim Macio y Ribeira

Propuesta de matriz clasificatoria para la categorización de los vacíos urbanos en Natal

En la Constitución (Brasil, 1988), los Planes Directores son establecidos como siendo los instrumentos básicos de la política de desenvolvimiento y de la expansión urbana y son de responsabilidad municipal. Deben contener, de acuerdo con el artículo 182, para el “suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado” – aquí entendidos como vacíos urbanos – la exigencia de promoción de su adecuado aprovechamiento, bajo pena de sumisión sucesiva de: 1. PEUC; 2. IPTU Progresivo; 3. Expropiación con títulos de la deuda pública (Brasil, 1988, Art. 182). El EC trajo reglamentaciones sobre las categorías de vacío urbano, estableciendo como “inmueble cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo definido en el Plan Director o en legislación de él decurrente [...] utilizado en desacuerdo con la legislación urbanística o ambiental” (Brasil, 2001, Art. 5°, § 1°). Como es posible observar, es delegado a los planes directores municipales, las especificaciones del punto de vista de la definición de los vacíos urbanos, así como las debidas reglamentaciones que favorezcan la aplicación de instrumentos como el PEUC y el IPTU

⁵ Los autores de este artículo participaron del proceso de revisión del PDNatal como miembros del proyecto de extensión “Fórum Derecho a la Ciudad”, proponiendo parte de los contenidos discutidos en este artículo.

⁶ Coordinado por los autores de este artículo, profesores Amíria Brasil, Emanuel Cavalcanti y Ruth Ataíde, con los demás autores como equipo del proyecto.

Progresivo. El PDNatal vigente avanza en la definición de inmueble subutilizado, al caracterizarlo como:

[...] áreas públicas o particulares, con edificación abandonada, ociosas o utilizadas por alguna forma de ocupación transitoria o móvil o aun, cuyo coeficiente de aprovechamiento sea inferior a 0,1 (cero virgula uno) y que no atienda a las funciones socio-ambientales de la propiedad expresa en esta Ley (Natal, 2007).

Delante de esas definiciones, el grupo de investigación Vacíos Urbanos de Natal/RN referido verificó las especificidades de las categorías previstas por el EC para los vacíos urbanos e los definió como las parcelas de tierra ubicadas en un municipio pasibles de uso y/u ocupación que no ejercen su función socioambiental de la propiedad, pudiendo estar: "A. No edificado", "B. Subutilizado" o "C. No utilizado".

De esa forma, se buscó definir conceptualmente los lotes (parcelas de tierra) no edificados, llevando en cuenta el origen de su discusión, que remonta a los *terrain vague*, *friches urbaines* y *wastelands*. Por lo tanto, son considerados no edificados aquellos lotes con área construida igual a cero. A través de la investigación empírica cuanto a la aplicación del PEUC y del IPTU Progresivo, se observó que los municipios brasileños tratan de formas diferentes con las posibilidades de uso y su caracterización cuanto al cumplimiento de la función social, muchos de los cuales no consideran estacionamientos como usos dispensados de edificación. Del mismo modo, debido a la intención de la investigación de cualificar las experiencias de implementación de instrumentos urbanísticos que objetivan la reversión del estado de vacío de esos lotes, destacándose de esas categorías los espacios caracterizados por la municipalidad de Natal como lotes públicos, marcadamente caracterizados como áreas verdes⁷, sobre las cuales no inciden estos instrumentos. Así, se dividió la categoría "A. No edificados" en tres: "A1. No edificados y sin uso"; "A2. No edificado y utilizado como estacionamiento"; y "A3. No edificado y caracterizado como área verde".

La categoría de subutilización, como se puede ver anteriormente, incluye dos situaciones: la de los lotes poco edificados y la de los lotes edificados, pero poco utilizados. Así que, son considerados subutilizados los lotes cuyo coeficiente de aprovechamiento⁸ es inferior al mínimo, que en Natal equivale a 0,1 para todo el territorio (Natal, 2007). En esta dirección, se procedió con la subdivisión de esa categoría en tres, observando las especificidades sobre los estacionamientos anteriormente mencionados, considerándose "B. subutilizados": "B1 – Sub aprovechado"; "B2 – Sub aprovechado y utilizado como estacionamiento"; "B3 – Edificado y poco utilizado".

En cuanto a no utilización, se observó la pertinencia de distinguir aquellos inmuebles en condiciones de uso que se mantienen cerrados para especular aquellos inmuebles cuyo estado de conservación no posibilite la utilización, tales como ruinas. Así, se dividió la categoría de los inmuebles "C. no utilizados" en dos: "C1. No utilizado, pero susceptible de uso"; y "C2. No utilizado y no susceptible de uso". Como forma de sistematizar esas categorías, se elaboró el Cuadro 1, utilizada para clasificar los datos de los barrios de *Ribeira* y *Capim Macio*.

⁷ Para el PDNatal, áreas verdes son el "conjunto de los espacios libres formados por parques, plazas, verdes complementares o de acompañamiento vial, jardines y puntas de calles, orlas marítimas, lacustres y fluviales, arborización de calles, avenidas y grandes extensiones de jardines privados, bien como de unidades de conservación públicas y privadas existentes en la ciudad" (Natal, 2007).

⁸ Coeficiente de aprovechamiento es el índice que se obtiene dividiéndose el área construida por el área del lote, exceptuándose del cálculo las áreas no computables tales como, pérgolas, aleros, cenadores, garitas/casetas, garajes, depósitos de basura, depósitos de gas; casas de máquinas y subestaciones (Natal, 2007).

Cuadro 1. Matriz clasificatoria propuesta de los vacíos urbanos según las categorías del Estatuto de la Ciudad.

Categoría del EC	Categorías propuestas	Definición
A- No construido	A1- No construido y sin uso	Lotes con área construida igual a cero en que no se verifique uso
	A2- No construido y utilizado como aparcamiento	Lotes con área construida igual a cero en que se verifique uso exclusivo de estacionamiento (uso incompatible con el cumplimiento de la función social de la propiedad)
	A3- No construido y caracterizado como área verde	Lotes con área construida igual a cero de dominio público caracterizados como áreas verdes en que no se verifique adecuación física a su uso previsto o utilización
B- Subutilizado	B1- Sub aprovechado	Lote cuyo Coeficiente de Aprovechamiento utilizado es menor que el mínimo de 0,1
	B2- Sub aprovechado y utilizado como aparcamiento	Lote cuyo Coeficiente de Aprovechamiento utilizado es menor que el mínimo de 0,1 en que se verifique uso exclusivo de estacionamiento
	B3- Construido y poco utilizado	Lote cuyo Coeficiente de Aprovechamiento utilizado es mayor que el mínimo de 0,1 y que presente una parcela de su extensión sin uso
C- No utilizado	C1- No utilizado, pero usable	Lote cuyo Coeficiente de Aprovechamiento utilizado es mayor que el mínimo de 0,1 y que presente la totalidad de su extensión sin uso, sin que haya comprometimiento estructural que impida su utilización
	C2- No utilizado y no usable	Lote cuya área construida es mayor que cero y que presente la totalidad de su extensión sin uso, habiendo comprometimiento estructural que impida su utilización o estado de ruina

Fuente: Producido por los autores, 2021.

Aplicación de la matriz clasificatoria en la identificación de los vacíos urbanos de los barrios Capim Macio y Ribeira: algunos resultados y reflexiones preliminares

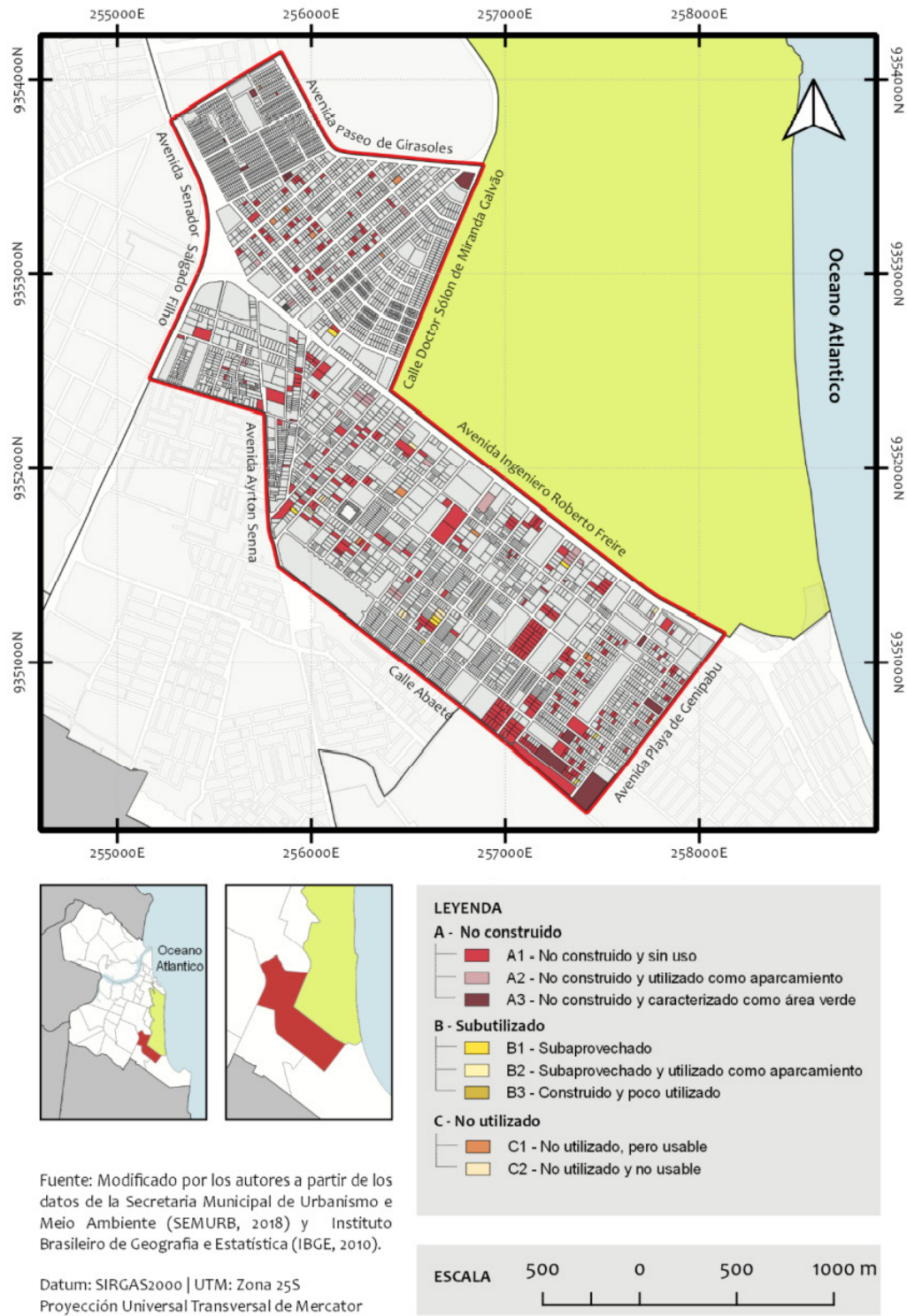
A partir de la definición de la matriz clasificatoria, fueron identificados los vacíos urbanos en los barrios estudiados inicialmente a partir de imagen orbital. En seguida se inició la conferencia in loco para la comprensión de la disposición espacial de los vacíos urbanos, bien como de la configuración morfológica de ellos (tamaño, área, uso y ocupación).

Las visitas a los barrios ocurrieron entre los meses de abril y julio de 2021, y resultaron en un banco de datos de registros documentales, fotográficos y estadísticos recogidos, y en mapas que especializan las informaciones obtenidas.

Las condiciones de los barrios de *Capim Macio* – área de expansión del mercado inmobiliario – y de la *Ribeira* – parte del centro histórico de la ciudad – son muy diversos, lo que fue percibido en las predominancias de vacíos de categorías y naturalezas diferentes (Figuras 2 y 3). Para esos barrios, el levantamiento identificó, respectivamente, 387 y 129 vacíos urbanos. Mientras en *Capim Macio* hay una predominancia de la categoría “A – No Construido” (92%), en la *Ribeira* los vacíos urbanos son predominantes de la categoría “C – No utilizado” (56%). Eso es resultado de los procesos diversos de la ocupación de los barrios: en el primero, caracterizándose por vacíos urbanos especulativos y, en el segundo, por la salida de las actividades con la expansión de la ciudad, que marcaron el vaciamiento de los edificios.

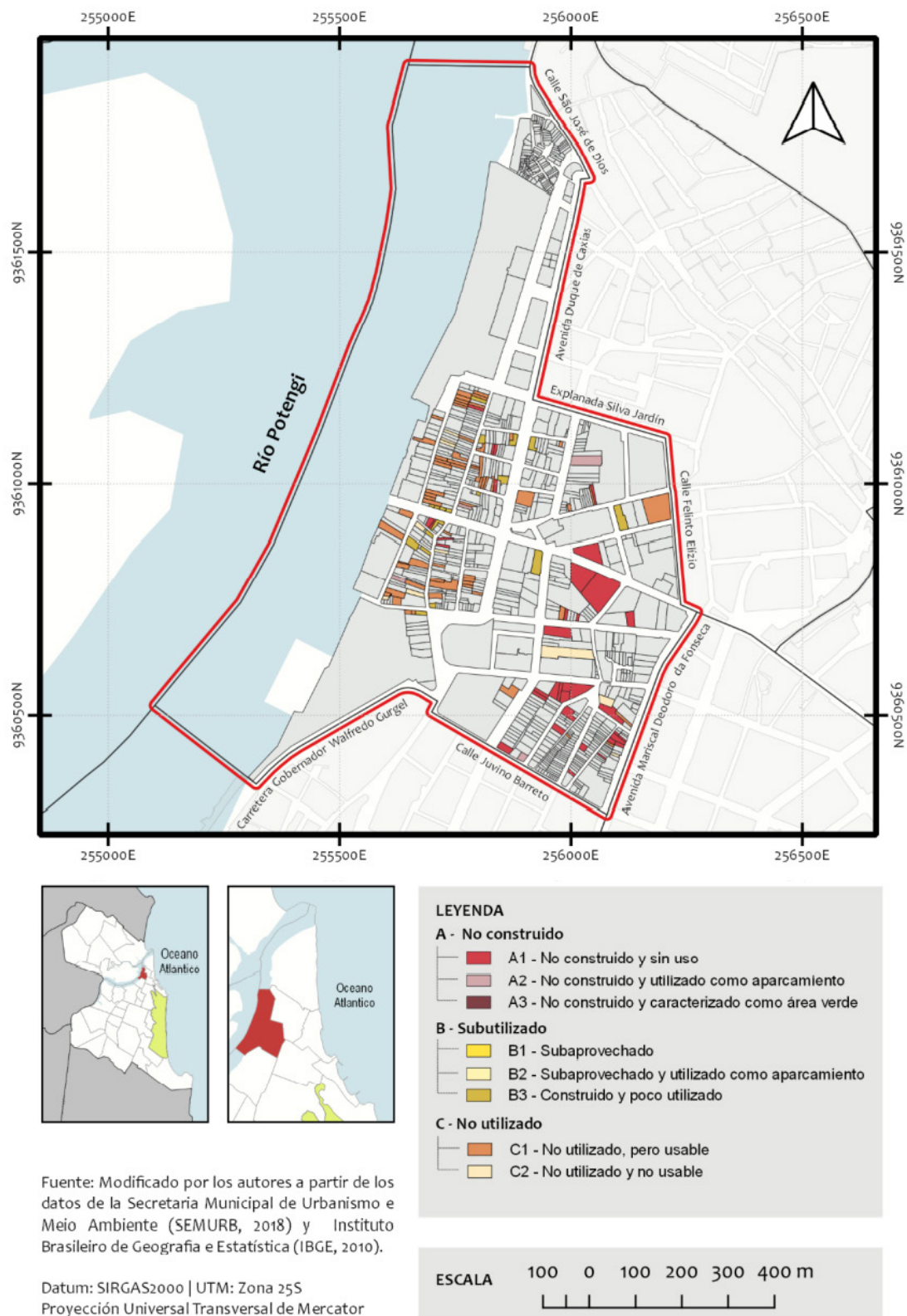
A las categorías definidas, con la complementación de la investigación, aún serán añadidos nuevos datos, como propiedad, tiempo vacante, incumplimiento de tributos y tasas para que puedan ser identificados instrumentos urbanísticos específicos a fin de utilizarlos en el combate del fenómeno de los vacíos urbanos.

Figura 2. Mapa de identificación de los vacíos urbanos de *Capim Macio* según la matriz clasificatoria.



Fuente: Producido por los autores, 2021.

Figura 3. Mapa de identificación de los vacíos urbanos de la Ribeira según la matriz clasificatoria.



Fuente: Producido por los autores, 2021.

Consideraciones finales

El tema de los vacíos urbanos en Brasil, a pesar de haber consagrado interés académico y de la producción teórico-metodológica de grande alcance en las últimas décadas, sigue carente de acciones concretas, fundamentalmente fijadas al cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad. Eso nos muestra, forzosamente, a la creación urgente de una agenda y de compromisos para mudar ese cuadro.

En primero lugar, es necesaria la realización, sistematización y constante actualización de las bases de datos municipales, inexistentes o incompletas. Para tanto, semejante al esfuerzo relatado en el artículo, hay la necesidad de rigor metodológico, en rebatimiento a los aportes teóricos, en configuración de categorías/clasificaciones que subsidien la construcción de las bases de datos.

Además, los instrumentos previstos en la política urbana nacional, y reconocidos en los planes directores, deben ser reglamentados y aplicados. Eso implica enfrentar tanto las tradicionales prácticas patrimonialista y clientelista del estado brasileño, como las prácticas especulativas del mercado de tierras e inmuebles, regulando a partir de la ley, los propietarios privados.

Por fin, la efectividad de la discusión presentada en el artículo dependerá de políticas públicas dirigidas a la destinación de los vacíos urbanos a los usos adecuados y de alcance de la colectividad, comprendiendo, incluso, acciones en los campos de la Habitación de Interés Social (HIS), de la preservación del patrimonio cultural y ambiental, entre otras prácticas que promuevan la función social de la ciudad y de la propiedad.

Referencias bibliográficas

Ataíde, R., Brasil, A., Sobrinha, M. D., Junior, F. B., Furukava, C., Lima, V., & Silva, A. (2018). Sistema de espaços livres na constituição da forma urbana de Natal. Em S. S. Macedo, E. F. Queiroga, A. C. Campos, & V. Custodio, *Quadro geral da forma e do sistema de espaços livres das cidades brasileiras – Livro 2* (pp. 169–198). São Paulo: FAUUSP.

Borde, A. d. (2006). *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Teses (doutorado) Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Acesso em 15 de set de 2018, disponível em Capítulo II Da Política Urbana: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Brasil. (2001). *Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano – Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001*. Acesso em 25 de julho de 2019, disponível em Estatuto da Cidade: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

Campos Filho, C. M. (1992). *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel.

Cano, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930–1970* (3ª ed.). São Paulo: Editora UNESP.

Cavalcante, S. M. (2019). *Especulação, sol e mar: os vazios urbanos de Ponta Negra*. Natal: Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo.

Clichevsky, N. (2007). La tierra vacante “revisitada”: Elementos explicativos y Potencialidades de Utilización. *Cuaderno Urbano: Espacio, cultura, sociedad*(6), 195–219.

- Denaldi, R. et al.** (2017). A aplicação do Parcelamento, Edificação. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(2), 172-186.
- Ferreira, G. D.** (2016). *Produção habitacional, agentes e território: uma análise do PMCMV na RMNatal (2009-2014)*. Natal: Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- IPEA.** (2015). *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: regulamentação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL).
- Júnior, N. S., & Uzzo, K.** (2010). A trajetória da reforma urbana no Brasil. Em A. Sugranyes, & C. Mathivet, *Cidades para tod@s – Experiências – Propostas e experiências pelo direito à cidade* (pp. 259-270). Santiago: Habitat International Coalition.
- Maricato, E.** (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Em E. M. Carlos Vainer, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (3ª ed., pp. 121-192). Petrópolis: Vozes.
- Marinho, B. R.** (2018). *Vazios Urbanos: entre a concentração de vazios e a não efetivação da função social da propriedade e da cidade*. Natal, RN: Monografia (Graduação) Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Natal.** (2007). Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM.
- Natal.** (2021). *Anuário Natal 2021*. (D. S. Nunes, Ed.) Natal, RN: SEMURB.
- Santos, M.** (2005). *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: EDUSP.
- Silva, C. M.** (2019). *Preenchendo vazios: avaliação do potencial de ocupação dos vazios urbanos das AEIS Mãe Luiza para propostas de HIS*. Natal: Monografia (Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Solá-Morales, I. R.** (2002). Terrain Vague. Em I. R. Solá-Morales, *Territórios* (pp. 181-193). Barcelona: Gustavo Gili.
- Tinoco, M. B., Sobrinha, M. D., & Trigueiro, E. B.** (2008). *Plano de reabilitação de áreas urbanas centrais – PRAC/Ribeira*. Natal: EDUFRN

Gobernanza Urbana en Córdoba, Argentina. Del Banco de Inmuebles a la Reserva de inmuebles con Destino social, una implementación fallida

FERNÁNDEZ, Leonardo Daniel

Instituto de Investigación y Formación en
Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba
fernandez.leonardo44@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Gobernanza Urbana, Neoliberalización, Regulación Urbana, Políticas Públicas.

Resumen

En primer lugar, abordaremos ciertas cuestiones conceptuales como neoliberalización, modos de regulación, gobernanza y gobernanza urbana; y enfoque de derechos en las políticas públicas.

Luego se realizará una breve contextualización de la situación de producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba en las últimas décadas, para pasar al análisis de la Reserva de Inmuebles con Destino Social. Trataremos los cambios que implicaron la aprobación de tal normativa respecto al precedente Banco de Inmuebles municipal.

Por último, realizaremos un análisis de la fallida implementación de la Reserva de Inmuebles con destino Social, y su relación con la Gobernanza Urbana y con la neoliberalización en la producción del espacio urbano cordobés.

Introducción

En el presente texto se desarrollan avances del proceso de investigación referido a la regulación del espacio urbano de la ciudad de Córdoba. Algunas temáticas fueron abordadas en el trabajo final de grado “La regulación del espacio urbano en la ciudad de Córdoba (2000–2017) ¿Derecho o Mercancía? El caso del Convenio Urbanístico del Ex Batallón 141” (UNVM, 2018). Esta misma línea investigativa es la que se ha propuesto para desarrollar la tesis del Doctorado en Administración y Políticas Públicas (IIFAP– UNC).

Se retoma aquí la temática de la Reserva de Inmuebles con Destino Social de la Municipalidad de Córdoba (Ord 12614), actualizando las novedades en la aplicación de la política pública y la profundización de los debates teóricos desde los cuáles se analiza el fenómeno.

En primer lugar, abordaremos ciertas cuestiones conceptuales como neoliberalización, modos de regulación, gobernanza y gobernanza urbana, empresarialismo urbano, y enfoque de derechos en las políticas públicas.

Luego se realizará una breve contextualización de la situación de producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba en las últimas décadas, para pasar al análisis de la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Trataremos luego los cambios que implicaron la aprobación de tal normativa respecto al

precedente Banco Municipal de Inmuebles. Abordaremos el posicionamiento de distintos actores en el debate público en el tratamiento de la modificación de la normativa.

Por último, realizaremos un análisis de la fallida implementación de la Reserva de Inmuebles con destino Social, y su relación con la Gobernanza Urbana, el empresarialismo y la neoliberalización en la producción del espacio urbano cordobés.

Modos de regulación, neoliberalización y producción del espacio urbano

Comenzamos tomando la conceptualización de modo de regulación de Lipietz (1984), quien afirma que el mismo se refiere:

al conjunto de las formas institucionales, redes, normas explícitas o implícitas, que garantizan la compatibilidad de los comportamientos dentro del marco de un régimen de acumulación, de acuerdo al estado de las relaciones sociales, y más allá de las contradicciones y del carácter conflictivo de las relaciones entre los agentes y los grupos sociales (pp. 118 y 119).

Observamos que se da cierta relación entre las distintas normas e instituciones existentes de una sociedad con cierto régimen de acumulación. Basualdo afirma que el concepto de Régimen de Acumulación alude a la “articulación de un determinado funcionamiento de las **variables económicas**, vinculado a una definida **estructura económica**, una peculiar **forma de Estado** y las **luchas entre los bloques sociales existentes**” (Basualdo 2007, p.6, negrita original). Así el autor define el concepto a partir de tres dimensiones que se entrelazan recíprocamente y que sólo pueden ser diferenciadas en un plano analítico.

Al respecto, y siguiendo a Jessop (2006), podemos reconocer que el abordaje regulacionista posee una perspectiva de la economía en un sentido inclusivo; que comprende a la reproducción del capital como una relación social, teniendo en cuenta tanto factores económicos como extraeconómicos; es por eso que los modos de regulación en cada momento histórico se encuentran relacionados con un específico régimen de acumulación y con un estudio detallado de los procesos de trabajo y del papel de la tecnología en los mismos (Pradilla Cobos, 2013).

Brenner, Peck y Theodore (2010) proponen un análisis sobre la reestructuración regulatoria global que se da a partir de los años '70. Es importante tener en cuenta las consecuencias que la globalización trajo a las administraciones públicas (aquí juegan un rol fundamental algunas organizaciones internacionales a partir de últimas décadas del siglo XX). *Es así como a finales del siglo XX nos encontramos con que los poderes locales y globales han ido aumentando su relevancia*. Entonces los estados nacionales tienen que reconfigurar su rol dentro de este nuevo juego de actores.

Theodore, Peck y Brenner (2009) afirman que es necesario diferenciar entre la *ideología neoliberal*, la cual “se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y no regulados” (...) representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico” (p.2); y los *procesos de neoliberalización dependiente de la trayectoria*, en donde los principios de la ideología neoliberal nunca son aplicados de una forma “pura” sino que dependen de los contextos políticos institucionales en los cuales se desarrollan.

Los autores comprenden que el neoliberalismo no es una entidad monolítica con algún tipo de esencialismo sino que argumentan que conciben a la neoliberalización:

como una forma particular de reorganización *regulatoria*: ella implica recalibrar modos de gobernanza institucionalizados y colectivamente vinculantes, así como más generalmente,

las relaciones entre el Estado y la economía a fin de imponer, difundir o consolidar formas de vida social mercantilizadas y comercializadas (Brenner et al, 2010, p.24).

Por su parte, los autores también plantean los principios de *regulación contraneoliberal*. Los mismos se basan en la promoción de principios de regulación que supongan la *restricción o superación del mercado*, que puede asumir una forma o bien relativamente estatista o bien basada en los movimientos sociales; pero siempre la cuestión de fondo radica en la democratización de la toma de decisiones y en la capacidad de asignación de recursos.

Entonces podemos observar que *estas dos lógicas de regulación (neoliberalización y contra-neoliberalización) se distinguen por la existencia de procesos de mercantilización o desmercantilización*.

Directamente relacionado con la conceptualización de modo de regulación, y desde una perspectiva crítica de la producción del espacio y de los procesos de urbanización, Lefebvre (2013) propone la tesis de que *cada modo de producción organiza y produce su espacio y su tiempo*. De este modo, *comprendemos al espacio como un producto, pero no como un producto cualquiera, sino como un conjunto de relaciones que a la vez que es producto es también es productor, relacionándose con la producción y las fuerzas productoras*.

Lefebvre (1978) considera que *cada tipo de sociedad ha construido su tipo de ciudad, relacionado con su modo de producción*. Así, el autor reconoce que se da *un doble carácter en la centralidad capitalista: lugar de consumo y consumo de lugar*. Por su parte, Harvey (2013) afirma que existe una *conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización* ya que “el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo necesita de la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente” (pp. 21-22).

Gobernanza y Gobernanza Urbana

Pasemos ahora a ver algunas características más específicas de la gobernanza, que se encuentra relacionada con los cambios que se dan en las estructuras y dinámicas del Estado y con esa reestructuración regulatoria global que comentamos más arriba que se da a partir de los años 70.

Para comenzar tomemos la definición de Prats Català (2005), quien afirma que *la gobernanza tiene dos dimensiones, una dinámica que se refiere propiamente al novedoso modo de gobernar*, en el que el Estado pasa a relacionarse de una forma más horizontal con otros actores, pero también tiene *otra dimensión estructural que se refiere específicamente a los diversos arreglos institucionales* (formales e informales) que nos permiten comprender cuáles son los actores y por medio de qué canales se manejan a la hora de realizar ciertas políticas.

En esta nueva forma de gobernar *el Estado deja de tener el monopolio de la definición del interés general y pasa a tener una relación más horizontal con una cantidad y variedad de actores*. Sin embargo, el Estado no se iguala a los otros actores, ya que *posee algunas características y recursos particulares que lo diferencian del resto*. (Cerrillo i Martínez 2005, p. 15).

Ahora bien, esta adaptación del Estado a los cambios de la sociedad es interpretada de diversas maneras. Así como hay quienes comprenden que son estados más democráticos al abrirse hacia distintos actores de la sociedad; hay también una fuerte *crítica hacia la gobernanza como una restricción de la democracia*; ya que los actores públicos son muchas veces condicionados fuertemente por los distintos actores sociales que priorizan sus intereses individuales a los colectivos. De esta manera se puede caer fácilmente en *sistemas corporativistas* en los que ciertos sectores tienen una marcada influencia en los poderes públicos.

Esta postura crítica hacia la gobernanza es la que sostiene Harvey (2013), quien afirma que *por medio de estos nuevos sistemas de gobierno las empresas privadas han logrado ingresar sus demandas dentro del espacio público*, logrando que las políticas públicas sean favorables a sus intereses. Por su parte Brenner, Peck y Theodore (2010) consideran que *las infraestructuras urbanas son necesarias para la acumulación neoliberal*; y que sin embargo las ciudades son a su vez lugares de resistencia contra la neoliberalización.

Por cierto, Harvey sostiene que la aplicación de todas estas estrategias de competencia urbana tiene también implicancias macroeconómicas. Una de estas implicancias es que se generan *nuevos patrones de desarrollo*; a nivel general sería el cambio del modo de producción fordista al postfordista. Otra de las consecuencias de la competencia urbana es que *se da una mayor desigualdad en las sociedades locales*. En su intento de que las ciudades sean más atractivas para las inversiones de los privados, el sector público asume el riesgo de las mismas. Así, uno de los señuelos para conseguir inversiones es el de bajar el precio de la mano de obra mediante la flexibilización laboral.

Las Políticas públicas desde el enfoque de derechos

Directamente relacionada con la perspectiva de la gobernanza se encuentra el *enfoque de derechos en las políticas públicas*. La noción es una propuesta que aparece a mediados de la década del 90 como una respuesta a los magros resultados sociales que se dieron como producto de las reformas estructurales e institucionales que se habían desarrollado en las últimas décadas. En primer lugar, en los años 70 se había abandonado la pretensión de las políticas sociales universales, sustituyéndose por políticas focalizadas principalmente en la pobreza extrema. Además, se sucede en paralelo un creciente alejamiento de los sectores medios respecto de los servicios sociales. (Cunill Grau, 2010)

A partir de 1997 las Naciones Unidas busca integrar a los Derechos Humanos en el trabajo de la organización, principalmente en lo que refiere a estrategias de reducción de pobreza. De este modo, bajo el enfoque de derechos, la reducción de la pobreza pasa a ser considerada una obligación legal más que una cuestión de caridad. Es así como vuelve a entrar en debate *la universalización versus la focalización* de las políticas públicas.

La adopción de un enfoque de derechos en el diseño de una política pública implica la presencia de ciertos atributos en las instituciones que luego las implementarán. Los *principios* sobre los que se fundan las políticas públicas con enfoques de derechos son: la *universalidad*, la *exigibilidad*, la *participación social*, la *integralidad* y la *progresividad*. Todos estos aspectos forman una matriz no sólo conceptual, sino también teórico- operativa. (Cunill Grau, 2010)

El *principio de universalidad* implica que el derecho en cuestión debe ser definido para toda la población. Además, debe estar basado en los principios de igualdad y no-discriminación; teniendo una particular preocupación con aquellos individuos y grupos vulnerables, marginales, o socialmente excluidos.

El *principio de exigibilidad* implica que existan reales obligaciones sobre quienes son responsables de la concreción de los derechos y sus respectivos servicios ante la ciudadanía. La calidad, la oportunidad y un acceso efectivo a las distintas prestaciones; son aspectos fundamentales en el enfoque de derechos, los cuales se garantizan cuando la ciudadanía puede exigir en caso de que no se estén cumpliendo. Los derechos implican deberes por parte de los responsables, y los deberes se relacionan con la *accountability* (responsabilización o rendición de cuentas).

El *principio de participación* implica la participación activa de los beneficiarios en la formulación, implementación y monitoreo de las estrategias y políticas públicas con enfoques de derechos.

Por último, el *principio de la integralidad* hace referencia a la necesaria interrelación que debe existir entre por una parte los derechos económicos, sociales y culturales, y por otra parte los derechos sociales y políticos. (Cunill Grau, 2010)

Ahora bien, para poder cumplir con estos principios propuestos, se precisan de *instituciones* que estén en condiciones de poder asegurar los mismos, ya que las mismas conforman el marco que brinda estímulos positivos y/o negativos a los comportamientos de los distintos agentes y a sus relaciones.

No es posible implementar una política con enfoque de derechos si no se cuenta con instituciones que tengan un sustrato normativo basado en la búsqueda de equidad, cooperación, participación y construcción de la ciudadanía. Es por ello que es una cuestión central la de la creación de una institucionalidad que esté basada en la creación de incentivos para la concreción de tales objetivos. (Cunill Grau, 2010)

Afirma la autora que toda *institucionalidad pública* debe poseer tres atributos imprescindibles, a saber: *accountability*, *gobernanza sistémica* y *espacio público*. Cada uno de estos atributos se relaciona con los principios antes enunciados de *exigibilidad*, *integralidad* y *participación* respectivamente.

Desde el enfoque de derechos toma una importancia central la *accountability* respecto de los actores que formulan e implementan las políticas correspondientes.

Para que pueda darse esta exigibilidad, es imprescindible que exista una institucionalidad correspondiente que permita la realización de la misma.

En primer lugar, encontramos los recursos a través de los cuáles la ciudadanía puede hacer exigibles sus derechos. De este modo, podemos reconocer al menos cuatro categorías de *mecanismos de accountability*: mecanismos *judiciales*, mecanismos *cuasi-judiciales*, mecanismos *políticos* y mecanismos *administrativos*. Estos distintos mecanismos *pueden utilizarse combinada o individualmente* dependiendo del derecho implicado; pero es necesario que exista alguna instancia institucional que permita que la ciudadanía exija su derecho en caso de que no se esté cumpliendo. (Cunill Grau, 2010)

Algunos de los mecanismos de rendición de cuentas son, por ejemplo: la obligación periódica de cuentas públicas; y la información sobre gastos, productos y efectos de las acciones de los prestadores.

El *espacio público* está relacionado directamente con la regulación que la sociedad ejerce sobre el Estado y su aparato administrativo; por lo que el control y evaluación ciudadano directo revisten un mecanismo clave para exigir cuentas y asegurar la responsabilización de quienes corresponda.

Ahora, a partir del marco teórico desarrollado pasaremos a describir brevemente la producción del espacio urbano en la ciudad de Córdoba en las últimas décadas y a analizar el caso de la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Breve contextualización de la producción del espacio en la Córdoba contemporánea

A fines de la década del '90 y comienzos del 2000, entra en crisis el régimen de valorización financiera (Basualdo 2011) establecido en el país desde la dictadura de 1976 y profundizado durante la presidencia de Menem (1989-1999), que implosiona en el año 2001. Al mismo tiempo, se produce el fin de la predominancia de la Unión Cívica Radical, que gobernaba tanto la

provincia como la ciudad de Córdoba ininterrumpidamente desde el año 1983. Esto trae variadas consecuencias. La nueva coalición gobernante (Unión por Córdoba) planteará una reforma institucional provincial (Estado Nuevo) que introducirá lógicas empresariales en el gobierno provincial (Manzo 2011, Closa 2003). Por otra parte, a comienzos del 2002 se producirá el distanciamiento político entre el Intendente (Kammerath) y el Gobernador (De la Sota), ambos electos por la coalición Unión Por Córdoba (Reynares 2017). Así, comenzará una etapa en la cual los sucesivos intendentes capitalinos y gobernadores no serán de la misma coalición hasta el año 2019; a diferencia del período de predominancia radical 1983–1999.

En relación a la *producción del espacio urbano de la ciudad de Córdoba*; en primer lugar, debemos referir que se trata de la ciudad capital de la provincia homónima, ubicada geográficamente en el centro del territorio continental argentino. Es la segunda ciudad más poblada del país (según datos del censo nacional del INDEC 2010 contaba con 1.329.604 habitantes). En la década del '90 se producen importantes transformaciones en la producción del espacio urbano, como la construcción de *countries* y barrios cerrados con su respectiva regulación como Urbanizaciones Residenciales Especiales (Ord 8606/91), y el arribo de grandes emprendimientos comerciales internacionales que se asientan en hipermercados y *shoppings* (Capdevielle 2014). En esta década también se intensifica la construcción en altura en los barrios pericentrales, proceso que se profundizará en la próxima década. Además, es destacable la creación de los Centros de Participación Ciudadana (CPC) que descentralizan la administración municipal. Luego de la crisis económica, social y política que tiene su punto más alto en el año 2001; a partir del año 2003, con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación, se modifica el modelo económico en torno a un fuerte apoyo al consumo interno. Este proceso es además acompañado por un elevado precio internacional de la soja (Capdevielle 2014). Estos factores provocan lo que se caracterizó como el *boom* de la construcción, en donde una parte importante de la renta sojera se destinó al desarrollo de proyectos inmobiliarios (Del Río, Langard, Arturi y Politis 2013). Según el diagnóstico de "Bases para el plan director de la ciudad de Córdoba" (Municipalidad de Córdoba, 2008), se reconocen dos características principales de la ciudad en ese momento: se trata de una ciudad metropolitana y posee una excesiva extensión del área urbanizada.

De este modo, *los cambios en el régimen de acumulación estuvieron relacionados directamente con las transformaciones y la producción del espacio urbano*. Para el período en análisis, se reconocen diversas transformaciones según las áreas de la ciudad de la cual se trate: central, pericentral, intermedia y periférica (Sánchez et al 2014). Remarcamos aquí los procesos de transformación urbana en los barrios pericentrales con dinámicas de gentrificación; y la creación de suelo urbano en el área periférica mediante el desarrollo de barrios privados y de vivienda social (Marengo y Falú 2004). La mayor parte de este espacio urbano creado para barrios privados se realiza mediante los Convenios Urbanísticos (Ord 12.077), que permiten el cambio de uso y ocupación del suelo (Peresini 2018).

Del Banco Municipal de Inmuebles a la Reserva de Inmuebles con Destino Social

En el año 2011 se sancionó la Ordenanza 11988, conocida como la ordenanza del *Banco Municipal de Inmuebles (BMI)*. Tal ordenanza sería derogada en diciembre del año 2016, sin haber sido reglamentada ni puesta en práctica. En su lugar se aprueba la ordenanza 12614 que crea la *Reserva de Inmuebles con Destino Social (RIDS)*. Veamos qué implicó el cambio de normativa y cómo se posicionaron los distintos actores en el proceso de debate y aprobación de la nueva ordenanza.

Un punto importante de la ordenanza 11988, es que *en el artículo 12 se establecía "que las nuevas*

urbanizaciones a ser aprobadas por el Municipio (...) deberán donar el cinco (5%) de la superficie parcelaria, a fin de integrar el Banco Municipal de Inmuebles”.

La ordenanza se derogó sin haber sido nunca aplicada. El 7 de Diciembre del año 2016 el Concejo deliberante de la Ciudad de Córdoba derogó el texto de la Ordenanza, y aprobó al mismo tiempo la modificación del mismo creando una *Reserva de Inmuebles con Destino Social* (Ord. 12614/16) (“Con polémica, ahora el Banco de Inmuebles arrancará desde cero” La Voz del Interior 8/12/2016).

El punto más importante de la nueva ordenanza, es que se baja el aporte de los privados para el desarrollo de viviendas sociales que se establecía en el artículo 12; del 5% al 2% (art. 10). Para completar el 5%, al 3% lo aporta el municipio mediante lo recaudado mediante los pagos por contribución que incide sobre la construcción de obras privadas (art. 12).

Además, establece que aquellas urbanizaciones que hayan sido aprobadas con posterioridad a noviembre de 2011 (fecha de aprobación de la 11988) deberán “aportar” el 2%, tal como se establece en el artículo 10, y no “donar” el 5% según la regulación del Banco de Inmuebles; aquellas urbanizaciones que hayan aportado el 5% recibirán la devolución del 3% mediante crédito fiscal (art. 11).

Por otra parte, se establece que el aporte puede ser realizado o bien mediante tierras del mismo predio que se urbaniza, tierras de un valor económico equivalente ubicadas en otro sector, con dinero en efectivo también en un valor equivalente; o bien mediante la ejecución de obras de infraestructura (siempre por un monto equivalente a la tierra a aportar). Mientras las primeras tres opciones se encontraban en la Ordenanza del BMI, la última se agrega mediante la ordenanza de la RIDS. Además en el artículo 18 se establece que se fija como precio de venta de los inmuebles al determinado por la valuación de la Dirección de Catastro Municipal.

La estructura general de la Ordenanza se mantiene. Sin embargo, además de las modificaciones mencionadas, hay algunos otros puntos que se modifican que es importante resaltarlos para comprender el espíritu de la reforma. En el artículo 2 que establece los objetivos de la ordenanza se establecen como objetivos: “a) Promover y facilitar el acceso a tierra para vivienda social. b) Garantizar y gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento urbano a través de políticas públicas respetado el patrimonio inmobiliario y cultural de la Ciudad”. Sin embargo, *se sustrae aquél tercer objetivo presente en la ordenanza 11988 que establecía “c) promover la reducción de la incidencia del precio del suelo en el precio total de las viviendas construidas o a construir, como forma de regular y limitar los procesos de valorización y especulación inmobiliaria.”*

En el artículo 3 se establece que la finalidad de la Reserva de Inmuebles será “satisfacer la demanda de tierra para promoción de la vivienda única propia, regularización dominial, desarrollo de urbanizaciones sociales y urbanizaciones promovidas por el Estado, provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos, localización y provisión de equipamiento comunitario.” La finalidad que se quita y que antes estaba establecida es la de *“reservas de suelo para usos sociales, reservas de interés patrimonial ecológico, natural y/o ambiental.”*

En el mismo artículo tercero se establece que la RIDS permite: a) Aportar a la actualización de la información sobre el patrimonio Municipal de dominio privado. b) Contribuir a la racionalización del uso de los bienes del Estado, arbitrando los mecanismos tendientes a identificar, clasificar, determinar el potencial destino de los inmuebles municipales, y proponer la asignación de dichos inmuebles. c) Participar en los procesos y planes de desarrollo urbano de características sociales de la ciudad, partiendo de la provisión de suelo urbanizado.

Sin embargo, lo que permitía la Ordenanza 11988 y que ya no permite la 12614 es: *c) Intervenir en el desarrollo urbano de la ciudad con proyectos urbanísticos, haciendo centro en la provisión de suelo urbanizado a sectores socio-económicos que no encuentran solución en el mercado formal de suelo y vivienda; y d) relevar inmuebles de propiedad privada en estado de abandono o vacancia, que puedan ser destinados a un uso público de carácter social.*

El proyecto fue finalmente aprobado por 18 votos, correspondientes a los bloques Juntos Por Córdoba, Socialdemócrata y FFAS; y los votos negativos de los bloques ADN, Unión Por Córdoba y Fuerza de la Gente.

La fallida implementación de la Reserva de Inmuebles con Destino Social

Retomando, la RIDS *tiene el objetivo de promover y facilitar el acceso a tierra para vivienda social*, y garantizar y gestionar la reserva de tierras destinadas a equipamiento urbano. (Art 1 y 2) Tiene las finalidades de satisfacer la demanda de vivienda única propia, regularización dominial, desarrollo de urbanizaciones sociales y urbanizaciones promovidas por el Estado, provisión de espacios verdes públicos de recreación y/o deportivos, localización y provisión de equipamiento comunitario. (art. 3)

Según esta ordenanza, *las nuevas urbanizaciones* contempladas en la Ord 8.060 (fraccionamiento) y 8.606 (urbanizaciones residenciales especiales) *deberán aportar el 2% de la superficie parcelaria apta para uso privado*; que se suman a las tierras de dominio municipal dispuestas para tal fin. Al aporte lo pueden realizar con: parcelas del mismo emprendimiento a desarrollar; con parcelas ubicadas en otro sector, pero equivalentes a las que les corresponde aportar; equivalente en dinero; o equivalente en obras de infraestructura.

Algunas de las condiciones para ser *beneficiario* son las de (art. 16): no ser titular, co-titular y/o poseedor de otro bien inmueble; no ser beneficiario de otra solución habitacional por parte de alguno de los niveles de Estado y tener grupo familiar a su cargo. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil con experiencia en temas de tierra y vivienda podrán elevar listados de postulantes que también tienen que cumplir con las condiciones mencionadas.

Además, también se declara (art. 17) que para el 5% del total de las adjudicaciones tendrán *prioridad las mujeres jefas de familias constituidas o de hecho*, y las familias integradas por personas con discapacidad y/o en Situación de Emergencia Social.

Encontramos un antecedente de utilización de tal Ordenanza en el año 2017, cuando la Corporación América Inmobiliaria acordó con la Municipalidad el pago de \$39.864.160 en concepto de aporte para la Reserva de Inmuebles con Destino Social.

Sin embargo, la RIDS cuenta con nula difusión y transparencia. Ninguna información es accesible a partir de internet. Sólo contamos con información del pago de las primeras cuotas por parte de la Corporación América (\$10.458.026,30). Cabe destacar que la información referida al antecedente de la Corporación América fue obtenida sólo al analizar el expediente completo respecto al Convenio Urbanístico del ex Batallón 141 y no porque la información se encuentre publicada en portal alguno.

Teniendo en cuenta el enfoque de derechos de las políticas públicas, al analizar la letra de la reglamentación de la Reserva de Inmuebles con Destino Social, podemos observar que se trata de una política pública que se trata de una política que respeta el principio de universalidad, ya que si bien no está dirigida a la totalidad de la ciudadanía, procura asegurar a toda la ciudadanía el derecho de la vivienda propia, brindando una herramienta para aquellos sectores que por su condición socioeconómica no pueden satisfacer su demanda habitacional en el mercado

inmobiliario. Es decir, prioriza su intervención sobre aquellos grupos más marginados o desfavorecidos socioeconómicamente, con mecanismos desmercantilizantes en lo que refiere a la producción del espacio urbano.

Ahora bien, las características que podemos reconocer en el diseño de la política pública, se disuelven al analizar la implementación de la misma. Si bien es necesario realizar un análisis más profundo y detallado; la no existencia de información pública, ya nos brinda una pauta de la escasa transparencia de la herramienta.

De hecho, distintas organizaciones sociales han presentado dos amparos en la justicia para reclamar por la vigencia de la Ordenanza (Galán, 2018). El primer amparo fue presentado por la no implementación del Banco de Inmuebles entre los años 2011 y 2016; y el segundo amparo fue presentado en el año 2017 luego de la modificación a Reserva de Inmuebles con Destino Social, y su continuidad en la falta de implementación a pesar del cambio normativo.

Respecto a la *exigibilidad*, y a la *rendición de cuentas*; observamos que existen herramientas al menos judiciales para exigir por la implementación de la política; sin embargo, la utilización de tales herramientas no ha resuelto su aplicación.

Observamos que esta normativa cuenta con importantes falencias a la hora de su implementación. Es decir, se aprueba una Ordenanza en el Consejo Deliberante que podría ser una herramienta significativa para solucionar una cuestión tan sensible como la falta de vivienda; y sin embargo luego no se tejen las relaciones institucionales tanto intra gubernamentales (por ejemplo, el poder ejecutivo exigiendo el cumplimiento de la norma); ni tampoco una real articulación con otros actores privados o de la sociedad civil que puedan aportar en la aplicación de la misma.

Comentarios Finales

La Ordenanza 11988 del Banco de Inmuebles se proponía intervenir en el mercado inmobiliario para desalentar la especulación y para permitir el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos económicamente. Es por esto que comprendemos que se trataba de una regulación contra-neoliberal; ya que introducía lógicas distintas a las del mercado.

Nunca fue reglamentada ni aplicada. Por el contrario; fue derogada y modificada. Y en su modificación se bajó el porcentaje que deben aportar las empresas privadas (del 5% al 2%). Además, se quitaron aquellos artículos que se referían más explícitamente a cuestiones desmercantilizantes (como limitar la especulación inmobiliaria, y realizar un relevamiento de los inmuebles de propiedad privada en estado de abandono que puedan ser destinados a un uso público de carácter social).

Sin embargo, la Reserva de Inmuebles con Destino Social, aunque poseía menos herramientas de intervención en la producción del espacio urbano que el Banco Municipal de Inmuebles, sigue siendo una política pública que a partir de una concepción desmercantilizante del acceso al derecho a la vivienda propia, busca satisfacer la demanda habitacional de la ciudadanía cordobesa.

De todas maneras, y aunque las exigencias para con los privados son menores que respecto al Banco Municipal de Inmuebles; la experiencia de la implementación de la RIDS ha sido fallida. Se trata de una herramienta poco transparente (hay expedientes en los que constan pagos hechos en el marco de esta reglamentación pero que no han sido publicados en ningún portal público); además de que no se han cumplido los objetivos y soluciones habitacionales que la norma se propone.

A contracara de otras políticas de regulación que tienen una concepción mercantil del espacio urbano (como por ejemplo la de Convenios Urbanísticos que ha sido utilizada en numerosas ocasiones) esta política que se guía por principios desmercantilizantes no ha tenido una fructífera implementación.

Bibliografía

Basualdo E. (2011). Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina Actual, Editorial Atuel, Buenos Aires.

Basualdo E. (2007). Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía, Documento N° 1 Maestría en Economía Política Argentina Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Disponible en: www.flacso.org.ar/economia

-Brenner N., Peck J. y Theodore N. (2010). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. Revista Urban, 2011, NS01, Artículos y notas de investigación.

Capdevielle J. (2014). Espacio Urbano y desigualdades: las políticas públicas y privadas en la ciudad de Córdoba, Argentina (1990–2011), Espacio urbano y desigualdades, Cuadernos Geográficos 53 (2), 135–158.

Cerrillo i Martínez A. (2005). La Gobernanza Hoy: introducción, en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Cerrillo i Martínez Agustí Coordinador, — 1ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública,

Closa G. (2003). La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de “Nuevo Estado”. Córdoba, 2000, VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Rosario.

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46.

Galán, M. (2018). La lucha de organizaciones sociales por una política habitacional en Córdoba, en Cuadernos de coyuntura. N° 2 Desigualdades. 1ª edición – Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2018.

Del Río J., Langard F., Arturi D. y Politis A. (2013). Interpretaciones acerca del crecimiento de la construcción y los efectos del boom inmobiliario en el acceso a la ciudad, XV Jornadas de Geografía de la UNLP, La Plata.

Harvey D. (2013). Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. España: Akal.

Harvey D. (2007). De la gestión al empresarismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío. En Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica. Ediciones Akal, Madrid.

Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invenición de la gobernanza. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 6, núm. 7, 7–44 Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina

Lefebvre (2013). La producción del espacio. Editorial Capitán Swing, Madrid.

Lefebvre (1978). Derecho a la ciudad. Ed. Península, Barcelona.

Lipietz, A. (1984). La mundialización de la crisis general del fordismo: 1967–1984. París, CEPREMAP, No 8413. Traducción de Alicia Pérez Prina y Raúl Conde.

Manzo A. G. (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales. El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. Civilizar. 11, 21, 15–32.

Marengo C. y Falú A. (2004). Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En El rostro urbano de América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

Peresini N. (2018). Neoliberalización urbana: nuevas tendencias en la producción de suelo urbano

en la ciudad de Córdoba, Argentina (2008–2018). Revista Ciudad, Estados, Política. Vol. 5, N 1, 77–86.

Pradilla Cobos E. (2013). La economía y las formas urbanas en América Latina en Blanca Rebeca Ramírez Velásquez y Emilio Pradilla Cobos (Comps.), Teorías sobre la ciudad en América Latina, tomo I, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF, México, 2013.

Prats Català J. (2005). Modos de Gobernación de las sociedades globales en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Cerrillo i Martínez Agustí Coordinador, — 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Reynares J. (2017). El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y 2003, CEA, UNC.

Sánchez M., Rosa S., Soto M., Moro R. (2014). El escenario tendencial de la ciudad de Córdoba según sus políticas y normas urbanísticas ¿Hacia una ciudad sustentable? FAUD-UNC, Argentina.

Theodore N, Peck J y Brenner N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados, Revista Temas Sociales, Santiago de Chile 1–12.

Sitios Web Consultados

“Con polémica, ahora el Banco de Inmuebles arrancará desde cero” 8/12/16. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/con-polemica-ahora-el-banco-de-inmuebles-arrancara-desde-cero> (Consultada el 8 de marzo de 2021)

Sesión especial n 8, 2016, Consejo Deliberante. Disponible en: <http://www.cdcordoba.gob.ar/sesion-especial-8/>

Instrumentos para la planificación y gestión de un área de reconversión urbana: el predio del Batallón 121, Rosario

PONTONI, Silvina

FAPyD UNR, CURDIUR UNR-CONICET, CIUNR
silpontoni@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

fideicomiso – vivienda – cesión – polo tecnológico

Introducción

En las últimas décadas, como consecuencia de las políticas de descentralización del Estado nacional y de transferencia de bienes inmuebles desafectados de sus usos originales (portuarios, ferroviarios, militares), ya sea a gobiernos provinciales y locales o al mercado inmobiliario, se han desarrollado en nuestro país y en la ciudad de Rosario valiosas experiencias de reconversión urbanística.

Estas son propuestas como nuevas áreas de centralidad, destinadas a mejorar y fortalecer la estructura urbana general y a recuperar áreas de dimensiones significativas y ubicaciones privilegiadas. Impactan sobre los tejidos urbanos y sociales preexistentes, no siempre en forma positiva. Algunos, constituyen oportunidades para resolver situaciones sociales de alta vulnerabilidad, y otros, promueven procesos de traslado de familias residentes en el área.

Por su complejidad, el desarrollo de estos proyectos urbanos requieren esfuerzos extraordinarios a provincias y municipios, ya que exigen la definición de nuevos instrumentos de planificación y gestión y el ensayo de capacidades institucionales más proactivas y colaborativas. Se necesitan no solo para poder llevarlos a cabo, sino también, para que las respuestas sean las que la ciudad necesita. Hablamos de gobernanza, de capacidad de gestión de los gobiernos, de formas de desarrollo integral del territorio urbano.

En esta oportunidad,¹ presentamos una investigación referida a los instrumentos aplicados en la operación de ordenamiento urbano del predio del ex Batallón de Comunicaciones 121, ubicado en el área sur de la ciudad de Rosario, que cobra fuerte impulso en los últimos diez años y se encuentra aún en ejecución. Esta intervención involucra dos sectores de nuevas viviendas, el mejoramiento del barrio popular denominado Cordón Ayacucho, la concreción de un distrito tecnológico público-privado (la Zona I del Polo Tecnológico Rosario) y un conjunto importante de espacios y equipamientos públicos (Figura 1).

El objetivo de esta ponencia es brindar algunos aportes teóricoconceptuales y metodológicos en torno al rol del Estado y analizar ciertas problemáticas vinculadas con la gestión integral del territorio urbano. Específicamente, nos referimos a planes de escala intermedia o parcial, en las que existen diferentes modos de articulación de actores y distintos abordajes escalares por tratarse de emprendimientos de alcance local y regional.

¹ Esta investigación se enmarca en el proyecto *Centralidades urbanas emergentes en la ciudad de Rosario. Formas de configuración y políticas públicas*, acreditado por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Nacional de Rosario para el periodo 2017-2021, dirigido por quien suscribe. Los integrantes del equipo son: Arqs. María Laura Fernández, Octavio Procopio, Agustina Perrone y Joana Severini.

Figura 1. Ámbitos de actuación



Fuente: Elaboración propia, del equipo de *Centralidades urbanas emergentes en Rosario*, sobre la base de sobre la base de ordenanzas municipales vigentes.

En particular, interesa presentar los modos de actuación identificados en el proyecto urbano en cuestión, deconstruyendo el proceso de planificación y gestión (momentos, instrumentos urbanísticos utilizados, actores intervinientes, etc.) y, especialmente, presentar las figuras del fideicomiso inmobiliario provincial implementado para la construcción de viviendas privadas en tierras públicas (2014), que se asocia con la rehabilitación de uno de los asentamientos irregulares de mayor antigüedad de la ciudad, así como la cesión para administración y gestión y el fideicomiso provincial para un área tecnológica innovadora (2013). También, se propone indagar y reflexionar sobre los avances realizados hasta el momento en cada uno de los casos.

El desarrollo y las conclusiones del trabajo se apoyan en los resultados de una serie de entrevistas a informantes calificados que se efectuaron en el marco de la investigación general mencionada, así como en la información relevada en fuentes primarias (documentos oficiales como ordenanzas, informes, páginas web, etc.) y secundarias, como son algunas publicaciones periodísticas que dan cuenta de los debates principales.

El área de estudio y la gestión urbanística

La reconversión urbanística del predio de unas 30 ha y las instalaciones del ex Batallón constituye una de las más recientes experiencias en la ciudad y es única en su tipo. Decimos que se

trata de un gran proyecto urbano sui generis por el fuerte protagonismo del sector público (la provincia y el municipio), ya que interviene como agente decisor de su destino, como propietario de la tierra y como desarrollador; también, por el tipo de funciones que se conjugan, entre las que predominan los usos no residenciales (recreativos, deportivos, culturales y tecnológicos) (Pontoni y Fernández, 2018; 81).

El proceso de transformación urbanística se inicia cuando se declara al sitio como área de reserva para futura transformación urbana en 1968, en el Código Urbano de la ciudad; momento en el que aún funcionaba como predio militar. Sin embargo, este proceso cobra impulso a partir de su adquisición por parte del gobierno provincial en el año 2006 y se acelera con la aprobación del Plan Especial de Reordenamiento Urbano (PERU) en el año 2012, mediante la ordenanza municipal N° 9.027. Ya había sido transferida una parcela del Estado Nacional a la Municipalidad de Rosario (MR) para el emplazamiento del Centro Municipal de Distrito Sur, inaugurado en 2002 (Pontoni y Fernández, 2018; 78-79).

Si bien el rol de los actores públicos es preeminente, la gestión es mixta y se articulan instancias público-públicas y público-privadas. La propiedad del suelo es del gobierno provincial, pero el desarrollo y la administración de las distintas áreas funcionales se realizan en forma compartida con la MR o con asociaciones civiles, como el Polo Tecnológico Rosario (PTR),² con un perfil tecnológico multisectorial al día de hoy, o asociaciones empresariales-comerciales como Desarrollo Integral Sur S.A. (DISUR).³ Así, se definen:

- Dos áreas administradas por la Municipalidad, una recreativa, el parque público de unas 8 ha (que incluye el Museo del Deporte, provincial); y otra administrativa y cultural (el CMD Sur y la futura Biblioteca del Centenario), de 2,5 ha.
 - Dos áreas administradas por la provincia, una deportiva, de canchas de fútbol y básquet, de casi 5 ha; y una destinada a salud y educación, de casi 3 ha (que incluye una pileta de natación), donde se preveía instalar el futuro Centro Educativo Tecnológico o CETIICS.⁴
 - Un área cogestionada, mediante una cesión y un fideicomiso, el área tecnológica-educativa del PTR, denominada Zona I (que incluye a la Policía Científica), que comprende unas 5 ha.
- Dos áreas gestionadas mediante otro fideicomiso, en este caso inmobiliario, de poco más de
- 7 ha (Pontoni y otros, 2018; 418).

El cuadro actoral es complejo, como sucede en toda operación urbana de este tipo, y tiene ciertas particularidades que le confieren gran interés en materia de gestión integral del suelo urbano (Tabla 1). Esto es así, por un lado, por lo que acabamos de mencionar, a lo que se suma que intervienen diferentes áreas o reparticiones de los gobiernos provincial y municipal y que varios de los proyectos fueron producto de concursos públicos: el Concurso Latinoamericano de Ideas para la Biblioteca del Bicentenario (2010) y el Concurso Nacional de Ideas para el predio del ex Batallón (2011), que sirvió como antecedente para la formulación del PERU. Por otro lado, porque además de los mecanismos e instrumentos utilizados en el predio a reconvertir,

² Integrado por los gobiernos provincial y municipal, el Concejo Municipal de Rosario, las dos universidades nacionales (UNR y UTN), otras universidades privadas y un buen número de empresas (hoy son 110 en total, incluyendo las que funcionan en la Zona I), originalmente de software, pero luego también, de telecomunicaciones, biotecnología y bioingeniería. Ver: <https://polotecnologico.net/historia>

³ Esta asociación temporal fue constituida por los grupos Petersen Thiele & Cruz SA (40% de las acciones), Helpport SA (40%) y Pecam S.A. (20%), para llevar adelante este desarrollo inmobiliario del ex Batallón.

⁴ Si bien a fines de 2019 el proyecto del CETIICS estaba vigente, en la actualidad no tiene prioridad. El actual gobierno provincial estaría intentando afrontar la rehabilitación de dos edificios existentes, que eran originalmente los comedores del batallón, para alojar algunos usos educativos; según lo dicho por el gerente del Polo Tecnológico Rosario.

se extiende su influencia al barrio en el que se inserta, ya que la actuación se articula con el mejoramiento del asentamiento irregular denominado Cordón Ayacucho. Este comprende unas 15 ha inmediatamente al norte e involucra a 1.350 familias, casi tantas como las 1.580 que en el futuro se ubicarán en las nuevas viviendas de los dos desarrollos inmobiliarios del ex Batallón.

Según vemos en la Figura 2, para planificar y gestionar este proceso complejo debieron combinarse numerosos instrumentos, algunos de ellos bastante sofisticados, como son el fideicomiso inmobiliario y el fideicomiso para la administración y gestión de la Zona I, de los que hablaremos más detalladamente.

Las nuevas viviendas y el fideicomiso inmobiliario

Tabla 1. Mapa de actores y roles según el área de actuación

ÁREAS DE ACTUACIÓN	PROYECTISTAS	DESARROLLADORES	PROPIETARIOS ACTUALES	PROPIETARIO ORIGINAL
Centro Municipal de Distrito CMD Sur (2002)	Álvaro Siza Vieira	Municipalidad de Rosario	Municipalidad de Rosario	Estado Nacional
Futura Biblioteca del Bicentenario del Bicentenario (Concurso 2010)	Atelman-Fourcade-Tapia (AFT Arqs.)			
Futuras viviendas	Desarrollo Integral Sur S.A. – DISUR	DISUR + DPVyU (provincia)	Gobierno de la Provincia de Santa Fe	
Polo Tecnológico Rosario – Zona i	Unidad de Proyectos Especiales (Provincia)	Gobierno de la Provincia de Santa Fe		
Parque Héroes de Malvinas *				
Área deportiva, salud y educación y Museo del Deporte				
Barrio Popular Cordón Ayacucho	SPVyH (Municipalidad de Rosario) + Plan Abre (provincia)	DISUR + Gobierno de la Provincia de Santa Fe	En transición	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del material documental y las entrevistas realizadas.

Nota*: Cedido a la Municipalidad de Rosario.

a. El desarrollo residencial

Entre las nuevas componentes del predio del ex Batallón se dispone dos sectores para desarrollo residencial. Su ubicación y delimitación fue variando entre el anteproyecto del Concurso de Ideas, el proyecto plasmado en el PERU y el proyecto que efectivamente se está construyendo (Figura 3). Quedó establecido que sean programas habitacionales de media densidad (FOS 0,40 y 10m mínimo de separación entre bloques), diferenciando alturas: 13m (PB+3p) y, frente al parque, tanto sobre Ibáñez como sobre Juan Manuel de Rosarios, 23m (PB+7p).

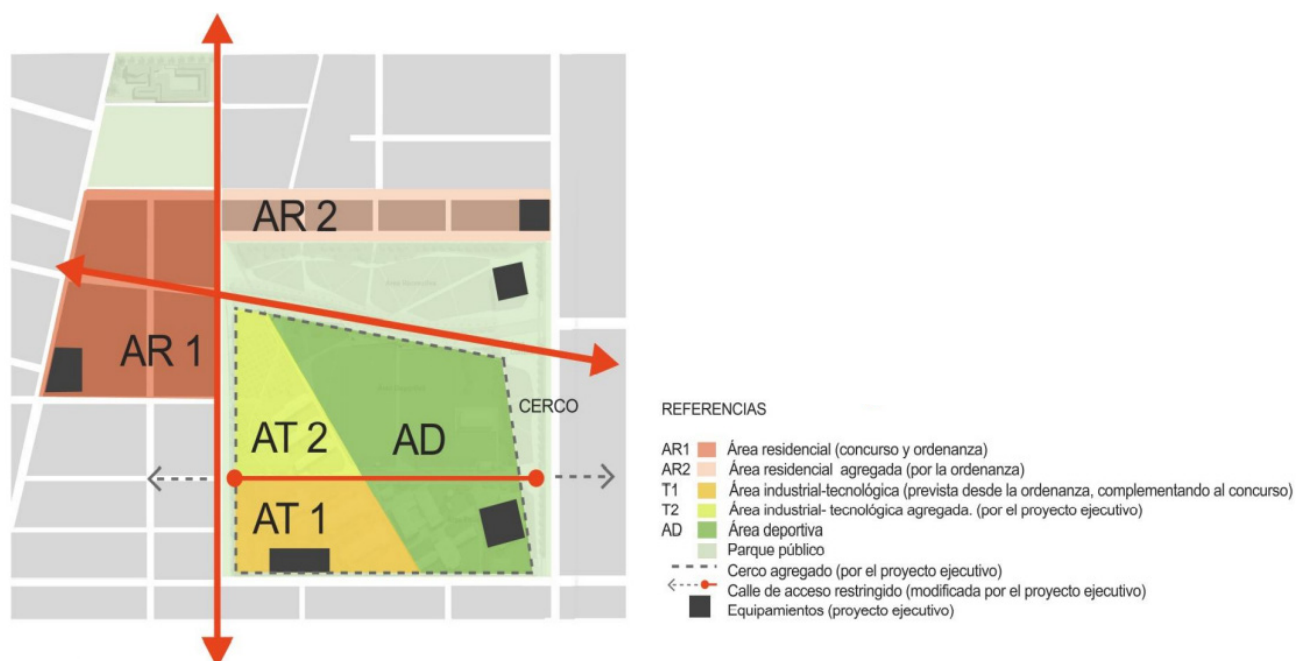
Figura 2. Instrumentos de planificación y gestión



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del material documental y las entrevistas realizadas.

Este segundo indicador de altura máxima les asigna mayor edificabilidad que en el tejido urbano colindante. La urbanización consta de cuatro manzanas y cuatro medias-manzanas en línea.

Figura 3. Variaciones respecto del proyecto original



Fuente: Elaboración propia, del equipo de *Centralidades urbanas emergentes en Rosario*, sobre la base de el material documental oficial.

El anteproyecto formulado por la empresa desarrolladora en agosto de 2016, DISUR, contempló un total de 1.580 unidades habitacionales (departamentos) y avanzó planteando tres tipologías diferentes de bloques o placas, todas sus unidades en propiedad horizontal, con pequeñas expansiones propias y cocheras colectivas. Estos bloques están distribuidos en torno a espacios de uso público restringido, en los cuatro centros de manzana. Incluye edificios con comercios en planta baja (unos cincuenta) y unidades “apto profesional” en las superiores.⁵ La estrategia comercial de la urbanización era iniciar las viviendas de menor altura (menos contraste urbano con el entorno) y tratar de ofrecer varias opciones tipológicas al mismo tiempo, es decir, varios productos para el mercado potencial.

Según los entrevistados, se pensaron siempre como viviendas para sectores medios, familias o personas con ahorros y posibilidades de obtener un crédito hipotecario, a pagar en un mediano plazo, que sean del barrio (ya que se trata de una oferta que hoy no existe) o destinada a quienes trabajan o estudian en Zona i. Se pensó, por ejemplo, primero en los créditos Procrear I para desarrolladores y en acuerdos con asociaciones intermedias, luego en los créditos UVA, también para desarrolladores; pero ninguno prosperó. Además, aún no se pudieron concretar las obras de nexo que la provincia debía realizar para conseguir la aprobación de los proyectos ejecutivos de las infraestructuras o servicios que servirán a las nuevas viviendas.

Algunos de los conflictos o controversias que hubo desde que la provincia adquiere el predio y propone su nuevo destino, tienen que ver, precisamente, con el temor de perder espacios verdes y que construyeran vivienda pública allí (implícito) o que se concretara un “negocio inmobiliario” ajeno a las necesidades reales de los rosarinos (explícito). Esto queda plasmado en las dos *audiencias públicas* que se efectúan (30 octubre 2006 y 26 septiembre 2014),⁶ en artículos periodísticos de esos momentos y en el debate que, unos años después, realizan los concejales de la ciudad al aprobar el PERU. En esa sesión surgieron defensas y oposiciones encendidas.

Se plantea, en esa ocasión, que no habían sido suficientes las instancias de escucha de los reclamos de vecinos y asociaciones (quienes entre otras cosas habían solicitado por vía judicial una nueva audiencia pública⁷ y un estudio de impacto ambiental, amparándose en la Ley 10.000 sobre Intereses difusos); también, algunas objeciones administrativas y legales respecto de votar en ese momento la nueva ordenanza: porque la compra especificaba un cargo que se había desestimado (la del hospital), y aún con la enmienda posterior, no se consideraba la posibilidad de construir viviendas de ningún tipo; porque los plazos legales no eran los apropiados para permitir dar respuesta a los pedidos mencionados; porque se consideraba que la Legislatura provincial debía expedirse previamente; etc. Entre los cuestionamientos más fuertes estaban, además, el tipo de vivienda a localizar y su modalidad de gestión: “no querían un emprendimiento privado, posiblemente especulativo, en tierra pública” (HCM, 2012).

⁵ Además de lo planteado por los entrevistados, que comentan que la cantidad de unidades puede ser modificada para adaptarse al mercado, ver la publicación de la empresa Pecam Desarrollos: https://www.pecam.com.ar/contenidos/2015/08/20/Editorial_2880.php

⁶ En ese momento se pensaba la instalación allí, de un nuevo hospital público provincial y existían fuertes reclamos de quienes ocupaban y usufructuaban del predio mediante cesiones precarias del gobierno nacional y exigían permanecer o que se les asignara un nuevo sitio para sus actividades (equinoterapia, escuelitas de fútbol, etc.); también, de grupos ambientalistas que reclamaban mantener el predio como área verde, o vecinos que temían que la demolición del muro aumentaría su inseguridad, etc.

⁷ Se realiza finalmente, un año y medio después de la aprobación del PERU, el 26 de septiembre de 2014, en el Centro Municipal de Distrito Sur, convocada por el Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Tabla 2. Estado de proyectos y obras viviendas ex Batallón

RESPONSABLE	RUBRO		PROYECTO	OBSERVACIÓN	TERMINADO
Provincia y empresas prestatarias	Infraestructura de nexo	Agua	Obra menor	Av. Uriburu	-
		Pluviales	Obra menor	superficial	-
		Cloacas	Obra menor	Av. Uriburu	-
		Energía eléctrica	Complejo	Ampliación	-
		Gas	Complejo	Nueva estación	-
DISUR	Calles		2012	Interiores	Calle Gutiérrez
	Viviendas y comercios		2016	1.580 aprox.	-
	Infraestructura domiciliaria		En espera	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas – Julio 2021.

b. El reordenamiento del Cordón Ayacucho

El Cordón Ayacucho es un asentamiento informal muy consolidado y antiguo de la ciudad (años '60). Se ubica en el barrio La Tablada, próximo al predio del ex Batallón, y se despliega a lo largo de la calle Ayacucho, en una lonja ferroviaria desafectada. Comprende unas 1.350 familias. Cuando comenzó a gestarse la reconversión y puesta en valor del ex Batallón, los gobiernos provincial y municipal decidieron vincularlo con el mejoramiento y reordenamiento de este barrio popular.

Se decidió la regularización dominial, la apertura de calles (pavimento y cordón-cuneta) y el completamiento de infraestructura domiciliaria (electricidad, aguas, cloacas, movimientos de tierra, etc.). Para ello era necesaria la relocalización de 254 familias y esto exigía la construcción de nuevas viviendas en otro sitio, la compensación económica para quien deseaba esta opción o el trueque con otras familias que podían permanecer y prefirieron irse.

Esto está siendo abordado con fondos provinciales, sobre todo, y municipales, y están interviniendo la Secretaría de Hábitat, Urbanismo y Vivienda, el Plan Abre⁸ y el Ministerio de Desarrollo Social, por parte de la provincia, y el Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVyH), por parte de la Municipalidad.⁹ La ejecución de las obras de pavimento, servicios y nuevas viviendas está siendo realizada por DISUR como contraprestación, tanto en el Cordón como en los dos barrios ubicados en Avellaneda Oeste: uno con 144 viviendas entregadas, y otro, con 110 viviendas terminadas, pero aún sin infraestructura, respectivamente). Deben intervenir también, las empresas prestatarias de servicio, que son públicas, excepto Litoral Gas.

Por la dimensión y complejidad del barrio se definieron tres etapas, de las cuales se han concretado dos hasta el momento, y la tercera, el sector norte –según el gerente de DISUR–, podrá estar terminada a fin de este año (faltan tres cuadras de cordón-cuneta). Las demoras tienen que ver con que falta completar el censo y las actuaciones sociales y urbanas complementarias para los

⁸ Esto fue hasta 2019, ya que el Plan Abre, creado en 2013 y aprobado por ley poco antes del cambio de gobierno provincial ese mismo año, fue reconvertido. Este programa interministerial planteaba estrategias de intervención integral entre diversas áreas del ex Gabinete Social de la provincia de Santa Fe y gobiernos locales, con el fin de recuperar vínculos sociales en barrios de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez.

⁹ Los consensos con las familias, las obras de liberación de la Línea Municipal y las conexiones domiciliarias a los nuevos servicios están a cargo del SPVyH.

traslados y re-acomodamientos necesarios, algunas obras en el segundo barrio de traslado que impiden habilitarlo (la ampliación de una planta de ósmosis inversa, la descarga cloacal, la red de media tensión y las calles periféricas), etc.

Tabla 3. Estado de proyectos y obras Cordón Ayacucho

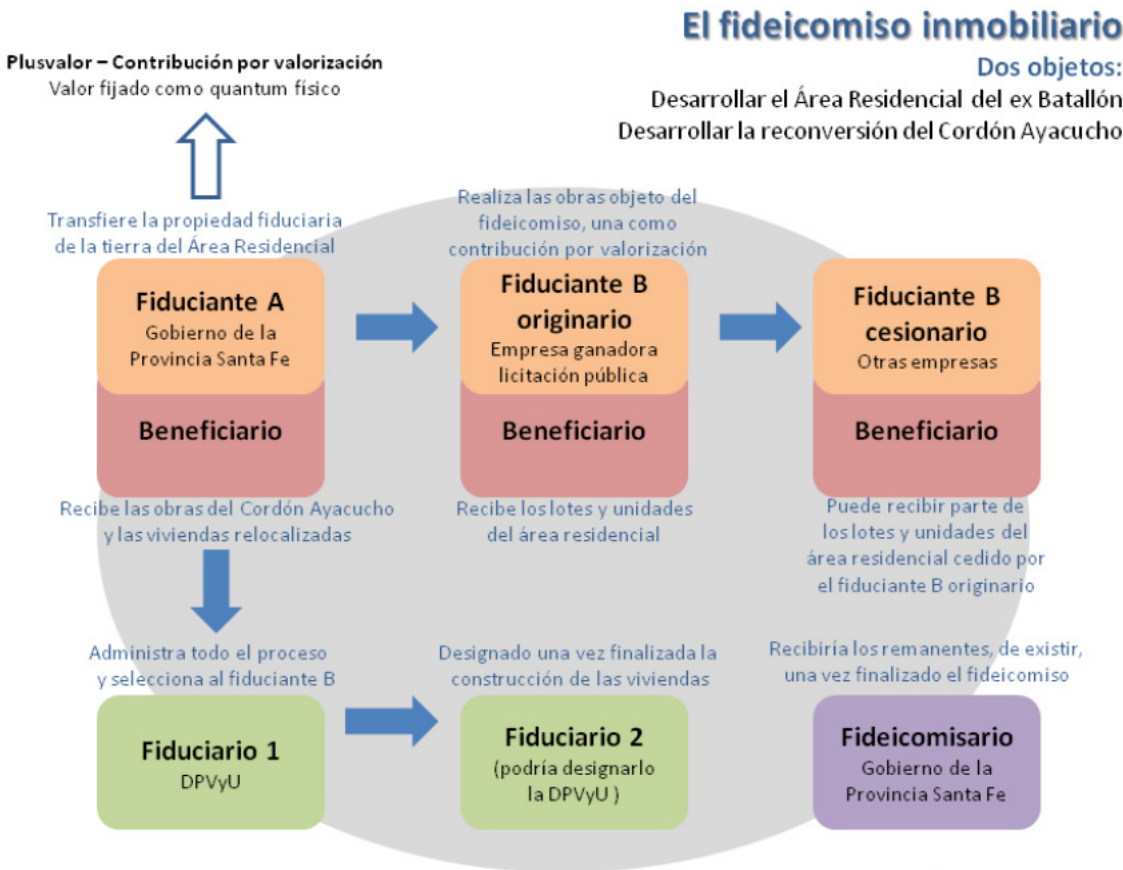
RESPONSABLE	RUBRO	PROYECTO	INICIADO	TERMINADO
Municipalidad Rosario	Censos, acuerdos con familias y obras complementarias	-	E3 (Norte)	E1 y E2
DISUR	Calles e infraestructura domiciliaria	E3 (Norte)	En espera	E1 y E2
	Viviendas relocalizadas	DPVyU	Barrio 2 – 110v	Barrio 1 – 144v

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas – Julio 2021.

c. El fideicomiso inmobiliario

El modelo elegido para el desarrollo del área residencial del predio del ex Batallón es una forma de asociación público-privada y tomó la forma de un contrato de fideicomiso para un encargo específico: en este caso, construir y comercializar el o los conjuntos habitacionales

Figura 4. El fideicomiso inmobiliario



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del documento oficial del fideicomiso.

de referencia. Una figura de este tipo implica la existencia de un fiduciante, que transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes, cantidades de dinero o derechos a quien actúa como fiduciario, quien a su vez se obliga a ejercer esa propiedad o potestad (administrarla, invertirla) en beneficio propio o de otra persona llamada beneficiaria, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario, que es quien recibe la propiedad o la cosa al finalizar el fideicomiso (es el destinatario final). Estos son roles, no necesariamente personas físicas o jurídicas diferentes.

En este caso, el rol de fiduciario lo está ejerciendo la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU), encargándose de la administración del fideicomiso a título oneroso (licitación pública para elegir la empresa desarrolladora, proyectos de vivienda para relocalizar familias, etc.). Además, existen dos fiduciantes: el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, quien otorga la potestad de desarrollar el emprendimiento residencial en las parcelas del inmueble del ex-Batallón 121 destinadas a tal fin,¹⁰ y que a su vez, será el beneficiario de las obras necesarias para el reordenamiento urbanístico del Cordón Ayacucho y de las viviendas nuevas relocalizadas; y la asociación DISUR SA (fiduciante B originario), elegida mediante una licitación pública, que es quien deberá ejecutar tanto las obras referidas al complejo habitacional en el ex-Batallón 121, como las que ya está efectuando sobre el Cordón Ayacucho, como contribución por valorización. Para la realización de estas últimas, tenían un plazo de tres años (que ya tuvo una extensión),¹¹ y para las viviendas del ex Batallón, destinadas al mercado inmobiliario, diez años, que se cumplirían en 2024.

Cuando se constituye el fideicomiso, la provincia aporta el plusvalor que las tierras adquieren al establecer el proyecto habitacional del PERU y la sinergia de las demás obras necesarias para la concreción de las otras áreas del ex Batallón 121. Ese plusvalor es recuperado como contribución por valorización y queda expresado en cantidad de “cosas” (o quantum físico) a volcar sobre el Cordón Ayacucho: viviendas nuevas, metros de calles con pavimento y cordón cuneta, tendido eléctrico, agua y cloacas, movimiento de tierras, redes y nexos de infraestructura, etc., equivalentes al valor monetario establecido en un tiempo dado (Sciara y Maldonado, 2017; 61).

El área tecnológica y el fideicomiso público-empresarial

a. El desarrollo de la Zona i del Polo Tecnológico Rosario

El predio del ex Batallón contiene un conjunto de edificios de valor patrimonial que fueron destinados, en gran medida, a alojar el parque tecnológico que administra el PTR, la Zona i; que remite a innovación, inversión e integración. Para ello fueron catalogados en el PERU y están siendo rehabilitados desde el año 2013 por esta asociación civil. A la fecha, están funcionando dos de las tres naves (la 2 y la 1, desde 2015 y 2018, respectivamente) y uno de los tres galpones (el Espacio Maker)¹² como espacios de trabajo de las treinta empresas allí instaladas; también,

¹⁰ Como no se otorga el dominio de las mismas, cuando se concreten las obras y las ventas de las diferentes unidades, la provincia será quien deba adjudicarlas a sus propietarios definitivos.

¹¹ En principio hasta fines de 2020, pero fue antes de la pandemia y de los cambios de gobierno. Según la empresa constructora, como consecuencia de contratiempos en la realización de infraestructuras y otras tareas y obras complementarias a cargo del sector público, ellos no pueden avanzar y concluir los trabajos pendientes.

¹² Este espacio fue inaugurado a fines de 2019 y contiene un SUM, un área de coworking y un taller Maker con equipamiento para emprendedores. Es gestionado conjuntamente con la Facultad de Ingeniería de la UNR, la que deriva pasantes para brindar servicios como parte de sus prácticas. La propuesta se concretó mediante un proceso participativo empresarial (PTR, 2016; 63).

un pequeño edificio (que era la vieja sala de máquinas) como bar abierto a la comunidad, el tanque de agua y la chimenea como elemento histórico. Cada empresa dispone de una unidad mínima de superficie cubierta de 100m² de uso propio, más los espacios y servicios comunes (data center, auditorios, cafetería, equipamientos, etc.).

La idea fue, según el gerente del PTR (2021), crear allí un ecosistema apropiado para aglutinar y desarrollar las capacidades que en ciencia, tecnología e innovación ya tenía la ciudad (y que habían sido reconocidas como fortalezas en el primer Plan Estratégico de la ciudad, el PER, año 1998). Se trata de conformar un espacio de vanguardia y sinergia en lo que se refiere a la producción de tecnologías, a la generación de empleo joven de calidad, sumando paulatinamente actividades con estudiantes secundarios, de tecnicaturas y universitarios. Ellos esperan seguir estimulando su integración al barrio y a la zona sur de la ciudad, así como brindar servicios a la comunidad, tanto local como regional. Destaca especialmente, la intención de promover la capacitación a jóvenes en situación de vulnerabilidad (de la franja etaria entre los 18 y 24 años, por ejemplo, con graves problemas de desocupación en la ciudad), en oficios no tradicionales, apuntando a mantenimiento de equipos informáticos, redes de comunicación electrónica, algo de testing y programación, etc.

El proyecto de generar un área en la ciudad de este tipo, surgió con la misma creación del PTR, en septiembre del año 2000, pero se necesitó más de una década de maduración de la experiencia institucional asociativa (tanto por parte de los sectores públicos involucrados como de los privados) y la evaluación de varias ubicaciones alternativas a la que ocupa actualmente, para concretarla. Nuestro entrevistado plantea que este sitio tenía ventajas, pero también desventajas en cuanto a que era un área que había que poner en valor; era una apuesta al futuro y debían construirla entre todos, con inversiones de cada una de las empresas pioneras asociadas.

También según nuestro entrevistado, hay muy buenas expectativas respecto del crecimiento de la zona, aún a pesar de la pandemia, ya que registran muchas solicitudes de empresas y emprendedores para radicarse allí, además de pedidos de ampliación de algunas ya instaladas; expansión que podría producirse en los dos galpones que aún falta rehabilitar. Existen además, tratativas con el gobierno provincial para trasladar a la Nave 3 a la Dirección de Asistencia Técnica (DAT), que es un organismo público dedicado a prestar servicios tecnológicos a las PyMEs, actualmente ubicado en el Centro Universitario Rosario (CUR); también con las universidades, para rehabilitar el edificio del ex casino de oficiales.

Tabla 4. Estado de proyectos y obras Zona i

EDIFICIO	PROYECTO	INICIADO	TERMINADO
Nave 1	10 empresas instaladas	2015	2018
Nave 2 (primera habilitada)	17 empresas instaladas	2013	2015
Nave 3	DAT / Sta. Fe	Sin fecha	-
Ex Casino de Oficiales	Universidad	Sin fecha	-
Ex Sala de Máquinas - Bar	-	2015	2019
Galpón 1 – Espacio Maker	Coworking, taller, auditorio, etc.	2016	2019
Galpón 2	Sin destino aún	-	-
Galpón 3	Sin destino aún	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas – Julio 2021.

b. El fideicomiso de administración e instrumentos complementarios

El modelo de radicación empresarial en Zona i –o el Área Tecnológica Nodo Rosario (ATNR), como también se la denomina–, apunta a promover el desarrollo local a través de la inversión pública y privada. Así, a fin de desarrollarla, se articularon varios instrumentos, de acuerdo a lo publicado por el PTR (2013) y al relato de su gerente.

En primer lugar, para el traspaso de las 5 ha, con todas sus edificaciones y las obligaciones definidas por la ordenanza del PERU (condiciones de protección histórica, etc.), se firmó un acuerdo entre el gobierno provincial y el PTR, ratificado por el Decreto provincial N° 35/2013, y se cedió su administración y gestión por el término de treinta años.

Casi en paralelo, se realizó la primera convocatoria pública para empresas interesadas en localizarse en la primera de las naves a refaccionar, que cerró en febrero de 2013, y culminó con la selección de diecisiete de las treinta y una presentadas. Esto se realizó mediante una comisión ad-hoc de especialistas en la temática, que revisó las postulaciones y estableció un orden de mérito, siendo todas ellas de TICs e ingeniería.

Luego, en julio de 2013, “para dar transparencia y agilidad a la obra”, se constituyó un contrato de fideicomiso de administración, es decir, un tipo de fideicomiso destinado a la transferencia de la propiedad de ciertos bienes a un fiduciario para que los administre conforme a lo establecido por el fideicomitente o fiduciante. En este caso, la entidad fiduciaria es la empresa pública BMR Mandatos y Negocios S.A.,¹³ que administra la obra, y el PTR es el fiduciante; mientras, la Provincia es la destinataria final o fideicomisaria y las empresas son adherentes al fideicomiso y beneficiarias.

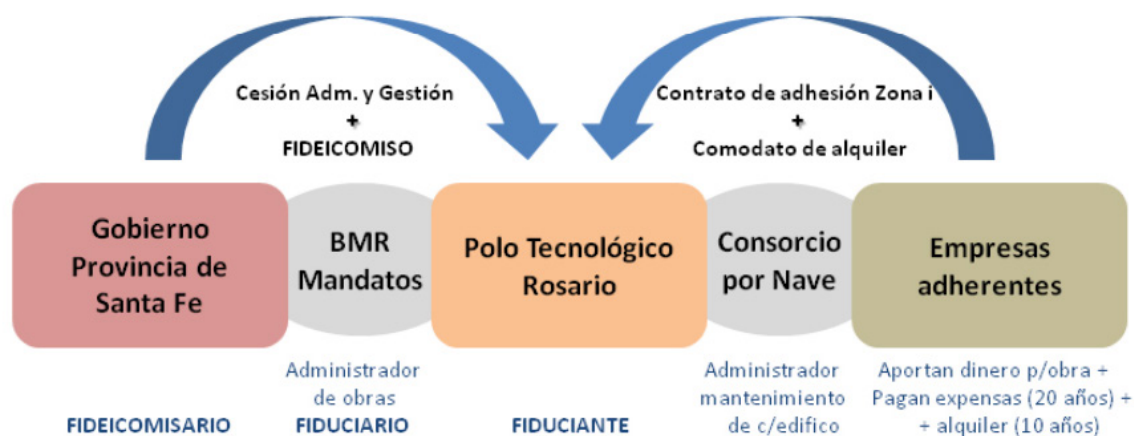
El compromiso de las empresas pioneras que decidieron apostar e invertir en Zona i, se plasmó en un contrato de adhesión a Zona i, por el cual cada una de ellas se comprometió a aportar dinero para poner en valor el edificio y readecuar el espacio solicitado. Una vez hecha la inversión, la modalidad acordada fue la firma de un comodato de alquiler a veinte años, más diez. Durante el primer periodo tienen el derecho de uso gratuita del módulo de oficinas y espacios y servicios comunes, pagando solo las expensas correspondientes; y a partir del año veintiuno hasta los treinta, comienzan además, a pagar alquiler, pero a un tercio del valor de mercado de las locaciones mensuales en esa zona y en ese momento.

Una vez culminadas las obras, cuyas ejecuciones se licitaron convocando a empresas locales,¹⁴ cada nave o edificio que aloja empresas debió conformar un consorcio integrado por representantes de las empresas radicadas en el mismo y del PTR, y las expensas percibidas son administradas por el fideicomiso para realizar el mantenimiento. Esta es la modalidad elegida para cada edificio y grupo de empresas. Por ejemplo, para la segunda nave rehabilitada, se realizó una segunda convocatoria en 2014, y una nueva selección, según otros criterios respecto del perfil de las empresas y emprendedores a priorizar.

¹³ Esta empresa pública inicia sus actividades en diciembre de 2006 “con el objeto de estructurar y administrar fideicomisos, desarrollar actividades complementarias a las financieras y participar en operaciones de cumplimiento de mandatos”. Su Capital Social está suscripto e integrado en un 85% por el Banco Municipal de Rosario y en un 15% por la Municipalidad de Rosario. <http://www.bmrnegocios.com.ar/#!/-bienvenido/>

¹⁴ La constructora ganadora de las licitaciones de la primera nave y las de la segunda fue Depaoli y Trosce SRL.

Figura 5. Los instrumentos de gestión de la Zona I



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del material documental y la entrevista.

Reflexiones finales

El proyecto de reconversión urbana y puesta en valor del ex predio del Batallón 121 en nuestra ciudad constituye un claro ejemplo de abordaje multiescalar (barrial, municipal, regional) y multidimensional (físicofuncional, ambiental, socio-económico, socio-cultural). Su complejidad, tanto en materia de planificación como de gestión, ha puesto a prueba la capacidad del gobierno local y del provincial y sus modos de articulación con la sociedad civil (vecinos, ocupantes, comunidad científica, etc.) y el mercado. Podría decirse que, aún con sus dificultades, constituye una experiencia de gobernanza y de gestión estratégica e integral del territorio. Experiencia que hoy, luego de varios años de desarrollo, nos permite mirar en perspectiva algunos resultados y condicionantes.

El presente trabajo intenta contribuir al conocimiento de este tipo de procesos, analizando e interpretando tanto los fenómenos (sus características, sus actores, sus instrumentos), como las dinámicas territoriales presentes y futuras de actuaciones de largo y mediano plazo. No olvidemos que las primeras ideas sobre la transformación de este sitio tienen varias décadas de antigüedad (los años '60), aunque las concreciones se aceleraron en los últimos quince años y más, en los últimos nueve. Saber en qué punto del camino estamos es importante.

Entre los aportes teórico-conceptuales de este caso de estudio creo que hay que mencionar justamente, cuestiones referidas al ejercicio de la gobernanza y al valor que una visión estratégica puede tener para el desarrollo de políticas públicas. Entre las metodológicas, hay que destacar la importancia de sostener en el tiempo las políticas públicas mediante la implementación de modalidades de gestión participativas o colaborativas (aunque aquí se han señalado algunas deficiencias) a lo largo de todo el proceso, así como la creatividad y falta de prejuicio a la hora de generar y combinar instrumentos de actuación como los comentados.

En este caso, estos obstáculos no impidieron ir logrando muchos de los objetivos planteados, aún cuando el proceso no haya finalizado. Entre las dificultades están los cambios de gobierno que muchas veces, llevan a discontinuar políticas, a perder interlocutores, a modificar las reglas de juego. Los tiempos prolongados que conllevan estos emprendimientos los enfrenta con contextos económicos y coyunturas diversas, sobre todo en un país como el nuestro, provocando alteraciones en las ecuaciones económicas, en los posibles destinatarios de las viviendas, en las formas de uso de los espacios de trabajo y recreativos, etc.

También, cada esfera de actuación tiene sus propias dificultades. Por un lado, es complicado para los gobiernos asumir estas modalidades colaborativas público-privadas, por el nivel de complejidad que presenta la articulación de actores y capacidades, que les exige coordinar distintas áreas de gobierno (con lógicas y dinámicas propias), distintas empresas prestatarias de servicio (algunas públicas y otras privadas), diferentes empresas privadas y, sobre todo, a los vecinos y usuarios destinatarios de estas políticas. Por otro, hay que tener en cuenta los problemas que tanto las empresas tecnológicas como las constructoras han debido sortear para volcar sus inversiones sobre tierras que no les pertenecen y en un proyecto que hoy tiene forma, pero que no era así años atrás.

Los obstáculos son muchos, pero eso no inhibe la conveniencia de incorporar ciertas prácticas que promueven una gestión del suelo urbano responsable y eficaz. Creo que este proyecto urbano tiene aún mucho para enseñar.

Referencias bibliográficas y documentales

(No se consignan los artículos periodísticos revisados)

Gobierno de Santa Fe (2014).

- Decreto provincial N° 4468 y Anexos 1 y 2. Modifica el contrato de fideicomiso celebrado en virtud del Decreto provincial N° 2264.
- Licitación pública N° 7. Pliego de bases y condiciones para la incorporación del fiduciante B al contrato de fideicomiso celebrado entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.

H. Concejo Municipal de Rosario (2012). Aprobación del Plan Especial de Reordenamiento Urbanístico del ex Batallón 121. Anteproyecto de ordenanza. Transcripción taquigráfica de la sesión plenaria del 13 de diciembre de 2012.

Pontoni, S. y Fernández, M. L. (2018). Procesos de reconversión urbana en Rosario. Particularidades de dos grandes proyectos urbanos en ejecución. Revista A&P Continuidad, 4 (7), 70-81. Disponible en: <https://doi.org/10.35305/23626097v4i7.58>

Pontoni, S.; Fernández, M. L.; y otros (2018). Lo público en un proyecto de nueva centralidad urbana. El caso del ex Batallón 121 en Rosario. En: XXII Congreso Arquisur. Dimensión pública de la arquitectura. Libro de ponencias. Rosario: UNR Editora. Disponible en: https://fapyd.unr.edu.ar/categoria_publicacion/libros/

Polo Tecnológico Rosario (2013). Memorias institucionales. Años 2012-2013 a 2020. Disponible en: <https://polotecnologico.net/memorias/>

Sciara, A. y Maldonado, L. (2017). Planificación estratégica y la articulación público-privada. La experiencia del Proyecto Cordón Ayacucho y urbanización del ex-Batallón 121. En: Gargantini, D. (comp.). Gobiernos locales y acceso al Hábitat. Capacidades y desafíos para su gestión integral. Córdoba: Asociación Vivienda Económica-AVE (58 a 62). Disponible en: https://www.ceve.org.ar/documentos/Gobiernos_locales-acceso_al_habitat.pdf

Secretaría de Estado del Hábitat (2014). Acta de Audiencia Pública. Rosario, 26 septiembre 2014.

Entrevistas realizadas

2021. Gerente del Polo Tecnológico Rosario, PTR

2021. Gerente de Desarrollo Integrales Sur; DISUR

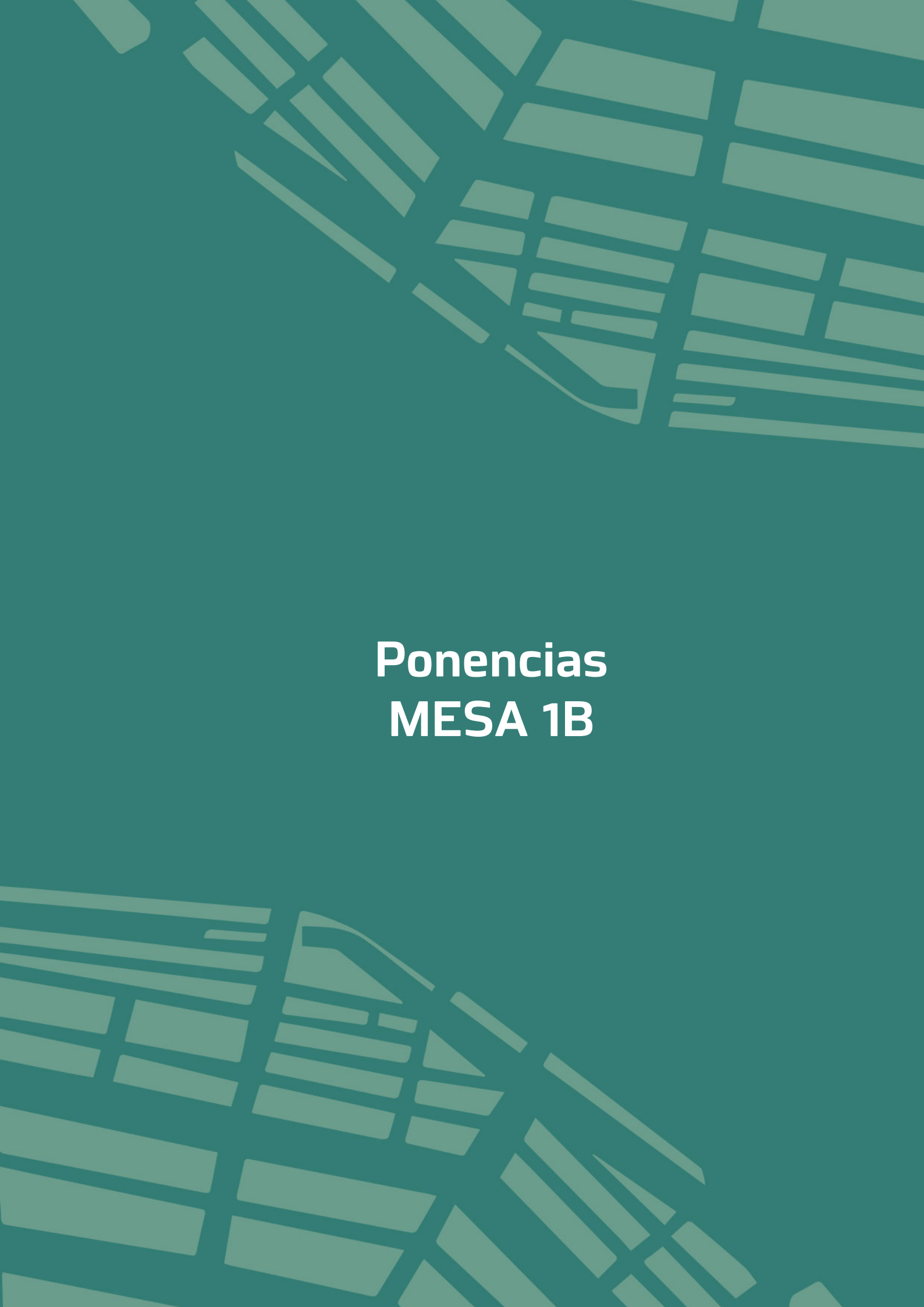
2018. Coordinador General de Pecam Desarrollos

2018. Coordinadora de Programas y Proyectos del Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, SPVyH

2018. Ex Secretario de Planeamiento de la Municipalidad de Rosario

2018. Subsecretario de la Unidad de Proyectos Especiales de la Provincia de Santa Fe

2018. Coordinadora del Área de Desarrollo Urbano del Centro Municipal de Distrito Sur



Ponencias MESA 1B

De las cartografías de impacto ambiental a las estrategias de planificación en las ciudades serranas. Río Ceballos, Córdoba

Mgter. Arq. BECERRA, Cecilia

Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño. UNC
_paraceciliabecerra@hotmail.com

PALABRAS CLAVES:

cartografías, ambiente, cuenca, gestión de suelo

Introducción

El proceso de metropolización en Córdoba ha originado migraciones internas en su área de influencia y, en particular, desde la capital hacia el sistema de centros urbanos de Sierras Chicas. En el caso de Río Ceballos, localidad de estudio, se agrega la proximidad a la ciudad cordobesa y accesibilidad a las rutas provinciales E57 y E53, presentando un incremento poblacional permanente en la tasa de crecimiento intercensal. Esta dinámica ha motivado en las ciudades serranas procesos de transformación territorial caracterizados por el crecimiento urbano en extensión, con fuertes impactos en el hábitat serrano. Se evidencia una presión sobre el ecosistema, el cual ya manifiesta su fragilidad: inundaciones, incendios, deforestación de bosque nativo, pérdida de cobertura vegetal y suelos, crisis hídricas, entre otras.

En este contexto, la investigación plantea dos objetivos principales, en primer lugar identificar las áreas de mayor impacto ambiental según los modos de ocupación actual, reconociendo diversos grados de aptitud territorial a partir de las características del soporte natural serrano. Para este fin, se plantea la elaboración de indicadores de impacto ambiental a partir de la sistematización de estudios previos realizados en el área de estudio. Asimismo, se propone la cartografía como una herramienta de investigación que permite vincular la mancha urbana consolidada con las capas de estudio del soporte natural: cobertura vegetal, geología, geomorfología, hidrología etc.

La superposición de capas -variables de estudio- permite detectar las áreas de mayor fragilidad del soporte natural y de esta manera realizar diversos cruces para la toma de decisiones sobre el territorio serrano hacia escenarios de mayor sostenibilidad.

En segundo lugar, la investigación explora alternativas de crecimiento superadoras a la actual tendencia ciudad extendida. A partir de la noción de ciudad serrana compactaporosa, se elaboran posibles estrategias de ocupación -para un polígono de estudio que tiendan hacia un equilibrio entre modos de ocupación, soporte natural y paisaje.

En estas estrategias se considera central el rol del estado municipal en la preservación de áreas de valor ecológico y la incorporación de instrumentos de gestión del suelo.

El proceso de Crecimiento urbano en la ciudad de Río Ceballos

A partir del estudio de datos censales se verifica desde 1980 un incremento de las tasas de población en Río Ceballos -y el resto de las localidades serranas- respecto a la capital,

donde el índice de crecimiento disminuye. Estos datos manifiestan el inicio del proceso de metropolización (Figura 1). Si se analiza la evolución poblacional en la localidad de Río Ceballos se evidencia que las tasas de crecimiento intercensal se han mantenido constantes –por encima del 2 por ciento– presentando aumentos parciales entre la década del sesenta-setenta respecto al período anterior y luego manifestando pequeñas variaciones.

En todos los casos, se advierte una diferencia importante de los índices de crecimiento del conjunto de localidades de Sierras Chicas respecto a la Capital, que en el último censo muestra una tasa de crecimiento del 0,7 por ciento. Los datos de proyección de población elaborados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (Figura 2) cuantifican la tendencia de crecimiento y permiten anticiparse a los impactos urbanos-territoriales que ocasionaría este aumento poblacional. En Río Ceballos significaría un incremento de diez mil habitantes en el año 2025 –un 50 por ciento más que el último censo–.

Figura 1. Comparación tasa crecimiento intercensal de Sierras Chicas.

	1947		1960		1970		1980		1991		2001		2010
Río Ceballos	4584	1,77	5760	2,96	7713	2,22	9603	2,64	12802	2,65	16632	2,2	20242
Unquillo	3784	1,25	4405	2,88	5854	2,52	7506	4,11	11693	2,77	15369	2,07	18483
Salsipuedes	570	7,67	1489	1,08	1658	2,82	2189	4,34	3492	6,26	6411	4,87	9842
Mendiolaza	s/d	s/d	209	11,07	597	7,06	1181	2,42	1536	10,59	4204	10,48	10317
Villa Allende	3428	3,77	5548	4,46	8586	3,19	11753	2,86	16025	3,07	21683	3,03	28374
Cba Capital	366888	3,60	586015	2,92	781565	2,17	968664	1,63	1157507	1,04	1284582	0,72	1370575

Fuente: Foglia et al (2000).

Figura 2. Proyección población 2018–2025

	2010	TCI	2018	2025
La Calera	32227	3,2	41940	51142
Saldán	10606	1,3	13062	14082
Villa Allende	28374	2,9	36582	44028
Mendiolaza	10371	2,3	13079	15108
Unquillo	18483	2,5	23558	27569
Río Ceballos	20242	2,5	25801	30340
Salsipuedes	9842	2,7	12618	15049
El Manzano	1298	1,1	1592	1722
Cerro Azul	280	2	352	405
Agua de Oro	2111	1,8	2643	2992
La Granja	3234	1,5	4009	4435
Cba Capital	1379585	0,7	1438423	1487238

Fuente: Dirección General Estadísticas y Censo Pcial.

El proceso de crecimiento urbano de la localidad en las últimas dos décadas muestra baja densidad de población, dispersión urbana con edificaciones esparcidas en el territorio, discontinuidad de la trama urbana y extensión de la superficie urbanizada de manera lineal sobre cauces de ríos y vías principales con crecimientos de trama hacia el oeste (piedemonte) y el este (llanura). Este tipo de configuraciones serranas se presenta como una forma de ocupación de suelo no sostenible a medio-largo plazo ya que el consumo de suelo excesivo produce un alto impacto en el hábitat serrano.

Además, por su extensión y baja densidad, supone altos costos de infraestructuras y de gestión de los servicios urbanos.

Cartografías de impacto ambiental

Gómez Orea (2013) describe la capacidad de acogida de un territorio como la relación del medio con las actividades humanas y se refiere al grado de idoneidad, es decir al mejor uso que puede hacerse del medio teniendo en cuenta su fragilidad y su potencialidad. Un antecedente a los estudios de impacto ambiental es el trabajo desarrollado por Ian McHarg (2000), quien propone una interpretación del territorio a desde el análisis de idoneidad, el cual permite indagar sobre las oportunidades y las limitaciones para el desarrollo urbano en un territorio determinado.

El recorte espacial de la unidad de estudio puede establecerse a partir de la noción de cuenca. De acuerdo a Deón (2015, p. 3) "una cuenca es un sistema complejo y dinámico que incorpora bosque, agua, fauna y territorio, en constante dependencia, contacto e interrelación".

A partir de estos autores, se propone la elaboración de cartografías de impacto ambiental referidas al soporte natural serrano (Figura 3). Estas se acotan un polígono de subcuencas que abarcan el área urbana de Río Ceballos (Figura 4). Las principales problemáticas detectadas definen los factores de estudio: cobertura vegetal, geología, geomorfología y cursos de agua superficiales y permiten elaborar por capas cartografías de impacto (Figura 5). A su vez se elaboran indicadores de impacto ambiental para uso residencial. (Figura 6).

Figura 6. Impacto según cobertura vegetal

Factor ambiental	Indicadores de impacto variables estudio	Cartografías estado situación e impacto ambiental
vegetación	tipo de cobertura existente	cobertura vegetal
suelo	permeabilidad	geología
	pendientes	geomorfología
	erosionabilidad	
agua	<u>inundabilidad</u>	cursos de agua superficiales

Fuente: Elaboración propia

Los factores ambientales muestran las siguientes problemáticas:

- Cobertura vegetal: los modos urbanos de ocupación del suelo determinan procesos de deforestación y fragmentación del bosque nativo, impactando negativamente en el ecosistema serrano. Entre 1997 y 2009, la zona perdió 4.330 hectáreas, esto es, una -tasa de deforestación anual del 2,2 por ciento, Viano (2016). Los mapeos propuestos permiten superponer los tipos de cobertura existente con la mancha urbana consolidada, y sus futuras áreas de expansión, evaluando el escenario actual y tendencial.
- Geología y geomorfología: según explica Barbeito (2009) en la cuenca del Arroyo Saldán las laderas los suelos poseen una fuerte susceptibilidad a la erosión hídrica, aumentando las escorrentías y disminuyendo la infiltración original. Los modos de ocupación actuales -cortes en laderas, trazados inadecuados, movimientos de suelo, impermeabilización, etc- aumentan la fragilidad del soporte natural. Por este motivo es necesario evaluar la permeabilidad del suelo, y su capacidad de retención de agua según sustrato geológico; las diversas pendientes del territorio y su aptitud urbana; y finalmente la erosionabilidad como indicador integral de suelo y tipo cobertura.
- Hidrología, cauces superficiales: El núcleo urbano históricamente se ubicó de manera lineal sobre el cauce del río, presentando un riesgo de inundabilidad que se intensifica por las formas de

ocupación actual –avance urbano sobre cuencas hídricas, invasión de líneas de riveras y cauces, modificación de trazados hídricos, etc–. Para evaluar este impacto se toman como referencia las normativas provinciales: línea de ribera (2004) y Ley Provincial (1949) y se comparan con el área real afectada en la inundación 2015 según estudios hidrológicos e hidráulicos.

En términos generales, la investigación evidencia que las configuraciones físico-espaciales actuales de la ciudad serrana sobrepasan su capacidad de carga. Se enfatiza la interacción necesaria que debe existir entre el soporte natural –sus posibilidades o condicionantes– y los modos de ocupación urbana, entendiendo que la evaluación ambiental se torna central.

El estudio permite detectar las áreas donde el uso urbano provoca mayor impacto ambiental, las cuales se concentran en tres sectores (Figura 7) : ladera oeste de la localidad como parte del piedemonte serrano, faldeo sur del camino al cuadrado y lomas serranas. En estos sitios, la baja permeabilidad del suelo y las elevadas pendientes que superan el quince por ciento, determinan un elevado riesgo de erosión hídrica. Estos sectores aún conservan bosque nativo, y en algunos casos forman parte de las reservas naturales de la localidad –Los Manantiales y La Quebrada–. Los cauces serranos y las áreas contiguas conformadas por sedimentos fluviales, se presentan como áreas a proteger, al igual que las escorrentías superficiales.

El análisis sistemático desarrollado y la cartografía, como herramienta metodológica reconstruyen un relato interdisciplinario que da sustento a la idea del soporte natural como “límite” a las formas de crecimiento urbano actual. La ciudad serrana extendida –de baja densidad, dispersa y discontinua– se presenta como una forma de ocupación territorial de alto impacto ambiental no sólo por el excesivo consumo de suelo, sino también por el desconocimiento de las particularidades del soporte natural serrano, reproduciendo un patrón de asentamiento de manera indiferenciada sobre el territorio.

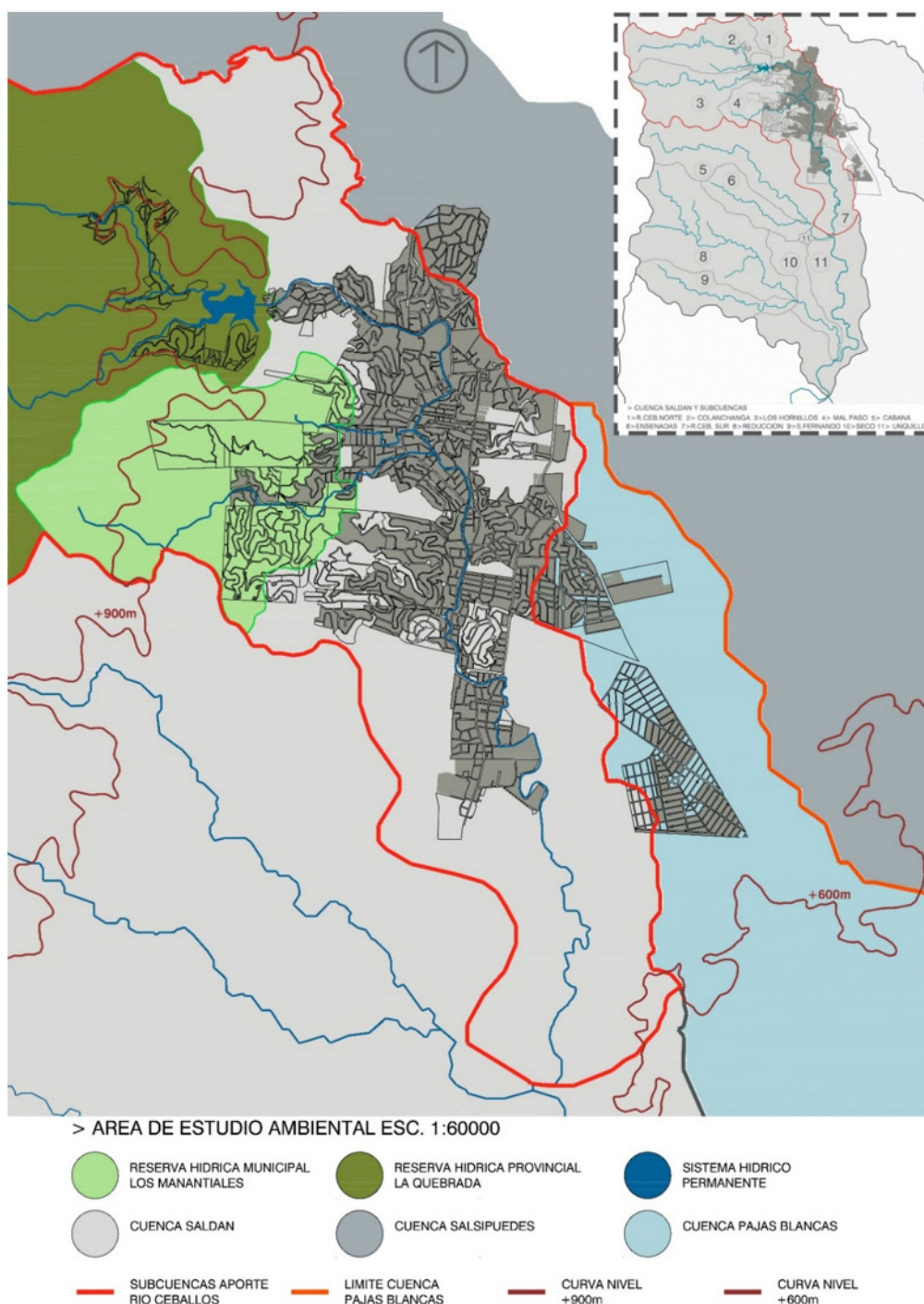
Figura 3. Soporte natural serrano



Fuente: Google, colectivo manifiesto e imágenes propias

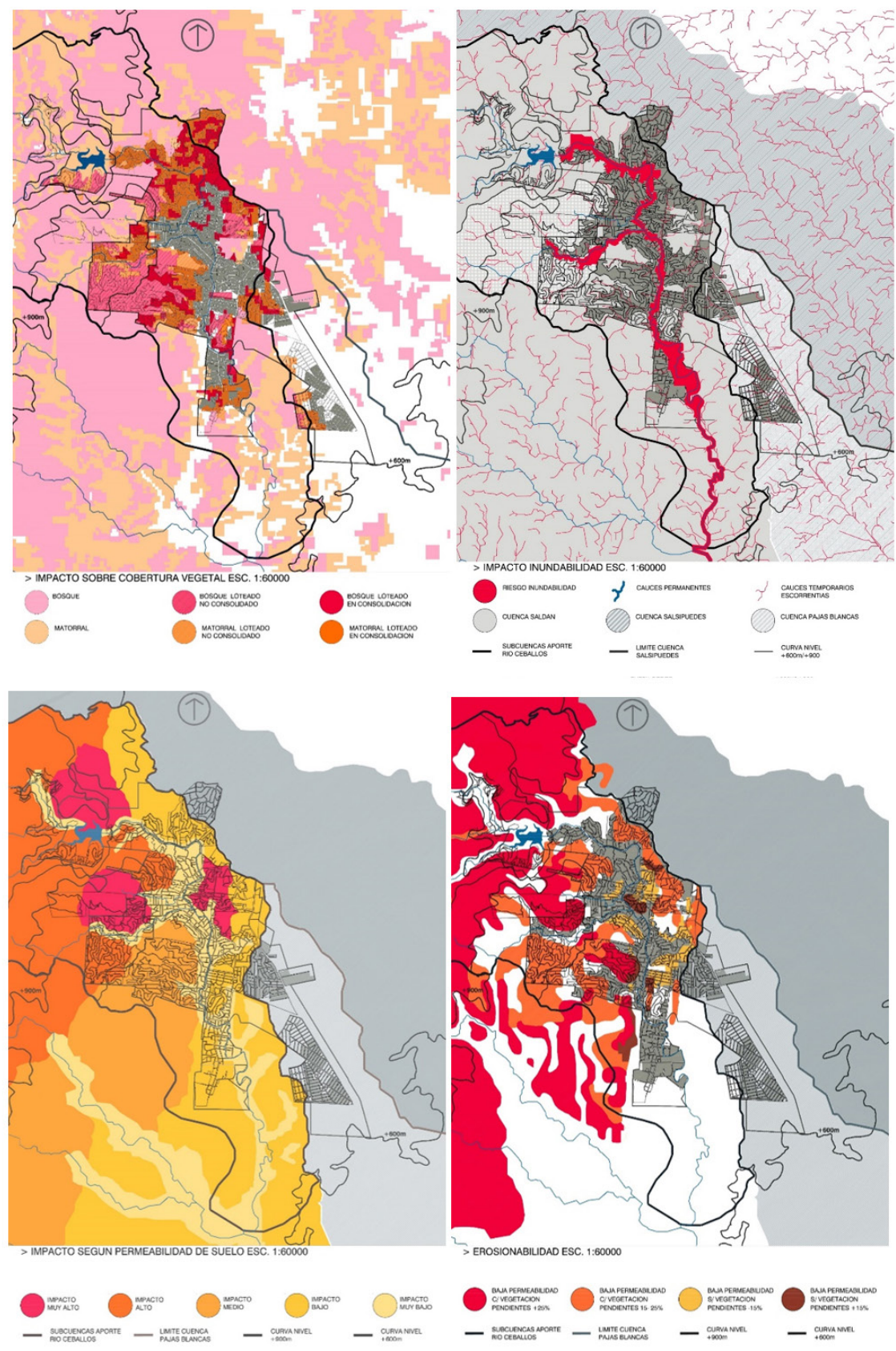
Este análisis permite aplicaciones concretas en la planificación urbana y en los procesos de decisión sobre el territorio. En particular posibilita; El reconocimiento de áreas de riesgo ambiental en sectores ya consolidados con uso urbano, previendo medidas que mitiguen el impacto ocasionados por la actividad; La detección de áreas hacia donde el uso urbano no debe expandirse, ya sea áreas no loteadas, o áreas loteadas no ocupadas. En este último caso existen herramientas técnicas y de gestión que pueden aplicarse para minimizar el impacto que produciría el uso urbano.

Figura 4. Área de estudio ambiental: cuenca y subcuencas.



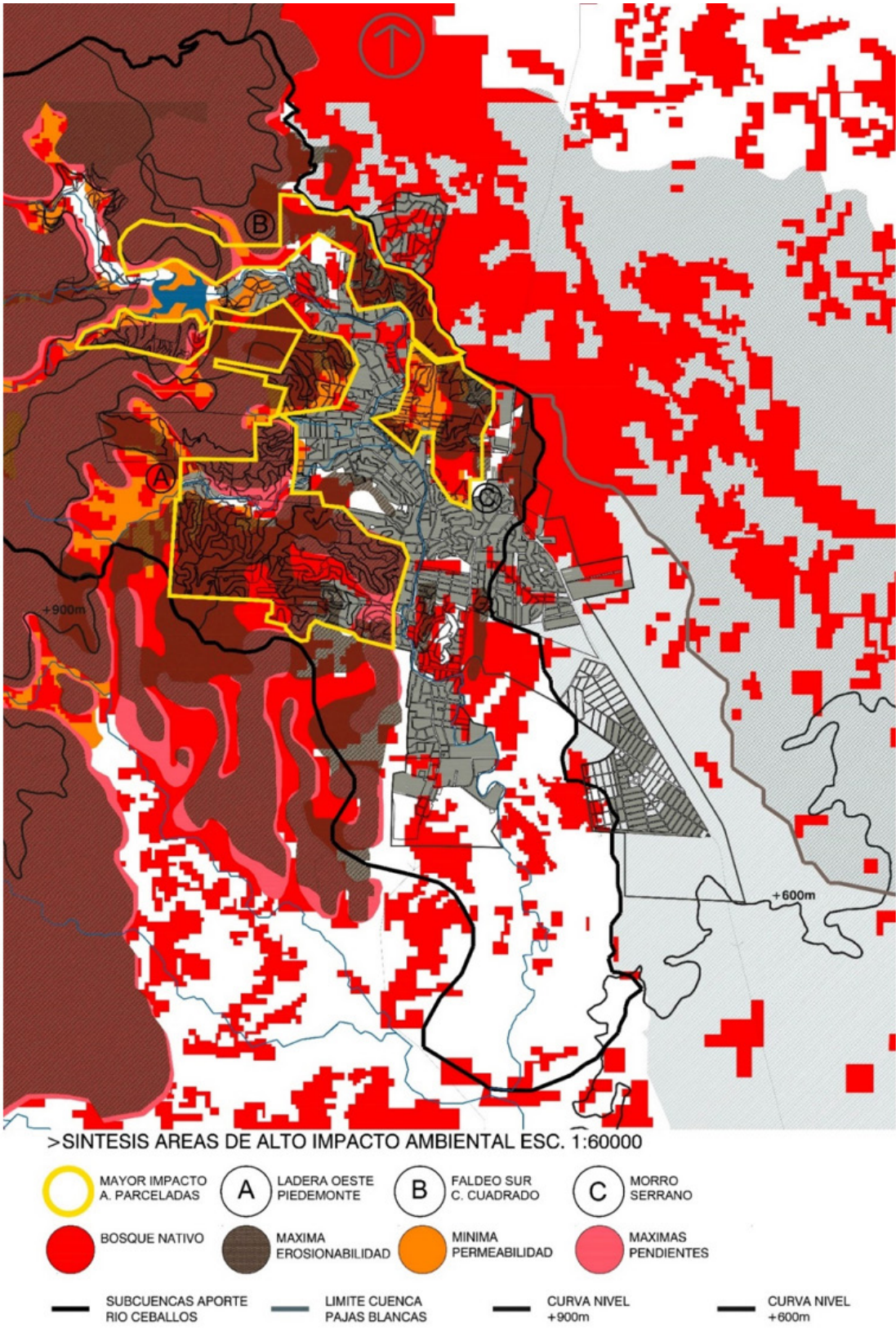
Fuente: elaboración propia, a partir de SIG Municipio Río Ceballos.

Figura 5. Cartografías de impacto ambiental



Fuente: elaboración propia en base a SIG municipio

Figura 7. Cartografía síntesis de impacto ambiental



Aproximaciones conceptuales a la ciudad compacta y porosa

Respecto a los impactos ambientales que determina el crecimiento extensivo –con baja densidad, dispersión y discontinuidad– la investigación indaga sobre modos de ocupación alternativos hacia un equilibrio con el soporte natural y el paisaje serano.

La hipótesis que desarrollaremos de ciudad serrana compacta y porosa permite conjugar la eficiencia urbana –económica, social, ambiental– de la ciudad compacta optimizando la utilización del suelo urbano con la consideración ecológica de la ciudad porosa conservando áreas naturales de valor ambiental y paisajístico.

A partir de diferentes autores es posible indagar por un lado los principios de la ciudad compacta propuesta por Rueda y Muñoz; y por otro, la idea de ciudad porosa desarrollada por Secchi y Viganó.

Rueda (1997, p.7) describe la ciudad compacta como ciudad densa con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión. En continuidad con este modelo, Muñoz (2011, p.70) sugiere cuatro estrategias de actuación sobre los tejidos residenciales de baja densidad con carácter de ocupación dispersa: densificación selectiva, reformulación tipológica, centralidad suburbana y la intervención integral con políticas urbanas transversales (lo social, ambiental y cultural).

El segundo enfoque que consideramos pertinente al territorio de estudio es el concepto de ciudad porosa desarrollado por Secchi y Viganó (2011). Su reflexión incluye la reflexión de principios ecológicos en la ciudad, en respuesta a los problemas ambientales, según desarrollamos en el marco teórico. Estos autores, exploran la ciudad porosa según cinco estrategias: la ciudad porosa es densa con lugares significativos (patrimoniales e históricos); da espacio al agua y multiplica los intercambios bióticos; permite que la biodiversidad se difunda a través de la continuidad de parques; articula diferentes densidades e intervenciones en el tejido urbano; y posibilita acciones transversales para enlazar y estructurar políticas de movilidad y accesibilidad.

En la ciudad serrana, por un lado, se presentan como oportunidad las estrategias de la ciudad compacta, promoviendo densificación selectiva, reformulación tipológica, compactación y continuidad de los tejidos urbanos construidos, con el consecuente ahorro de suelo, energía y recursos materiales, optimización de redes de infraestructuras y servicios y preservación de áreas agrícolas y naturales. Por otro lado, los principios de la ciudad porosa permitirían potenciar el rol ecológico de los sistemas naturales, preservando suelo natural, espacios hídricos, espacios verdes, que en el sector de estudio se corresponden con las áreas no aptas para urbanizar y por tanto deben conservarse.

En este sentido, se plantea que la ciudad serrana debe ser porosa a los atributos de la naturaleza y el paisaje, conservando los sitios de fragilidad del soporte natural. Este enfoque, entiende la finitud de los recursos naturales y los beneficios de los servicios ambientales que prestan en lo ecológico, económico y social. Además, propone una consideración especial a la topografía de laderas y lomas, a los sistemas hídricos, a la vegetación nativa y reconoce áreas a conservar, amortiguar o relocalizar por riesgo hídrico las cuales pueden integrar una red de espacios verdes para la localidad.

Asimismo, la ciudad serrana debe ser compacta en sus modos de ocupación: completando, compactando, densificando la trama disponible en áreas aptas, consolidando infraestructuras existentes, priorizando localizaciones y conectividades estratégicas, entramando tejidos inconexos, favoreciendo el transporte colectivo y la movilidad peatonal.

Las áreas porosas aportan a la conformación de un sistema de espacios verdes de diversas escalas que integran las áreas protegidas –corredores de reservas naturales–, los espacios hídricos –arroyos, cauces y escorrentías–, los nuevos parques serranos –laderas, lomas, miradores– y los espacios verdes públicos existentes. Esta red configura corredores hídricos–biológicos conectores de biodiversidad y espacios sociales de apropiación con usos diversos. La recuperación de áreas loteadas ubicadas en zonas de valor ecológico y paisajístico como parques serranos otorgan porosidad a la ciudad y garantizan una adecuada relación espacios verdes–habitantes para las nuevas áreas a densificar.

Las áreas urbanas se proponen heterogéneas –dispersas o compactas– de acuerdo a las características del soporte natural y el paisaje y conforman un tejido urbano serrano diverso con variedad tipológica que incluye la vivienda individual suburbana, urbana, agrupada y colectiva, con densidades habitacionales bajas y medias.

Estrategias de ocupación en la ciudad serrana

Se definen cinco estrategias para los modos ocupación serranos en las áreas urbanas: **conservar** áreas de valor natural con impacto muy alto para uso urbano que se ubican en zonas parceladas y no ocupadas para incorporarlas al sistema de espacios verdes naturales; **amortiguar** el borde natural–urbano que presenta un alto impacto de uso urbano y se ubicada en zonas parceladas con ocupación incipiente para configurar fuelles suburbanos dispersos; **consolidar** tejidos barriales existentes en sectores –de ladera, ribera, o piedemonte– aptos para el uso urbano, compactando y completando la trama existente; **densificar** áreas vacantes, en parceladas no ocupadas, con aptitud de soporte natural para uso urbano denso, configurando nuevas centralidades receptoras de la población de áreas de alto impacto ambiental; y **relocalizar** el uso residencial en áreas definidas de riesgo hídrico sobre zonas parceladas y ocupadas, las cuales pueden integrarse al sistema de espacios verdes hídricos lineales de la cuenca.

Las estrategias elaboradas proponen un límite a la apertura de suelo urbano y se refieren a las áreas con loteo urbano y uso residencial, restringiendo el fraccionamiento de nuevas áreas. En este sentido, retomamos el análisis realizado en el capítulo uno, donde demostramos la sobre oferta parcelaria y la capacidad de albergar población en la trama urbana existente.

La estrategia se basa en restringir cambios de usos de suelo que habiliten nuevas áreas urbanas y en repensar modos e intensidades de ocupación en las áreas urbanas existentes para –a partir de diversos instrumentos– consolidar ciertas áreas y desestimar el uso urbano en otras. En el perfil de estudio, supone la protección de las áreas naturales existentes con parcelario rural ubicadas tanto en ladera media–alta como en piedemonte.

Los criterios para definir las áreas de porosidad y de compacidad, se organizan a partir de variables de estudio: modos de ocupación, soporte natural y paisaje. En lo urbano, resulta clave la localización del área, su rol e inserción en el contexto y sus actividades, el nivel de consolidación, la accesibilidad vial, la ampliación o cobertura de transporte público, la dotación o factibilidad de extensión de redes de infraestructura, las posibilidades de tratamiento de efluentes cloacales, la cobertura de equipamientos, y superficies destinadas a espacio público. En relación al soporte natural es clave el impacto para uso urbano determinado por la existencia y el tipo de vegetación nativa– exótica, el tipo de suelo, las pendientes, la permeabilidad, la erosionabilidad, etc.

Consideraciones hacia la gestión de la ciudad serrana compacta y porosa

La posibilidad de direccionar los procesos de crecimiento urbano hacia nuevas configuraciones de mayor equilibrio entre modos de ocupación-soporte natural, con características de compacidad y porosidad, requiere un rol protagónico del municipio, no sólo en lo referido a la normativa urbana y en la coherencia de las diferentes regulaciones sino en la gestión urbana. En este sentido, la posibilidad de materializar las estrategias esbozadas se vincula al desarrollo y resolución de algunos temas centrales:

Infraestructuras básicas

La planificación de la extensión de infraestructuras a corto, medio y largo plazo, ya que el crecimiento urbano está en gran medida direccionado por la provisión de redes de infraestructura. En este sentido, es fundamental la coherencia entre plan urbano, plan de infraestructura e inversión y marco regulatorio -fraccionamientos, usos de suelo, código de arquitectura, áreas naturales protegidas, etc-.

Más allá de las alternativas de gestión y de financiamiento que puedan plantearse -públicas, mixtas, privadas-, el plan debe estar articulado y consensuado con las empresas y cooperativas prestadoras de los diferentes servicios -Cooperativa de agua y servicios públicos Río Ceballos, EPEC, Ecogas, etc-. Las inversiones en infraestructura deben realizarse incorporando estudios de impacto ambiental -como clave para determinar tipos de tendidos y trazados- tendientes a obtener una máxima racionalidad y eficiencia. Las áreas de extensión de infraestructura deben determinarse acorde a las áreas de urbanización prioritarias, previendo la etapabilidad de las obras.

En el caso de la red de agua, por ejemplo, la Secretaría de Recursos Hídricos de la provincia establece cupos de agua -conexiones anuales- para cada localidad de Sierras Chicas. El criterio de distribución de estas conexiones debe estudiarse hacia la consolidación de la ciudad serrana y porosa. Otras estrategias ya implementadas en áreas de reserva, admiten extensiones de redes si las áreas contiguas -más centrales o accesibles- cumplen con ciertos porcentajes de ocupación.

La obra de red de gas -en etapa de troncales y plantas reductoras de presión- es una oportunidad para el crecimiento planificado, al igual que las obras de infraestructura vial que el municipio realiza, por ejemplo, la pavimentación de calles principales. Las mismas posibilitan integración de ciertos sectores con transporte público, como así también la consolidación de ciclovías, y peatonales. En síntesis, cualquier acción u obra que el municipio encare debe intentar la coherencia con la ciudad integrada compacta y porosa.

La gestión del suelo

La preservación de áreas de valor ecológico, paisajístico con fraccionamientos urbanos, y la posibilidad de incorporarlas como áreas de dominio público implican un rol protagónico del estado municipal en la gestión del suelo. La misma, es posible a partir de la actualización de la información catastral municipal respecto a títulos de propiedad y situación tributaria. Este análisis podría constituirse en la base para delinear diversas estrategias sobre loteos urbanos aprobados en la década del cuarenta no consolidados que actualmente se encuentran

en situación impositiva y de tenencia irregular. Estos, en su mayoría, se localizan en zonas de alta fragilidad ambiental (laderas serranas abruptas, subcuencas hídricas, áreas de bosque nativo, entre otras) y/o zonas de riesgo hídrico (escorrentías, áreas de ribera).

La incorporación de instrumentos de gestión del suelo para la conservación de áreas de interés ambiental-social podría incluir:

- Instrumentos de promoción de desarrollo tales como: reajuste de parcelas con unificación de lotes y nueva subdivisión, para rediseñar y optimizar la estructura parcelaria con el fin de preservar zonas naturales; banco de tierras municipal que incorpore al patrimonio público áreas de conservación a partir –por ejemplo– de la prescripción adquisitiva municipal en lotes con deudas impositivas históricas que no registran propietarios activos; ejecución del derecho de preferencia de adquisición de un predio determinado; canje de deudas a contribuyentes con posesiones de grandes “paquetes” de lotes que adeudan impuestos municipales desde la inscripción del fraccionamiento; compensaciones; fideicomisos; expropiaciones de grupos de parcelas en áreas de valor paisajístico ambiental como política municipal; entre otras.
- Instrumentos de redistribución de costos y beneficios como la venta de derecho edificación o suelo creado. Esta herramienta permitiría realizar una transferencia de la edificabilidad desde el área de preservación ecológica hacia un área de promoción de desarrollo urbano apto según usos de suelo y ocupación planificada.
- Instrumentos de financiamiento como fondo municipal específico para parques o reservas, o prestación de servicios ambientales como mecanismo que permite la conservación de las áreas que contribuyen al mantenimiento de la calidad ambiental de la ciudad, remunerando a los propietarios que preservan estas áreas.

Valor del suelo

Los mecanismos del mercado no pueden garantizar el uso sostenible y equitativo del suelo, ni tampoco, un proceso de producción y reproducción de la ciudad en los mismos términos. Como sostiene Reese (2013, p.49), el mercado valoriza el suelo diferencialmente y solo se dirige donde existe demanda solvente, segregando a los sectores sociales en el espacio.

De esta manera, resulta central el rol del estado municipal en los mecanismos de regulación del mercado del suelo hacia la búsqueda de equidad, para la captación y reparto de plusvalías. Entendemos por plusvalía el incremento del valor que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización y que a pesar de ser producidas por el conjunto de la sociedad (comunidad y sector público) son apropiadas en general individualmente.

Según Reese, para la regulación del mercado del suelo es necesaria: la articulación de las políticas de desarrollo urbano con las políticas de tributación de la tierra; la promoción de una nueva visión y legislación urbanística que diferencie el derecho de propiedad del derecho de edificación y comprenda que las plusvalías generadas no pertenecen exclusivamente a los propietarios de la tierra; la creación de mecanismos para la recuperación y distribución de plusvalías que permitan producir tierra urbana equipada para los sectores sociales de menores ingresos y así compensar las desigualdades urbanas.

Bajo la lógica del mercado –oferta y demanda– se argumenta que la ciudad compacta al reducir la cantidad de suelo disponible supone un aumento del valor del suelo y por lo tanto del precio final de la vivienda. Sin embargo, la lógica del bien común sostiene que la ciudad compacta debería disminuir el precio de la vivienda ya que permite reducir el precio del costo de las infraestructuras y de prestación de servicios.

En la estrategia desarrollada, debe ser un objetivo garantizar el derecho de acceso al hábitat, y la vivienda debe cumplir un rol de integración y mixtura social. Un punto de partida, por ejemplo, es la inclusión de porcentajes de vivienda social en las nuevas intervenciones.

La planificación de la ciudad compacta y porosa supone la densificación selectiva de áreas (con modificación y actualización de normativas vigentes), mixtura y complejidad funcional (nuevas centralidades), inversión en obras públicas de infraestructura y equipamientos, y mejora de la calidad urbana, paisajística y ambiental, lo cual implica un aumento del precio inicial del suelo. Asimismo, cada una de las estrategias propuestas (conservar, amortiguar, compactar, densificar, relocalizar) supone la distribución de costos y beneficios, y valorizaciones diferenciales del suelo, por lo que se requiere intervención estatal en el mercado del suelo.

Lo serrano y lo metropolitano

La consideración de la dinámica urbana de las localidades de Sierras Chicas en conjunto con la metropolitana resulta clave en el estudio de los procesos de crecimiento urbano. En primer lugar, cabe destacar que el proceso de metropolización iniciado en la década del ochenta y noventa, implicó fuertes migraciones poblacionales desde la capital cordobesa, hacia las ciudades serranas del eje noroeste las cuales fueron receptoras de la actividad residencial promoviendo un proceso de conurbación. Desde esta escala de abordaje, la localidad de estudio –y otras ciudades del corredor– presentan características de ciudad dormitorio implicando traslado diario hacia la capital a lugares de trabajo, equipamientos educativos, comerciales, recreativos, etc. En este sentido, la modificación de políticas de suelo y vivienda en la ciudad de Córdoba, con intervención estatal en la regulación en el mercado de suelos podría revertir o disminuir la intensidad de las migraciones desde la capital hacia las localidades serranas y modificar las tendencias de crecimiento en este eje metropolitano.

En segundo lugar, la localidad se estructura a partir de redes de intercambio con las ciudades de Sierras Chicas, donde el territorio serrano se presenta como un espacio de construcción de identidad, con modos de producción y consumo alternativos, que promueven el trabajo artesanal y artístico, las redes culturales, las practicas educativas no formales, la defensa del medioambiente, la soberanía alimentaria, las redes de comercio justo, etc.

Es necesario comprender la coexistencia de estos “modelos” –que en muchos casos se presentan en tensión– hacia una planificación que contemple las diferentes escalas, la diversidad de roles y la mixtura de usos. Resulta equilibrado que la actividad residencial conviva con oportunidades laborales, productivas, educativas, recreativas y culturales, comerciales, promoviendo la complementariedad entre las localidades de Sierras chicas para la disminución de la dependencia con la capital.

En el modelo de desarrollo territorial, es clave la consideración del rol económico actual y potencial de las diferentes localidades serranas en la promoción de políticas –alternativas a la inmobiliaria– que dinamicen otras actividades productivas, laborales, de servicios en este valle serrano. En términos generales, esta estrategia debe incorporar la idea de trabajo conjunto entre localidades que poseen las mismas problemáticas para “ligar” propuestas de solución desde la mirada local.

La participación de los actores sociales e institucionales

La posibilidad de concretar acciones y estrategias acordes a la ciudad serrana compacta y porosa supone la implementación de políticas públicas participativas sostenidas en el tiempo por el gobierno municipal. De esta manera, es clave el liderazgo estatal en la construcción de agendas locales consensuadas con diferentes actores: organizaciones de la sociedad (centros vecinales, organizaciones de base, culturales, ambientales, ong's), instituciones (cooperativas de servicios, espacios educativos, etc.), grupos desarrollistas, actores técnicos-profesionales y referentes locales.

Seguramente la idea de ciudad compacta y porosa resultará polémica para nuevos y antiguos habitantes que ven a la vivienda individual –en lote propio– como única alternativa asociada a un modo de vida en mayor contacto con la naturaleza y el paisaje. La construcción de diferentes instrumentos para la comunicación de información académica con los actores sociales y ciudadanos es prioritaria, otorgando la posibilidad de reconocer y cuantificar los problemas físicos, sociales, ambientales y económicos de los modos actuales de crecimiento. Es clave la evaluación conjunta de los riesgos que implica la continuidad de este modelo de ocupación para: promover otras alternativas de solución, tomar decisiones a partir del conocimiento y la información, y dar lugar a nuevos imaginarios sociales y urbanos.

Referencias bibliográficas

Barbeito, O., Ambrosino, S., & Quintana Salvat, F. (2009). Carta Geológica y Geomorfológica como Base para la Evaluación, Mitigación de Riesgos y la Planificación Territorial. Instituto Nacional del Agua. Centro de la Región Semiárida.

Deón, J. (2015). Aportes para el entendimiento de las inundaciones recientes en Sierras Chicas. Sierras Chicas entre baja disponibilidad de agua y crecidas de arroyos. Recorte del trabajo de investigación: Conflictos por el agua y el uso del suelo en las Sierras Chicas. El caso de la cuenca del río Chavascate. 2014.

Foglia, María Elena et alt. 2000. «Río Ceballos: Lineamientos para un plan estratégico». Municipalidad de Río Ceballos.

Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, M. T. (2013). Evaluación de impacto ambiental. Madrid: Mundi-Prensa.

Mcharg, I. L. (2000). Proyectar con la naturaleza. Barcelona: G. Gili.

Muñoz, F. (2011). «Quatre estratègies d' intervenció a la urbanització de baixa densitat». En Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió. Barcelona: Diputació de Barcelona

Reese, E. (2013). «El proyecto urbano como herramienta. San Fernando, Buenos Aires». En Dilemas y Recursos de proyectos inclusivos en Pequeñas Ciudades. Córdoba: Facultad de Arquitectura. UNC.

Rueda, S. (1997). «La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa». En Biblioteca ciudades para un futuro sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>.

Secchi, B. y Viganó, P. (2011). La ville poreuse, un projet pour le Grand Paris. Ginebra: MétisPresses

Ordenanzas

Ley Provincial de Loteos 4146. (1949). Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. Octubre 1949. Córdoba.

Resolución 395-04 Línea de Ribera. (2004). Dirección Provincial de Agua y Saneamiento, Gobierno de la Provincia de Córdoba. Agosto 20004. Córdoba.

Fuentes electrónicas

Viano, L. (2016) "En 2050 solo quedara la mitad de bosque en las sierras chicas". En diario La voz del interior. 04/01/2016. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/en-2050-solo-quedara-la-mitad-de-bosque-en-las-sierras-chicas>

Las Agendas Ambientales Locales como instrumentos tácticos en la gestión local del territorio

REPISO, Luciana Inés

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de Córdoba
luciana.repiso@unc.edu.ar

PALABRAS CLAVES:

agendas locales, gestión ambiental del desarrollo urbano,
actores sociales, ordenamiento territorial

Introducción

La metodología *Agenda Local* surge dentro del campo de la teoría ambiental, en el cual el ambiente es una realidad sistémica entre naturaleza y hábitat construido. Las agendas ambientales, entendidas como un tipo específico de agendas locales basadas en la problemática ambiental y/o temas de interés a abordar, posibilitan incorporar de manera integral problemáticas del hábitat –infraestructura y servicios, equipamientos comunitarios, valores/vulnerabilidad/condicionantes del territorio natural, usos y actividades, espacio público, vivienda, entre otros temas–. Este instrumento constituye un recurso de alto valor para los procesos de gestión local, considerándolo una herramienta que se enfoca en abordar comunitariamente los problemas territoriales reconocidos por la comunidad local y sus actores.

La metodología *Agenda* constituye un instrumento de gestión generado a partir del surgimiento de la Agenda 21 Local (A21L), consagrada como el instrumento preferente de gestión ambiental urbana emanado de Río '92 –*Conferencia Cumbre para la Tierra-Declaración de Río*. Diferentes experiencias de aplicación de este instrumento han sido desarrolladas en distintos contextos, mayoritariamente europeos y asiáticos. En la medida en que se ha ido ampliando el debate de la sostenibilidad del desarrollo y en base a las críticas centrales a este innovador instrumento de sesgo ecológico-ambiental urbano, han surgido diferentes formas y metodologías de incorporar en la gestión local la multidimensión del desarrollo y la implementación de instrumentos con un claro perfil de mediar como parte de un proceso de cambio en la sociedad local.

Los objetivos de esta ponencia son: (1) reflexionar sobre este instrumento de gestión, sus cualidades y su complementariedad y dialéctica con el instrumento “plan”; y (2) exponer un ensayo de proceso agenda de gestión territorial local: *Caso Punilla Sur*.

Aportes de las agendas locales a la gestión urbana territorial

Ante el desafío hacia la sustentabilidad del desarrollo, la teoría y metodología de la Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano proponen estrategias e instrumentos que redefinan políticas urbanas territoriales orientadas a la mitigación y búsqueda de soluciones de problemas urbano-

territoriales que son intrínsecamente ambientales en tanto la concepción integral del territorio urbano en el par sociedad–naturaleza.

Concebir la problemática urbana–territorial como una problemática ambiental implica reconocer déficits entre la naturaleza –primaria y secundaria/artificial– y la sociedad. La problemática ambiental emerge ante la evidencia de situaciones irracionales que manifiestan la reducción de la calidad sustentable del mundo eco y tecno–sistémico en la actualidad y en su desarrollo futuro. El problema ambiental involucra problemas de hábitat humano y del hábitat urbano como ambiente particular, demandando necesariamente una concepción de ordenamiento territorial que incorpore intrínsecamente un enfoque ambiental. En este sentido, se subraya que aun en la actualidad, y en nuestros contextos, el paradigma ambiental no se concibe mimetizado y parte de la noción de ordenamiento territorial, existiendo diversas visiones, enfoques, instrumentos que mencionan diferenciadamente ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental territorial, sea para evidenciar diferencias temáticas o enfatizar el enfoque ambiental del ordenamiento.

Las cualidades de las agendas locales se centran en la participación, la construcción de redes, el desarrollo de capacidades, el aprendizaje social que conforman la base para la resolución colectiva de problemas y con una orientación eminentemente práctica para abordar temas de interés (Blanes, Acebillo Baqué y Calabuig Tormo, 2008). La agenda ambiental es entendida como el acuerdo obtenido entre participantes/actores intervinientes en un proceso de gestión, en relación a la organización de un plan de acción que consiste en modos de alcanzar los objetivos planteados, identificando actores y acciones a implementar, para superar o moderar los problemas ambientales reconocidos (o temáticas clave de desarrollo) y en función de la capacidad de gestión evaluada (Fernández, 2004).

Calabuig Tormo (2008) investiga antecedentes, analiza e identifica algunas componentes principales del proceso y metodología *agenda*:

- Enfoque integrado de las actuaciones: Mayor equilibrio en las dimensiones ecológica, económica y sociopolítica;
- Desarrollo centrado en la persona y su entorno particular: Atención preferencial a las personas, aplicando los criterios que permitan que éstas amplíen sus capacidades para decidir cómo vivir sus vidas;
- Nuevas formas de participación y toma de decisiones: Aumento de la implicación ciudadana desde un sentido de responsabilidad: Subsidiariedad y responsabilidad compartida: Fomento de la co-responsabilidad;
- Transparencia y rendición de cuentas;
- Relaciones de partenariat: Fomento de relaciones de cooperación en condiciones de igualdad;
- Aproximación sistémica y visión holística: Desarrollo de una visión de conjunto integración de todos los factores que afectan a los problemas y a su solución – teoría de ecosistemas aplicada a la ciudad;
- Equidad y justicia intra e intergeneracional: Desarrollo económico equitativo, medioambientalmente firme y socialmente justo;
- Visión a corto y largo plazo: Fomento de visión estratégica compartida y enfoque orientado a la acción;
- Proceso de aprendizaje: Fomento de estilo de aprendizaje continuo de carácter colectivo;
- Voluntad y compromiso político: Acuerdo político e impulso del proceso;
- Planificación y control del proceso: Necesidad de planificación orientada al proceso de desarrollo.

La crítica y planteamiento desde la necesidad de concebir una visión más integral del desarrollo humano sostenible, llevó a demandar a las metodologías de A21L adopten un enfoque de proceso de desarrollo para contribuir en mayor medida a la gobernanza, incorporando los espacios, mecanismos y condiciones que permitan fomentar procesos deliberativos.

La A21L fue concebida y utilizada como un instrumento para afrontar y mitigar determinadas consecuencias negativas del desarrollo, y con el devenir del tiempo mediante necesarias variantes metodológicas se han gestado diversas iniciativas abiertas a promover en mayor medida aspectos intangibles tales como la participación y la valoración del capital social en la construcción colectiva de la ciudad.

Un caso interesante lo constituye la *Agenda 6360*¹ del municipio de General Pico (Pcia. de La Pampa), que en el sitio web institucional expresa de que se trata este instrumento: *“Es una agenda de desarrollo estratégico para General Pico 2030 que hace foco en temas centrales de la dimensión socio económica productiva y urbano ambiental en clave del desarrollo local, la participación ciudadana con perspectiva de género e inclusión social”. Aquí la agenda se conforma como un medio facilitador de un proceso técnico-participativo abierto desarrollado con un equipo local de trabajo con apoyo externo, proceso que busca abordar el perfil socio-económico productivo de la ciudad y la región para la próxima década, y la revisión y modificación del Plan Urbano a la luz de determinadas alertas ambientales y problemáticas relacionadas. En este proceso se utilizan distintas herramientas como el tablero colaborativo, un espacio denominado voces de la agenda con videos de distintos encuentros, la sección para comentarios sobre documentos –estado de situación y escenarios e hipótesis de actuación–. La Agenda 6360 se presenta como “un espacio abierto y colaborativo en el que municipio, instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, se encuentren para co-construir una estrategia de desarrollo consensuada”.*

Asimismo la agenda ambiental al ser visualizada desde una concepción holística y sistémica incorpora temas que pueden ser vistos como propios de agendas urbanas territoriales y que involucran metodologías heredadas de las agendas locales 21. La metodología agenda se enmarca claramente en el paradigma centrado en las personas (Robert Chambers 1996, en Calabuig Tormo 2008) en la cual se destaca el proceso de aprendizaje y la participación, en donde los objetivos evolucionan y cambian durante el proceso, con una lógica iterativa, visión holística y sistémica y en la cual los resultados esperados se centran en el fortalecimiento de las capacidades, de las instituciones, no exclusivamente en cambios físicos y materiales.

Todo proceso agenda involucra la articulación interdisciplinaria y acompañamiento técnico, buscando superar enfoques sectoriales, al incluir una visión integral e interconectada de los problemas.

Las metodologías *agenda* incluyen la participación en todas las etapas del proceso: en el diagnóstico –que puede ser conocido como perfil ambiental–, en el reconocimiento de la Capacidad de Gestión Local para abordar lo emanado del diagnóstico de la situación de partida y los temas de interés, y la propia Agenda de gestión –plan de acción– que se configura como instancia propositiva y proyectiva que vincula directamente “problemas o temas clave/críticos/ de interés” con “acciones” dirigidas hacia las soluciones.

La *fase Agenda en la cual se elabora el plan de acción* es la más significativa en la cual los problemas se transfieren a objetivos –de una “*unidad de disfuncionalidad*” en una “*unidad de solución*” en el marco de una gestión integral y participativa. El objetivo de la agenda es organizar el sistema de objetivos consensuados como estrategia de redefinición de las políticas territoriales en términos de sustentabilidad (Repiso, 2020).

Respecto a la *participación* de actores en procesos de gestión ambiental, tales como la implementación de la A21L, se han observado casos donde la participación presenta una acotada autonomía. El análisis de dichas experiencias resaltan la importancia de promover, en la aplicación de metodologías de gestión participativas, modalidades que faciliten y permitan

¹ <http://agenda6360.com.ar/#paneles>

la aparición de conflictos recurrentes y desigualdades que existen en la sociedad local y no logran evidenciarse en estos procesos. Higuera García (2014, pp.2) expresa al respecto que: *“En todo el proceso la participación ciudadana es el motor de todas las etapas, que no son lineales, sino circulares, con un continuo contraste, evaluación y nuevas propuestas al objeto de mejorar progresivamente aquellos factores que más preocupan a la población local”*.

Se entiende la participación desde la institucionalización de los procesos participativos, no simplemente como un conjunto de eventos participativos.

Existen diversos factores involucrados en los procesos participativos: demanda de tiempo, recursos, compromiso, etc. por parte de participantes del proceso, representatividad en su mayoría por parte de grupos dominantes, decisiones no tan directas para la vida cotidiana o de interés inmediato para los ciudadanos –algo que debe reforzarse en el aprendizaje de construcción colectiva del hábitat–, entre otros.

La metodología Agenda presenta fases o etapas comunes Bustos Flores y Chacón Parra, (2009): compromiso por parte del gobierno municipal para llevar a cabo una agenda (institucionalización, firma), convocatoria ciudadana de difusión e invitación al proceso, elaboración de un diagnóstico del municipio donde se identifiquen los problemas socio-ambientales y sus causas, líderes o facilitadores comunitarios, motivación para la apertura de la expresión de la gente sobre problemas que le aqueja y sus posibles soluciones, aprobación del plan de acción local donde se esbozan los programas, proyectos y acciones a realizar y evaluación de los resultados y seguimiento de todo el proceso mediante comisiones, debates e indicadores.

Articulación agendas locales-territoriales y planes

El estilo de participación y la esfera dominante por parte de la comunidad local se destaca en el instrumento Agenda, ésta con un perfil más táctico en el horizonte de la planificación, revela su carácter proactivo hacia la mitigación de problemas o abordaje de temas de interés de la comunidad local, mientras que el plan que representa una dimensión más estratégica conforma un instrumento del gobierno local hacia un estado de desarrollo deseado. Fernández (2004) presenta una comparación entre las características de los instrumentos Agenda y Plan (Tabla 1), rescatando que pueden utilizarse de manera complementaria al identificar cierta correlación entre el énfasis más táctico de las agendas respecto al mayor carácter estratégico de los planes.

En la diversidad y tipos de planes e instrumentos agenda que existen, se pueden observar que ambos instrumentos pueden presentar características del otro, planes con ciertas cualidades de agenda y agendas que se configuran como planes. Sin embargo, la utilidad de ambos se potencia a partir de su articulación en un proceso de gestión y planificación territorial participativa.

Por otro lado, los planteamientos de la planificación estratégica urbana puede ser entendida tanto desde el enfoque de proyectos como desde el enfoque de procesos de aprendizaje, mientras que el aporte fundamental de la metodología agenda se sustenta en los enfoques de proceso que:

“...enfatan la formulación de políticas como una actividad abierta, flexible, necesariamente adaptada al contexto, abierta al aprendizaje, y donde la participación de la población es un fin en sí mismo por cuanto incrementa su poder. En los enfoques de proceso el acento no está en la ejecución de actividades para conseguir resultados preestablecidos, sino en el acompañamiento de los procesos sociales y políticos para ir configurando condiciones futuras de desarrollo no siempre predecibles con anterioridad. Del mismo modo, el énfasis no está en la participación puntual de expertos (que no se excluye) sino en la participación de los involucrados y los beneficiarios en todo el proceso, como una institución” (Calabuig Tormo 2008, p.204).

Tabla 1. Comparación de cualidades entre los instrumentos Agenda y Plan

INSTRUMENTO CUALIDAD	AGENDA	PLAN
Carácter	Socio-técnico	Tecno-social
Estilo de participación	Hiperparticipativa	Participación dirigida
Roles de actores	Apertura actoral	Hegemonías actorales
Dirección proactiva	Proactividad hacia la mitigación de problemas	Proactividad hacia un estado ideal de desarrollo
Tipo de retroalimentación	Facilidad de retroalimentación	Relativa inercia respecto de ajustes a cambios de Escenario
Esfera dominante de Desarrollo	Comunidad local	Gobierno local
Horizonte de aplicación	Táctico	Estratégico
Relación con los sistemas de servicios ambientales urbanos	Satisfacción de demandas sociales de servicios de <i>umbral</i> y <i>techo</i> (nivel y calidad de vida)	Previsión y programación de los sistemas de servicios ambientales urbanos. Promoción y/o generación-producción, control.

Fuente: Fernández, 2004, p. 144.

Agenda ambiental territorial de Punilla Sur

A través del caso “Punilla Sur, microrregión de cinco localidades al sur de Villa Carlos Paz, cuenca baja del Río San Antonio, Córdoba-Argentina”, se ilustra sintéticamente la aplicación de un proceso de gestión territorial basado en la formulación de una agenda ambiental. En función de un continuo proceso de crecimiento dado en la región sin una valoración ambiental de los componentes naturales-culturales, se evidencian problemas ambientales ecológicos, socio-económicos y político-institucionales, tales como la pérdida de calidad ambiental y del hábitat. Mediante el ensayo de un proceso de gestión que incorpora el instrumento agenda, se posibilitó la formulación de acciones a escala micro-regional y de lineamientos micro-regionales y locales para la planificación y ordenamiento del territorio.

Partiendo de una amplia caracterización de la problemática ambiental del caso -cuestiones críticas de irrationalidades territoriales-, se construye la simulación de un *Perfil Ambiental*, como soporte de diagnóstico de la “realidad” y en relación a los actores sociales involucrados en ella, incorporando la percepción social del ambiente.

Se identifican problemas en las esferas de sostenibilidad política, social, económica, ecológica. Complementariamente se analiza la *Capacidad de Gestión Local* mediante distintos componentes para comprender el cómo afrontar los problemas identificados, y finalmente, se proponen acciones orientadoras que articulan la problemática constituyendo la *Agenda Ambiental* (Preliminar en tanto simulación de un proceso real) y se plantean lineamientos para la planificación territorial física microrregional-local (Fig. 1).

Figura 1. Proceso Metodológico para el Desarrollo Territorial en Punilla Sur



Fuente: Repiso, 2020, p. 68.

A partir de una caracterización cuali-cuantitativa de cada problema se identifica el grado de importancia del problema que puede dar curso a una priorización/ranking, se evalúan impactos (críticos C, moderados M, leves L y no ponderables NP) y relaciones entre problemas según causa-efecto entre ellos, y se realiza una ponderación final como síntesis, identificando si hubo consenso relativo (CR), absoluto (CA) o situación de conflicto (S/C).

Tabla 2. Perfil Ambiental de Punilla Sur – Sustentabilidad Política

Nº	PROBLEMAS AMBIENTALES	IMPACTO ECOLÓGICO		IMPACTO ECONÓMICO		IMPACTO POLÍTICO		IMPACTO SOCIAL		RELACIONES SINÉRGICAS		PONDERAC. FINAL	
		CUANTI	CUALIT	CUANTI	CUALIT	CUANTI	CUALIT	CUANTI	CUALIT	CAUSA	EFEECTO	VAL	CONS.
1	Inadecuados modos de desarrollo urbano territorial	C	C	NP	C	C	M	C	M	4-11	2-3-6-7-8-10-12-13-14-15-16-17-18-19	C	CR
2	Escasez temporal (estacionaria) de agua por un manejo inadecuado del recurso	C	C	NP	C	NP	C	C	NP	1-4-11	12	C	S/C
3	Manejo inadecuado de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU)	C	C	M	M	M	L	M	M	1-4-11	16-18-19-20-(*)	M	CR
4	Escasa integración y coordinación entre comunas (fraccionamiento político jurisdiccional) y otros niveles estatales	C	C	M	M	L	L	M	C	11 - (*)	1-2-3-14-16-18-19	M	CR
5	Escasa articulación y coordinación entre el sector público y privado	C	C	C	C	C	M	C	M	11	8-9-10-13-16-18	C	S/C

Fuente: Repiso, 2020, p. 159.

En una profundización en el reconocimiento de problemas ambientales mediante la verificación de microproblemas y macroproblemas, de la importancia de la sistematicidad de los problemas, pueden evidenciarse ciertas lógicas de relaciones entre problemas en función de causas/efectos entre los mismos: problema causa y problema efecto (Fig.2).

Para ilustrar uno de los problemas principales de la microrregión –*inadecuados modos de desarrollo urbano territorial*– enmarcado en la dimensión política de la sustentabilidad, evidencia

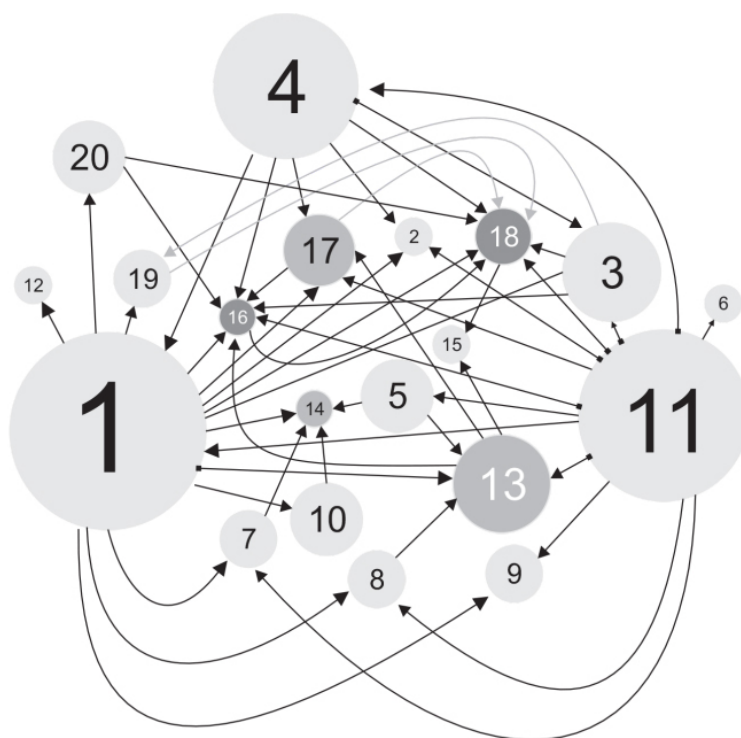
que la política urbana territorial ha generado en Punilla Sur graves impactos en los sistemas ambientales –naturales y sociales–.

Los frecuentes reclamos por una planificación territorial por parte de distintas organizaciones y asociaciones manifiestan no sólo la necesidad concreta de esta demanda sino también la necesidad de participar en el abordaje de la misma. Un ejemplo concreto lo conforman proyectos de gran impacto e inviables ante leyes ambientales provinciales, como lo fue el proyecto *El Gran Dorado* localizado en la localidad de San Antonio de Arrendondo en una zona incluida en áreas protegidas, y que sin la denuncia y el proceso judicial llevado a cabo por parte de la ONG ADARSA posiblemente ese gran proyecto hubiese seguido su curso.

Algunos planteos y propuestas han intentado integrar las comunas de la cuenca del Río San Antonio: convenios comunales, ente intercomunal, etc. a los fines de abordar el desarrollo de la microrregión y la problemática común, pero ninguno prosperó como ente de gestión común. La falta de integración entre las comunas complica el abordaje del desarrollo a nivel microrregional. Una opción válida y más integral es enmarcar la planificación y ordenamiento a partir del enfoque de Gestión Integral de Cuenca.

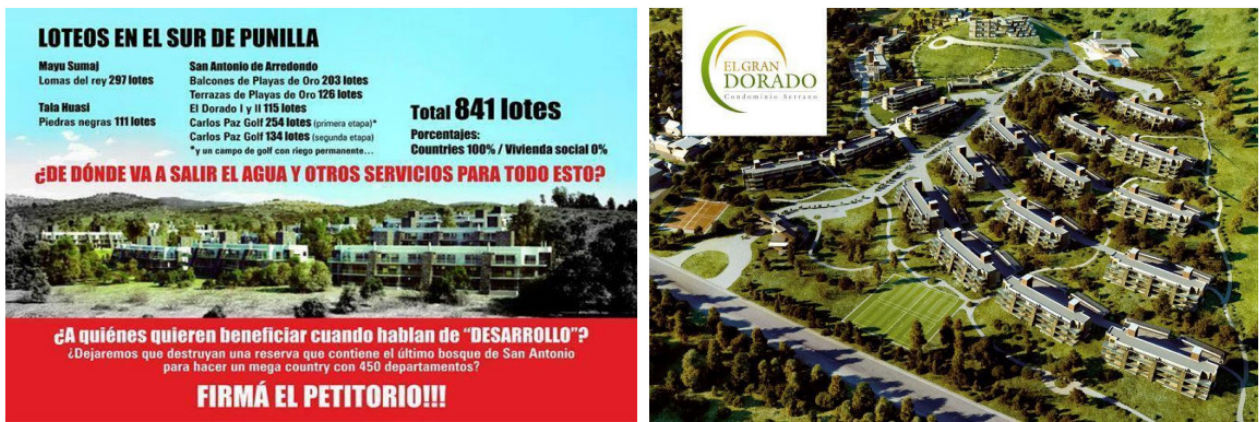
Respecto a la escala local del problema, los cinco gobiernos locales deberían incorporar condicionantes y posibilitantes naturales en sus normativas urbanas para un desarrollo urbano y territorial responsable y a futuro.

Figura 2. Red de Problemas Ambientales Territoriales



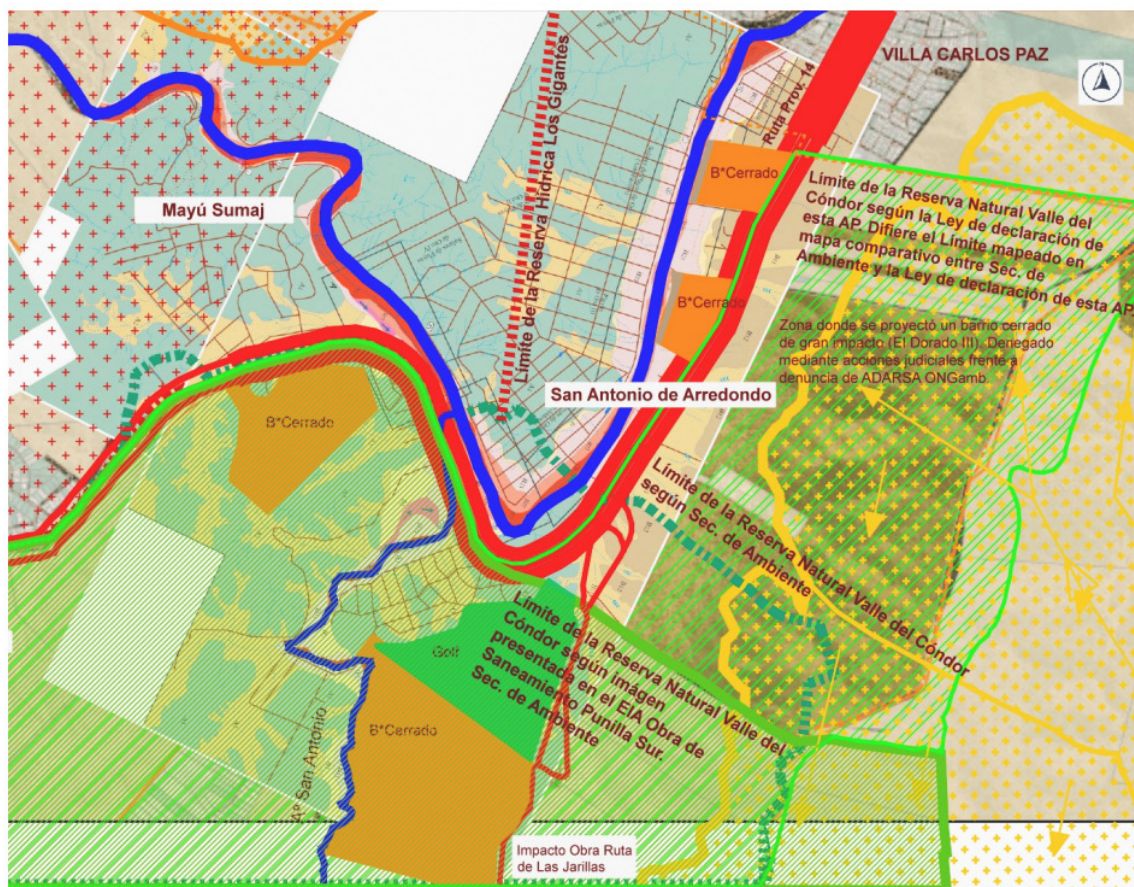
Fuente: Repiso, 2020, p. 156.

Figura 3. Imágenes sobre inadecuados modos de desarrollo urbano territorial



Fuente: Repiso, 2020.

Figura 4. Mapeo Problema ambiental (territorial) de Punilla Sur



Fuente: Repiso, 2020, p.112.

Las actividades realizadas en la elaboración de la Agenda Ambiental de Punilla Sur, se concentró en la identificación de los ejes clave de intervención-gestión, el planteo de objetivos estratégicos de sustentabilidad integradores -Objetivos Macro/Generales y Objetivos específicos-, la construcción de la *Matriz Agenda Ambiental* por cada objetivo macro y específico (Tabla 3 y Tabla 4), y la formulación de Lineamientos microrregionales para el desarrollo turístico sustentable. Haciendo foco en el Pilar SUSTENTABILIDAD NATURAL (ECO-TECNOLÓGICA) se formulan pautas y criterios de intervención para la planificación física del territorio turístico de la microrregión.

Respecto a lineamientos para la planificación territorial se formularon, entre otros: (1) el necesario control del crecimiento urbano y formulación de normativas urbanas que promuevan la compactación urbana, según (1a) el estudio y análisis de vocaciones/potencialidades y restricciones/limitantes del ambiente natural y leyes de protección ambiental y de ordenamiento territorial vigentes, (1b) la capacidad y planificación de cobertura de servicios públicos, (1c) una estructuración urbana integrada; (2) creación de áreas de reserva municipal/comunal en cada localidad estableciendo y bajando a la escala local la normativa provincial existente; (3) estructuración física-territorial en base a mixtura de usos y mayor cohesión social; (4) un Proyecto de Espacio Público integrador para Punilla Sur -el río, con mínimas intervenciones y de alto poder convocante-, desarrollo de ejes, nodos y zonas estructurantes (institucionales y de usos mixtos), etc.

Tabla 3. Matriz Agenda Ambiental de Punilla Sur (Objetivo Específico 1.1)

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		OBJETIVOS DE DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE (OSD/SGD)	ARTICULACIÓN DE PROBLEMAS	ACTORES INVOLUCRADOS	ACTORES LÍDERES	ALIANZA ENTRE ACTORES
MACRO / GENERALES	ESPECÍFICOS					
1 Planificar, ordenar y gestionar el territorio de la microrregión en función de las condicionantes y posibilitantes del ambiente serrano, orientando el futuro del crecimiento urbano -poblacional y edilicio-, la consideración de espacios específicos para el uso turístico, las necesidades de servicios, infraestructura y equipamiento y la valoración de la calidad paisajística; enmarcando el trabajo en la Gestión a nivel de cuenca y promoviendo la conservación del ambiente.	1.1 Elaborar lineamientos regionales sobre ordenamiento urbano territorial sustentable, que sienten las bases para planes locales y planes del espacio microrregional en base a la gestión de la cuenca.	      	1-2-3-4-5-6-7-10-12-14-16-17-18-19-20	Gobierno de la provincia de Cba., mediante el Ministerio de Agua, Ambiente, y Servicios Públicos - CONSEJO DE DESARROLLO SUSTENTABLE (CDS) y CONSEJO DE GESTIÓN INTEGRAL DE CUENCAS (CGIC) de la Secretaría de Recursos hídricos conformado por distintas áreas de la pcia. -Secretaría de Ambiente, ACT S.E.M., Legisladora Departamental, IDECOR, otros / MESA Regional PCIA.-MUNICIPIOS / Comunidad Regional Punilla / Comunas y Municipios de la micro-región / OBC-ONG's socio-culturales y ambientales (PUEBLO GRANDE, ADARSA, ECOSISTEMAS ARGENTINOS, CON LOS	MESA Regional PCIA.- MUNICIPIOS / Comisión Intercomunal Punilla Sur -las 5 localidades de la microrregión- / Consejo Urbano Ambiental Punilla Sur / Comité de Cuenca Río San Antonio	1- Comunas y Municipios de las 5 localidades de la micro-región para la conformación de una Comisión o Ente Intercomunal Punilla Sur 2- Gobierno de la provincia de Cba. con la Comisión o Ente Intercomunal Punilla Sur 3- Comisión o Ente Intercomunal Punilla Sur con OBC's-ONG's socio-culturales y ambientales 4- Comisión Intercomunal Punilla

Fuente: Repiso, 2020, p.186.

Tabla 4. Matriz Agenda Ambiental de Punilla Sur (OE 1.1) – Acciones

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS -2 por cada Macro Objetivo-	ACCIONES	VIABILIDAD DE IMPLEMENTACIÓN	PLAZOS	ESCALAS
1.1 Elaborar lineamientos regionales sobre ordenamiento urbano territorial sustentable, que sienten las bases para planes locales y planes del espacio microrregional.	+ Desarrollo de un plan de ordenamiento urbano territorial ambiental para Punilla Sur , actualizando estudios y antecedentes previos, formulando lineamientos guía para el accionar microrregional y local , delimitando el crecimiento urbano e integrando áreas fragmentadas socio-espacialmente. La Ley de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo y las áreas naturales protegidas como insumos base de los Planes –regional y locales-. + Plan, Programas, Proyectos Paisajísticos Ambientales, basados en un sistema de espacios públicos micro-regionales y corredores verdes y de biodiversidad. Ej: Proyecto integrador de Puesta en valor del río: limpieza de costas, reforestación de ribera, acceso público al río, adecuación para uso social y turístico, grupo de voluntarios para su guarda y mantenimiento, etc.	MEDIA -Baja para un Plan integral y Alta para formulación de lineamientos-	LARGO PLAZO (Plan) CORTO y MEDIANO PLAZO (Lineamientos, Programas, Proyectos)	Pluri-jurisdiccional / Inter-gubernamental / Pluri-sectorial
1.2 Promover mejoras en la gobernanza de la micro-región en la	+ Creación de un Ente o Comisión Intercomunal de Punilla Sur (CIPS) para el desarrollo urbano territorial y turístico, con mecanismos de participación inter-actoral y articulación	ALTA -en la medida que exista un agente facilitador, que	MEDIANO PLAZO	Pluri-jurisdiccional // Pluri-sectorial

Fuente: Repiso, 2020, p.196.

Reflexiones. Desafíos de las agendas locales

En relación al caso presentado se rescata que el análisis de los actores sociales y de la capacidad de gestión realizados aportaron información relevante para el planteo de estrategias de gestión. La incorporación de la percepción y valoración social del ambiente posibilitó conocer la imagen que los actores tienen del territorio local y de su problemática ambiental, enriqueciendo el proceso de gestión ambiental.

Respecto a la metodologías agenda se subraya su importancia y gran aporte para abordar la complejidad y la incertidumbre desde un enfoque de procesos, resultando ser una herramienta prometedora en tanto operativiza cuestiones latentes que los propios actores territoriales ponen de manifiesto al inicio del proceso y que actualizan y retroalimentan de manera dinámica. La inclusión de temas tan diversos surgidos desde la propia realidad territorial (inserción de nuevos barrios, problemática de barrios existentes, problemas ambientales urbanos, etc.) y la flexibilidad para su abordaje en el proceso agenda es otro de los aspectos valorables de este instrumento.

En función del estudio de experiencias de agendas locales se identificaron algunos obstáculos y aspectos claves tales como: la institucionalización del proceso por parte del gobierno local, la articulación entre distintos niveles y ámbitos de gobierno en esa institucionalización, la necesaria integración de las agendas en el sistema municipal y no funcionando de manera paralela al mismo, la falta de financiamiento para su implementación y continuidad institucionalizada, el bajo interés de la comunidad en general evidenciando la participación de grupos dominantes y relegando ciertos grupos habitualmente excluidos (jóvenes, minorías étnicas, etc.), ausencia de empoderamiento, débil tradición participativa y limitada tradición de responsabilidad colectiva, vulnerabilidad política ante el temor a la democracia participativa, aplicación no obligatoria y continua del proceso, entre otros temas.

Referencias bibliográficas

Blanes, J., Acebillo Baqué M., Calabuig Tormo C. (2008) LA AGENDA 21 LOCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA LOCAL. Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética. Departamento de Proyectos de Ingeniería. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance_Investigacion_21.pdf

Bustos Flores, C.; Chacón Parra, G. B. (2009) El desarrollo sostenible y la agenda 21 Telos, vol. 11, núm. 2, pp. 164–181 Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín Maracaibo, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99312517003>

Calabuig Tormo (2008) AGENDA 21 LOCAL Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: BASES PARA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO. Tesis Doctoral, UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA Departamento Proyectos de Ingeniería. Disponible en: <http://www.upv.es/upl/U0566491.pdf>

Fernández R., (2004). Documento del Módulo I Teoría y Metodología de la Gestión Ambiental Urbana. Seminario Políticas Urbanas, Ambiente y Sustentabilidad. Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano (MGADU), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD), Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Selección, revisión y adaptación de un estudio del mismo autor: La Naturaleza de la Metrópoli, Ed. FADU-UBA, Bs.As. 1999.

Higuera García, Esther. (2014). LAS AGENDAS LOCALES 21 DESDE LA PLANIFICACIÓN URBANA. pp. 0–26. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/260350986_LAS_AGENDAS_LOCALES_21_DESDE_LA_PLANIFICACION_URBANA

Repiso, L. (2020). "GESTIÓN SUSTENTABLE DEL TERRITORIO TURÍSTICO. Estrategias de Gestión Ambiental orientadas al Desarrollo Turístico Sustentable". Tesis de Maestría GADU –Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano–, FAUD-UNC.

La teoría de los umbrales y los indicadores de sostenibilidad: herramientas prioritarias de planificación en un contexto de colapso ecológico

FALIVENE, Graciela Mónica

Cátedra de Planificación urbanística, FAU-UCU

gracielaFalivene@gmail.com

ARREJORÍA, Guillermo Enrique

Cátedra de Planificación urbanística, FAU-UCU

guillejoria@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Colapso ecológico- Indicadores de sostenibilidad- teoría de los umbrales

Resumen

La gravedad del colapso ecológico en el que estamos inmersos y del cual la pandemia es un emergente (Svampa & Viale, 2020) nos lleva a replantear la relación de las ciudades con el medio natural en el que se han asentado. La Argentina debe realizar el máximo esfuerzo por alcanzar en el más breve plazo el 100% de cobertura de agua segura y aumentar significativamente el saneamiento urbano, incluyendo el tratamiento previo a la descarga en los cuerpos receptores (Higa y otros/as, 2019). En este contexto los procesos de planificación deben utilizar herramientas teóricas y metodológicas que permitan equilibrar nuestro uso del recurso hídrico, la forma en que nos relacionamos con el ciclo del agua y a la vez que generar una calidad de vida que garantice el pleno goce de los derechos económicos y sociales a la totalidad de la población. La ponencia propone desde un enfoque de urbanismo ecosistémico revisar a la teoría de los umbrales (Malitz, 1973, 1976; Biermann, 2004) como herramienta útil para no traspasar los límites metabólicos naturales. El sistema de indicadores y condicionantes del urbanismo ecosistémico que enmarca el proceso de planificación que proponemos se articula en ocho grupos o ámbitos: 1. Ocupación del suelo, 2. Espacio público y Habitabilidad, 3. Movilidad y Servicios, 4. Complejidad urbana, 5. Espacios verdes y Biodiversidad, 6. Metabolismo urbano, 7. Cohesión social y 8. Gestión y gobernanza; que su vez se agrupan en cinco ejes que son los definidores del modelo de ciudad: compacidad (1, 2 y 3); complejidad (4 y 5); eficiencia (6), cohesión social (7) y gestión y gobernanza (8). (Rueda, 2008) Abordaremos los indicadores de eficiencia metabólica cruzados con el uso de la teoría de los umbrales y lo ilustraremos con el ejemplo de la relación entre contaminación hídrica versus inversión para el tratamiento de los efluentes.

Se trata aquí de detectar los obstáculos a la expansión de la estructura urbana que se presentarán en un momento dado de su desarrollo debido a los límites en la capacidad de las plantas de tratamiento. El umbral sustentable representa una intervención en el momento adecuado de desempeño positivo del servicio metabólico. Se intenta realizar un ejercicio teórico que permita establecer con un margen de seguridad adecuado el momento en que debería iniciarse la

inversión para no contaminar el curso al hacerlo cuando el rendimiento de la planta sigue siendo positivo. La sustentabilidad urbana buscará controlar el desempeño positivo de los servicios metabólicos. En el desarrollo del ejercicio se demostrará que el umbral sostenible representa una herramienta para ayudar a los/las decisoras a definir el momento en el cual planificar las inversiones para no impactar en el ambiente y en caso de no poder hacerlo mantener los límites poblacionales sin aprobar nuevas obras que impliquen el incremento de los vuelcos. Revertir las prácticas por las cuales la infraestructura siguen a la demanda por una en la que la infraestructura es condición para el crecimiento poblacional y la inclusión de nuevas actividades.

Los indicadores de sostenibilidad urbana

El incremento en el potente y lesivo accionar de la especie humana sobre el planeta marca desde lo que fue la Revolución Industrial una nueva era geológica: el Antropoceno, instalándose entonces la idea que hemos traspuesto un umbral peligroso que se manifiesta en el calentamiento global y sus consecuencias. Estos grandes cambios antropogénicos están ligados a la dinámica capitalista de acumulación y a modelos de desarrollo dominantes evidenciados en la insostenibilidad ambiental de los territorios. Esta situación pone en peligro no solo la vida humana sino también la de las todas las especies en su conjunto. (Svampa & Viale, 2020)

El deterioro en la calidad del agua va en aumento y con ello las amenazas para la salud humana, el ambiente y el desarrollo sostenible de las ciudades. Se estima que un 80% de las aguas residuales industriales y municipales son liberadas sin tratamiento previo, mientras las escorrentías cargadas de nutrientes que llegan a los arroyos afectan también al agua subterránea, transformándose así, en uno de los desafíos más importantes relacionados con la calidad del agua en todo el mundo. Los principales tipos de ecosistemas tanto terrestres como costeros influyen en la disponibilidad de agua lo que implica la imperiosa necesidad de planificar el territorio de modo de conservar o restaurar los ecosistemas para hacer frente a la crisis global. (ONU, 2018)

Lo que proponemos es la utilización de un conjunto de indicadores que condicionen la planificación del territorio basado en los conceptos del urbanismo ecosistémico, que agrupamos en cinco ejes:

1. El eje de la compacidad, que incluye la ocupación del suelo, el espacio público y su habitabilidad y la movilidad y servicios.
2. El eje de la complejidad, que incluye la complejidad urbana, los espacios verdes y la biodiversidad.
3. El eje de la eficiencia energética.
4. El eje de la cohesión social.
5. El eje de la gestión y gobernanza.

Nosotros haremos foco en el presente trabajo en el eje de la eficiencia energética que es el ámbito del metabolismo urbano donde habremos de conseguir que las intervenciones urbanas se aproximen a la autosuficiencia energética combinando la captación de energía solar y geotérmica, generando energía a través de los flujos de materia orgánica, almacenando energía, incorporando sistemas pasivos en la construcción y ahorrando energía con luminarias, electrodomésticos de alta eficiencia, etc. y con respecto al recurso hídrico respetando su ciclo.

Se requiere propender a la autogeneración energética de las viviendas a fin de reducir la dependencia energética tradicional con el uso de energías renovables y establecer un diseño arquitectónico que contemple la óptima utilización de los materiales de construcción y su orientación para reducir los consumos de iluminación y climatización.

Cuidar al máximo que se cumpla con la ventilación cruzada, el aislamiento térmico con materiales de la zona (reduciendo la necesidad de transporte de largas distancias), el uso de colores claros

en fachadas, el uso adecuado del arbolado urbano, así como paredes y techos verdes, agua caliente con colectores solares, uso de grifería con reductores de presión, etc.

La necesidad de integrar el agua en los procesos de planeamiento, ordenamiento y desarrollo urbanos data de los años 90 bajo el concepto de “Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible” a fin de paliar los problemas generados por el sellado del suelo y por el avance de las urbanizaciones sobre las llanuras de inundación de ríos, arroyos y cañadas, como también por un crecimiento de las urbanizaciones por encima de las necesidades propias del crecimiento demográfico. (Rodríguez Rojas, 2020)

Propender a la autosuficiencia hídrica mediante el sistema medido de agua potable y la reutilización de aguas grises, tanto en el aspecto individual como en el público, para tareas que no requieren la utilización de agua potable como la limpieza de patios o aceras y el riego, para lo cual se ha de cuantificar el consumo total de un umbral de consumo no controlado mediante procedimientos estadísticos para luego proceder a establecer políticas de ahorro para alcanzar un consumo óptimo.

En la provincia de Entre Ríos la media anual de precipitaciones oscila entre los 1000 y 1200 mm anuales lo que representa una fuente importante de provisión de agua para riego. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define este método como: “todo tipo de esfuerzo técnico, simple o complejo, surgido de la iniciativa de los agricultores o desarrollado científicamente, para aumentar la cantidad de agua de lluvia que se almacena en el suelo o en estructuras construidas, de tal manera que pueda ser utilizada posteriormente”, existiendo varios procedimientos, aunque el principal es el Sistema de Captación de Agua Pluvial en Techos (SCAPT), la cual es recolectada, conducida y almacenada en depósitos para su posterior uso. (Galli, 2017)

La pandemia del Covid 19 ha puesto de manifiesto las largas distancias a los centros de abastecimiento de frutas y verduras, los cinturones frutihortícolas periurbanos han ido desapareciendo por el avance de las urbanizaciones tanto abiertas como cerradas. Se ha instalado el debate sobre la inclusión de la agricultura urbana como una industria que produzca, procese y comercialice alimentos para la satisfacción de las necesidades alimenticias en el mayor porcentaje posible, evitando los costos energéticos de la deslocalización.

La consideración metabólica implica, asimismo la adopción de mecanismos de reducción, reutilización y reciclado de los residuos sólidos domiciliarios para minimizar su producción y establecer un sistema de recogida en puntos estratégicos con el fin de limitar el gasto energético de su traslado y gestión final. Esto requiere contemplar los espacios de clasificación y de procesamiento de compost en la vivienda o el barrio con la finalidad de quitar de los circuitos de recogida los compostables, en el contexto de una estrategia urbana de generación de compost para uso de la comunidad o el estado municipal en huertos urbanos que se han de establecer como política pública de autoabastecimiento de frutas y verduras orgánicas.

La generación de residuos producidos por la construcción y/o demolición representan grandes volúmenes de material inerte que requieren políticas para su reutilización o minimización, mediante políticas que incentiven su reducción de manera tal de no colapsar los espacios de disposición final, lo cual puede realizarse mediante una gestión concertada a partir de la solicitud de permiso de obra, estableciendo un porcentaje de uso de estos materiales en las obras privadas y como condicionante en las licitaciones de las obras de carácter público.

Asimismo, es primordial el establecimiento de puntos limpios de materiales reutilizables o peligrosos, que no pertenecen al ciclo de recolección regular (electrónica, pilas y baterías, muebles, patógenos, aceites, etc.) con programas para su deposición final o reutilización a distancias mínimas de sus generadores.

Diseñar una ciudad de distancias cortas con servicios básicos accesibles tanto en lo espacial como en lo económico para todos los ciudadanos/as e inclusivos socialmente para con los sectores más vulnerables deben ser estructurantes al momento de encarar la planificación y ordenamiento urbanos. La accesibilidad a pie, la dotación de servicios básicos y de acceso al empleo, las alternativas públicas de ocio y el esparcimiento son factores los factores clave.

Para ello los conceptos de compacidad y complejidad no sólo de funciones sino de grupos sociales y diversidades orientan la estructuración del espacio en las ciudades, incentivando la justicia social en la distribución de los recursos espaciales (Soja,2014). La compacidad como la relación entre el volumen construido y el espacio público de permanencia es crucial porque afecta tanto el confort urbano como la posibilidad de convivencia generadora de cohesión social. A esto debemos sumar la complejidad establecida en medida de la diversidad de actividades cuantificada en la existencia de unidades productivas empresariales, micro empresariales o cuentapropistas que concretan en un ámbito territorial la multifuncionalidad y el requisito de cercanía para el ahorro energético.

Acerca de la capacidad de carga y las densidades Montejano (2017) plantea que no es suficiente apuntar a modelos o herramientas que podrían colaborar a una “densidad inteligente”, sino reflexionar de manera crítica la aportación de los procesos de densificación en el contexto de la llamada sustentabilidad urbana, ya que existen documentos que mencionan la necesidad de contar con instrumentos / modelos / herramientas que permiten determinar la capacidad de carga urbana, y esbozar la utilización de instrumentos de planeación y gestión de plusvalías del suelo como el impuesto a predios ociosos, impuestos por captura de plusvalías, contribución por densificación, polígonos de actuación, transferencia de potencial, etc. para lograr lo que ellos denominan una “densificación inteligente”, pero no nos dan pistas sobre modelos empíricos o teóricos como la teoría de umbrales desarrollada en Polonia hacia 1962 por Malisz (1972) que permitan determinar dichos límites.

La teoría de los umbrales y su importancia en la construcción de escenarios de planificación en momentos de crisis ambiental e hídrica

En los procesos de planificación se suele estimar la población futura por su tasa de crecimiento vegetativo y los procesos migratorios positivos y/o negativos a partir de los escenarios socioeconómicos y ambientales que impulsen las dinámicas localizacionales de actividades y personas. Para poder estimar necesidades de inversión y /o fijación de las capacidades constructivas para albergar a la población es útil hacer uso del “análisis por umbrales” para la evaluación de las limitaciones y necesidades infraestructurales. Este método, fue aplicado a niveles subregionales por la Universidad de Edimburgo (Malisz, 1973), y revisitado en las últimas décadas por Bierman, (2004) para el análisis de redes, por Hussam, (2021) para la restauración y conservación de centros históricos y por Alshimari(2016) aplicada productos urbanos.

En este caso proponemos el análisis por umbrales porque nos interesamos en las limitaciones físicas y metabólicas que debe afrontar la ciudad en proceso de expansión territorial y/o densificación, debido al impacto de los modelos vigentes sobre el uso del suelo, las tecnología de los sistemas infraestructurales y las necesidades de renovación que presentan partes estructurantes de la ciudad referidas a los sistemas de saneamiento (redes, estaciones de bombeo y plantas de tratamiento de efluentes) (Malisz 1973:52)

Todas estas limitaciones son susceptibles de ser expresadas en función de una cierta capacidad

que no debe superarse si los habitantes han de quedar adecuadamente servidos para no impactar negativamente en las aguas superficiales y subterráneas que ya se encuentran en situación crítica en un gran porcentaje de nuestros centros urbanos (Higa y otros/as, 2019). En nuestro caso, referido a la ciudad de Gualeguaychú, debe generarse la infraestructura necesaria para servir los déficits actuales, proponer una infraestructura con un horizonte de crecimiento y, superado el déficit debería tenerse siempre en cuenta el análisis de umbrales para que no vuelva a generarse el impacto ambiental que se sufre actualmente y que pone en crisis no sólo el abastecimiento seguro de agua sino la actividad turística generadora de ingresos. Esta capacidad nueva sólo podrá conseguirse gracias a inversiones especiales de compleja financiación.

Los niveles de densidad establecidos en los planes y códigos urbanísticos se convierten en el número de personas adicionales, lo que a su vez se traduce en demanda de capacidad de infraestructura. Las capacidades de diseño de instalaciones y redes de infraestructura existentes se comparan con la utilización actual de la infraestructura para cuantificar la situación de la capacidad de las instalaciones. La comparación de la demanda de capacidad con la oferta de capacidad determina si se requerirá o no infraestructura adicional. Si se requiere infraestructura, se calcula la inversión de infraestructura requerida. Los costos relativos resultantes se mapean e incorporan en un modelo más amplio de evaluación de instrumentos de recuperación de plusvalías para poder afrontar su actualización.

El modelo se contextualiza como un sistema de apoyo a la ordenación y/o desarrollo del territorio que da soporte a un problema de planificación específico en este caso el saneamiento y preservación de la calidad de las aguas, tema crítico en los municipios turísticos cuyo más importante recurso es el del turismo de playa. Este enfoque permite con un fuerte componente espacial, incorporar una evaluación multicriterio y un modelo de costos mapeado también en Gis.

Proceso de análisis de los umbrales

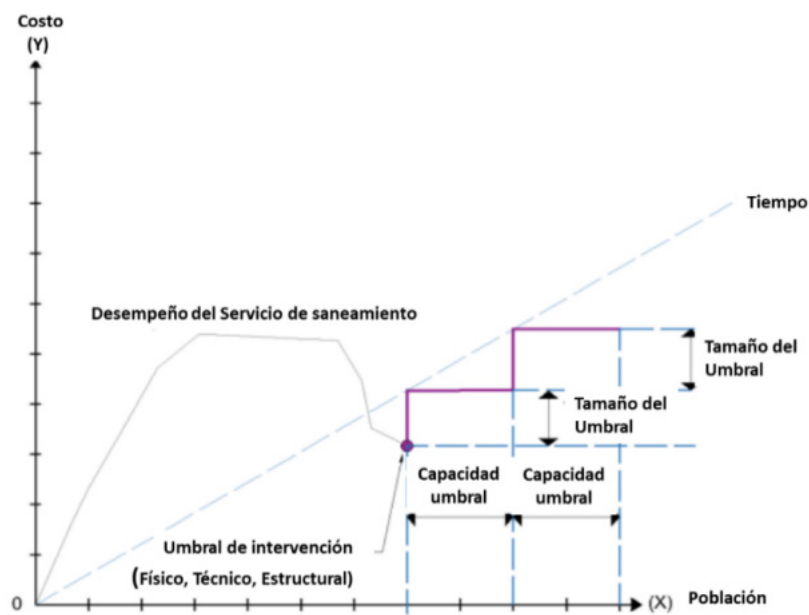
Las Naciones Unidas 1977 y el Departamento de Desarrollo de Escocia 1973, han introducido directrices detalladas para realizar el análisis de umbral. El proceso genérico seguido por ambos antecedentes es similar, el primer umbral incluye todas las áreas desarrolladas y las áreas que no implican un costo de umbral. Por lo tanto, se asume que no hay ningún costo asociado con un mayor desarrollo dentro de dichos sectores de la ciudad. Suscribir este supuesto refuerza la esencia misma del estudio, que es identificar factores adecuados en términos de acceso, proximidad, oportunidad y capacidad para mantener un funcionamiento óptimo con las densidades y ampliaciones previstas. Es dentro de los límites de la ciudad desarrollada que estos factores a menudo alcanzan su valor de idoneidad más alto, con terrenos baldíos o urbanizables disponibles y con las directivas políticas para densificar y compactar. Los diferenciales de costos para el desarrollo dentro de los límites de la ciudad desarrollada deben incorporarse en la evaluación general de las políticas de desarrollo territorial urbano.

Además de especificar claramente los cálculos de costos reales necesarios para determinar los costos de umbral directos, la metodología propone un modelo de costo potencial de infraestructura de saneamiento que se basa en el cálculo de costos en el sentido de que se utiliza el costo unitario de infraestructura, ya sea la longitud de la red o una instalación en particular de manera estimada y modular, solo como costo base en condiciones ideales. Este costo base luego se ajusta dependiendo de las condiciones no ideales que influyen en el costo de instalación. Según el modelo de costo potencial (Bierman 2004), propone para la infraestructura de saneamiento la utilización de mapas de curvas de niveles de costos basados en SIG que, además de proporcionar un medio visual y claro de mostrar los resultados, permite que la información se incorpore en el proceso de evaluación multicriterio de la idoneidad de la

tierra basado en SIG para establecer capacidades del suelo desarrollado o a desarrollar.

En síntesis, en el marco de la “Teoría del Umbral” (Malisz 1969) el Umbral es el límite entre dos estados de desempeño urbano como (mayor – menor, bueno – malo, mejor – peor). Entonces, siempre se requiere una intervención física, técnica o estructural que implican costos para elevar el nivel de desempeño al aceptable. (Figura 1)

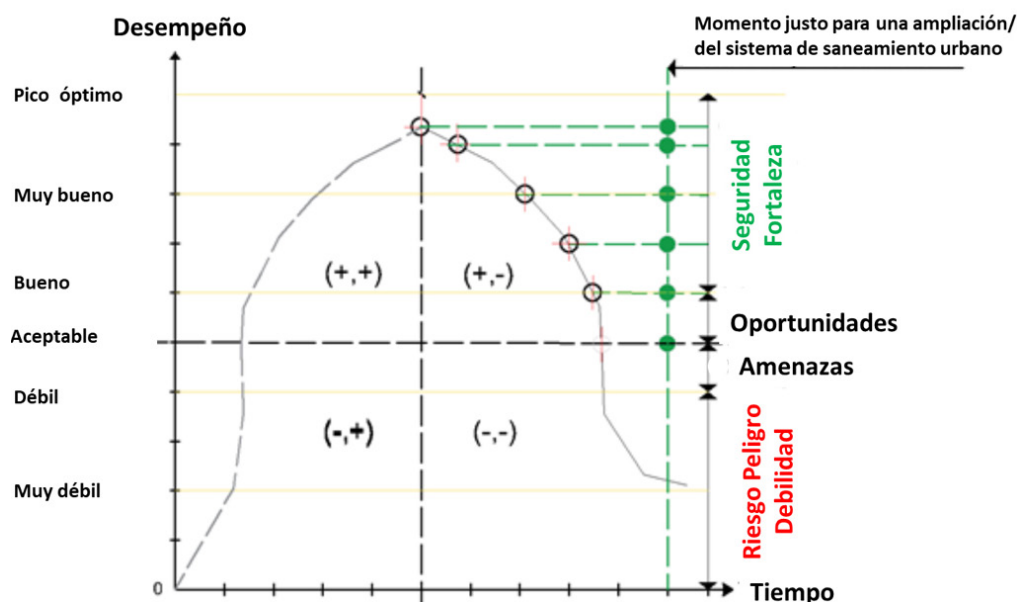
Figura 1. Teoría del Umbral



Fuente: Malisz 1969.

La sustentabilidad urbana busca controlar el desempeño positivo de los productos del entorno construido (edificios, espacios, sistemas o infraestructura). Los puntos sobre la curva permiten evaluar el momento justo específico del umbral de Sustentabilidad urbana. (Figura 2)

Figura 2. La sustentabilidad urbana



Fuente: Adaptado de Hussam 2021

La definición procedimental del Umbral de Sostenibilidad Urbana es encontrar la definición del grado en que la intervención se vuelve positiva para asegurar la sostenibilidad. Esto se hace a través de la calidad del servicio garantizada por este umbral, para lo que se identifica el punto o momento positivo para el rendimiento de la infraestructura, dado que hay un momento de ajuste y puesta en régimen, preservando el momento positivo durante el mayor lapso de tiempo, y su mejora sostenible mediante intervenciones que reduzcan costos de inversiones futuras..." (Hussam, Sabeeh, & Haitham, 2020)

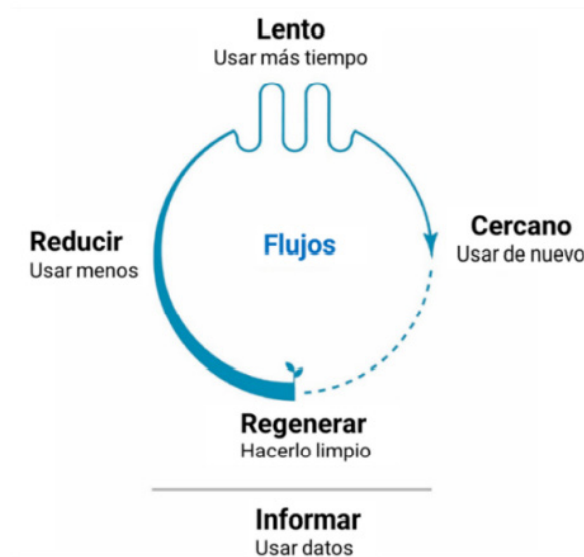
Existen tres tipos de umbrales urbanos (físicos, técnicos y estructurales), por lo tanto, la función básica de las aplicaciones de esta teoría que es elevar el nivel de desempeño del sistema de saneamiento urbano a un nivel aceptable mediante el mantenimiento, renovación y /o ampliación. Proponemos la generación de un gráfico que permita la evaluación estratégica del momento en el cual afrontar la inversión de umbral,

Según el gráfico que proponemos (Figura 2), el momento adecuado de la inversión de umbral para la infraestructura de saneamiento urbano es aquel donde el rendimiento es bueno y el costo para ponerlo a punto es aceptable (Malisz 1969). La definición procedimental de Umbral de Sostenibilidad Urbana es la medida en que la intervención se vuelve positiva para asegurar la sostenibilidad.

Su objetivo es apuntalar, sostener y tener el mejor desempeño positivo en el mejor momento posible para mantener la infraestructura de saneamiento en marcha. La importancia de construir controles y leyes que tengan en cuenta la sostenibilidad a largo plazo de las infraestructuras de saneamiento es crucial para los residentes y desarrolladores. Si las restricciones de densidad y altura son irrelevantes, ¿por qué existe una política? ¿Por qué hay comités, consultas, audiencias, negociaciones, informes, si no hay un principio o código que valga la pena defender, porque no se considera el impacto de esos indicadores urbanísticos sobre los que se discute en la función de sostenibilidad?

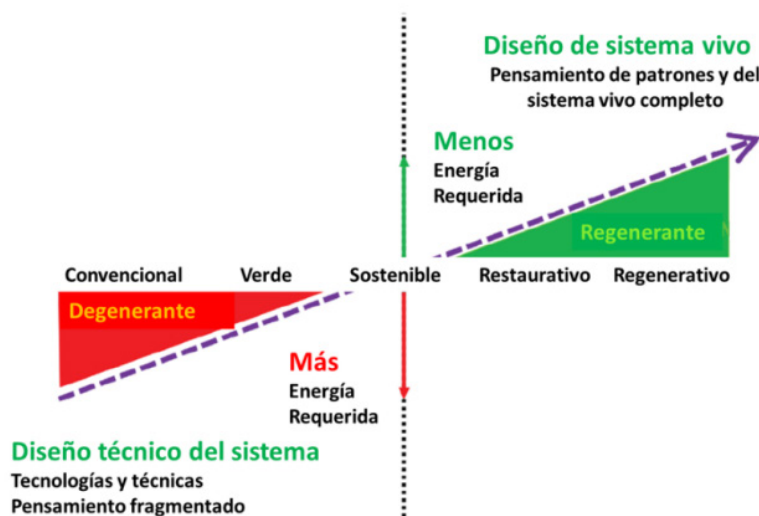
La cuestión aquí no es sobre el método de desarrollo y modernización, sino sobre la forma de tratar los flujos urbanos en un momento de crisis ambiental en el cual se debe detener la contaminación y comenzar a recomponer la calidad de las fuentes de agua de nuestras ciudades (Figura 3 y 4) en los cuales se puede apreciar que ya no es posible desatender los flujos metabólicos y las claves conceptuales del manejo de los mismos a partir de considerar el sistema vivo donde no sólo debemos apuntar al logro del umbral de sostenibilidad sino apuntar a la restauración y regeneración de las fuentes dañadas.

Figura 3. Flujos



Fuente: Traducido por los autores de: Konietzko, Jan(2020) A Tool to Analyze, Ideate and Develop Circular Innovation.

Figura 4. De un sistema conducido tecnológicamente a un sistema vivo



Fuente: Traducido por los autores de Roggema, R. (2020: 8)

El umbral sustentable representa una intervención en el momento adecuado de desempeño positivo del producto en el tiempo para que sea un momento estable en el mayor tiempo posible, se intenta estabilizar el rendimiento positivo, en lugar de utilizarlo en los momentos de rendimiento débil (Malisz, 1973). A través de la figura 2, este umbral representa una relación entre dos variables; el primero es el eje vertical que representa el nivel de desempeño de las infraestructuras urbanas, el segundo es el eje horizontal, que representa el tiempo (Alshimari & Al-Said, 2016). También a través de la Figura 1 encontramos que hay una línea mediana horizontal que representa el nivel de desempeño aceptable, y una línea mediana vertical que representa la línea límite entre el desarrollo y el declive, por lo que el análisis se realiza en cuatro cuadrantes.

Aplicación de la teoría de los umbrales y la función de sostenibilidad al Caso Gualeguaychú en el contexto del Programa de Saneamiento Integral de las Ciudades Ribereñas del Río Uruguay – RG-L1131. Introducción (UEP,2019)

El río Uruguay es un curso de agua internacional cuya cuenca hidrográfica forma parte de los territorios de Argentina, Brasil y Uruguay, abarcando un área total de aproximadamente 339.000 km², donde un tramo de 495 km de su curso define el límite entre Argentina y Uruguay.

Los países vienen desarrollando estrategias de integración regional, a través de organismos binacionales y trinacionales de gestión de cuenca para tratar las principales problemáticas asociadas al agua, desde una perspectiva social, ambiental y económica de integración. En este sentido, el tramo del río Uruguay que comparten Argentina y Uruguay se encuentra bajo la administración conjunta de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), creada por el Estatuto del Río Uruguay, con el propósito de contar con un mecanismo idóneo para el aprovechamiento óptimo y racional del río.

En el marco del Estatuto, fue identificada la necesidad de llevar adelante la implementación de un Plan de Saneamiento del Río Uruguay, que contribuya a mitigar los impactos ambientales negativos que generan las ciudades ribereñas por la falta o el deficiente servicio de cloaca y tratamiento de sus aguas residuales. En este sentido, la Republica de Uruguay ha venido avanzado en esa línea, mientras que, del lado argentino, los avances iniciales se han desarrollado por iniciativa de la Provincia de Entre Ríos, que con el apoyo técnico de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG) y los municipios de Concordia, Gualeguaychú, Concepción del Uruguay, Colón y San José, se encuentran elaborando proyectos de saneamiento en cada una de dichas ciudades.

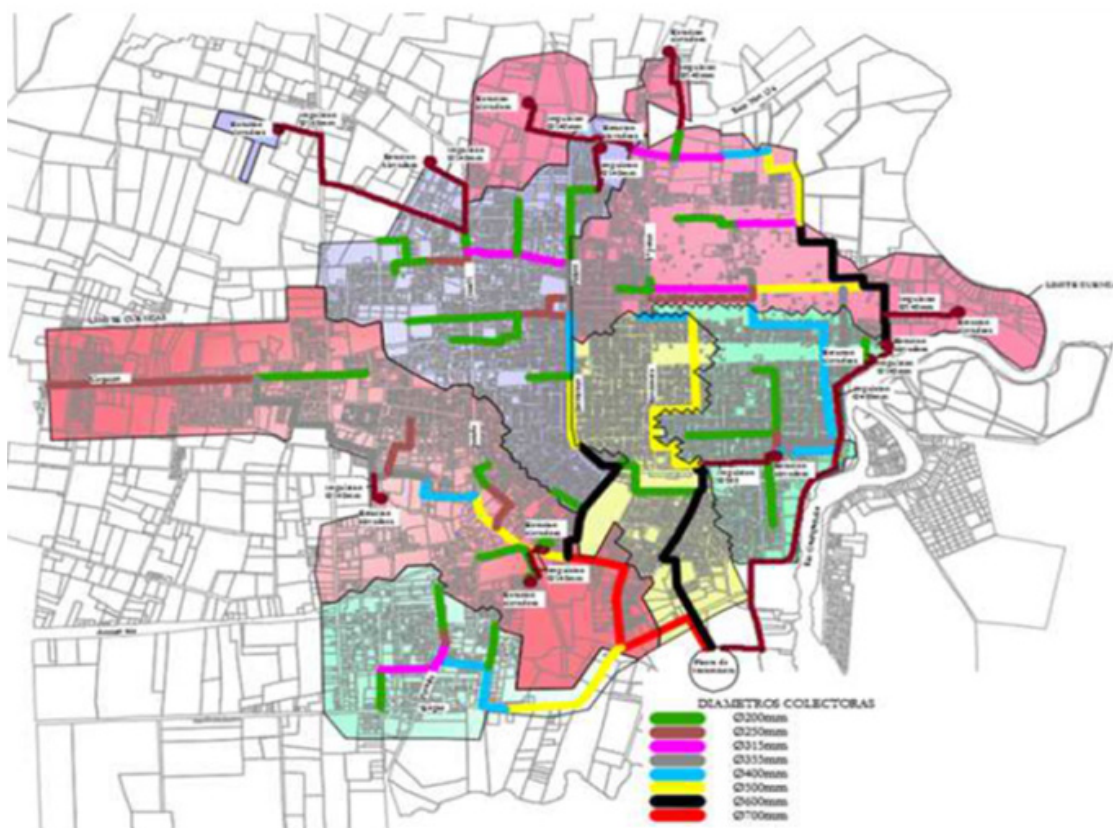
Según datos basados en el Censo 2010, el 84,4% de los habitantes del país tienen acceso a agua por red pública y el 58,4% a cloacas. Para la provincia de Entre Ríos, la cobertura de agua por red a nivel urbano es del 90%, mientras que la de cloaca es de 69,8%. Estos valores se encuentran por encima del promedio nacional, debido a un aumento en las inversiones en agua y saneamiento ocurrida durante los últimos años. Sin embargo, ese crecimiento no ha sido acompañado a igual ritmo por la expansión de los sistemas de tratamiento de las aguas residuales. Esta situación genera vuelcos al Río Uruguay y sus afluentes sin ningún tipo de tratamiento, o con un tratamiento deficiente.

Este Programa busca, por un lado, financiar intervenciones que incrementen la capacidad de

los sistemas de recolección y conducción de efluentes cloacales, y por otro, financiar plantas de tratamiento y disposición final de efluentes cloacales.

Actualmente la ciudad de Gualeguaychú cuenta con un 90% de su población en situación de "servida" en relación a las redes cloacales domiciliarias. La cuenca se divide en sub cuencas que son drenadas por diferentes colectores cloacales (de pendiente sur este) para descargar en una única planta de tratamiento. No obstante, existen zonas con redes incompletas que requieren nuevas estaciones elevadoras y obras complementarias, que han de permitir, sumadas a las 14 estaciones ya instaladas, ampliar el radio de servicio y optimizar el sistema actual. (Mapa 1)

Mapa 1. Red colectora cloacal Gualeguaychú.



Fuente: UEP (2021:144)

Más del 50% del radio servido y con mayor densidad poblacional es captado por una estación elevadora ubicada en cercanías de un Centro de Salud y por la obsolescencia de la misma los vecinos padecen los olores por el derrame de líquidos cloacales, además de la presencia de insectos y roedores por problemas en la limpieza de las rejillas y mantenimiento de las bombas por el personal de vigilancia.

Los parámetros de los efluentes que ingresan a la planta, medidos en DBO, son superiores a los previstos oportunamente y con una tendencia en crecimiento, producto de las particularidades y dinámicas de la ciudad, a lo que se suma el mayor caudal. Desde su puesta en servicio la población ha crecido de 60.000 a 90.000 habitantes lo que la ha llevado a un punto crítico de

funcionamiento, el tiempo de permanencia de los líquidos se ha reducido de los 5 días iniciales a 2,8 días, quedando por debajo de los valores mínimos de permanencia recomendados por el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSa). Como hemos visto en el marco de la Teoría de los Umbrales ya se encuentra en una zona de la curva de desempeño de “declinación de la calidad del servicio”. (ver figuras 1 y 2).

Debido a la antigüedad de la planta y las exigencias a la que se haya sometida hay sectores que presentan un alto grado de deterioro, tanto en lo edilicio, como en lo que respecta a la seguridad y equipos de bombeo o de aireación mecánica entre otros.

La planta tampoco posee un equipo propio de mantenimiento, por lo que depende de otras áreas municipales para su conservación y mantenimiento lo que implica la pérdida de tiempo para la realización de las tareas y el logro de un buen funcionamiento (3 a 5 días).

El proyecto original definió un tiempo de permanencia al inicio de operación de la Planta de 5 días (57.750 habitantes servidos y un caudal medio diario de 13.282,50 m³/día), previendo que al cabo de 10 años de operación se reduciría a casi 4 días (81.500 habitantes servidos, y un caudal medio diario de 17.115 m³/día). En la actualidad (año 2020) se registra un caudal medio diario de 24.000 m³/día por lo que se requiere ampliar la Planta de tratamiento con una previsión de 20 años más de funcionamiento. El proyecto original preveía la ampliación mediante la construcción de una nueva serie de laguna aireada y laguna de sedimentación en paralelo a las existentes y con idénticas condiciones de funcionamiento, dimensiones y equipamiento a las primeras. Esta tercer (3er.) serie de lagunas representa un aumento del 50% de la capacidad de tratamiento de efluentes respecto de la capacidad que dispone actualmente con las dos series de lagunas.

Por otra parte, los efluentes de tipo cloacal del Parque Industrial Gualeguaychú (PIG) son tratados en una Planta de Barros Activados sobre la cual la Municipalidad de Gualeguaychú delega su operación y mantenimiento en la Administración del Parque Industrial. Hace unos años la descarga del efluente tratado se realizaba en una cañada que descargaba finalmente en el río Gualeguaychú a través del arroyo Gualeyán, aguas arriba de la ciudad. Debido que esta descarga se producía en inmediaciones de la Toma de agua cruda de Obras Sanitarias de la ciudad, se concretó recientemente una obra de conducción que permite la descarga final en un punto ubicado sobre el río Gualeguaychú, pero aguas abajo de la ciudad y mediante un emisario subfluvial. La Presente licitación considera la descarga final de la PTAR de la ciudad de forma directa en el río Gualeguaychú mediante un emisario subfluvial que se ubicará paralelo al de la Planta del PIG.

Podemos observar en las siguientes figuras cuales son las condiciones de servicio en relación con el tiempo y la población.

Figura 5. Tiempo previsto para la puesta a pleno. (etapa 3 de la figura)

ETAPAS		INICIO	PLAZOS				
			de OBRA		de Ejec. CONTRATO		
1 DISEÑO		Acta de inicio	27 M	3 M		27 M	39 Meses
2 CONSTRUCCIÓN Y RECEPCIÓN PROVISORIA de OBRAS	Red Colectoras Cloacales y Estaciones Elevadoras	Aprobación del		12 M	24 M		
	P.T.A.R Y Emisarios	DISEÑO (dentro de los 30 días)					
3 PERÍODO de RESPONSABILIDAD por DEFECTOS	Red Colectoras Cloacales Y Estaciones Elevadoras	RECEPCIÓN	3 Meses	Período de Observación		12 Meses	
	P.T.A.R Y Emisarios	PROVISORIA	9 Meses	Periodo de Asistencia Técnica (desde R.P. hasta R. Definitiva)			

Fuente: UEP (2021:142)

Como vemos este período de 12 meses corresponde al arranque de la figura 2, este monitoreo y puesta en servicio óptimo de la planta es esencial en la aplicación de la teoría de los umbrales a la vez que debe monitorearse estrictamente la evolución poblacional así como su distribución en la planta urbana de acuerdo a la capacidad del sistema como ya hemos explicado cada vez que se definas o revisen normas de ocupación o intensidad de usos de las parcelas para que no vuelva a ocurrir el colapso operativo que se ha mostrado en el diagnóstico ya descripto. Es esencial la definición y estricto seguimiento del Umbral de sostenibilidad para que el desempeño del sistema de saneamiento no vuelva a colapsar en ningunos de sus componentes estructurales, para lo que se requiere que los responsables de la planificación y desarrollo territorial tengan en cuenta estrictamente los parámetros que se establezcan y los volúmenes poblacionales de diseño (figura 6) antes de permitir mayores intensidades de uso o ampliaciones de la planta urbana.

Figura 5. Tiempo previsto para la puesta a pleno. (etapa 3 de la figura)

	n _j	Año	Poblacion total	Caudal medio consumo de agua (Qm)			C = Coef.de vuelco	K $K = 1 + \frac{14}{4 + p^{0.5}}$ Coef. de pico Harmon	Q _{PICO} cloacal = C x K x Qm m3 / seg	Q bombeo 1,1 = fact. de bombeo 1,1 x Q _{PICO} m3 / seg
				m3 / día	m3 / hora	m3 / seg				
	0	2.010	108.051	27013	1126	0,31	0,8	1,97	0,49	0,54
	1	2.011	109.428	27357	1140	0,32	0,8	1,97	0,50	0,55
	2	2.012	110.822	27706	1154	0,32	0,8	1,96	0,50	0,55
	3	2.013	112.234	28059	1169	0,32	0,8	1,96	0,51	0,56
	4	2.014	113.664	28416	1184	0,33	0,8	1,95	0,51	0,57
	5	2.015	115.113	28778	1199	0,33	0,8	1,95	0,52	0,57
	6	2.016	116.580	29145	1214	0,34	0,8	1,95	0,53	0,58
	7	2.017	118.065	29516	1230	0,34	0,8	1,94	0,53	0,58
	8	2.018	119.570	29892	1246	0,35	0,8	1,94	0,54	0,59
	9	2.019	121.093	30273	1261	0,35	0,8	1,93	0,54	0,60
inicio	10	2.020	122.636	30659	1277	0,35	0,8	1,93	0,55	0,60
	11	2.021	124.199	31050	1294	0,36	0,8	1,92	0,55	0,61
	12	2.022	125.781	31445	1310	0,36	0,8	1,92	0,56	0,61
	13	2.023	127.384	31846	1327	0,37	0,8	1,92	0,56	0,62
	14	2.024	129.007	32252	1344	0,37	0,8	1,91	0,57	0,63
	15	2.025	130.651	32663	1361	0,38	0,8	1,91	0,58	0,63
	16	2.026	132.316	33079	1378	0,38	0,8	1,90	0,58	0,64
	17	2.027	134.002	33501	1396	0,39	0,8	1,90	0,59	0,65
	18	2.028	135.710	33927	1414	0,39	0,8	1,89	0,60	0,65
	19	2.029	137.439	34360	1432	0,40	0,8	1,89	0,60	0,66
10 años	20	2.030	139.190	34798	1450	0,40	0,8	1,89	0,61	0,67
	21	2.031	140.964	35241	1468	0,41	0,8	1,88	0,61	0,68
	22	2.032	142.760	35690	1487	0,41	0,8	1,88	0,62	0,68
	23	2.033	144.579	36145	1506	0,42	0,8	1,87	0,63	0,69
	24	2.034	146.422	36605	1525	0,42	0,8	1,87	0,63	0,70
	25	2.035	148.287	37072	1545	0,43	0,8	1,87	0,64	0,70
	26	2.036	150.177	37544	1564	0,43	0,8	1,86	0,65	0,71
	27	2.037	152.091	38023	1584	0,44	0,8	1,86	0,65	0,72
	28	2.038	154.029	38507	1604	0,45	0,8	1,85	0,66	0,73
	29	2.039	155.991	38998	1625	0,45	0,8	1,85	0,67	0,73
20 años	30	2.040	157.979	39495	1646	0,46	0,8	1,84	0,67	0,74

Fuente: UEP (2021:142)

Bibliografía

Alshimari, H., & Al-Said, A. (2016). The Valuable Age of the Urban Products. American Research Institute for Policy Development.

Biermann. (2003). An Infrastructure Potential Cost Model for Integrated Land Use and Infrastructure Planning. Disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-24795-1_25

Biermann, S. (2004). Bulk Engineering Services: Costs and Densities en Jenks. Disponible en: http://istoecidade.weebly.com/uploads/3/0/2/0/3020261/compact_cities.pdf

Galli, J. (2017). Sistema de cosecha y distribucion de agua de lluvia en invernaderos. Disponible en: INTA PRO HUERTA: https://inta.gob.ar/sites/default/files/20190215_-_sistema_de_cosecha_y_distribucion_de_agua_de_lluvia_en_invernaderos_final_2_0.pdf

Higa, Lentini, Regueira, Tobias, & Lopardo. (2019). Sobre el tema de calidad de agua en las Americas. Riesgos y oportunidades. Mexico: UNESCO. Disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-24795-1_25

Hussam, Sabeeh, & Haitham. (2020). The Threshold of Urban Sustainability within the Traditional Cities: Traditional Alnajaf city as a case study. IOP Conference Series: Materials Science and Engineering.

Konietzko, Bocken, & Hultink. (2020). A Tool to Analyze, Ideate and Develop Circular. Disponible en: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/1/417>

Malisz. (1969). Implication of threshold Theory for Urban and Regional. journal of the Town planning institute.

Malisz. (1973). En El problema del tamaño óptimo de los asentamientos (págs. pag47-55). Revista Arquitectura N° 179.

Montejano, J. (2017). El principio de la densificación como argumento central de la sustentabilidad urbana. Una revisión crítica. Disponible en: <https://centrogeo.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1012/260>

Rodriguez Rojas, M. (2015). Diseño urbano sensible al agua. Obtenido de Guía nueva cultura del agua. Disponible en: <https://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/el-agua-en-el-medio-urbano/dise-no-urbano-sensible-al-agua>

Roggeman, & Boogaard. (2020). When entering the third decade of the 21st century, what spatial transformations do we need? Disponible en: https://research.hanze.nl/ws/portafiles/portal/35004135/HUAS_Spatial_Transformations_2020_

Rueda, S. (2008). Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla. Barcelona: Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

Soja, E. (2014). En busca de la justicia espacial. Valencia: Tirant lo Blanch.

Svampa, M., & Viale, E. (2020). El colapso ecológico ya llegó. CABA: Siglo veintiuno.

UN. (2016). Agua limpia y saneamiento: porque es importante, difusión del objetivo 6. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/6Spanish_Why_it_Matters.pdf

Unidad ejecutora provincial. (s.f.). Obtenido de Programa de Saneamiento Integral de las Ciudades de la cuenca del río Uruguay. Disponible en: <https://www.entrerios.gov.ar/uep/index.php?codigo=103>

Unidad ejecutora provincial. (2019). Obtenido de Programa de Saneamiento integral de las ciudades ribereñas del río Uruguay. Disponible en: https://www.entrerios.gov.ar/minplan/bid/Programa_de_Sa_neamiento_Integral_de_Ciudades_Riberenas_del_Rio_Uruguay_-_RG-L1131/RG-L1131%20-%20MGAS_20190527.pdf

Unidad ejecutora provincial. (2021). Obtenido de Optimización y ampliación planta depuradora de efluentes cloacales domiciliarios y ampliación de red cloacal. Disponible en: https://www.entrerios.gov.ar/minplan/lic/files/UEP/lpn_uep_psicru_2021-01/lpn_uep_psicru_2021-01_pliego.pdf



Ponencias MESA 1C

Densificación y acceso a la vivienda y el espacio público en barrios pericentrales ¿Oportunidades para la renovación urbana sin gentrificación? Experiencias en Pueblo Alberdi, Córdoba

CRUZ, Facundo

Instituto de Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba / CONICET

facundocruzgustavino@gmail.com

RICCI, Carolina Paula

Instituto de Estudios en Comunicación, Expresión y Tecnología / CONICET –
Depto. Geografía / Facultad de Filosofía y Humanidades / Universidad Nacional de Córdoba

carolina.ricci@unc.edu.ar

PALABRAS CLAVES:

política urbana, gestión del suelo, organizaciones sociales, Alberdi.

Introducción

En la siguiente ponencia, nos proponemos reflexionar sobre los procesos de urbanización y gestión del suelo en los barrios que componen la Red Pueblo Alberdi.

Este trabajo, producto de la preocupación e interés intelectual y del trabajo sostenido con las organizaciones que componen dicha Red, busca presentarse como documento de debate por un lado, sobre las experiencias que se llevan a cabo en estos territorios y, por el otro, sobre los horizontes de acciones y las posibles estrategias a desarrollar.

El trabajo se compone de tres apartados. En primer lugar, presentamos los procesos históricos de urbanización de barrio Alberdi, barrio principal de defensa y acción de la Red. En segundo lugar, presentamos el origen, fundamentos y objetivos de la Red Pueblo Alberdi, a la vez, intentamos mostrar la relevancia de la participación de las organizaciones sociales en la producción de la ciudad, la lucha por su acceso y la definición e implementación de las políticas urbanas. En tercer lugar, avanzamos sobre la vinculación del estado municipal con la Red Pueblo Alberdi bajo la conformación de una mesa de concertación, prestando atención a las demandas de la organización y las tensiones resultantes entre la política públicas y las preocupaciones vecinales. En este contexto, reflexionamos sobre la posibilidad de una política de gestión del suelo innovadora en la ciudad de Córdoba que se articule con las intervenciones que se están realizando en el sector. Para concluir, dejamos explicitada una breve reflexión sobre lo que venimos observando del proceso de diálogo entre actores comunitarios y actores públicos en la definición de la política pública y la gestión del suelo y la posibilidad de la producción de una ciudad más inclusiva.

La urbanización en el neoliberalismo: Extensión urbana y densificación con exclusión

La globalización, como nuevo orden mundial, ha sido asociada al acelerado proceso de movilidad de las personas y el mercado financiero, la desregulación de las economías nacionales, el debilitamiento de los Estados nacionales, la difusión de estructuras informáticas y de la comunicación, la supuesta homogeneización cultural, y la constante compresión del espacio sobre el tiempo (Harvey, 2004). Los fenómenos ocurridos a partir de allí han cambiado el curso de la historia y trastocado la relación de la sociedad con el tiempo y el espacio (Lefebvre, 2013; Hartog, 2007).

En este marco, la contemporaneidad está profundamente marcada por el proceso progresivo de urbanización característico del capitalismo.

Estas transformaciones sociales, económicas y políticas, como también la implementación de políticas urbanas neoliberales han alterado la estructura urbana de las ciudades latinoaméricas (Janoschka et al., 2014, Salinas y Pardo, 2018, Ciccolella, 2012, 2015; Abramo, 2006). Prevalece el desarrollo de un proyecto urbano hegemónico corporizado por el capital financiero e inmobiliario y la consolidación y el agravamiento de una estructura socio-económica territorial históricamente desigual (Ciccolella, 2012, p.9). Si bien éstas metrópolis presentan características similares por la presencia de las tendencias globalizadoras de producción del espacio urbano, también se dan a su interior procesos disímiles, singulares y con temporalidades diferenciadas, con resistencias a aquellas tendencias (Ciccolella, 2012) que complejizan todavía más las experiencias atravesadas por el “neoliberalismo realmente existente” (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

En este apartado, nos proponemos analizar y observar cómo los procesos de urbanización propios de la globalización y el capitalismo han afectado las formas de vida, de producción de la vivienda y el paisaje barrial de Alberdi. Barrio tradicional, obrero-estudiantil de la ciudad de Córdoba, Argentina.

Alberdi es uno de los denominados barrio pueblo que surgieron en Córdoba a finales del siglo XVIII como resultado de la expansión del área fundacional de la ciudad. Su patrimonio histórico, cultural y natural, sumado a su localización estratégica como barrio pericentral, lo convierte en un área de gran interés para los diferentes grupos desarrollistas. La presencia de sectores obreros y estudiantiles, y la localización de fábricas, centros culturales, centros hospitalarios, pequeñas industrias y talleres se vieron fuertemente afectados por los cambios ligados a la implementación de políticas urbanas neoliberales desde la década de 1990 y al avance del mercado inmobiliario mayoritariamente desde los 2000. Estos hitos históricos y procesos económicos situados en el barrio (como la industrialización) dejaron como resultado sitios patrimoniales de gran afecto para los/as vecinos/as. Sin embargo, con el comienzo del neoliberalismo y la reconversión económica, se llevaron a cabo el cierre de varias fábricas, la pérdida de fuentes de trabajo y un proceso de deterioro general de las condiciones materiales y urbanas del barrio.

En este contexto regional, tres procesos comienzan a consolidarse en la ciudad de Córdoba, a partir de la década de los años 1990. Por un lado, al igual que muchas ciudades argentinas, la ciudad de Córdoba ha presentado un notorio crecimiento urbano. El crecimiento de la ciudad y el aumento de la población urbana ha sido producto del encuentro entre las lógicas de la producción mercantil, de la dominación estatal y de la apropiación social (Lefebvre, 2013), reflejadas en el desigual desarrollo de las diferentes áreas de la ciudad y del acceso diferencial a la misma de los pobladores. Si en la década de 1950/1960 el crecimiento urbano estaba vinculado al desarrollo de la industria automotriz de capital extranjero e implicó la incorporación de

las áreas periféricas a partir de la apertura de barrios clases obreras y de la proliferación de

asentamientos informales (Ricci, 2018)¹, el crecimiento de la ciudad de las últimas tres décadas está más vinculado a la suburbanización fragmentada y difusa (Ciccolella, 2012)² tanto de grupos élites como de sectores populares en áreas periféricas que actuarán como núcleos semiautónomos del funcionamiento de la ciudad. Por otro lado, desde la década de 1970, el proceso de desindustrialización nacional llevó a la ciudad de Córdoba a dejar de proyectarse como un polo industrial pujante en el contexto nacional, para sufrir un proceso de desindustrialización, marcado por el aumento del desempleo y el crecimiento de las desigualdades urbanas. En este marco, la ciudad comenzó a desarrollarse desde la década de los años 1990 como polo informático y de servicios a nivel nacional (Buffalo, 2013).

Por último, a partir del año 2001 comienza un período de intensificación de la industria de la construcción y del mercado inmobiliario como reacción a la crisis mencionada y como respuesta a la necesidad del capital de redireccionar los excedentes hacia los mercados urbanos (Capdevielle y Cisterna, 2015). Según Aguirres y Luna (2018) a partir de ese momento, se dieron relevantes transformaciones económicas que posibilitaron un fuerte crecimiento del sector inmobiliario y de la industria de la construcción a escala nacional y “que funcionó como herramienta para apalancar el crecimiento del Producto Bruto Interno, dado el impacto del sector en la ampliación de la producción, el empleo y el mercado interno” (Del Rio et al. citado en Aguirres y Luna, 2018, p. 60). Esto refleja que la industria de la construcción con su fuerte capacidad de producir empleos de manera indirecta y directa, y de impulsar una gran cantidad de encadenamientos productivos en economías regionales y favorecer el consumo de bienes y servicios en el mercado interno, funcionó como un impulsor de la economía nacional (Aguirres y Luna, 2018, p.60). Por diferentes factores, entre los que se encuentran la desconfianza en los bancos, una tasa de interés baja, la disminución de los costos de construcción y el boom de los commodities (Lapelle, et al. en Luna y Aguirres, 2018) estos mismos autores, mencionan que

En este marco, se puede advertir cómo la inversión inmobiliaria es considerada un bien de inversión rentable, así como un resguardo de valor. Por lo tanto, no son las familias en busca de una vivienda para desarrollar su vida quienes conformaran el grueso de la demanda de este “boom inmobiliario”, sino que el mercado inmobiliario actual tiene una fuerte y sectorizada demanda conformada por inversores nacionales e internacionales (p.61)

Este proceso quedó reflejado en la expansión, crecimiento y consolidación de ciertas áreas en detrimento de otras en la ciudad de Córdoba, atadas a los procesos de valorización y rentabilidad. En rigor, se observa la sobrevalorización del suelo de las áreas centrales acompañada de la relocalización de grandes asentamientos precarios hacia barrios proyectados por el estado provincial, la gentrificación de los barrios pericentrales, la suburbanización difusa marcada por el crecimiento de barrios privados en la cuadrante noroeste, el crecimiento de asentamiento precarios y tomas de tierra en las periferias de la ciudad.

En este contexto macroeconómico, a partir del año 2008 se pusieron en marcha múltiples concertaciones públicas-privadas entre el municipio de la ciudad de Córdoba y los grupos desarrollistas. Los denominados convenios urbanísticos, son acuerdos públicos-privados en donde el Estado municipal permite a los desarrollistas urbanos, a través de la vía de excepción, intervenciones urbanísticas que incrementan el aprovechamiento de los usos del suelo por fuera

¹ Allí se encontraron ciertas tendencias de crecimiento de la ciudad, sobre todo ligadas a alianzas privado-público que creemos pueden tener cierta continuidad histórica. Por ello, creemos que más allá de la particularidad destacada, subyacen lógicas de producción del espacio urbano cordobés que vienen acumulándose hace aproximadamente 50 años y son necesarias de observar para comprender las particularidades locales en el marco global.

² El desarrollo de este proceso en la ciudad de Córdoba presenta similitudes con las suburbanizaciones que han experimentado otras metrópolis en América Latina. Véase Ciccolella (2012)

de las normativas urbana vigente (Capdevielle, 2017). Si bien estos convenios con carácter de excepción y de aplicación a lotes específicos (sobre los cuales se va a situar el emprendimiento), generan antecedentes en los usos, fraccionamiento y constructibilidad del suelo que a la larga disparan procesos de modificación de esas regulaciones. Dicho de otro modo, a través de los convenios surgen nuevas normas de regulación del uso del suelo, moldeadas a la medida de los intereses del capital inmobiliario. En este proceso, es el poder político dominante el que habilita la mayor fluidez del capital inmobiliario y la libertad de acción del mismo como ordenador territorial de la ciudad (Capdevielle, 2017). Asimismo, el Estado municipal y provincial a través de la inversión en infraestructura urbana facilitaron la consolidación de las áreas de crecimiento inmobiliario y su mayor valorización. Los proyectos urbanos gestados a partir de allí, se caracterizan por el modo corporativista de comandar las decisiones, vinculado a la ausencia de la participación ciudadana y a la falta de transparencia de los procedimientos que se llevan a cabo (Capdevielle, 2017).

En este sentido, se observa que las transformaciones materiales recientes en barrio Alberdi indican un aumento de edificios de departamentos en el barrio que tiene como contracara la demolición de antiguos edificios que materializan su densidad histórica y generan un tradicional paisaje de la identidad cordobesa.

A partir de las cifras que arroja el Censo 2010, Aguirres y Luna afirman que

(...) la ciudad de Córdoba crece demográficamente a tasa decreciente. En el periodo intercensal 2001–2010 registró un crecimiento del 3,5%, inferior a los periodos censales precedentes y por debajo de los valores registrados tanto a nivel provincial como nacional. Sin embargo, el total de viviendas habitadas registra un crecimiento mayor respecto al total de población, con un 11%. A su vez, el total de hogares muestra un crecimiento superior tanto al crecimiento demográfico como al de viviendas, con un 20%. Esta tendencia estaría indicando, por un lado, que el tamaño de los hogares se fue reduciendo con los años y, por el otro, que existe un aumento de la tasa de formación de hogares por encima de la tasa de construcción de viviendas. Esto pone de manifiesto que existe una demanda en aumento de viviendas que no estaría siendo satisfecha, lo que nos lleva a hablar de la existencia en la ciudad de una gran cantidad de hogares que sufren de déficit habitacional.

Tal como lo menciona la cita, mientras en la provincia de Córdoba el censo 2010 arroja un alto número de déficit habitacional, la situación particular de barrio Alberdi complejiza este panorama. Según esta misma fuente estadística, para el año 2010 en Alberdi había construidos un total 22392 viviendas, que se disgregaban en: 17.949 departamentos, 4050 casas, 202 piezas en inquilinato, 139 piezas en hotel familiar y/o pensión y 25 locales no construidos para habitación. Por otro lado, se muestra un total de 15509 hogares, disgregados en: 2789 hogares en casas tipo a, 80 hogares en casas tipo b, 11974 hogares en departamentos, 325 hogares en piezas en inquilinato, 25 hogares en piezas de hotel familiar o pensión y 287 hogares en locales no construidos para habitación.

Si observamos los números, en Alberdi hay 6883 viviendas sin hogar, de las cuales 5975 son catalogadas como departamentos. Este alto índice de viviendas vacías, específicamente departamentos, nos indica un alto porcentaje de viviendas en desuso que creemos pueden estar relacionadas a dos tendencias: departamentos viejos vacíos en especulación y departamentos nuevos con las mismas características o no aptos para la demanda de vivienda en la zona. Por otro lado, si observamos las viviendas y hogares más precarios (pieza en inquilinato, pieza en hotel o pensión y local no apto para vivienda) vemos que la tendencia se revierte y se presenta un mayor número de hogares por sobre las viviendas, arrojando un importante hacinamiento. Por nombrar algunas cifras 1.608 hogares por pieza en inquilinato y 11.48 hogares por local no construidos para habitación.

Un dato complementario está vinculado al déficit cualitativo del sector que releva Fleker (2019). Los barrios Alberdi, Villa Páez y Alto Alberdi se cuentan entre aquellos con una localización central o pericentral con mayores indicadores de hacinamiento, dificultades en el acceso a servicios y mala calidad constructiva de las viviendas.

Creemos que estos datos arrojados en el censo 2010 están profundamente vinculados a los procesos que venimos mencionando y demuestran cómo estas tendencias de urbanización neoliberal han profundizado históricos procesos de exclusión social sobre las poblaciones empobrecidas.

La Red Pueblo Alberdi y el movimiento barrial como condición para la política urbana

Es en este marco histórico y territorial que se despliega el proceso social cuyos resultados y potencialidades nos proponemos exponer. La Red Pueblo Alberdi está integrada por centros vecinales de los barrios Alberdi, Villa Páez, Marechal y Alto Alberdi junto a diversas instituciones públicas y organizaciones sociales del sector. Se trata de una organización cuya historia reconoce momentos críticos que dan cuenta de una relación conflictiva con los procesos urbanos que acabamos de describir. Si bien las raíces de las prácticas y redes de relaciones que dieron sustento a la Red Pueblo Alberdi pueden rastrearse al movimiento sindical de los '80 y '90 y los movimientos de trabajadores desocupados de los '90 y '00, el hito fundante del movimiento social con demandas específicamente territoriales lo podemos reconocer en un el conflicto patrimonial del año 2010 en torno a la protección de la chimenea de la histórica Cervecería Córdoba. En esa ocasión, ex trabajadores y trabajadoras cerveceras junto a vecinas y vecinos de los barrios de Alberdi y Villa Páez se movilizaron ante las intenciones de los propietarios del predio y la Municipalidad de Córdoba de demoler la estructura alegando riesgos de derrumbe. El recuerdo de la cervecería es especialmente vívido en las memorias de quienes habitaron el barrio y trabajaron en ella mientras funcionaba. La chimenea era un ícono de ese pasado industrial que la comunidad se resistió a perder. Luego de una suspensión inicial y la intervención de diversos actores estatales, la demolición se concretó. El proceso dejó, sin embargo, dos antecedentes fundamentales del proceso que nos ocupa. Primero, la organización barrial que se gestó en torno a la demanda pervivió a la derrota parcial y buscó nuevos objetivos. Segundo, en el proceso de negociaciones se creó, por ordenanza municipal N°11889, una Mesa de Concertación Público Privada que estipulaba la participación de actores comunitarios, públicos y privados. El funcionamiento de la mesa nunca se reglamentó y durante largos años permaneció como letra muerta.

El movimiento social nacido de la movilización por la defensa patrimonial movió sus objetivos a la protección y recuperación de otros edificios patrimoniales del barrio. En 2014 con movilizaciones callejeras y en diálogo con el municipio, en ese entonces en manos de la Unión Cívica Radical, lograron la expropiación de edificio en ruinas del Cine-Teatro "La Piojera" y comenzó el proceso de su restauración y puesta en funcionamiento con co-gestión entre las organizaciones vecinales y el municipio. Al tiempo que las demandas de protección patrimonial se sostenían con la incorporación de otras edificaciones a los catálogos municipales. Hacia 2016 el movimiento ganó las elecciones de Centro Vecinal en el barrio Alberdi y su conformación y agenda experimentó una variación sustantiva. Por un lado, se inició un proceso de articulación con otros centros vecinales, instituciones públicas como escuelas y centros educativos y nuevas organizaciones sociales que dio lugar a la conformación de la Red Pueblo Alberdi propiamente dicha. Además, se incorporaron crecientemente cátedras y equipos de investigación universitarios. Por otro lado, las demandas se movieron del énfasis en la protección patrimonial hacia la recuperación y

puesta en valor del espacio público y la necesidad de mejora de los servicios urbanos del sector, en especial aquellos vinculados a la red de desagües pluviales, cloacales, recolección de basura e iluminación. A pesar de estas variaciones, las demandas siempre se articularon políticamente en contrapunto con la expansión del mercado inmobiliario en el sector. Inicialmente, como factor de destrucción de los bienes patrimoniales a proteger, y luego como consumidor de servicios urbanos que no ayudó a consolidar y expandir.

Esta rápida historización resulta relevante para evaluar las intervenciones urbanas actuales y proyectadas si reconocemos a la política urbana y su implementación como procesos afectados por múltiples actores, sus sistemas de percepciones, intereses y estrategias. El movimiento social de la zona articula sus demandas con capacidad de movilización e influencia en la agenda pública, por lo que resulta un condicionante de relevancia al momento de pensar las políticas públicas en el sector.

El proceso iniciado en el año 2020, que nos ocupa centralmente, es elocuente al respecto. Con la nueva administración municipal del Partido Justicialista recientemente asumida, los centros vecinales del sector demandaron la remediación de una laguna surgida en el predio de la ex Cervecería Córdoba, en ese entonces en estado de abandono producto de la quiebra del fideicomiso que se había propuesto desarrollarlo. El flamante ejecutivo municipal atendió la demanda con una inversión millonaria en el predio en liquidación.

Con el aislamiento social preventivo como respuesta a la pandemia de COVID-19, las instituciones públicas de la zona cerraron sus puertas, y las organizaciones sociales y centros vecinales se abocaron a tiempo completo a la asistencia alimentaria y social a las familias del sector. Sin embargo, esto no impidió la construcción de nuevos objetivos en el territorio, su demanda mediante campañas públicas y su incorporación a la agenda del municipio. A la demanda de espacio público y servicios urbanos, se incorporó la recuperación de dos edificios icónicos. Por un lado, el antiguo mercado del sector, devenido en la oficina pública del Registro Civil cambiaría nuevamente su uso y las organizaciones barriales demandaban participación en este proceso. Por el otro, el edificio patrimonial de la Ex-Cervecería Córdoba volvía al centro de la agenda vecinal y se demandaba su recuperación. Además, se retomaba la idea de Mesa de Concertación para discutir los proyectos. El municipio tomó las propuestas, algunas alineadas con sus objetivos de gestión, y convocó a las reuniones de mesa de concertación.

Ese espacio funciona hasta la actualidad sin un marco normativo que lo regule pero con participación de diversos funcionarios municipales y organizaciones e instituciones barriales. Atentos a los objetivos de esta ponencia, nos interesan especialmente algunos de los resultados del proceso articulado por la Mesa de Concertación que consideramos deben leerse en sistema.

Al inicio de las discusiones la Red Pueblo Alberdi presentó un documento que compilaba diversos programas e intervenciones demandadas. El ejecutivo municipal tomó muchas de ellas e inició el proceso de su materialización, especialmente aquellas vinculadas al barrio de Alberdi, relativamente más céntrico. Algunas cuestiones estaban vinculadas a mejorar las prestaciones que el estado municipal debía realizar en el territorio e históricamente había realizado de manera deficiente: iluminación, mantenimiento de espacios públicos, limpieza de desagües y erradicación de basurales. Mientras que otras constituyen auténticas apuestas innovadoras en el sentido de que expresan nuevos usos y revitalización de sectores. Una de las acciones con mayor visibilidad pública fue la creación de la plaza de bolsillo “Elvira Ceballos” en la esquina del pasaje Aguaducho y Santa Rosa. La incorporación de este espacio verde se logró a través de una intervención blanda en acuerdo con la propietaria de los lotes que cedió temporalmente al municipio su uso a cambio de exenciones impositivas. Aunque hubo reticencia desde las autoridades municipales inicialmente, negociaciones similares avanzaron con los síndicos y las autoridades judiciales a cargo del predio de la Ex-Cervecería Córdoba y se proyecta incorporar dos sectores del terreno como espacio público. Otra de las intervenciones que tendrá una materialización inminente es la

creación del Mercado Pueblo Alberdi en el ya referido edificio del Registro Civil. Algunos espacios públicos, como el parque del Cementerio San Jerónimo, la costanera del Río Suquía y la Isla de los Patos, han sido también identificadas como estratégicas y objeto de especial atención de la acción pública.

La necesidad de políticas de gestión del suelo en Pueblo Alberdi. Algunas posibilidades para su desarrollo

Un balance de la Mesa de Concertación nos puede dejar algunas conclusiones como insumo para la reflexión. Si bien podemos observar discrepancias y tensiones importantes en el debate y la concepción, la agenda del movimiento barrial logró permear o coincidió con la agenda pública municipal en algunos puntos que llevaron a la rápida materialización de algunas intervenciones. Centralmente estas acciones se enfocaron en los espacios públicos y los servicios urbanos, uno de los ejes destacados de demanda de la Red Pueblo Alberdi en el período. Observadas en sistema estas intervenciones pueden concebirse como un proyecto orientado a la consolidación y mejora del soporte urbano. Es decir, acciones a escala barrial que atienden al crecimiento previo de algunos sectores de la ciudad donde se observaba un déficit en la capacidad de los servicios urbanos de atender la demanda existente, tendientes a recalificar el espacio público sin afectar a los privados (Maleronka et al., 2020, p.34).

Sin embargo, si atendemos a los procesos urbanos que describimos al inicio se hace evidente que se encuentra en marcha un proceso de renovación urbana con mayores densidades y la construcción de nuevas viviendas. La propia conformación del movimiento vecinal se realizó en el contacto conflictivo con actores que intervienen en el territorio con lógica mercantil y conducen la urbanización en este sector bien localizado de la ciudad de Córdoba.

Si las intervenciones públicas en el sector siguen concentradas exclusivamente en la mejora e incorporación de espacios y servicios públicos y se desentienden del proceso urbano más general del sector, se corre el riesgo de expulsar población por la acción del mercado. El encarecimiento de alquileres y la imposibilidad de acceder a viviendas en el sector generarían la expulsión de la población que actualmente demanda esta acción pública específica y agravaría la situación habitacional descripta.

Sin embargo, junto a los riesgos existen oportunidades. La densificación de los barrios centrales constituye un beneficio para la ciudad en su conjunto antes que un perjuicio.

La infraestructura construida y los servicios prestados tienen un aprovechamiento más eficiente. Lo que implica no sólo una menor presión sobre el gasto del estado municipal, sino la posibilidad de mejorar el transporte público y disminuir el tráfico vehicular con las consiguientes disminuciones de contaminación. Además, en nuestras ciudades latinoamericanas, implica un contrapeso a la tendencia a la expansión urbana y el encarecimiento de los precios del suelo a través de la incorporación de vivienda bien localizada.

No obstante, no cualquier proceso de densificación alcanzará estos resultados. De mantenerse la tendencia actual en barrio Alberdi y alrededores, veríamos profundizar cada vez más la relación entre departamentos vacíos y familias hacinadas o expulsadas del territorio. El espacio político abierto entre las organizaciones barriales y la Municipalidad de Córdoba constituye una oportunidad para intervenir en este proceso en interés de las vecinas y vecinos del sector y de la ciudad en su conjunto.

Para lograrlo es preciso implementar políticas de gestión del suelo que permitan orientar la valorización del sector y el incremento de la actividad de la construcción hacia los objetivos de política urbana vinculados a "...responder a las necesidades locales, articular la zona con

las dinámicas del resto de la ciudad y coordinar la participación de los diferentes propietarios privados de los inmuebles existentes evitando procesos de gentrificación” (Maleronka et al, 2020, p.37).

Una propuesta al respecto se está gestando en los debates de la Red Pueblo Alberdi. Con diversas condiciones de posibilidad, existen grandes predios en el sector cuyo cambio de uso se vigila atentamente. Para comenzar con uno ya mentado, el predio donde funcionó la Cervecería Córdoba hoy es parte de la liquidación del fideicomiso “Antigua Cervecería” mediante el cual la empresa desarrollista Euromayor pretendía desarrollar un complejo con 105.000 m2 totales aprobados en excepción a la normativa por el Concejo Deliberante de Córdoba en 2008. Sólo construyó una de las seis torres proyectadas en el predio de 2,1 hectáreas, quebró y se determinaron responsabilidades penales para algunos de los administradores del fideicomiso. Durante su período de actividad la empresa realizó demoliciones de edificaciones patrimoniales protegidas por ordenanza, de las cuales la chimenea es sólo una. La suspensión de obras en el predio inició un rápido proceso de deterioro de las edificaciones protegidas y de degradación ambiental en el entorno del predio. En los casos más extremos la justicia recurrió a la Municipalidad de Córdoba que intervino de urgencia en el terreno cargando los costos a la liquidación del fideicomiso. El monto de la deuda a los acreedores estafados y las características únicas del lote, de enorme tamaño y con recurrentes inundaciones por napas subterráneas, implican importantes obstáculos para su venta. En este marco es que los jueces a cargo autorizaron la incorporación de espacio público en algunos sectores del predio de manera temporal.

Si bien la situación judicial del predio implica una convergencia de actores e intereses extremadamente compleja, no es difícil vislumbrar que la intermediación del poder ejecutivo soporta permanentemente los costos de su irresolución y paulatinamente puede presentarse como la clave de su resolución a través de una propuesta concertada.

Otros dos predios son monitoreados por las organizaciones vecinales que conforman la Red. En Villa Páez actualmente funciona el Corralón N° 7 a cargo de la Policía Municipal de Tránsito localizado a cien metros del puente La Tablada, sobre costanera.

Se trata de varios terrenos privados pertenecientes a un único propietario que el municipio alquila. La preocupación del centro vecinal del sector se concentra en dos cuestiones. En el corto plazo, en el entorno del Corralón Municipal se generan grandes basurales producto de sus muros sin uso. Son periódicamente limpiados por personal municipal, pero constantemente son regenerados. En el largo plazo, es evidente que con el crecimiento del sector el uso de corralón, extensivo y fácil de mudar, será reemplazado por otros más rentables. La preocupación de la organización vecinal se vincula con el potencial desarrollo de un emprendimiento privado que replique la tipología de otros que se observan en el sector con perímetro cerrado y profundización de la segregación socio-espacial. Por su vínculo histórico con el propietario, su ocupación actual y su capacidad política de normar la Municipalidad surge como un actor crucial para pensar el futuro de este terreno. Finalmente, los centros vecinales en diálogo con el sindicato de Luz y Fuerza siguen los planes respecto a la utilización de los terrenos de la Central Deán Funes. Antiguamente una central generadora de energía con grandes tanques de combustible, en la actualidad tiene una función vinculada a la transformación de la energía que recibe para su posterior distribución.

En los últimos años, el ejecutivo provincial, a cargo de la empresa, anunció una inversión para la repotenciación de la planta. Vinculado a esta incorporación de capital de producción se generaron trascendidos a la prensa respecto a la realización de un concurso de ideas para generar un proyecto inmobiliario en el predio. El rechazo sindical a la propuesta es frontal, en defensa de los puestos de trabajo, mientras que la preocupación vecinal se vincula nuevamente a la posibilidad del desarrollo de una urbanización excluyente en el sector.

Hemos descrito el proceso político y social que se vincula a cada uno de los predios que están en agenda para la Red Pueblo Alberdi respecto a las posibilidades de la incorporación de nuevas unidades de vivienda en su territorio con una lógica excluyente o como oportunidad para garantizar el acceso a las familias de la zona.

Nuestra perspectiva es que cada uno de ellos constituyen oportunidades para ensayar una política de gestión del suelo innovadora en la ciudad de Córdoba que se articule con las intervenciones que se están realizando en el sector en el sentido de la construcción de una ciudad más justa y sostenible. Si bien la ciudad de Córdoba no cuenta con demasiados instrumentos diseñados específicamente para alcanzar estos objetivos, las limitaciones emergen antes de la práctica que de la norma. Nos referimos a terrenos en los que el estado municipal tiene una influencia aún mayor que aquella que le otorga su capacidad de normar la construcción. Si recurrimos al acervo de la normativa disponible, los convenios urbanísticos hasta ahora han sido una manera de blanquear las excepciones y violaciones a la normativa que los privados realizan para incrementar sus ganancias. Viendo este antecedente, pensamos que ahora las excepciones podrían dar lugar a operaciones concertadas entre el estado municipal con capacidad de autorizar la construcción y con interlocución con los diversos propietarios, e inversores públicos, como el estado nacional, o privados para desarrollar proyectos económicamente viables, que garanticen el acceso a la vivienda y fomenten la integración socioterritorial. La incorporación de vivienda colectiva a precios accesibles, a través de créditos subsidiados o alquiler social, en combinación con unidades a precio de mercado que financien el desarrollo junto a la construcción de equipamiento y espacio público es pensable en estos sectores para lograr la intervención en el proceso de densificación indicado.

La experiencia latinoamericana en el tema nos da algunas lecciones que habría que atender. El diseño y la gestión del proyecto resultan fundamentales para garantizar sus resultados (Maleronka et al., p.9). Más allá de la determinación de volumetría y porcentajes de diversos usos, la forma en que se resuelve el proyecto es determinante para evitar la segregación socio-espacial y lograr un aprovechamiento equitativo del entorno urbano. La escala de tiempo y recursos que intervienen cuando nos planteamos objetivos como los que aquí se delinear también tiene que ser una advertencia. Para su concreción es necesaria una ingeniería financiera e institucional compleja, además de una cuidadosa modulación en etapas, que atentos a otras experiencias, no se lograron articular bien con la participación en la toma de decisiones de actores no mercantiles. Por ello, una preocupación de primer orden es alcanzar una conformación institucional que garantice cierta estabilidad en las intervenciones de la zona y pondere la participación de los movimientos sociales de la zona. La asimetría de poder entre los actores mercantiles y los comunitarios, puede ser subsanada a través de la articulación de éstos últimos con actores públicos, de los ejecutivos y las instituciones científicas y de educación superior que actualmente colaboran en el trabajo territorial. El ambicioso objetivo que se delinea es encontrar las vías para fortalecer la capacidad comunitaria de intervención en el territorio en conjunto con las capacidades públicas de lograr los objetivos de política planteados.

Otra cuestión crucial a atender, para la cual la legislación local ofrece pocas alternativas, está vinculada con la captación de la valorización del entorno de los espacios o lotes intervenidos. Si bien la recuperación de plusvalías se podría realizar mediante herramientas impositivas, la complejidad radica en evitar la expulsión de población por el incremento de los precios del suelo. Al ser muchas de las familias propietarias del suelo, es preciso encontrar otras herramientas que trasciendan las imposiciones sobre la propiedad de la tierra, que podrían constituirse en un incentivo para vender. Las alternativas vinculadas a la creación de mercados de suelo y vías de financiamiento público vinculado a los certificados de constructibilidad que se han experimentado en ciudades de Brasil pueden ser una propuesta innovadora que permita respetar los usos actuales y recuperar la valorización en el momento que se realice la inversión con el objetivo de densificar el lote.

Reflexión final

Para cerrar, es común que la propia lógica de las intervenciones parciales como las que aquí se describen entre en conflicto con algún aspecto de los planes urbanos o al menos con su vocación omnicomprensiva de regulación. Ese ha sido el tenor de algunas respuestas municipales a las propuestas más ambiciosas de la organización vecinal, se le plantean objetivos que quedan por fuera de la planificación estatal. Ante esto es importante recordar, en primer lugar, los beneficios que expusimos para los habitantes de los barrios y la ciudad en su conjunto de las estrategias de densificación que estamos delineando. Más allá del detalle del plan, es posible rastrear acuerdos de principio.

En segundo lugar, y con mayor importancia, el proceso de extensión del centro con densificación de los barrios pericentrales que describimos es una realidad. El mercado inmobiliario encuentra permanentemente las oportunidades, los argumentos y las alianzas para transgredir el plan urbano. En la búsqueda de una ciudad más inclusiva, y de una política que responda a las necesidades reales de la población, la mejor opción para negociar en ese proceso es fortalecer los proyectos comunitarios que crecen en organizaciones sociales y vecinales que compiten y de oponen a la lógica de diferenciación y exclusión.

Los procesos descritos, con foco en Alberdi, muestran nuevamente que son los actores de menores recursos relativos los que encuentran constantes obstáculos para la mejoría de los espacios en los que habitan y para la incidencia en la política urbana.

Destacamos la experiencia que se está llevando adelante en Alberdi, como una oportunidad de que la ciudad se produzca y piense con múltiples actores y la política diversifique la consideración de voces en la definición de su política, históricamente asociado a los grandes grupos de poder en nuestra ciudad.

Bibliografía

Abramo, P. (2011) La ciudad caleidoscópica. Universidad Externado de Colombia

Boito, M.E y Michelazzo, C (2015) Patrimonio, identidad y espectáculo: una aproximación a las tensiones que conforman el espacio barrial de Alberdi, Córdoba, durante la última década. Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Balances y desafíos de una década larga (2001- 2015): aportes y debates desde la Sociología. Mendoza

Buffalo, L. (2013). Reestructuración productiva y configuración territorial. Pequeña industria metalmecánica en la Ciudad de Córdoba 2002-2012. Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

Ciccolella, P. (2012) Revisitando las metrópolis latinoamericanas más allá de la Globalización. Revista Iberoamericana de Urbanismo n°8. - (2015) Las metrópolis latinoamericanas en el contexto de la Globalización. Revista Para Ondel?, n° 9. Jun-jul 2015. Acceso online: junio 2018. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/paraonde>.

Cisterna, C y Capdevielle, J (2015) Estrategias de promoción inmobiliaria en la producción de la ciudad. El caso del "desarrollista". GAMA en la ciudad de Córdoba, Argentina, En Papeles de Geografía. N° 61; pp. X-X. Disponible en: <http://revistas.um.es/geografia/article/view/234621>

Fleker, L. (2019) Déficit habitacional en Córdoba: abordajes metodológicos e instrumentales para el desarrollo de un servicio de acompañamiento técnico-profesional en procesos de autoconstrucción de viviendas (Tesis de maestría) Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad Nacional de Córdoba.

Janoschka, M. y otros (2014) Gentrificación en España y América Latina. Un diálogo crítico. Revista Geografía Norte Grande, n °58, p. 7-40. Brasil

Lefebvre, H (2013) La producción del espacio. Ed. Capitan Swing

Maleronka, C; Rojas, M. y Reese, E. (2019). Grandes Proyectos Urbanos – Conceptos y lecciones de política en América Latina. Texto preparado para el curso de desarrollo profesional Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Núñez, A. (2009) De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre. Revista Theomai. Número 20

Ricci. C.P (2018) Capital, Estado y Espacio urbano: las transformaciones territoriales de la estructura urbana de la ciudad de Córdoba a partir de la radicación de las industrias automotrices privadas IKA y FIAT, 1953-1968. Trabajo final de Licenciatura en Geografía. FFyH. UNC. Argentina. Inédita

Salinas-Arreortua, L.A y Pardo-Montaña, A.M (2018) Urbanismo neoliberal en la expansión de las ciudades. El caso de Ciudad de México. Revista Bitacora 28, pp.117-123. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Teixera de Godoy, P. R (2008) A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, N° 23, pp. 125 – 132

Theodore, N., Peck, J, Y Brenner, N. (2009) Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Revista Temas Sociales, n°66, pp.1-12.

Las ciudades intermedias en la provincia de Buenos Aires: posibilidades para una gestión integral del territorio

BREIDE, Jose Manuel

Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos (CIEC-FAU-UNLP)
jose.breide@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Ciudades intermedias; sostenibilidad; gestión; crecimiento

Introducción

El presente trabajo, pretende reflexionar sobre el concepto de ciudades intermedias en la provincia de Buenos Aires, su rol en la estructura territorial y las posibilidades que las mismas presentan, como articuladoras, para una gestión integral del territorio, que prevea y dirija los procesos de crecimiento. No se trata de un análisis de casos, sino de una reflexión teórica que permita poner en cuestión el concepto de ciudad intermedia y como el mismo se refleja en la realidad del territorio bonaerense.

Esta ponencia es parte de un trabajo de investigación más amplio que pretende evaluar el impacto de las políticas de producción y gestión del suelo urbano en las ciudades intermedias de la provincia de Buenos Aires, a partir del estudio de algunos casos específicos. En esta primera instancia me encuentro abordando la conceptualización de las ciudades intermedias y lo que ellas implican, en términos teóricos, en la estructura territorial bonaerense. Esa definición territorializada y la aproximación al potencial de este tipo de ciudades para la gestión del suelo es el objeto de esta presentación.

Las ciudades intermedias no se definen en términos de tamaño demográfico o dimensiones del trazado urbano, sino en términos relacionales y en relación a las funciones que desempeñan como mediadoras en los flujos de bienes, capitales e información entre zonas rurales y urbanas, o entre territorios de distintas jerarquías (Bellet y Llop 2003). Son a su vez zonas urbanas que concentran servicios educativos, administrativos e innovaciones tecnológicas que abastecen a sus áreas de influencia.

El interés de la ponencia en este tipo de ciudades radica en una serie de oportunidades que presentan estas para la gestión territorial en general y para el desarrollo de políticas de suelo en particular. Por un lado, desde una perspectiva de la calidad de vida, la escala permite patrones de asentamiento sostenible, con la posibilidad de trabajo y vivienda cercanos, accesibilidad a servicios, conectividad digital y en transportes, posibilitando relaciones más equilibradas y estrechas con el medio ambiente natural (Llop Torné y Hoeflich, 2010). Por otro, desde una mirada económica, la disponibilidad de tierras aptas para la extensión urbana, con valores del suelo y costo de los servicios más accesibles en comparación con ciudades de mayor tamaño. Por último, desde una mirada política, estas ciudades posibilitarían un estilo de gobierno más participativo y de cogestión de los servicios públicos, y la consolidación de corredores o sistemas de ciudades a escala territorial.

Metodológicamente la ponencia se construye desde la indagación y el debate teórico (bibliografía,

artículos, jornadas, etc.) en torno a la cuestión de las ciudades intermedias a escala global, para luego territorializar estos debates ensayando una definición situada en la provincia de Buenos Aires, y aproximarnos al potencial que las mismas poseen para la gestión integral del territorio. Se entiende a las ciudades como construcciones sociales enmarcadas en un sistema productivo y en procesos de constante producción de urbanidad (Ascher, 2007). Por lo tanto, las ciudades intermedias como objeto de estudio, se abordan como un sistema complejo y en constante transformación.

En las ciencias sociales los objetos de estudio lejos de poder aislarse y controlar sus variables, se encuentran en constante relación y transformación (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). La teoría nos permite posicionarnos sobre el problema a abordar, definiendo el concepto en sus cualidades “abstractas” pero situándolo en un contexto socio-histórico y territorial determinado, y por eso la estructura propuesta para esta ponencia. Definir las ciudades intermedias en el contexto de la provincia de Buenos Aires, nos permite acercarnos a la comprensión de este fenómeno, ya no en abstracto, sino en un contexto socio-productivo determinado.

Las ciudades intermedias en el contexto global

Como se comentó sintéticamente en la introducción, y como coinciden la mayoría de los autores que abordan la temática y se citan a lo largo del texto, el concepto de ciudad intermedia excede a la cuestión del tamaño espacial y poblacional, abordando distintas miradas que modifican la jerarquía del análisis escalar (Llop, Iglesias, Vargas y Blanc, 2019). Esto implica reemplazar la noción clásica del sistema urbano, de carácter estático y jerárquico, con un concepto interactivo desde una mirada dinámica y más abierta (Dematteis, 1991). Es decir pasar de analizar el sistema urbano en sí mismo o como ciudad aislada, a comprenderlo en términos relacionales en su vínculo con otros sistemas que conforman redes de ciudades.

Entonces, si entendemos que las ciudades intermedias no se definen por un criterio demográfico sino por uno relacional, un elemento clave, para comprender el concepto de ciudades intermedias, es la función de “intermediación”. Colocar el foco en la intermediación nos permite diferenciar este tipo de ciudades tanto de aquellas pertenecientes a áreas metropolitanas (que podrían incluirse si nos quedáramos con el criterio estrictamente demográfico) como de los asentamientos urbanos menores (Jordan & Simioni, 1998). En este sentido, la ciudad intermedia, caracterizada por su intermediación entre diferentes escalas que van desde lo local a lo global, se encuentra entre la pequeña y la gran ciudad (Bellet, 2009).

Sin embargo existe un problema a la hora de definir la ciudad intermedia con respecto a la función de intermediación y radica en lo flexible que puede ser este concepto. Si tenemos en cuenta que cualquier asentamiento urbano tiene interacciones con el exterior (Salazar, Irarrázaval y Fonck, 2017), sin una reflexión profunda con respecto a la función de intermediación, concluiríamos en que cualquier ciudad podría ser una ciudad intermedia. Es por esto que en los próximos párrafos buscaremos profundizar a que refiere este concepto de intermediación.

La función de intermediación se articula en distintas escalas de análisis, para lo cual tomamos tres escalas definidas por Bellet (2009). Una primer escala consiste en la intermediación de la ciudad con su entorno inmediato y principalmente con el área rural de influencia, articulando la proximidad física desde una dimensión territorial. En ese sentido, las ciudades intermedias desempeñan un papel de nodo territorial a través del cual los habitantes de ciudades más pequeñas y núcleos rurales de su área de influencia acceden a bienes y servicios más o menos especializados (Bellet, 2012). En ellas se encuentra las funciones educativas, sanitarias, administrativas (públicas y privadas) y comerciales, a las que acceden los habitantes de ciudades más pequeñas, y principalmente aquella población rural para la que la ciudad intermedia adquiere

la función de centro de aprovisionamiento (Llop, Iglesias, Vargas y Blanc, 2019)

Una segunda escala consiste en la intermediación de la ciudad con otros asentamientos urbanos o metropolitanos, articulando la función territorial con los circuitos económicos regionales o nacionales. Aquí, la definición específica de lo que esto implica estará mucho más sujeta a las particularidades de cada territorio, pero tomamos el criterio de que esa intermediación implica un flujo de bienes y servicios en ambas direcciones que puede estructurar un vínculo jerarquizado (por ejemplo con una metrópolis central) u horizontal (entre ciudades intermedias de escalas similares), pero que necesariamente se cristaliza en una estructura regional físico-territorial.

Por último, una tercer escala, que vincula las ciudades con las dinámicas nacionales e internacionales propias de la globalización. Aquí, las relaciones trascienden las fronteras de lo estrictamente físico, y las jerarquías territoriales más o menos implícitas en las otras escalas, para constituirse en redes globales de ciudades articuladas por estructuras supranacionales con distinto poder y significancia relativa.

Sin embargo, veremos que para múltiples análisis de la importancia relativa de este tipo de ciudades en el sistema urbano mundial, tal vez por una cuestión práctica o metodológica, o por la necesidad de construir un gran volumen de datos para hacer análisis estadísticos, se suele utilizar el indicador demográfico de cantidad de habitantes. Como indicador cuantitativo, desde CGLU (red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidas), se consensuó en 2016 que la ciudad intermedia quedaría limitada por un umbral de población de entre 50.000 y un millón de habitantes (GOLD IV – CGLU, 2016), asumiendo que esta franja podría variar según el contexto territorial, por ejemplo ampliándose en contextos como el de China o India y reduciéndose en Europa.

Tabla 1. Población por tipo de aglomeración

Tipo de ciudad / Umbral de población* (habs.)	Cantidad de ciudades (uds.)	Cantidad de habitantes a 2016 (millones)	Porcentaje de población** (%)
METROPOLIS (más de 1 millón)	503	1626,44	41,21
CIUDADES INTERMEDIAS (50.000 – 1 millón)	8923	1423,26	36,07
CIUDADES PEQUEÑAS (menos de 50.000)		896,87	22,72
POBLACIÓN URBANA***		3946,57	100
POBLACIÓN RURAL		3353,74	85,98

Fuente: en base a información de CGLU-UNESCO-CIMES (CGLU, 2016)

* se clasifican las ciudades según el criterio demográfico cuantitativo por lo expresado en el párrafo anterior.

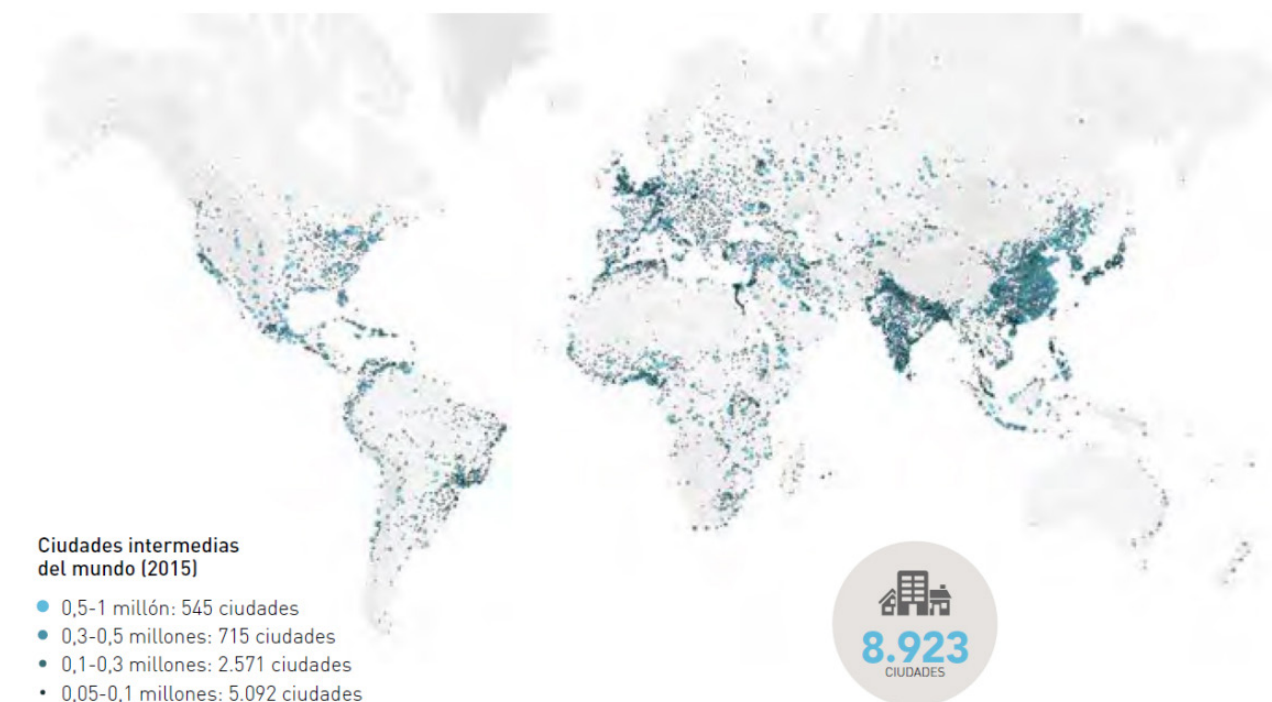
** El porcentaje de población para cada tipo de ciudad se determina en función al total de población urbana.

*** La población urbana total corresponde a la sumatoria de los tres tipos de ciudades.

Si tomamos esos umbrales y los analizamos en términos cuantitativos, tenemos que por cada ciudad de más de un millón de habitantes hay casi 18 ciudades cuya población está comprendida entre los 50.000 habitantes y un millón. En ese sentido, las ciudades intermedias representan la mayoría de las urbanizaciones en el sistema urbano mundial, donde habita una población similar a la existente en las grandes ciudades (Llop, Iglesias, Vargas y Blanc 2019) y existe cierto consenso en la necesidad dar mayor protagonismo a estas ciudades en la Nueva Agenda Urbana y su implementación. Se cree que las ciudades intermedias podrían cumplir un papel importante a la hora de lograr asentamientos urbanos “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS) y en el desarrollo de sistemas urbanos más equilibrados (GOLD IV – CGLU, 2016).

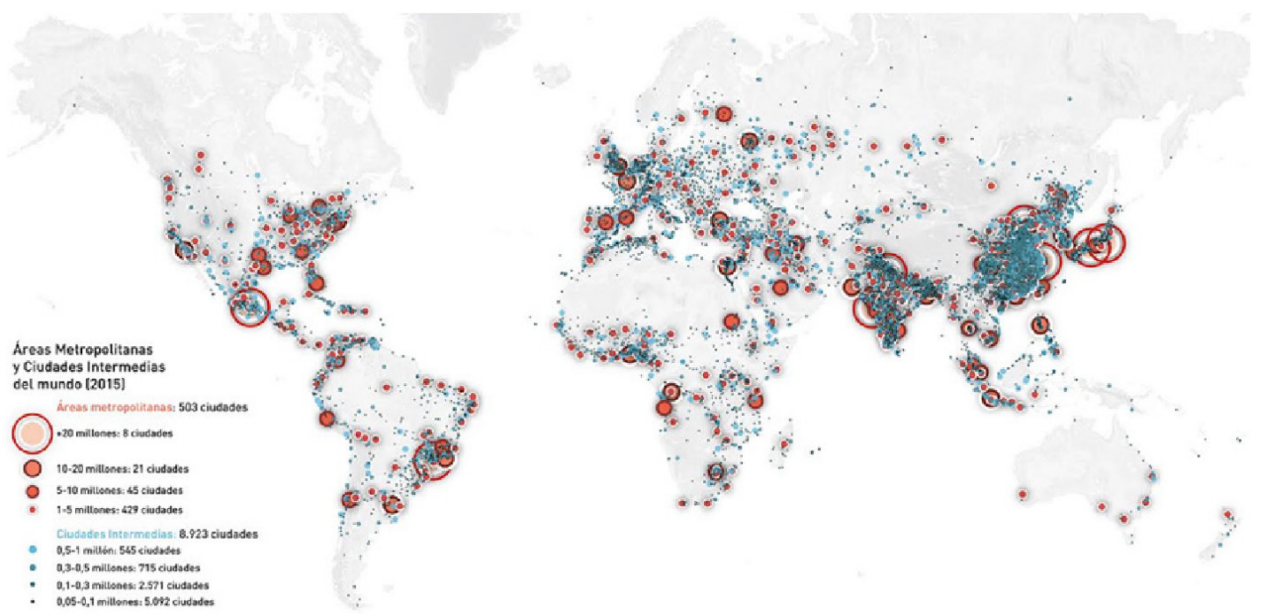
En el cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local elaborado por la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2016 (GOLD IV – CGLU, 2016) se presentó un conjunto de datos numéricos y geospaciales (construidos a través del cruce de distintas fuentes y proyecciones poblacionales), que reflejaba una geografía urbana de las ciudades de más de 50 mil habitantes (límite inferior consensuado por la propia CGLU para ciudades intermedias), y que permite aproximarse al volumen de ciudades intermedias, y poner en evidencia el papel de las mismas en la integración territorial de los sistemas urbanos a los que pertenecen.

Figura 1. Mapa de ciudades intermedias en el mundo (2016)



Fuente: CGLU-UNESCO-CIMES (CGLU, 2016)

Figura 2. Mapa de áreas metropolitanas y ciudades intermedias



Fuente: CGLU-UNESCO-CIMES (CGLU, 2016)

En las figuras anteriores, podemos visualizar un panorama general de las ciudades en las que habitan entre 50.000 y un millón de habitantes (figura 1) y de su relación territorial con aquellas ciudades de más de un millón de habitantes (figura 2). Esto nos es útil para aproximarnos a una territorialización de la estructura de los asentamientos urbanos a escala mundial, pero como se expresó antes, no es la cantidad de habitantes la que nos interesa en sí misma, sino en su vínculo con los roles y relaciones que desempeñan las ciudades en su territorio. Sintetizando y siguiendo a Bellet (2009), Carrion (2013) y otros, existen tres tipos de relaciones que expresan este tipo de ciudades: con la ruralidad o su entorno inmediato, con otras ciudades nacionales y con el sistema urbano-global.

De acuerdo a las publicaciones de la Cátedra Unesco de ciudades intermedias de la Universidad de Lleida (Llop Torné, 1999) las mismas cobran importancia *como centros que contribuyen o pueden contribuir a un proceso de urbanización mundial más sostenible y territorialmente más equilibrado; como centros que establecen relaciones más directas y equilibradas con su entorno territorial y/o con su hinterland, económico y social; como tipo de asentamientos humanos que pueden ofrecer mejor calidad de vida, a la población residente, en función de su escala urbana; como centros que permiten o pueden permitir una mayor participación ciudadana en el gobierno y gestión de la ciudad y sus asuntos.*

La apuesta por profundizar sobre el concepto e importancia de las ciudades intermedias, no necesariamente se vincula con las proyecciones futuras de las tendencias en la estructura urbana global, sino que parte del criterio de oportunidad que presentan las mismas para un desarrollo equilibrado del territorio. Estas ciudades, tienen la capacidad de constituirse en ejes vertebradores del sistema urbano, articulado las redes internas regionales y nacionales, con la red urbana global (Carrión, 2013). Mientras que el sistema global tiende a la concentración territorial, se postula que las ciudades intermedias, correctamente gestionadas y articuladas entre sí, pueden conducir o al menos brindar alternativas vinculadas a procesos de desconcentración territorial (de Mattos, 1984).

En conclusión, definimos a las ciudades intermedias como asentamientos urbanos que se constituyen en nodos activos de articulación territorial, que concentran servicios educativos, administrativos e innovaciones tecnológicas que abastecen a sus áreas de influencia, y que se caracterizan por la función de intermediación en tres escalas: con su entorno inmediato, con otras ciudades próximas y con el sistema urbano global. La talla y tamaño demográfico son relativas al sistema urbano territorial en el cual se localiza (Llop et ál., 2019) estableciéndose un parámetro orientativo y a fines estadísticos que va desde los 50.000 al millón de habitantes (GOLD IV – CGLU, 2016), ampliándose en ciertos contextos como el de China o India y reduciéndose en otros como Europa.

A diferencia de las economías de escala que se presentan en los grandes centros urbanos, la estructura económica de las ciudades intermedias es principalmente domésticas lo cual habilita un mayor potencial para el desarrollo de propuestas de economía circular o de proximidad (Llop et ál., 2019). En este sentido, a pesar de los presupuestos limitados de los gobiernos locales en relación a las grandes áreas metropolitanas, las intervenciones sobre el territorio tienen un impacto potencial mayor a la hora de corregir ciertos déficits en los servicios urbanos.

Por último, las ciudades intermedias se caracterizan por su condición de proximidad, verificándose que la gran mayoría de las ciudades intermedias estudiadas en las últimas dos décadas, en el marco de la Cátedra Unesco de ciudades intermedias de la Universidad de Lleida (Llop Torné, 1999), concentran su población en un círculo con un radio promedio de 4km. De esta manera, se podría afirmar que este tipo de ciudades presentan una “escala humana” caracterizada por cierta compacidad que podría interrelacionar hábitos de movilidad sostenible, con la mixtura de usos y el consumo racional del suelo (Llop et ál., 2019)

De acuerdo al cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local elaborado por la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2016 (GOLD IV – CGLU, 2016), en América Latina y el Caribe, se encuentran 961 ciudades con una población entre los 50.000 y el millón de habitantes. Estas ciudades concentran el 31,5% de la población urbana y el 25% de la población total en la región, con un número de 157,9 millones de habitantes. De esas 961 ciudades, el 68,3% (657 ciudades) se encuentran en Brasil, México, Argentina y Venezuela. Sin embargo, la mayoría de los sistemas urbanos de Latinoamérica están estructurados en torno a las grandes aglomeraciones (sistemas monocéntricos o bicéntricos)

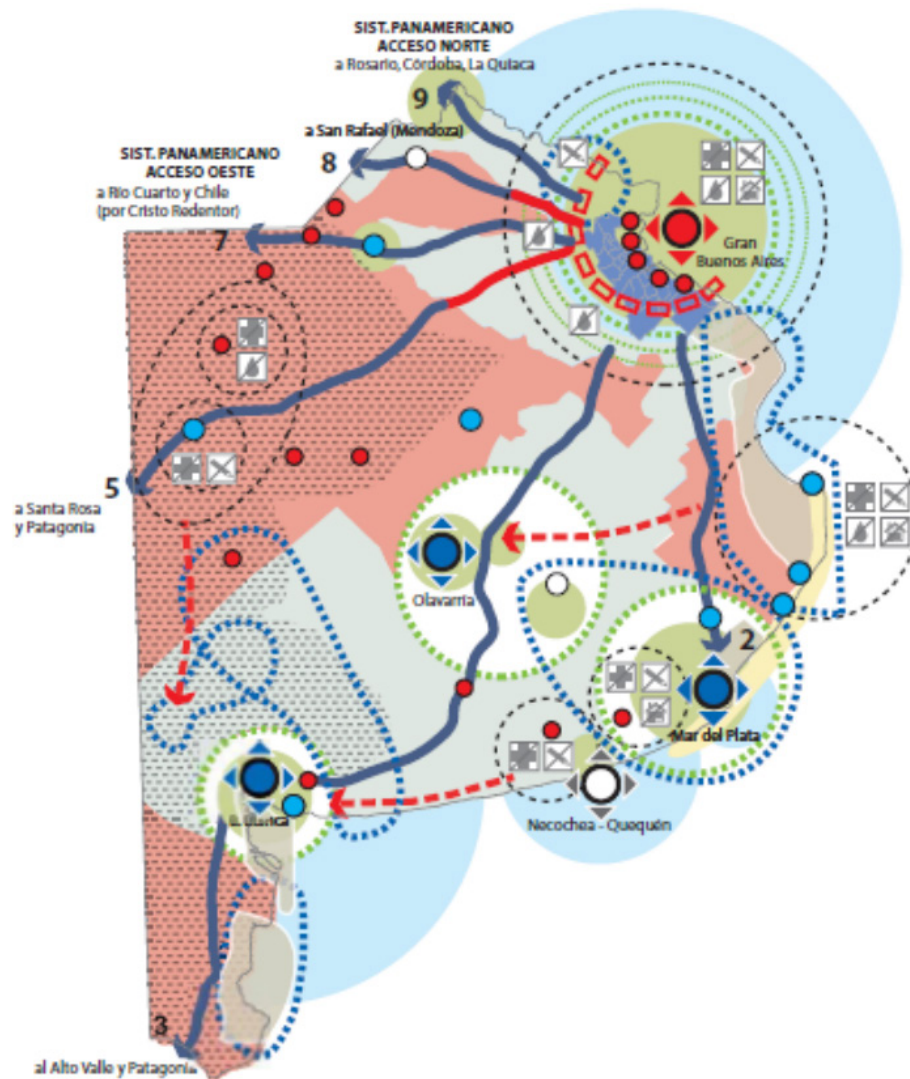
Entonces tenemos que con respecto a otros países de Latinoamérica, Argentina concentra una proporción importante de ciudades de entre 50.000 y un millón de habitantes. Pero a su vez, es un país con una estructura territorial fuertemente centralizada en torno a la Ciudad de Buenos Aires, lo cual vuelve complejo, aunque necesario, pensar en una red de ciudades intermedias que permitan articular y gestionar procesos de interrelación en pos de corregir desequilibrios territoriales. La Provincia de Buenos Aires no escapa de esta lógica nacional y de hecho se sitúa en el epicentro de estos desequilibrios, por lo que en el próximo apartado intentaremos profundizar en esta definición.

Hacia una definición de las ciudades intermedias en la provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires presenta una estructura territorial vinculada fundamentalmente al modelo agroexportador consolidado a nivel nacional a principios del siglo XX, que no ha sufrido grandes modificaciones en periodos posteriores, y que estructura un territorio fuertemente centralizado en torno al puerto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ese marco, la ciudad de Buenos Aires se consolidó como nodo multimodal concentrando en la

Región Metropolitana¹ gran parte de los recursos y casi un tercio de la población nacional (PET, 2008). Esto repercute directamente en la estructura territorial de la provincia, que organiza sus flujos y redes de comunicación en torno a esa importante centralidad, tal como podemos ver en la figura 3.

Figura 3. Modelo territorial de Buenos Aires (2008)



Fuente: Plan Estratégico Territorial. Avance 2008 (PET, 2008)

Si tomamos en cuenta los datos del Censo Nacional 2010, podemos ver que en concordancia con lo expresado antes, los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y en particular los 24 del Gran Buenos Aires (GBA) son los que concentraban la mayor cantidad de habitantes, con un mínimo de 160 mil habitantes en Ezeiza (INDEC, 2010). Esto evidencia un sistema fuertemente centralizado, donde la existencia de ciudades intermedias queda muy

¹ Delimitación que toma en cuenta la cobertura de las actividades económicas y la movilidad cotidiana de la población, que incluye a la Ciudad de Buenos Aires y 40 partidos, aproximadamente (Observatorio del Conurbano Bonaerense. ICO-UNGS)

relegada. De hecho si observamos las ciudades con más de 150 mil habitantes (tabla 2), podemos ver que estas abarcan los 24 partidos que componen el GBA y 3 partidos de la RMBA entre los que destaca la ciudad de La Plata como capital provincial. A estos se suman los partidos de Bahía Blanca con 297 mil habitantes y General Pueyrredón con 606 mil habitantes, cuyas ciudades cabeceras (Bahía Blanca y Mar del Plata) constituyen las ciudades más grandes de la provincia, en términos demográficos, por fuera de la RMBA.

Tabla 2. Ciudades con más de 150.000 habitantes en PBA (2010)

Partidos	Cantidad de habitantes (en miles)	
4 partidos de GBA	160-180	4 GBA
Escobar (RMBA)	212	1 RMBA
4 partidos de GBA	265-290	4 GBA
Pilar	296	1 RMBA
Bahía Blanca	297	1
14 partidos de GBA	300-600	14 GBA
General Pueyrredón	606	1
Lomas de Zamora (GBA)	611	1 GBA
La Plata (RMBA)	642	1 RMBA
La Matanza (GBA)	1.771	1 GBA

Fuente: en base a información del Censo Nacional 2010 (INDEC, 2010)

Retomando el criterio demográfico cuantitativo propuesto por el CGLU (GOLD IV – CGLU, 2016), se puede observar que en la provincia de Buenos Aires tenemos 52 ciudades con más de 50 mil habitantes, de las cuales 37 partidos pertenecen a la RMBA (los 24 del GBA y 13 por fuera del mismo). Del resto tenemos, por un lado 3 partidos vinculados a 2 ciudades de relativa importancia con sus respectivas áreas de influencia: Bahía Blanca (que se podría vincular a los partidos de Bahía Blanca y Coronel Rosales) y Mar del Plata (Partido de General Pueyrredón). Por otro lado, una ciudad (San Nicolás) al norte de la provincia y relacionada al Área Metropolitana de Rosario (AMR). Luego, tres ciudades articuladas en la región TOA (partidos de Tandil, Olavarría y Azul) al centro de la provincia. Y por último un grupo de 8 partidos, que sin pertenecer a ninguno de los grupos previamente nombrados, concentran un volumen de población por sobre los 50 mil habitantes (tabla 3).

Tabla 3. Ciudades con más de 50.000 habitantes en PBA (2010)

Partidos	Cantidad de habitantes (en miles)	
Cañuelas	51,5	RMBA
Marcos Paz	51,9	RMBA
Ensenada	56,2	RMBA
Tres Arroyos	56,4	
San Pedro	58,5	
San Vicente	59,3	RMBA
Coronel Rosales	60,6	BB
Mercedes	61,8	
Chivilcoy	63,5	
Azul	64,3	TOA
La Costa	68,6	
Presidente Perón	81,0	RMBA
General Rodríguez	85,8	RMBA
Berisso	87,9	RMBA
Junín	88,0	
Necochea	91,4	
Campana	92,6	RMBA
Luján	103,2	RMBA
Pergamino	103,9	
Olavarría	108,4	TOA
Zárate	112,6	RMBA
Tandil	121,8	TOA
San Nicolás	144,3	AMR

Fuente: en base a información del Censo Nacional 2010 (INDEC, 2010)

Sin embargo, como se expresó repetidamente en el apartado anterior, no es el dato de cantidad de habitantes lo que define a una ciudad intermedia, sino sus aspectos cualitativos y principalmente aquellos vinculados a las funciones de intermediación (Bellet, 2012; Llop et ál., 2019). Si bien este es un primer acercamiento, siguiendo a Michelini y Davies (2009) para definir con claridad las ciudades intermedias en territorio bonaerense es importante profundizar en una serie de indicadores de tipo económico, demográficos, de participación, de innovación y ambientales. Esto implica conocer: (I) la evolución de la actividad económica y su estructura en vínculo con las innovaciones tecnológicas; (II) la variación poblacional y de la calidad de vida a partir de niveles de ingreso, acceso a infraestructuras y servicios públicos e indicadores habitacionales; (III) el tipo y calidad de la participación en las estructuras de gobernanza locales; (IV) la presencia o no de nuevos centros formativos, de investigación y desarrollo tecnológico, de servicios, conectividad, nuevas empresas e infraestructuras; (V) la existencia de políticas de cuidado ambiental vinculadas a los proyectos de desarrollo local tanto del medio urbano como de lo estrictamente productivo.

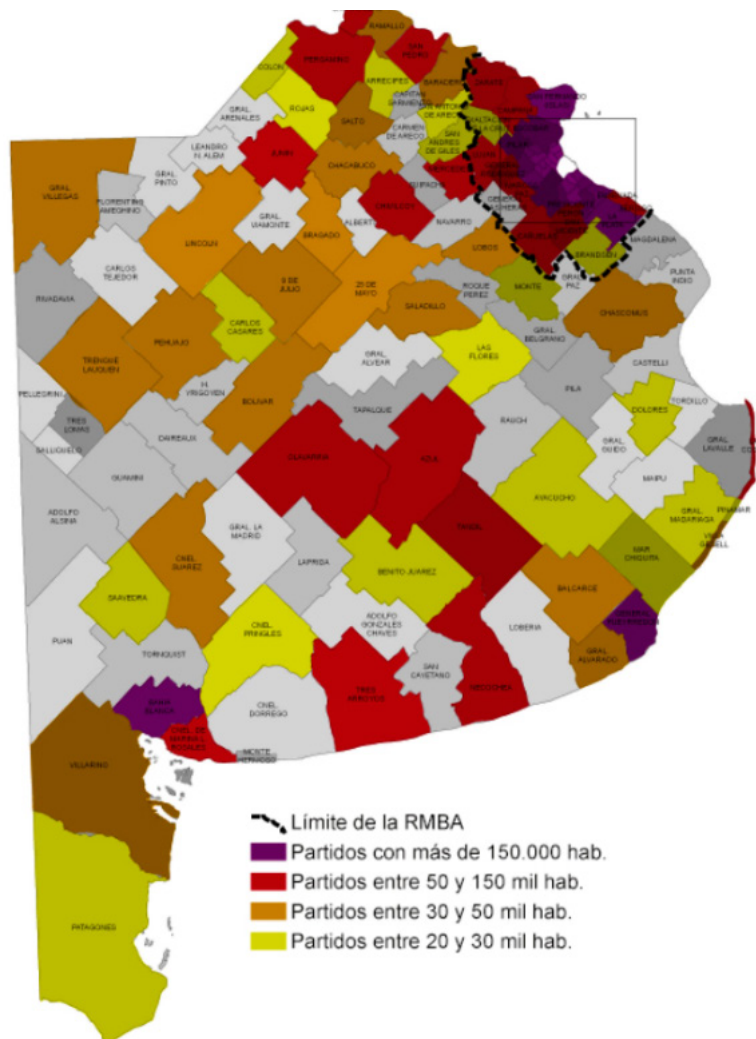
Un primer acercamiento al modelo territorial de la provincia en 2008 (figura 3), nos posibilita ver una foto, verificada en parte por algunos datos del censo 2010, donde a priori, por dinámica poblacional y económica así como por ubicación en el territorio provincial y su relación con las redes de comunicación, se podrían identificar algunas ciudades potencialmente intermedias. Sin embargo, teniendo en cuenta lo expresado anteriormente en torno al rol y características de las ciudades intermedias, particularmente en la estructura territorial bonaerense, para afirmar esto se requiere de un estudio más profundo que excede a esta presentación pero que será el objetivo en próximos trabajos.

Por último, quisiera proponer otros dos aspectos importantes a tener en cuenta a la hora de definir a las ciudades intermedias bonaerenses. Por un lado, la pertenencia o participación en redes de ciudades, sea a escala global, regional o provincial, que si bien no suele ser mayoritaria, implica una ventaja comparativa para la articulación de proyectos de desarrollo. Por el otro, la existencia de políticas de producción de suelo más o menos articuladas, sea en el marco de Planes de Ordenamiento Urbano Territoriales ya desarrollados o en proceso, o la iniciativa para el desarrollo futuro de los mismos.

Las ciudades intermedias como oportunidad para una gestión integral del territorio

La Provincia de Buenos Aires presenta una estructura actualmente articulada en torno a la centralidad predominante de la Capital Nacional, pero desarticulada en horizontal. Sin embargo, presenta también un conjunto de ciudades principalmente en la zona centro-sur y en la zona norte, pero incipientemente también hacia el oeste, que podrían articularse como nodos y corredores de ciudades con funciones de intermediación territorial (figura 4). Que esas ciudades sean intermedias dependerá, no solo de la cantidad de habitantes, sino también, y sobre todo de las funciones de intermediación que logren articular en tres escalas: con su área de influencia y proximidad (incluyendo otras ciudades más pequeñas), con las otras ciudades intermedias del territorio provincial, y con la red urbana global.

Figura 4. Población por partidos PBA (2010)



Fuente: en base a información del Censo Nacional 2010 (INDEC, 2010)

Como se comentó antes, esta presentación condensa una primer etapa de trabajo exploratorio sobre este tipo de ciudades y su implicancia territorial. Queda pendiente profundizar sobre la caracterización y análisis de las mismas así como de las potenciales redes en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, se considera que son un elemento clave para estructurar y cohesionar el territorio de manera más horizontal y menos dependiente de la metrópolis central. Esto habilitaría en lo macro un uso y distribución más equilibrado del territorio provincial, y en lo micro permitiría ampliar las posibilidades de inserción económica y desarrollo local para las ciudades intermedias.

Las ciudades intermedias constituyen sistemas urbanos que por razones de escala y de posición en el sistema territorial bonaerense presentan grandes potencialidades. Por un lado, la dimensión física y la condición de proximidad entre funciones residenciales y productivas permite (y a la vez requiere) relaciones más equilibradas con el territorio. Por otro, la talla demográfica, y particularmente en Buenos Aires donde rara vez exceden los 150 mil habitantes, habilita procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones relativamente simples de gestionar. Por último, la disponibilidad de suelo factible de ser urbanizado, permite la planificación de un crecimiento ordenado y conducido hacia horizontes de mayor equidad y sostenibilidad.

Sin embargo, las mismas potencialidades, y particularmente la disponibilidad de suelo, pueden redundar en efectos negativos. Una débil gestión del suelo, que implique extender el área urbana sin una planificación de ese crecimiento bajo criterios de sustentabilidad y justicia socio-territorial, puede llevar a avanzar sobre terrenos productivos generando nuevos conflictos, incompatibilidades de uso y encareciendo los costos de la urbanización. Es decir, que por las características de este tipo de ciudades, la gestión del crecimiento urbano vía la regulación o intervención en el mercado de suelo urbano se vuelven determinantes a la hora de influir sobre la dinámica de acceso al suelo y el desarrollo territorial de dichas ciudades para conducir procesos de crecimiento integrales e inclusivos.

Una de las principales debilidades que enfrentan las ciudades bonaerenses, pero en general todas las ciudades intermedias del Argentina, es el escaso presupuesto que administran que por lo tanto dificulta encarar políticas urbanas activas. A esto se suman los magros planteles técnicos, tanto en cantidad de personal como en salario-tiempo disponible, lo cual dificulta aún más llevar adelante procesos de gestión activos y continuados en el tiempo. Una alternativa para esto, planteada por instituciones globales como el Lincoln Institute, la cátedra Unesco de ciudades intermedias, la red CGLU, etc., e incluso ahora desde el Ministerio de Hábitat de Nación, es la recuperación de las valorizaciones del suelo por parte de los estados municipales. El caso más que conocido de la recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen (Baer y Duarte, 2013), es un ejemplo de cómo las políticas vinculadas al suelo urbano pueden fortalecer el financiamiento municipal.

A modo de reflexión final, se entiende que el concepto de intermediación más que una categoría para clasificar las ciudades bonaerenses representa una oportunidad para repensar la estructura territorial. Articular el territorio a partir de redes de ciudades de una “escala humana” (Llop et ál, 2019) permitiría promover patrones de ocupación mas sostenibles desde lo económico, con lógicas productivas más sustentables ambientalmente, y con estructuras urbanas más integradas y cohesionadas. En este sentido, la planificación del territorio, previendo y conduciendo el crecimiento futuro, representa una oportunidad para articular la participación ciudadana y la redistribución de costos y beneficios en la producción de urbanidad.

El suelo urbano se vuelve un elemento clave a regular por su potencial valorización y por su incidencia en el desarrollo territorial. Por un lado se constituye en un activo para el financiamiento municipal vía recuperación de la valorización. Por otro, la producción pública, regulada o vía convenios urbanísticos, de suelo bien localizado y accesible o con demanda segmentada es necesaria para la redistribución económica e integración socio-territorial. Y por último pero no menos importante, la planificación y gestión de suelo vía definición de zonas, usos, proyectos y equipamientos, es la que permite retomar el control y conducción del territorio para lograr ciudades cohesionadas, con buena calidad urbana y estructuradas en pos de un proceso de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Ascher, F.** (2007). Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza Editorial.
- Bellet, C.** (2012). Las ciudades intermedias en los tiempos de la globalización. En Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones. Editores: Llop J.M.; Usón E. Editorial Milenio.
- Bellet, C. y Llop, J.M.** (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. Scripta Nova, vol. VIII (165), pp. 1-30
- Brunet, R.** (2000). Des villescomme Lleida. Place et perspectives des villesmoyennes en Europe, en Bellet, C.; Llop, J.M. (ed.), Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad. Lleida: Milenio, pp.108-124.

Carrión, F. (2013). Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. En Canziani J. y Schejtman A. (ed.) Ciudades intermedias y desarrollo territorial. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp.21-31

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU. (2016). Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Barcelona.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Hábitat III. (2016). Nueva Agenda Urbana. Quito, Ecuador.

De Mattos, C.A. (1984). Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad. Revista Eure n°32, pp. 7-34

Dematteis, G. (1991) Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane. I sistemi urbani 1

Duarte, J.I. y Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

Gorenstein, S. (2015). Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latinoamericano. Eure vol 41, n°122, pp.5-26

Jordan, R & Simioni, D (Eds.). (1998). Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. [lc/l.1117]. Santiago, Chile: CEPAL. Ministero degli Affari Esteri – Cooperazione Italiana.

Llop, J.M.; Iglesias, B.M.; Vargas, R.; Blanc, F. (2019): Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones, en Ciudades, 22, pp. 23-43.

Llop Torné, J.M. (1999). Ciudades intermedias y urbanización mundial. Cátedra Unesco de ciudades intermedias. Universidad de Lleida.

Llop Torné, J.M. y Hoeflich, S. (2010). Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias. Documento Marco de CGLU para Ciudades Intermedias. Universidad de Lleida.

Marradi, A.; Archenti, N.; Piovani, J. I. (2007). Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: CengageLearning

Michellini, J.J. y Davies, C. (2009). Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis del caso argentino. Madrid: Documentos de trabajo GEDEUR 5.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina (2008). Plan Estratégico Territorial Argentina del Bicentenario, avance 2008

Reese, E. (2003). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Perú: Lincoln Institute of LandPolicy.

Salazar G.; Irrázaval F.; Fonck M. (2017) Ciudades intermedias y gobiernos locales: desfases escalares en la Región de La Araucanía, Chile. Eure vol 43, n°130, pp.161-184.

La gestión integral del territorio como parte de una propuesta para atender las problemáticas locales

PEDRAZA GÓMEZ, Luis Francisco

Becario CONACYT de la Maestría en Arquitectura de la Universidad Veracruzana –
Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México
luisfranciscopego@hotmail.com

SALAZAR MARTÍNEZ, Bertha Lilia

Profesora de Tiempo Completo. Facultad de Arquitectura, Universidad Veracruzana –
Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México
bertha_salazarma@yahoo.com.mx

VÁZQUEZ HONORATO, Luis Arturo

Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Arquitectura, Universidad Veracruzana –
Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México
luisvh08@yahoo.com.mx

PALABRAS CLAVES:

Gestión; planeación; territorio; participación ciudadana

Resumen

Debido a los cambios socioeconómicos, políticos, sociales, entre otros, han reconfigurado el territorio y sus componentes urbanos, por este motivo en México se han creado leyes, reglamentos, políticas públicas y programas en niveles federales, estatales y municipales para mitigar las problemáticas urbanas, sin embargo, la aplicación de estas normativas no ha sido adecuada debido a que la sociedad no es tomada en cuenta en los procesos de gestión, por lo cual no hay un sentido de apego por las intervenciones urbanas y al mismo tiempo se fragmenta la sociedad. No obstante, el objetivo de esta investigación es identificar los casos de estudio donde hayan realizado la gestión urbana local por medio de la participación ciudadana, observada como un instrumento de intervención que de manera local atendieron las peticiones de población y también lograron la mejora del territorio. Así que, como parte de la metodología empleada fue un estudio de tipo cualitativo donde se realizó una entrevista no estructurada a las autoridades de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 'DGDUOT' del Estado de Veracruz y el Instituto Municipal de Planeación 'IMPLAN' del Estado de Puebla, ambos Estados pertenecientes a México, con la finalidad de indagar los instrumentos que utilizaron como parte de la gestión urbana. En este sentido, los resultados fueron que las autoridades correspondientes de las instituciones de gobernanza local involucraron a la sociedad civil como parte de la gestión local del suelo, donde mejoraron las condiciones de los entornos urbanos, por ejemplo, los espacios públicos y entornos habitacionales, de este modo promovieron la participación ciudadana porque aportaron soluciones pertinentes de acuerdo al contexto local, crearon mesas de diálogo y lograron acuerdos para trabajar de manera conjunta. Se concluyó que la intervención de la sociedad en la creación de políticas y normativas para la gestión del suelo ayudó a que los habitantes tuvieran sentido de apego por los desarrollos urbanos y al

mismo tiempo fomentaron el *Derecho a la Ciudad* como parte de intervención local, esto ayudó a construir el tejido urbano y social de las localidades.

Introducción

Los problemas asociados con la urbanización impactan en los estilos de vida de los habitantes y viceversa, ya que a partir de las acciones humanas también se configuran los entornos urbanos en los que viven las personas, con cambios de manera inmediata, en ocasiones los resultados pueden ser benéficos y en otros casos causan distanciamiento y fragmentación entre los asentamientos y componentes urbanos que conforman el territorio.

De este modo, Rivera (2013) resalta que las investigaciones sobre problemáticas asociadas a la urbanización en América Latina deben ser atendidas con el apoyo de la creación de programas, políticas públicas o ciertas acciones que ayuden a desarrollar métodos o instrumentos sobre la gestión del territorio para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Transformaciones socioeconómicas y normativas en México

En México, debido al acelerado incremento de la población, en conjunto con el sistema económico, se produjo un cambio radical en la estructuración espacial del país, que de acuerdo con Garza (2002) estos cambios propiciaron un experimento 'neoliberal', que para el año 2000 se pudo percibir en formaciones de metrópolis donde 10 de ellas absorbieron el 45.8% del crecimiento de 350 ciudades mexicanas, por lo cual ante un cambio acelerado, no hubo una gestión del suelo y territorio capaz de ser adecuada con las necesidades que tenían los habitantes.

Dichos cambios fueron aprovechados por el sector privado, estableciendo el urbanismo neoliberal como parte de un modelo de saqueo para apropiarse del suelo y bienes públicos que a futuro se convertirían en enormes plusvalías, recurrían a la construcción de grandes obras urbano-arquitectónicas, concesiones urbanas y privatización de servicios urbanos (Gaja, 2015), esta situación impactó a los equipamientos, servicios públicos, infraestructura urbana y sector habitacional, desde ese momento ya se planteaban pensamientos y estrategias individualistas que beneficiaban a un sector en específico, sin tomar en cuenta a la sociedad civil.

Por otra parte, en México planificaron leyes, reglamentos, políticas públicas y programas en niveles federales, estatales y municipales relacionados con el aspecto urbano-arquitectónico con el propósito de regular las distintas acciones realizadas por los gobiernos, empresas y sociedad civil, sin embargo, a partir de que sufrieron modificaciones en sus alcances, los esquemas e instrumentos de gestión también cambiaron su propósito.

A pesar del surgimiento de estos lineamientos así como la creación de modelos de gestión para el mejoramiento del desarrollo urbano, se observa que los resultados esperados en el cumplimiento de la ley no son efectivos, ya que los resultados son destinados a la sociedad civil y precisamente este sector es el menos buscado para la toma de decisiones.

Según Schteingart y Patiño (2006) mencionan que en materia de vivienda, conforme se realizaron cambios en las leyes o se formulaban nuevos programas (Pronaduvi-84, PFDV-93, PFDV-95, PFDV-01) comenzaba a perderse la atención sobre la dimensión social y ambiental, haciendo que los temas de desarrollo urbano se convirtieran en aspectos de interés económico y financiero.

El hecho de que algunas leyes, reglamentos, programas o políticas pierdan el carácter social en el proceso de la gestión puede significar que la población no será tomada en cuenta para la formulación de los instrumentos, en este sentido, por lo tanto las instituciones y organismos públicos relacionados con el ejercicio urbano deben vincular a la población civil por medio de la participación en los procesos de gestión del suelo y territorio.

Gestión del territorio y participación

Actualmente tanto el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano buscan solucionar los nuevos desafíos para garantizar un bienestar colectivo. Sin embargo, pero más allá de establecer pautas para una transformación urbana, buscan instrumentos o herramientas que sirvan para la gestión del suelo y territorio o gobernanza de las ciudades con la finalidad de proporcionar soluciones reales a problemas complejos (SEDESOL; CONAPO; INEGI, 2018).

Es necesario reflexionar que estas problemáticas locales del suelo que afectan a los ciudadanos, siendo un sector vulnerable ante la toma de decisiones que efectúe el Estado de gobierno ya sea a nivel federal, estatal o municipal. En este caso, antes de iniciar con la gestión urbana, es importante reconocer el Derecho a la Ciudad para entender y prever cómo salvaguardar la integridad de los habitantes al realizar dichos procesos.

De acuerdo con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2013) existen artículos legales que deben ser puestos en práctica, enlista derechos y obligaciones sugeridas para distintos actores de intervención. Hay derecho a la ciudad para todos los ciudadanos sin discriminación ante cualquier variable que se pueda presentar, donde se concibe el espacio colectivo de manera integral en un entorno urbano, semirural o rural, así como medidas normativas y legislativas pues las políticas urbanas deben estar enfocadas en prevalecer el interés social, cultural, económico y ambiental con especial atención a grupos o personas en condiciones vulnerables. Incluso cuando se desarrolla la producción social del hábitat deben existir fundamentos y principios que sirvan como estrategia de diseño para la gestión del suelo local en la ciudad. Se debe evitar la exclusión y segregación espacial, es decir, el desarrollo urbano debe ser equitativo y sustentable empatizando con las necesidades de las personas.

De este modo, tanto México como otros países han sufrido cambios en su configuración espacial, en algunos casos el entorno urbano y el ordenamiento territorial cambian de manera brusca, así que para regular estas situaciones como parte de un instrumento para mejorar los procesos de gestión local del suelo y del territorio en general, sería adecuar procesos de intervención por medio de la participación de los habitantes.

Según Martínez (2018) señala que la gestión y planificación involucra al gobierno, a las instituciones públicas, privadas, así como la sociedad civil en la participación de la planeación y administración de la ciudad, de este modo anticipar una serie de problemáticas respecto al contexto espacial y su desarrollo urbano.

Sin embargo, en ocasiones es compleja el involucramiento de distintas autoridades para intervenir en la gestión del suelo de la ciudad, ya que tienen diferentes perspectivas sobre cómo solucionar las problemáticas así como los ámbitos a los que desean dar prioridad, pero es de suma importancia entender que la gestión debe ser integral.

Además Garcilaso (2007) argumenta que la gestión urbana será coherente cuando exista una interrelación entre la vivienda, la urbanización, las políticas sociales, la planeación, los aspectos constructivos y la producción de materiales, así como la vinculación de un enfoque sustentable. Cuando estas variables se desarrollen bajo un esquema sistemático y un proceso multidisciplinario, entonces se llamará una gestión integrada, pues mantiene un equilibrio entre

las dimensiones económica, social y ambiental.

En este sentido, las decisiones que tomen los múltiples actores implicados en la gestión urbana deberán considerar un desarrollo integral, de este modo según Rivera (2013) el Estado es corresponsable de generar soluciones a los conflictos creados por el mismo sistema socioeconómico-político que ha traído a consecuencia la privatización y carencia de servicios públicos, por ello es importante señalar que la gestión debe ser promovida por el Estado con un sentido de bienestar colectivo para la sociedad, con la disposición de otorgar prioridad y urgencia a las necesidades que surgen de la población.

Las propuestas enmarcadas a partir de leyes, reglamentos, políticas públicas y programas no debe ser una simulación ni crear falsas expectativas en la atención que deben recibir los ciudadanos, pues Carreño y Durán (2015) mencionan que la gestión urbana contemporánea debe tener una visión inclusiva, es decir, el gobierno no solo debe proponer lineamientos de intervención entre sus tres jerarquías de gobernanza (federal, estatal, municipal) sino que debe emplear mecanismos de cooperación relacionada con la sociedad en general, atendiendo los intereses colectivos, dicho de otro modo, la forma de gobernar debe asociar la participación ciudadana como parte de las acciones donde se despliegan valores como la justicia, la equidad y el bienestar común.

Al desarrollar un diálogo entre el gobierno, instituciones, empresas y la sociedad en general, estos deben fungir como sujetos dispuestos e interesados en establecer relaciones funcionales por medio de la gestión para el mejoramiento del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues de acuerdo con Filipe (2018) así como la política urbana y la planeación requieren ser de carácter colectivo y de interés público, también la gestión adopta estas variables añadiendo que debe ser democrática para proteger valores culturales, históricos y sociales propios de la ciudad, incorporando la participación ciudadana para hacer una vida comunitaria efectiva.

A esta idea se suma Cedrés (2012) aportando que al momento de realizar una gestión estratégica, la participación ciudadana debe ser un factor valioso para la conformación de una visión compartida de la ciudad, lo cual define acuerdos y responsabilidades con mayor asertividad en la toma de decisiones. Incluso Coquis (2015) menciona que dentro de los procedimientos de participación y consulta popular deben garantizar una participación democrática en los diferentes grupos sociales, pueblos o comunidades indígenas a través de sus autoridades o representantes.

Normativa en favor de la gestión local

Al comprender que se inmiscuyen diferentes variables como parte de la gestión local del suelo y territorio, es importante retomar que el concepto 'gestión' es vinculado con el proceso de 'planeación', el cual según Martínez (2018) son acciones político-ideológicas llevadas a la práctica con ideas gubernamentales sobre la administración del espacio, previendo posibles escenarios en una determinada temporalidad.

Dicho lo anterior, es entendible que este sistema de gestión está respaldado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el artículo 26 menciona que el Estado debe organizar un sistema democrático para el desarrollo nacional, por medio de mecanismos que la misma ley establezca para el fomento de la participación ciudadana y consulta popular.

Además, al crear un plan nacional de intervención como parte de un instrumento de gestión, también se incorporan programas de desarrollo surgidos de las necesidades que demanda la sociedad, las cuales estarán sujetas bajo la Administración Pública Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 26, 1917). Sin embargo, algunas acciones con programas o políticas son distantes de la participación civil.

Por otro lado existe artículo 115 el cual menciona que los Estados adoptarán un gobierno republicano, democrático, laico y popular, fungiendo como una organización política y administrativa que promueva un 'municipio libre', es decir, los municipios coadyuvados con sus ayuntamientos podrán asociarse y coordinarse para establecer una prestación de servicios públicos de manera eficiente, mejorando sus funciones y estableciendo una mayor cobertura para la resolución de problemas sociales.

También puede existir una relación entre municipios de dos o más entidades federativas a través de convenios aprobados por sus legislaturas correspondientes, incluso las comunidades indígenas pueden asociarse para términos que disponga la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, 1917).

Derivado del marco legal, es comprensible que el sistema de gestión local se rige por normativas que deben ser acatadas por los ciudadanos a quienes conciernen dichas acciones, sin embargo la ejecución de dichos mandatos, al atravesar por vertientes sectoriales dificulta el cumplimiento de la ley, porque también intervienen sectores privados que protegen sus propios intereses.

Si bien existen artículos en la Constitución mexicana que de manera jerárquica promueven la asociación entre las administraciones gubernamentales, se debe señalar que aún no existe una interacción real entre la sociedad civil y autoridades político-administrativas para la formulación de acciones que sirvan a la gestión local.

Por esta razón resulta necesario impulsar mecanismos tangibles que inviten a los habitantes a participar en el desarrollo de propuestas, porque sí las personas intervienen en la realización de modelos de gestión, aun mas cuando se tratan de soluciones locales, probablemente exista un sentido de apego y una cultura de cumplimiento para hacer efectiva la ley.

Entonces ante la existencia de este sistema administrativo que en determinadas gestiones del suelo resulta fallido porque no existe un involucramiento ciudadano, es conveniente que las diferentes instancias administrativas, sobre todo las municipales, dispongan de mayor aproximación o acercamiento con los habitantes al grado de enfatizar el término 'participación' como parte de la normativa a partir de la sociedad en general.

Para Rodríguez (2003) la participación ciudadana es una gestión local emprendida por los alcaldes, regidores y funcionarios municipales que buscan construir un diálogo con la sociedad civil, conformando un ambiente de confianza donde expresen problemáticas, ideas o sugerencias de tal modo que construyan propuestas para la solución de dichas peticiones o aspiraciones civiles.

Si la gestión significara vislumbrar posibles escenarios a futuro, ¿cuáles serán los instrumentos que las instituciones públicas deberán ejercer para el fomento de la participación ciudadana, de tal modo que cumplan los modelos de gestión?

Objetivo

Debido a las implicaciones que se derivan de la gestión del suelo y territorio, tomando en cuenta lo que significa tener el Derecho a la Ciudad como parte del sentido de gestión, así como los artículos propuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde involucran actores para realizar acciones destinadas a la urbanización.

Así que el objetivo de esta investigación es identificar casos de estudios donde hayan realizado la gestión urbana por medio de la participación ciudadana, observada como un instrumento de intervención que de manera local atendieron las peticiones de población.

Metodología

El estudio fue de tipo cualitativo donde fueron seleccionados dos casos de estudio porque en ellos se adoptaron nuevas medidas para la gestión urbana, entonces se realizó una entrevista no estructurada a las autoridades correspondientes de dos instituciones públicas: fue la Dirección de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 'DGDUOT' del Estado de Veracruz y el Instituto Municipal de Planeación 'IMPLAN' del Estado de Puebla (Figura 1).

Figura 1. Ubicación de los casos de estudio en los Estados de la República Mexicana: Puebla y Veracruz



Fuente: Elaborado por el autor, 2021

A través de la entrevista se conocieron los mecanismos que las dos instituciones realizaron, cada una en su respectiva institución, para lograr una gestión local acorde con los lineamientos propuestos, desarrollando soluciones en el entorno urbano y mejorando así los estilos de vida de los habitantes.

En ambos casos que, a pesar de las adversidades administrativas, técnicas y normativas, por medio de herramientas relacionadas con la participación de los habitantes, lograron la gestión local del territorio con los resultados esperados, siendo casos exitosos para los alcances que ellos mismos se propusieron.

Resultados

Existen instituciones u organismos que no actúan de forma congruente en relación con lo que dicta la normativa para el fomento de la participación ciudadana y su aplicación en la práctica de la gestión del suelo y territorio, pero afortunadamente también existe casos en los cuales fue posible el involucramiento de las personas como par que fuera parte de la gestión urbana y así resolver en conjunto problemática adecuadas para la sociedad.

El primer caso es suscitado en el Estado de Veracruz, México, donde los municipios veracruzanos tienen autonomía administrativa para tomar decisiones colectivas y ejecutarlas de manera local, esto según el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante, la autonomía que tienen los municipios propició que algunos no quisieran acatar la implementación de programas públicos para la gestión del territorio designados por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 'DGDUOT' y al mismo tiempo crearan sus propias reglas en materia urbana.

Ante esto, Toral y Flores (2020, 6 de noviembre) quienes han sido autoridades que dirigen parte de la gestión tanto en la Subdirección Técnica como la Subdirección Normativa de la DGDUOT, señalan que parte del instrumento que emplearon para la agilizar la solución a las peticiones de los habitantes y tener acercamiento con ellos, emplearon la participación ciudadana.

En este caso, parte de los instrumentos de gestión fue que realizaron talleres y foros para recopilar información sobre la ocupación del suelo y desarrollo urbano realizado en los municipios, con la finalidad de tener control en los procesos territoriales, de igual manera capacitaron al público en general para la toma de decisiones respecto a temas abordados en la DGDUOT y políticas para la gestión del suelo local.

También realizaron mesas de discusión con otros ayuntamientos y dependencias para mencionar la importancia que conlleva la gestión urbana y el aprovechamiento de herramientas de planeación para tener una mejor proyección urbana a futuro, con lo cual formalizaron 40 convenios para la ocupación de programas sugeridos por la DGDUOT Veracruz.

Con ello involucraron a la población del municipio para ser participantes en la toma de decisiones y fungir su papel de manera oportuna en la mejora del entorno en el que viven, con este ejercicio se genera conciencia sobre la utilización de las políticas y programas públicos, creando un sentido de apego a la normativa (Figura 2).

Figura 2. Participación ciudadana como parte un instrumento de la gestión local en el municipio Xalapa, del Estado de Veracruz, México



Fuente: Elaborado por el autor, 2021.

Otro caso de estudio fue presentado por el Instituto Municipal de Planeación 'IMPLAN' de Puebla, que es otro de los 32 Estados de México, las autoridades externaron que tenían problemáticas por la expansión urbana, la metropolización, el surgimiento de 'zonas deprimidas', es decir, con menor grado de industrialización, desarrollo urbano atrasado con pérdida de recursos, también con la subutilización de infraestructura y afectaciones en la movilidad urbana.

Así para abatir estas situaciones, una de las metas que quisieron solventar por medio de la gestión urbana, fue garantizar y hacer válido el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual menciona que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, mejorando la ocupación del suelo y componentes urbanos como equipamientos o entornos públicos.

Por esta razón, las autoridades del IMPLAN Puebla, Vasseur, Cuamatzi y González (2020, 9 de noviembre) manifestaron que a partir de que crearon el Programa de Espacio Público como un instrumento en la gestión territorial, realizaron estrategias y líneas de acción para mitigar dichas afectaciones, entre ellas implementaron mecanismos de organización y participación social porque coincidieron en que esta práctica sirve para fomentar la apropiación comunitaria del espacio público. Un instrumento que realizaron como parte de la gestión local, fue la consulta popular para recopilar información sobre las percepciones de las personas y así cumplir con cinco criterios de calidad propuestos por el IMPLAN para tener espacios públicos adecuados, de este modo los habitantes se involucraron para dar seguimiento en la realización de obras urbanas y al mismo tiempo incentivaron en las personas mayor aceptación sobre los proyectos urbanos.

También, otros instrumentos empleados por la institución pública para incentivar la gestión territorial fue a través de creando mesas de discusión y foros para informar y capacitar a las personas, la formación de talleres participativos, o apoyos para el desarrollo del comité vecinal, considerando la participación activa y vigente de los habitantes.

En este sentido, la gestión local sirvió para resolver problemáticas urbanas con determinadas acciones y además atendieron los intereses sociales, por ejemplo, el IMPLAN Puebla ubicó las necesidades de las personas como el centro de la gestión y planeación, incluso lograron distinguir aquellas acciones que emanaron un propósito político para despilfarrar recursos o bienes públicos de aquellos que en verdad cumplían con un objetivo humanitario para crear bienestar a los habitantes.

Debate y conclusiones

Con los cambios mundiales que acontecen en la actualidad, no existe una certeza definida sobre cuáles serán los futuros planteamientos urbanos y por ende cuáles medidas de acción sean tomadas en cuenta por determinadas figuras político-administrativos o grupos civiles, sin embargo, las regulaciones normativas para la gestión local, desarrollo urbano y ordenamiento territorial deben contemplar la proyección a futuro para mediar las posibles situaciones que representen un problema para la sociedad y su entorno.

Al abordar la situación de la gestión urbana en México, es necesario comprender las relaciones entre el Estado y la sociedad como parte de un proceso de transición democrática y al mismo tiempo entender que, en muchas ocasiones la gestión es ejecutada de manera dispersa entre sus diferentes actores de intervención, incluso el Estado también ha sido un facilitador recursos económicos a partir de los bienes públicos y ocupación del suelo para beneficiar a determinados sectores particulares.

Esta situación debe ser solucionada por medio de la gestión, es un hecho que no existe un único método, pues los instrumentos deberán ser propiciados de acuerdo a cada contexto social

y territorial, con una visión compartida entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) como lo menciona la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2013), en este sentido es obligado establecer un diálogo entre los gobiernos (sobre todo con los municipios por tener un alcance más cercano a sus localidades) y los ciudadanos, para trabajar de manera conjunta y local en el desarrollo de propuestas que sirvan de beneficio colectivo.

Es fundamental crear pautas para la elaboración de una planeación oportuna y aceptable con respectivos cambios espaciales, actualizando leyes y reglamentos, mejorando aspectos de infraestructura, equipamiento y movilidad, comprendiendo la relación que tiene la ocupación del suelo, resaltar la participación ciudadana, entre otros temas y no en detrimento de la población como ya se ha observado en la investigación de Schteingar y Patiño (2006).

A pesar de esta relación, la gestión no debe quedar dirigida únicamente por el gobierno, sino también por la sociedad civil, de tal modo las personas civiles que deseen participar en el proceso de intervención deben estar organizadas, informadas y capacitadas para desarrollar tareas complementarias dentro de la gestión urbana.

De lo anterior, Martner y Mattar (2012) mencionan que es relevante integrar la participación popular como parte de la gestión y planeación, porque a pesar de haber logrado avanzar con esta vinculación aún es necesario concretar estrategias de intervención y participación, por lo tanto la gestión local del suelo y componentes urbanos no debe ser una tarea aislada a la sociedad.

Si dentro de la teoría normativa y la práctica de acciones reales (no simuladas) se fomenta la participación ciudadana, las comunidades podrán desarrollar un sentido de apego por el cumplimiento de las normas que se disponen para la gestión local del suelo, desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al mismo tiempo servirá para que las personas otorguen seguimiento a la ejecución de proyectos, teniendo un sentido de aceptación por la obras, además se propiciará una sentido de unión e identidad para trabajar de manera conjunta.

Quienes funjan dentro de la participación ciudadana deben estar informados, organizados y capacitados para desarrollar estrategias integrales y corresponsables con actores sociales; si no se gestiona incluyendo la participación ciudadana, se desarrollarán repercusiones socio-espaciales como el deterioro urbano, así como fragmentación del tejido social.

En definitiva, estas acciones desde el enfoque normativo y constructivo deben contener propuestas asociadas entre la población y el desarrollo de la gestión del territorio, es así que entre las personas se debe estimular el diálogo, compartir información al respecto, capacitarse y criticar lo propuesto como parte de un ejercicio pedagógico.

Pues se dice que través de la educación también se pueden lograr vínculos entre los diferentes grupos sociales con diferentes instituciones para enseñarles como formar parte de los mecanismos para la gestión local, con la importancia de promover una ciudadanía participativa y activa (Naciones Unidas, 2019). No obstante, es prescindible establecer un esquema de comunicación para que los habitantes adquieran herramientas de participación y sean integrantes ejemplares en los procesos de planeación y gestión urbana.

Es importante hacer ejercicios de reflexión y sensibilización sobre los mecanismos para la gestión del suelo, pues ayudará a consolidar espacios de colaboración y diálogo para hacer propuestas que sean escuchadas, criticadas, respetadas y posiblemente, en conjunto con las autoridades correspondientes, puedan ser ejecutadas.

Se debe trabajar de manera conjunta, haciendo que otros ciudadanos participen en procesos de gestión urbana local, que estén enterados de cuáles con sus derechos respecto al suelo, porque se lograrán soluciones integrales que atiendan a todos los sectores que conforman al país.

Finalmente considerar la colaboración multidisciplinar para el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de propuestas para garantizar una inclusión y bienestar colectivo entre los habitantes

con su entorno urbano, pues los proyectos respecto al suelo y territorio podrán servir para coadyuvar en la calidad de vida de los habitantes.

Referencias bibliográficas

Carreño, C. y Durán, A. (2015). Reflexiones sobre la enseñanza de la gestión urbana: un ejercicio necesario para construir la ciudad urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(1), 136–147. Recuperado el 16 de noviembre de 2020; disponible en: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.A009>.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2013). Cuadernos Geográficos, (52), 386–380. Recuperado el 23 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112016>

Cedrés, A. (2012). La participación ciudadana en la construcción del hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad. *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*, 187–207. Quito: CLACSO. Recuperado el 9 de noviembre de 2020, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5537.dir/gthi2-10.pdf>

Coquis, F. (2015). Sistema Nacional de Planeación. La Constitución y el derecho administrativo, (1), 187–204. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Diario Oficial de la Federación (1917). Artículo 26. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación (1917). Artículo 115. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Filipe, C. (2018). Estructura Ecológica Urbana: planeamiento y gestión urbana en la Ciudad de México. *Estoa*, 7(12), 185–202. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, disponible en: <https://doi.org/10.18537/est.v007.n012.a12>.

Gaja, F. (2015). Urbanismo concesional. Modernización, privatización y cambio de hegemonía en la acción urbana. *Ciudades*, 18(1), 103–126. Recuperado el 26 de septiembre de 2020, disponible en: <https://doi.org/10.24197/ciudades.18.2015.103-126>

Garcilaso, M. (2007). Vivienda y gestión urbana. *Arquitectura y Urbanismo*, 28(3), 86–88. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=376839853018>

Garza, G. (2002). Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. Notas. *Revista de información y análisis*, (19), 7–16. Recuperado el 9 de noviembre de 2020, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/notas/notas19.pdf

Martínez, P. (2018). La planificación como un múltiple termino ideológico-operativo. *Revista RUA*, (19), 42–46.

Martner, R. y Mattar, J. (2012). Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL

Naciones Unidas. (2019). Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Publicado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, realizada en Nueva York, Estados Unidos de América, en 2019. Recuperado el 9 de noviembre de 2020, disponible en: <http://hdr.undp.org/en/towards-hdr-2019>

Rivera, J. (2013). Debates contemporáneos sobre la planificación territorial y la gestión urbana.

Revista Luna Azul, (36), 307-347. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3217/321728584015>

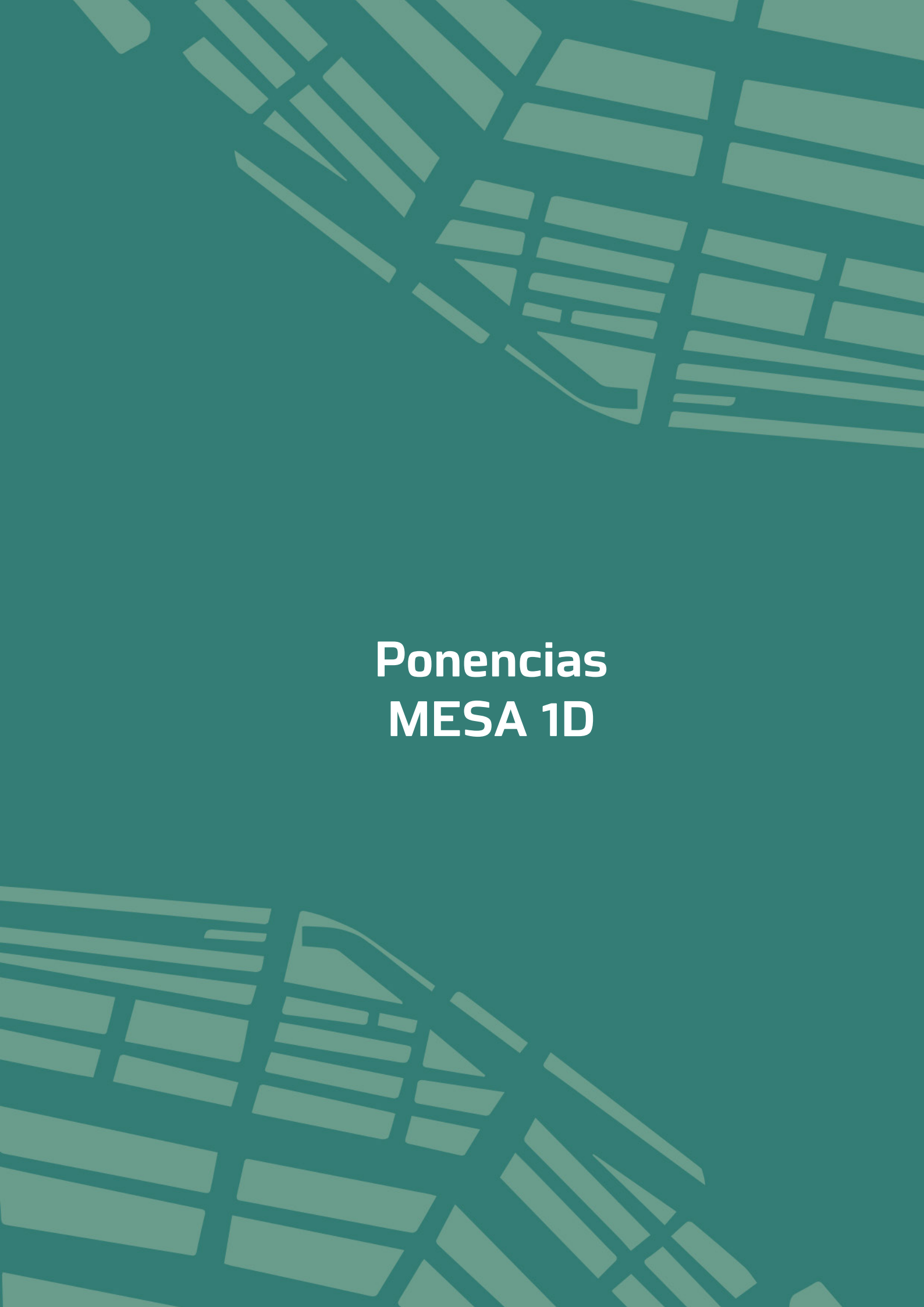
Rodríguez, B. (2003). Guía para la participación ciudadana. Córdoba: Universidad Veracruzana / H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Veracruz.

Schteingart, M. y Patiño, L. (2006). El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales. Entre el Estado y el mercado: La vivienda en el México de hoy, 152-191. (1ra edición). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana / Miguel Ángel Porrúa.

SEDESOL; CONAPO; INEGI. (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Ciudad de México: SEGOB.

Toral, S. y Flores, J. (2020, 6 de noviembre). Consideraciones respecto a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Veracruz. Facultad de Arquitectura, Región Xalapa, Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

Vasseur, A; Cuamatzi, I. y González, L. (2020, 9 de noviembre). Consideraciones en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable. IMPLAN-Puebla, México. Facultad de Arquitectura, Región Xalapa, Universidad Veracruzana, Veracruz, México



Ponencias MESA 1D

Economía popular, hábitat y derechos

ASTRAIN, Facundo Nahuel

Facultad de Ciencias Sociales – UBA

facu.astrain@gmail.com

CASABUONO; Andrea Sofía

Arquitecta, Diplomada en Géneros, Políticas y Participación

ascasa@gmail.com

COLECCHIO PUA, Aaron

Abogado

aaroncstiglich@gmail.com

LANDINI, Martín Julián

Abogado

landinimartin@gmail.com

SUAREZ, Manuel

Sociólogo – Facultad de Ciencias Sociales – UBA

manuelsuarez11188@gmail.com

PALABRAS CLAVES:

Economía Popular Social y Solidaria; Hábitat Digno; Cooperativismo; Derecho a la Ciudad

Resumen

Este trabajo es un diálogo de saberes entre economía, sociología, arquitectura y derecho para reflexionar acerca de los aportes teórico-metodológicos que estas disciplinas pueden generar para dar respuestas a la problemática habitacional en la Argentina actual desde un enfoque transdisciplinar.

Partimos de la idea de la integración del hábitat popular y la satisfacción de las necesidades de sus unidades domésticas en clave de derechos a partir de la intervención del Estado. A su vez se torna fundamental la articulación con lxs trabajadorxs de la economía popular, principalmente de las ramas de actividad a fines que pueden estar formalizados en cooperativas, para la construcción de un sistema sustentable y solidario que garantice el hábitat digno para todxs.

La economía social como teoría crítica es un gran paraguas conceptual que engloba experiencias, programas y líneas de acción, pero en última instancia persigue la creación de un sistema económico alternativo. En este sentido, esta corriente del pensamiento económico y social parte del diagnóstico de que el sistema es capitalista, patriarcal y colonial. Sin embargo, advierte que la base material para la transición hacia un sistema alternativo se encuentra en la economía popular y su organización de modos solidarios, sostenibles y feministas.

Como veremos más adelante, en términos de Coraggio existen tres sectores económicos con lógicas propia siendo el capitalista el dominante del sistema en su conjunto:

- Economía capitalista, cuya lógica de acumulación de ganancias sin fin –con su consecuente y constante extractivismo.
- Economía pública, cuya lógica es la acumulación de poder y/o bien común
- Economía popular, cuya lógica de reproducción ampliada de la vida de todxs.

En este sentido, se problematiza cómo garantizar el derecho a un hábitat digno. Partimos del diagnóstico desde las distintas perspectivas de que el sistema capitalista dominante se rige únicamente por las leyes del mercado y propugna la especulación inmobiliaria como criterio único de desarrollo imposibilitando así el acceso a la vivienda digna para toda la población. Comprendemos la problemática habitacional de forma social, compleja y crónica. Si bien nos centraremos en la situación nacional, entendemos que la misma es una problemática característica de las periferias globales.

Por otra parte, consideramos fundamental la articulación entre el Estado y las organizaciones sociales al momento de planificar y ejecutar esta política pública, ya que son estas mismas organizaciones quienes, en su interior, carecen de una vivienda digna. Es decir, pensarlo desde una óptica historicista para entender desde donde nace el problema de la habitacionalidad. Respecto de este punto, entendemos que la problemática habitacional no se resuelve con un techo digno, sino con un hábitat digno. Es imperioso que los desarrollos habitacionales garanticen el acceso a servicios, transporte, espacios de cuidados, centros de salud, establecimientos educativos, culturales, espacios verdes, de esparcimiento y de libre expresión. Todos estos accesos hacen a la posibilidad del desarrollo digno de la vida de las personas con respecto a su entorno.

En la relación entre Economía Popular y Estado encontramos un dilema. Por un lado, el Estado se convierte en un factor esencial para garantizar las condiciones objetivas de desarrollo de las experiencias de la economía popular mediante financiación, pero sobre todo mediante la aplicación de programas y legislaciones que faciliten la sustentabilidad de estos proyectos. Sin embargo, no se logra dar un paso más allá para generar instancias de compras y contrataciones donde suelen encontrarse limitaciones de hecho. En este sentido, hasta sus unidades económicas más formalizadas como las cooperativas presentan serias dificultades respecto de la expertise técnica/administrativa para presentarse en las licitaciones y el respaldo financiero para sostener las formas de pago de la administración pública.

Introducción

El presente trabajo se organiza en seis secciones. En la introducción, haremos un breve repaso socio-histórico de la problemática a trabajar, dando un contexto general de la situación habitacional urbana en nuestro país en la historia contemporánea. La siguiente sección girará en torno al planteo metodológico propuesto y los respectivos aportes de la transdisciplinariedad para la problemática en cuestión.

Los siguientes apartados estarán dedicados a los respectivos aportes de cada una de las disciplinas/saberes que integran nuestro grupo de trabajo. En este sentido, en primer lugar se analizarán las relaciones sociales determinantes en el hábitat popular desde las perspectivas de la sociología y la economía, haciendo énfasis en las particularidades y potencialidades de lxs trabajadorxs de la economía popular para el mejoramiento de sus unidades domésticas. Posteriormente, una sección dedicada al derecho y la situación legislativa en torno a la problemática en cuestión. Seguiremos trabajando en torno a los aportes que las arquitecturas feministas pueden darnos en clave de (re)urbanización, derecho a la ciudad y gentrificación. Por último, una sección donde se hará una conclusión general del trabajo.

Problema

Este trabajo parte del convencimiento de que es necesario buscar soluciones novedosas y originales a una problemática repetida a lo largo de los años en nuestro país. Nos referimos al déficit habitacional y a la consecuente precarización y hacinamiento que golpea a vastos sectores de nuestra sociedad. Si bien esta problemática es de larga data en nuestro país, haciendo un breve repaso por la historia de la misma podemos afirmar que la ejecución de un plan de políticas neoliberales que comenzó durante el último proceso militar y se profundizó durante la década del noventa trajo como consecuencia la proliferación de barrios de emergencia profundizando de manera radical el déficit habitacional fruto del crecimiento sostenido de la pobreza estructural y de altos niveles de desempleo generados por las políticas económicas neoliberales. Durante el período 1970-1990, se empieza a configurar el patrón de acumulación de valorización financiera que acelera el proceso de expulsión socio urbana de los sectores populares. La dictadura militar reglamenta el uso del suelo favoreciendo la creación de barrios cerrados y clubes de campo en la periferia, mientras expulsa la pobreza de la ciudad central. En este marco, emergen asentamientos en tierras del conurbano que configuran un crecimiento urbano fragmentado y de segregación social. En la década de 1990 se consolida el patrón de crecimiento urbano fragmentado que persiste hasta la actualidad. Las inversiones extranjeras, en el marco de la globalización neoliberal, constituyen el motor de transformaciones territoriales basadas en la privatización de la planificación urbana que se desconecta de una planificación general y comienza a orientarse por el criterio de la maximización de las rentas diferenciales del suelo. El plan de obras fundamental que da inicio al período fue la extensión de la red de autopistas que permite la suburbanización de las elites que intensifica la competencia por el suelo en la periferia y consolida el patrón de micro segregación residencial.

Ahora bien, para el desarrollo de este trabajo será necesario caracterizar el concepto de déficit habitacional. En una primera aproximación podemos tomar el criterio definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CERCR, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas (1993), se considera en situación de déficit habitacional a todas aquellas viviendas que no resultan adecuadas para su habitabilidad o que presentan una serie de características que inciden de manera negativa en el bienestar de sus habitantes. Esta concepción de “vivienda adecuada” abarca un amplio abanico de factores que pueden ser tenidos en cuenta pero que pueden resumirse en: Disponibilidad de servicios básicos; Facilidades e infraestructura; Habitabilidad; Accesibilidad integral; Ubicación, relacionada tanto a la facilidad de acceso y comunicación, así como al estado ambiental de la misma; adecuación cultural y esparcimiento.

Como podemos ver existen una multiplicidad de factores a la hora de analizar el déficit habitacional y los mismos no hacen sólo referencia a una cuestión material o estructural sino que señalan la necesidad de abarcar las condiciones y condicionamientos sociales que puedan hacer parte del desarrollo de la vida de una persona. Por tal motivo, los factores enumerados son una mera aproximación pero lejos están de ser un listado definitivo. La característica dinámica de la sociedad obliga a repensar y replantear constantemente estos factores. Sin embargo, haciendo una lectura rápida de los datos disponibles en cuanto a déficit habitacional en el conurbano bonaerense, podemos ver rápidamente como la insatisfacción de los factores arriba descritos, principalmente aquellos relacionados al acceso a servicios básicos y a la posibilidad de lograr una manutención del hogar. Según datos del Registro Nacional de Barrios Populares, en sus 24 municipios existen 1.012 barrios populares en los cuales habitan aproximadamente 317.533 familias. Algunos datos relevantes sobre la población son: solo el 4% tiene 65 años o más (10% en toda la población), el 57,5% de los responsables de familia reciben AUH, el 37,5% de los que no trabajan están buscando trabajo y la construcción es la principal actividad laboral concentrando el 32,7% de la ocupación. El Registro evidencia un elevadísimo déficit en el acceso a los servicios esenciales. En la actualidad hay conexión formal a la red cloacal pública solo en

el 4% de los barrios, a la red pública de energía eléctrica con medidor domiciliario en el 33%, al agua corriente pública en el 17% y a la red pública de gas natural solo en el 2%.

Metodología de abordaje y perspectivas generales

El constante avance del mercado sobre la cuestión inmobiliaria llevó a un desarrollo especulativo y netamente mercantilista no hizo más que profundizar esta problemática exponiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad a una situación de desamparo y obligándolos a emigrar hacia los márgenes del desarrollo urbano. Esto significó, sin lugar a duda, el avance de una pobreza estructural que

Si bien existieron intentos, durante la etapa comprendida entre el 2003 y el 2015 de generar políticas estatales tendientes a mejorar la situación habitacional de nuestro país tales como el programa Procrear y el avance y acompañamiento de experiencias cooperativistas y aquellas relacionadas con la economía popular en torno a la construcción y la autoconstrucción con experiencias novedosas y originales, esto no fue más que un paliativo que no logró un cambio sustantivo en el estado de situación de la problemática trabajada. Con la vuelta en 2015 de un gobierno de corte netamente neoliberal, los avances descritos durante la etapa anterior y las políticas y programas desarrollados fueron suspendidos, desfinanciados y desincentivados desde el Estado, volviéndose a una política apuntada únicamente al acceso a la vivienda y al mercado hipotecario reservado sólo a ciertos sectores acomodados de la sociedad.

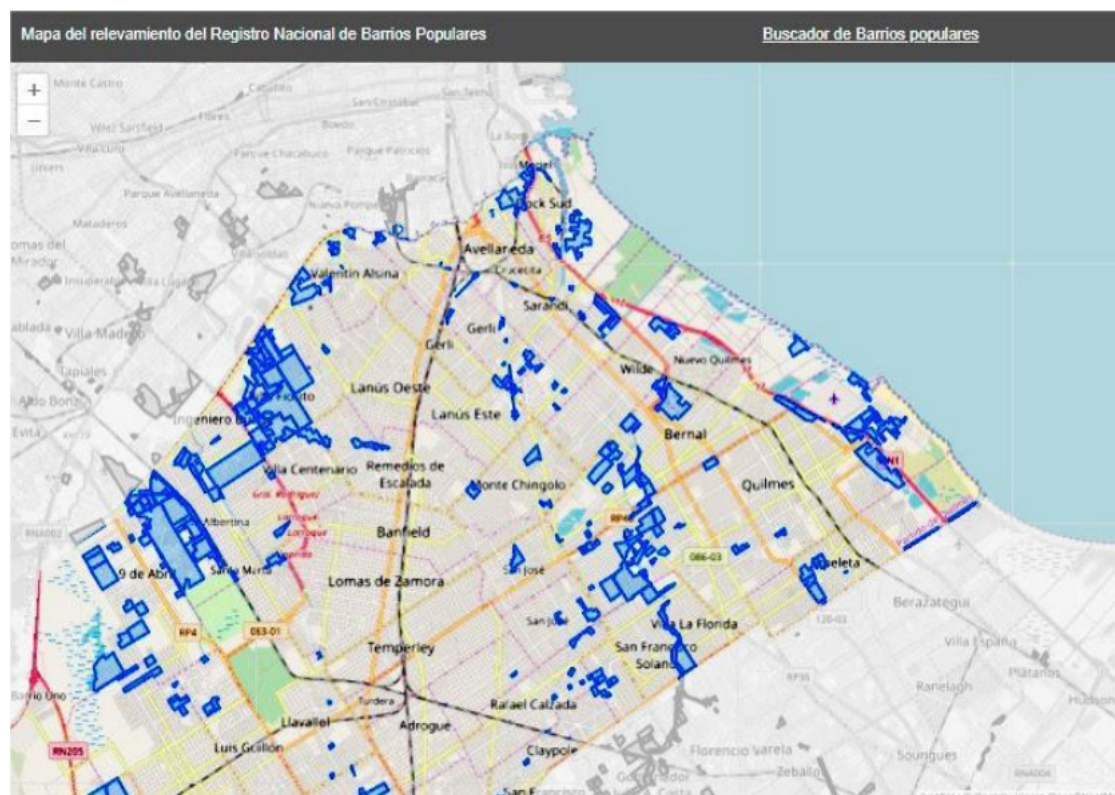
La ejecución de las políticas neoliberales, con auge en la década de los 90, junto con el proceso de descentralización y desfinanciación de la política habitacional, llevó al exacerbo del tratamiento de la vivienda como mercancía y no como derecho. En esos años las estrategias en el sector se focalizaron en facilitar la vivienda y los programas de alivio a la pobreza. El rol del Estado quedó relegado a favorecer el buen desempeño de los mercados, implementando únicamente instrumentos regulatorios apropiados.

Nuestro grupo de trabajo es de carácter interdisciplinar y se encuentra en una primera instancia dentro de su proceso de consolidación. En ese marco, la presente ponencia nos brinda una oportunidad académica insoslayable para sistematizar las ideas, debates y materiales que venimos compartiendo y sobre los cuales venimos reflexionando cotidianamente. Creemos que la transdisciplinariedad nos permite poder abordar problemas complejos desde distintos puntos de vista que se complementen y articulen para poder plantear interrogantes, diagnósticos, metodologías e instrumentos de trabajo sustantivos en el futuro que logren trascender los límites de cada disciplina en su singularidad.

Por otra parte, entendemos que es primordial una perspectiva de géneros integral y transversal a las distintas perspectivas aquí desarrolladas que nos permita comprender que esta desigualdad estructural no golpea a todos por igual sino que por el carácter patriarcal y heteronormativo del sistema neoliberal la desigualdad se acentúa en la población femenina, trans, etc. Por un fenómeno entendido como feminización de la pobreza. Tema que abordaremos en detalles en el apartado de urbanismos y géneros.

Si bien la problemática descrita es una situación que aqueja a las zonas urbanas y periurbanas de nuestro país de forma integral, por cuestiones de recorte metodológico hemos decidido delimitar nuestro trabajo en el territorio caracterizado como la zona sur 1 del conurbano bonaerense; es decir, en los barrios populares, asentamientos y villas emergencias presentes en los municipios de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón y San Vicente.

Mapa 1. Recorte de Barrios Populares en la Zona Sur del Conurbano bonaerense



Fuente: elaborado por el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP).

En este sentido, intentamos explorar las potencialidades de un abordaje interdisciplinar en torno a la problemática descrita. Para ello partimos de la pregunta problema que podríamos enunciar de la siguiente manera: ¿Qué nuevos aportes teóricos-conceptuales o metodológicos son necesarios de incorporar para avanzar hacia una comprensión y gestión integral del territorio y del suelo? ¿Qué obstáculos se identifican en su incorporación? ¿Qué aportes teórico metodológicos específicos puede generar la interdisciplinariedad entre perspectivas críticas sociológicas; económicas; arquitectónicas y del derecho para un abordaje integral de la problemática habitacional en el sur del conurbano bonaerense?

Perspectivas sociológicas

Desde la disciplina sociológica y económica este trabajo se inscribe en un enfoque decolonial tomando el aporte dusseleano relacionado a la teoría de la liberación y comprendiendo que es necesario generar categorías que nos permitan desarrollar herramientas novedosas para analizar y abordar las problemáticas propuestas. En este sentido, las particularidades locales sumado a un fuerte entramado socio-cultural que se constituyó en torno a los actores involucrados en nuestra problemática a lo largo de las últimas cinco décadas nos obliga a buscar una perspectiva analítica que parta de las condiciones materiales poniendo como centralidad a aquellas otredades que fueron excluidas de la totalidad del sistema imperante. La estrategia que se impondrá entonces será la de una triangulación metodológica que logre una mirada cualitativa crítica pero situada y sustentada por datos duros que permitan una complejización de los análisis. A su vez

tomaremos los aportes de Manuel Castells en torno a la idea de una problemática urbana que es común a las sociedades dependientes. Desde ambas ópticas se hace necesario repensar la forma en la que se abordan estos problemas y enfocarnos en una interdisciplinariedad que nos permitan enriquecer tanto el análisis como la creación y diseño de políticas, programas y experiencias que permitan avanzar en soluciones sustanciales y sostenibles priorizando siempre a aquellos sectores postergados que son sin lugar a dudas quienes se han visto más perjudicados por la generación de situaciones de hacinamiento, lejanía y falta de acceso tanto a servicios básicos como a todos aquellos que hacen al desarrollo, reproducción y sostenibilidad de una vida digna.

Aportes económicos sustantivos

En términos económicos, el presente trabajo parte del diagnóstico teórico y situado respecto de las principales dinámicas y tendencias del patrón de acumulación capitalista, el mundo del trabajo y las formas de valor económico contemporáneas en países periféricos como Argentina. Estas dinámicas sistémicas son determinantes para las instituciones y las prácticas económicas que estructuran el hábitat popular en las periferias capitalistas y sus respectivas alternativas.

En este apartado se propone advertir la importancia en el tratamiento del hábitat popular desde un abordaje teórico metodológico para el análisis económico que dé cuenta del proceso en marcha de emergencia, consolidación e institucionalización de la economía popular. Reforzar esta perspectiva se torna necesario dado que el pensamiento económico hegemónico invisibiliza sus actores, instituciones y prácticas.

Entonces, las contribuciones desde la perspectiva económica a nuestra propuesta teórico-metodológica consiste en abordar la problemática del hábitat popular desde una perspectiva teórica sustantiva centrada en la economía del trabajo. De esta manera se podrá reconocer y caracterizar las prácticas e instituciones, como también poder analizar los respectivos factores que les brinden sostenibilidad e identificar los satisfactores de necesidades generados por el trabajo “sin patrón”, las estrategias de los movimientos sociales y las correspondientes políticas públicas para potenciarlo, en este caso, en el marco del mejoramiento del hábitat popular.

José Luis Coraggio (2014) apunta que una de las particularidades sustanciales de las economías populares consiste en poseer una racionalidad específica que se diferencia de las racionalidades existentes en la economía pública y la economía privada al centrarse en la reproducción ampliada de la vida de todas, todos y todes en las mejores condiciones posibles en términos materiales, pero también sociales, políticos y culturales.

Esto implica una fuerte crítica al individualismo metodológico centrado en la utilidad instrumental presentado por el discurso económico dominante como única forma económica posible y nos propone, en cambio, subvertir el análisis económico tomando como principal unidad analítica las unidades domésticas. Entonces, esta perspectiva, parte del reconocimiento social e institucional de una pluralidad de actores y prácticas presentes en la economía popular distintos a la empresa capitalista y el intercambio mercantil como partes constituyentes de economías mixtas en las periferias latinoamericanas del siglo XXI caracterizadas generalmente por su heterogeneidad estructural.

En este sentido, se advierte la necesidad y un gran avance desde el Estado en materia de elaboración de datos estadísticos del sector, los cuales se encuentran presentes tanto en el Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), como también en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBAP).

Ambos registros son fundamentales en la planificación de políticas públicas que reconozcan

las problemáticas sociales, económicas y habitacionales de los sectores populares desde una mirada macro. Estos datos estadísticos son fundamentales para poder definir el presupuesto público necesario para la implementación de políticas de integración socio-urbana que permita garantizar el derecho de acceso a la ciudad y a habitar una vivienda digna.

Mientras que por otra parte se torna urgente ampliar debates profundos y conflictivos en torno a las formas de valor en la actividad económica que trascienden la exclusividad del interés mercantil de generar utilidades al capital. En esta dirección surgen algunas preguntas disparadoras, a saber: ¿todo valor económico debe ser medido en términos monetarios? ¿Es posible reconstruir el valor de actividades económicas desde su respectiva utilidad social?

Las respuestas prácticas a estas interrogantes deben buscarse principalmente en las articulaciones existentes o potenciales entre la economía popular y la economía pública, dado que, si bien no se excluye al mercado de participar en dicho proceso, partimos del diagnóstico de que las problemáticas expuestas son producto residual de la lógica de funcionamiento del sistema capitalista periférico dado que el mercado excluye lo que no le genera ganancias.

Por otra parte, en dicha articulación entre lo público y lo popular se deben generar mecanismos institucionales que garanticen la sostenibilidad de las experiencias. Se deberá poner foco en la valorización del trabajo en general y del trabajo “sin patrón” de forma específica, dotándolo a este último de derechos, protección, ingresos y medios de producción necesarios para realizar las tareas correspondientes para la integración socio-urbana de los barrios populares.

De esta manera, se podría no solo ampliar la escala de participación de la economía popular en las actividades en torno a la construcción, la elaboración de insumos para obras, etc sino también mejorar los términos de intercambio hacia adentro de las cadenas de valor en las que se encuentran insertos en relaciones con los sectores público y privado.

En dicho sendero, la figura de las cooperativas de trabajo y construcción son fundamentales para formalizar las actividades de la economía popular que en el plano institucional actual se encuentran en informalidad. Constituirse en cooperativas es un paso importante en el camino hacia la formalización del sector que le permite a sus trabajadores poder facturar y emitir recibos, como también poder acceder a la protección y previsión social correspondiente a través del monotributo social. Pero también, la cooperación es un principio económico contrapuesto a la competencia que permite potenciar a las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular a través de la asociatividad ante la ausencia del capital.

¿El derecho como herramienta de integración? La constitución de un hábitat digno?

La Constitución Nacional es el texto fundamental y la ley suprema sobre la que se levanta toda la estructura estatal de nuestra nación. Este texto cimenta las bases de los tres poderes del estado, pero a su vez sirve como un límite que establece los derechos y garantías de los ciudadanos. Toda ley, decreto u ordenanza que se sancione en nuestro país debe estar alineada con el mismo y bajo ningún concepto puede ir contra este texto o su espíritu. La constitución nacional contempla las garantías individuales de los ciudadanos pero a su vez ordena el sistema político y las instituciones del estado nacional. Pero debemos mencionar que las leyes no son escritos absolutos sino que siempre dejan un margen a la interpretación. Esto mismo sucede con la constitución. Si bien la carta magna da los lineamientos, derechos y garantías fundamentales, la misma no trata sobre todos los temas que pueden ser pasibles de abordar por el derecho. Así mismo, la constitución es un texto estático que no sufre modificación a lo largo de los años, salvo en ocasiones especiales donde se generan reformas a la misma, proceso, de por sí, largo

y difícil de realizar ya que requieren del acuerdo de una basta parte de la sociedad representada en el congreso de la nación, o dicho de otra manera, de acuerdo políticos en varios sectores. Por este motivo, la interpretación del derecho y sobre todo de la constitución es una herramienta fundamental a la hora de aplicar sus principios. Las constantes transformaciones en la sociedad acentúan esta problemática y obligan a buscar interpretaciones que se basen en el espíritu perseguido por quienes redactaron este documento. Esta necesidad de interpretación de la constitución exige entender los principios y valores sobre los que la misma se cimentan. Los mismos sirven como un faro que guía a los intérpretes que busquen aplicar la misma cuando un tema se torna controversial. En este trabajo elaboramos algunos puntos referidos a una controversia histórica en torno a la propiedad privada y la función social de la propiedad.

En la teoría del derecho y el constitucionalismo podemos situar a la problemática habitacional dentro de La teoría de la función social de la propiedad. Esta teoría habla sobre la manera de realizar una distribución equitativa de los terrenos vacantes de uso y propiedades ociosas. La relación que se puede encontrar entre el derecho a la propiedad y la función social de la propiedad se da por un lado en el artículo 14 bis donde se consagra el derecho a una vivienda digna como uno de los derechos sociales garantizados por la constitución. *A partir de la reforma de 1994, nuestra Constitución Nacional jerarquiza los tratados internacionales vinculados a los Derechos Humanos, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, cuyo artículo 11 sostiene que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*** La ola de constitucionalismos sociales surgida en el siglo XX puso el hábitat como un derecho fundamental al inscribirlo dentro de las cartas magnas de diversos estados. Sin embargo, esta situación no se tradujo en una verdadera preocupación por generar instancias que tiendan a resolver la cuestión de raíz. Sin embargo, y como mencionamos en introducción, existen diversas legislaciones que buscan paliar el déficit habitacional en nuestro país. intentaremos dar cuenta aquí de algunas de las legislaciones más representativas sobre el tópico.

La Provincia de Buenos Aires, a partir de la sanción de la ley 14449 (denominada “Ley de Acceso Justo al Hábitat”) promueve la generación de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales. En su artículo 5 establece que el Estado Provincial será el encargado de las políticas para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

La Autoridad de Aplicación y los Municipios tendrán a cargo la tarea de implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones como proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales. Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales.

En su Artículo 12 se establece la función social de la propiedad inmueble. La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

Consideramos fundamental lo que sostiene el art. 13, en el cual se habla de la gestión democrática de la ciudad, que se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

Asimismo, el art. 19 habla de la Producción Social del Hábitat, entendiendo, a los fines de la ley, a todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva.

A su vez, la ley sostiene que los proyectos habitacionales y/o de urbanizaciones sociales planificadas, éstos deben ser promovidos por la Autoridad de Aplicación, por los Municipios, por autogestión de las familias beneficiarias o a través de una entidad sin fines de lucro debidamente constituida que los patrocinen y que las organicen para su ejecución por esfuerzo propio, ayuda mutua o cualquier otra forma de participación directa.

Perspectiva arquitectónica urbana

El suelo es un bien irrepetible, no se puede trasladar. Se lo valoriza por su ubicación. (Eduardo Reese). ¿Qué brindan los sitios donde se ubican a los barrios populares? Podemos comprender lo que se asume que les falta viendo las acciones de Integración socio urbana de barrios populares, para su mejoramiento y ampliación:

- El equipamiento social y de la infraestructura.
- El acceso a los servicios.
- El tratamiento de los espacios libres y públicos.
- La eliminación de barreras urbanas.
- La accesibilidad y conectividad.
- El saneamiento y mitigación ambiental.
- El fortalecimiento de las actividades económicas familiares.
- El redimensionamiento parcelario.
- La seguridad en la tenencia de los terrenos y viviendas.
- La regularización del estado de dominio de los terrenos y viviendas.

Si tomamos estas acciones como indicadores, el déficit con respecto a un hábitat justo/digno es alarmante. Pero también llama la atención la forma en que se mencionan algunas de las acciones en sí.

Se habla de “espacios libres”, ¿realmente existen? Describir que un territorio está “libre” cuando no está ni intervenido ni planificado por la humanidad puede generarnos la idea de que se puede avanzar sobre el mismo sin consecuencias. Seguramente existen rincones donde se juntan residuos, desbordes de cañerías. A la vez, intuimos que otros generan miedos por falta de iluminación. Dice Olga Segovia que “la percepción de inseguridad y el abandono del espacio público –en su dimensión física, social y simbólica– funcionan como un proceso circular y acumulativo, y promueven la instalación de una topografía del miedo. Cuando sienten temor, las mujeres abandonan el espacio público, disminuyen su radio de movilidad, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia, cambian sus recorridos y le temen a la ciudad nocturna. En suma, redefinen y restringen el tiempo y el espacio de intercambio y de circulación en la ciudad” (Segovia; 2009; pp. 150).

Consideramos que seguramente cada uno de esos espacios algún tipo de carga simbólica conllevan y que no están “libres”. Para trabajar en el tratamiento –y re-significación– de los espacios libres y públicos vemos como herramienta posible los Mapeos Perceptivos que propone el Col·lectiu Punt 6. Los mismos sirven para visibilizar los límites físicos o sociales que limitan o benefician el uso de espacios y para puntualizar las cualidades que hacen que los podamos utilizar y disfrutar con autonomía y seguridad. Se ubican tanto los espacios considerados prohibidos porque dan miedo o porque presentan dificultad para utilizarlo como los que frecuentamos porque nos resultan agradables y bonitos”. Hay que contemplar todas las temáticas desde una

perspectiva interseccional al utilizar las vivencias y experiencias personales de cada habitantx del territorio (Col·lectiu Punt 6, 2009; pp, 54).

El listado de acciones también menciona el fortalecimiento de las economías familiares. Desde los feminismos se considera que el concepto de “familia” reproduce mandatos patriarcales. Hay formas de vincularse que no siempre se consideran “familias” y que deben ser reconocidas. Es importante remarcarlo porque de esta forma se implementan diversas políticas públicas. A la hora de elegir quiénes acceden a los programas de viviendas, se suelen priorizar a las personas que tienen hijxs. Se invisibilizan, más bien, niegan, otras elecciones de vida. Debería haber capacitaciones de géneros a empleadxs gubernamentales para que desde las diversas institucionalidades se puedan revertir estas inequidades sistémicas, que suelen sufrir las mujeres, disidencias sexogenericas y personas mayores.

Para tomar una postura crítica sobre lo hasta ahora realizado con respecto a los barrios populares se consultó el “Informe de gestión – Primer semestre 2021”: Pudimos notar que la palabra “cuidado” no aparece. Se habla de salud, de educación y de “equipamientos comunitarios”, sin especificar más detalles. Si la pandemia no nos alcanza para revalorizar las tareas de cuidados podemos aportar el Informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del 2020 que nos dice que “el Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado representa un 15,9% del PBI y es el sector de mayor aporte en toda la economía, seguido por la industria (13,2%) y el comercio (13%)”.

Es tiempo de que en la planificación se contemplen equipamientos de cuidados. El suelo es escaso y si no se destina éstos se sigue mal-asumiendo que todos los hogares pueden resolverlos por sí mismos. Otro documento consultado es “Educación y pandemia en barrios populares” de abril 2021. Se habla de los dispositivos, de las formas de comunicación entre docentxs y studentxs. Menciona que “suma importancia debe reconocerse la responsabilidad social de las familias a la hora de pensar en las formas de la vuelta a las aulas:” Nada dice el informe de que generalmente son identidades femeninas las que se encargan de que lxs niñxs hayan sostenido la actividad escolar.

La única vez que se menciona la palabra “género” entre los dos informes de RENABAP es en el primero; “se pueden realizar consultas sobre desalojos, acceso a servicios públicos, acceso a la salud, seguridad social, conflictos laborales y violencia intrafamiliar y de género.” (en los CAJ). La palabra “mujer” no está escrita. ¿Es necesario que siempre que se hable de géneros sea con referenciándolos con la idea de víctimas? ¿No se pueden tener propuestas positivas donde mujeres y disidencias sexogenericas sean beneficiarixs? Tenemos que seguir analizando las políticas existentes con nuevas lentes. “Lo que no se nombra, se invisibiliza” y aunque lleve trabajo, hay mucho por desnaturalizar. En este sentido, no podemos pasar por alto que en la planilla “Barrios Populares en Datos” existen las categorías “situacion laboral empleado en negro” y “situacion laboral empleado en blanco” que evidencian que no se hizo una revisión hacia un sistema hegemónico colonial –que también es patriarcal y capitalista.

Consideramos que hay que tener una perspectiva más allá de la vivienda en sí. El derecho a la ciudad busca garantizar el acceso a más derechos. La página web de ONU Hábitat explica “El Derecho a la Ciudad es el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna.”

Desde los feminismos se agregan otros conceptos, en palabras de Zaida Muxi la ciudad debería “ser mixta, compacta, de distancias próximas y con mezclas sociales y de uso. Una ciudad que permita conciliar el trabajo de crianza y cuidado de los niños y ancianos, con la vida productiva y social”.

Tenemos que estar atentxs de no generar gentrificación a la hora de trabajar en barrios populares.

Las mejoras deben ser para quienes viven actualmente en el territorio, reconociendo su historia y memoria.

Conclusiones

Debemos mencionar para finalizar esta ponencia que las políticas aperturistas y el acelerado proceso de devaluación, inflación sumados a una crisis económica que paralizó la industria y el consumo mientras degradó los salarios de una gran porción de la sociedad mermando el poder adquisitivo y generando un desbalance macro y micro económico derivados en un acelerado empeoramiento de la situación habitacional reflejados tanto en la imposibilidad de generar instancias de acceso a la vivienda como en una crisis total en el sistema de alquileres fruto de un fuerte desbalance entre el valor de las propiedades en dólares y el valor de los alquileres en pesos. Esto generó un aumento desmedido de las propiedades ociosas y una intensificación de la problemática aquí tratada. Las consecuencias a mediano plazo de estas políticas y la crisis económica en la que derivaron aún están en etapa de ser dimensionadas y se han acentuado fruto de la pandemia que azota al mundo desde el año pasado. Todo esto hace que sea imprescindible diseñar propuestas superadoras y originales que permitan vislumbrar una salida a esta situación. Todo esto no solo afectó negativamente a la posibilidad de acceder a una vivienda, sino que empeoró drásticamente las condiciones de habitabilidad sobre todo en los barrios de emergencia. La desarticulación de políticas sociales tendientes a la inclusión acentuó esta problemática sumado a la suba de las tasas de desempleo y de pobreza y al recorte de puestos de trabajos de calidad durante ese periodo. Creemos que la economía popular, nutrida de las herramientas técnicas que pueden brindar las disciplinas aquí trabajadas pueden ayudar a generar instancias de desarrollo sostenible en torno a un hábitat digno, popular e inclusivo. Consideramos que la formación académica no siempre nos prepara para trabajar en estos contextos.

Referencias bibliográficas

Benente M, compilador (2019): La Constitución Maldita. Estudios sobre la reforma de 1949. José C. Paz, EDUNPAZ.

De CIPPEC, 2018: "En Argentina hay 4228 "barrios populares" según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Estas son áreas en las que viven al menos ocho familias sin título de propiedad y sin acceso a por lo menos dos servicios básicos (RENABAP). Además, hay un 28% de viviendas deficitarias: no son aptas para ser habitadas, no tienen acceso a las redes públicas de infraestructura y transporte, y son más vulnerables a los efectos del cambio climático."

Coraggio, J. L., (1999) "De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo". Ponencia presentada en el Seminario Economía dos sectores populares: entre a realidade e a utopia, Salvador, Bahía.

Coraggio, J. L., (2000) "Atreverse con la economía desde el gobierno local: la promoción de una economía del trabajo". Ponencia presentada en el Seminario Ciudad Futura II: Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades. Del 8 al 12 de mayo, Rosario

Cravino, María Cristina (2009) Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (2014) (org.) Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Dussel, E. (2003): "Transmodernidad e interculturalidad. Interpretación desde la Filosofía de la

Liberación" Editorial Docencia

Dussel, E. (2009) "Hacia una Filosofía Política Crítica" Buenos Aires Editorial Docencia

Organización de Naciones Unidas. (1993). Folleto informativo N°21, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Ginebra.

A. E. Sampay, Espíritu de la reforma constitucional, La Plata, Laboremus, 1949

Segvia O (2009). "Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público", Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos, Ana Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR, agosto).

Procesos de auto-legislación ciudadana para regulación del suelo: supuestos, estrategias, instrumentos y matriz de análisis

RODRIGUEZ, Elsa Marcela¹

EULA, Mónica Lilian¹

MANIACI, Alejandro¹

FERREYRA, Patricia¹

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba
elsamarcelarodriguez@yahoo.com.ar

PALABRAS CLAVES:

Autolegislación – Regulación – Instrumentos – Matriz de análisis

A– Introducción

Las regulaciones sobre el territorio son asuntos públicos de relevancia en la producción y reproducción de la vida, desde la realización de territorialidades y sociedades inclusivas, sostenibles y democráticas.

La ponencia describe y analiza un conjunto de instrumentos de regulación del suelo producidos en el marco de tres experiencias multiactorales de gestión territorial¹ en la Provincia de Córdoba: 1) *Normativas impositivas para loteos sociales de propiedad de organizaciones comunitarias en la ciudad y provincia de Córdoba*; 2) *Generación de suelo urbano captando tierra estatal en vacancia para un loteo social en la Ciudad de Alta Gracia*; y 3) *Conjunto de figuras incorporadas en el corpus jurídico de ordenamiento territorial en la localidad de San Marcos Sierras*. Estos instrumentos son seleccionados para su estudio por sus contenidos y contribuciones socio-territoriales, desde la hipótesis que sus condiciones de posibilidad y la efectiva o potencial capacidad de incidencia en la disminución de las desigualdades territoriales, se atribuyen centralmente al proceso de gestión multiactoral y de autolegislación ciudadana.

Estos procesos conllevan determinados supuestos éticos, epistemológicos y políticos que fijan los valores, principios y objetivos para la actuación territorial. En cada escenario territorial, los asuntos públicos, los actores involucrados y la particular coyuntura político-institucional van a generar las condiciones de viabilidad y demandarán la activación de un conjunto de estrategias situadas de gestión multiactoral y de democracia deliberativa.

Los análisis empíricos y los marcos teóricos referenciales construidos en sucesivas investigaciones, generan la identificación de categorías y dimensiones significativas para valorar

¹ La ponencia recupera análisis y aprendizajes obtenidos en el marco del Proyecto de Investigación Consolidar: Planificación y gestión estratégica territorial: construcción de territorialidades con enfoque de derechos. Estudio de casos y elaboración de propuestas teórico-metodológicas. SECYT (2018-2022) y experiencias extensionistas del Programa de Extensión Territorialidades con enfoque de derechos. Fac. Cs. Soc. UNC.

las experiencias y más específicamente, los instrumentos creados. Se presenta una matriz conceptual para el análisis de instrumentos de política pública con incidencia territorial, para aportar en la evaluación de *este tipo de procesos e instrumentos en cuanto al contexto de viabilidad y su capacidad impulsora y/o potenciadora de territorialidades con enfoque de derechos*, lo que significa la puesta en vigor de los derechos humanos, desde su reconocimiento, protección y realización para toda la población.

B- Supuestos

La planificación ha tenido un escaso diálogo con la Sociología y la Ciencia Política. La intencionalidad aquí, es poner en conexión algunas categorías de estas disciplinas como fundamentos y marcos interpretativos de la planificación estratégica del territorio.

La perspectiva teórica y epistemológica se fundamenta en la doble estructuralidad de Giddens (1987 P: 145 a 156). En primer lugar, trasciende los dualismos individuo-sociedad, sujetos-estructura, dimensiones micro-macro sociales; en segundo lugar está centrada en las prácticas sociales, en las relaciones sociales y en las potencialidades de la vida social. Proporciona elementos para la reconceptualización de la producción, reproducción y transformación de la sociedad. Supone, también, reconocer los condicionantes sistémicos y valorar las disposiciones y estrategias de los actores, en las disputas por instituir nuevas regulaciones y políticas que transformen las condiciones de reproducción de la población.

La planeación estratégica del ordenamiento territorial es la activación de un proceso socio-político de apropiación y construcción de conocimientos como contenidos consensuados por la ciudadanía, para la definición de políticas públicas locales: nuevas ordenanzas, líneas y medidas de gestión del gobierno. Se implementa a través de la utilización de instrumentos jurídicos, prácticas administrativas y el ejercicio de la planificación desde un abordaje multidisciplinario y multilógico. Este planeamiento territorial parte de reconocer la producción social del espacio, de develar al territorio como expresión del ejercicio de relaciones de poder y posibilita el despliegue de estrategias de los actores, en las disputas, disensos y consensos para que puedan instituir nuevas regulaciones y políticas que transformen las condiciones de reproducción de la población y de las formas de creación del espacio. Incluye procedimientos y mecanismos para visibilizar a todos los actores, potenciando a los más desfavorecidos en las posiciones de poder.

Es una secuencia de momentos de construcción de conocimientos intersubjetivos de co-diseño, co-gestión y co-evaluación que se desencadenan desde determinadas condiciones de viabilidad u oportunidades políticas. La estructura de las oportunidades políticas son las dimensiones consistentes del entorno político, con énfasis en los recursos exteriores a grupos que fomentan o desincentivan la acción colectiva. *Se referencian en la apertura en el acceso al poder, los cambios en los alineamientos gubernamentales, la disponibilidad de aliados influyentes, Se trata de las "oportunidades cambiantes" en el seno de los estados que ofrecen las oportunidades para los interlocutores de la sociedad civil.* (Tarrow, 1997 P.156)

El componente estratégico de la planificación y gestión territorial implica el establecimiento de vínculos de complementación entre los diversos actores territoriales. Se trata de potenciar estrategias para que asuntos relevantes de la agenda societal se procesen desde espacios públicos e instituyan políticas públicas. Estos procesos son vitales en los aportes a los debates en la región ligando o estrechando los vínculos entre políticas públicas y derechos, su rasgo central es que los derechos humanos sirven como criterio de evaluación de las políticas adoptadas (Etchichury, 2015 P:15). Esto implica entender que las regulaciones públicas sobre el territorio *deben servir para poner en vigor derechos humanos para garantizar la autonomía de la comunidad* (Etchichury, 2015 P: 14).

La autonomía implica autolegislación, (Habermas,1994) no sólo en cuanto al establecimiento de normas morales para la vida particular, sino también como producción políticamente autónoma del derecho. Este es el principio fundante de la democracia participativa-deliberativa, que será auténticamente tal cuando los participantes del debate sean igualmente autónomos. Desde este modelo es posible un habitar con una más amplia realización de derechos.

El ordenamiento territorial es una función pública, que permite tomar decisiones para lograr que el proceso de producción social del espacio, se desarrolle en un determinado sentido, consolidando territorialidades que favorezcan el derecho a habitar en territorios sustentables y equitativos, en igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute al hábitat en sentido integral.

En la comprensión de las dinámicas de los territorios y los procesos de ordenamiento territorial, en la perspectiva planteada se propone al Estado y la Sociedad Civil – SC desde un enfoque relacional o socio-céntrico que reconoce la existencia de una relación virtuosa entre ambos, donde ambas esferas se posicionan desde sus fortalezas. Los procesos de planeación y ordenamiento territorial desencadenan múltiples modificaciones al redefinir las relaciones políticas entre el Estado Municipal, las organizaciones sociales y la ciudadanía, redistribuyendo el poder como expansión de lo público. A la vez, desde la gestión de gobierno se afianzan la democratización y las *tres nuevas figuras de la legitimidad* (Rosanvallon, 2009) *de imparcialidad*, por promover la independencia o autonomía de intereses corporativos o de pocos, *de reflexividad asociada* con la idea *de generalidad de multiplicación*, al conjunto de expectativas sociales concernientes a la formación de un arte democrático de gobierno y *de proximidad*, de cercanía o estar próximo, que exige en la generalidad la atención de las particularidades. Esto conlleva prácticas deliberativas, donde los desafíos son la construcción de consensos para instituir reglas y regulaciones sobre los usos y destinos de los territorios.

El fortalecimiento de la sociedad tiene su fundamento en los principios básicos de la ciudadanía, desarrollados por Cunill Grau y puestos en juego en los procesos analizados (1997 P : 139 a 147) tales como: *la igualdad política* creando condiciones de “*paridad o igualdad aproximada*” o “*paridad participativa*”, *el pluralismo político que sustenta la creencia en el valor de la diversidad, en la tolerancia a los disensos, y en la necesidad de la influencia de los subrepresentados más allá de los votos, la deliberación pública, posibilidad de espacios de debate, basado en la dialéctica de la diversidad y asociacionismo crítico que propicie modos de acción colectiva autoorganizada.*

C– Descripción de los instrumentos creados

C.1– Normativas impositivas para loteos sociales de propiedad de Organizaciones Comunitarias – OC en la ciudad y provincia de Córdoba

C.1.1– Asuntos Públicos: Problemáticas desencadenantes y de agenda

La existencia de la loteos de interés social reconoce en las últimas décadas tres orígenes, los primeros, consecuencia de la Ley Provincial N° 5288 de Villas, que otorgaba la titularidad de los inmuebles a las familias ocupantes; segundo, el otorgamiento de recursos públicos desde el Ministerio de Desarrollo Social a organizaciones para la compra de tierra desde 1987 a 1992 y tercero, las políticas de acceso al suelo de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales promovido por la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, que marcará las lógicas y prácticas posteriores. Las OC son propietarias hace más de 20 años de modo colectivo de predios de tierra urbana, donde vienen produciendo socialmente su hábitat.

El origen de la cuestión se desencadenó por el aumento del impuesto inmobiliario urbano y de las tasas municipales de los loteos de interés social, con el cambio de categoría ligado a dos

circunstancias: 1) la localización favorable o de proximidad en zonas de revalúo en expansión y 2) el volumen de superficie edificada y calidad en las viviendas (progresivas / evolutivas). Esto implicó la inseguridad jurídica, económica e incertidumbre en el dominio/propiedad con impuestos y tasas muy altos, la generación de deudas imposibles de pagar, las intimaciones de cobro pre –judiciales y los juicios de embargo en al menos 14 loteos.

El problema se agrava porque el libre deuda es uno de los requerimientos necesarios para la inscripción del fraccionamiento del loteo. Todo ello ligado al complejo y prolongado proceso de urbanización, subdivisión y aprobación del loteo a nivel municipal. Esta política tributaria formó parte de la “Modernización del Estado” del Gobierno Provincial con la tercerización de la recaudación impositiva en un organismo privado desde el 2000.

C.1.2- Estrategias activadas

Las aproximaciones desarrolladas constituyeron una práctica de disputa de las reglas sistémicas de la propiedad, desde la generación de escenarios de diálogo, de negociación y acción política, que permitieron el despliegue de líneas de acción en los tres poderes del Estado de la Provincia y el Municipio. Las estrategias de exigibilidad han combinado una multiplicidad de expresiones de acción pero articuladas en su potencial sinérgico, se explicitan las siguientes:

- *Estudio, consulta a especialistas y formulación de las propuestas con referentes sociales.*
- *Instancias de formación política (talleres y asambleas de base).*
- *Creación de ámbitos de interlocución–negociación con actores centrales del Poder Ejecutivo Provincial en dos Ministerios de Finanzas, Desarrollo Social y la Dirección General de Rentas.*
- *Participación en las Audiencias Públicas en los Poderes Legislativos Provincial y Municipal de tratamiento del presupuesto anual que incluye lo tributario (desde 2005 a 2011 inclusive).*
- *Presentaciones administrativas como recurso complementario a las negociaciones políticas.*
- *Mesas de trabajo con Legisladores y Concejales.*
- *Desarrollo de cuatro causas judiciales*
- *Acciones de visibilidad pública, presiones y movilizaciones.*

C.1.3- Instrumentos locales creados e instituidos

Se destacan cuatro normativas (dos provinciales y dos municipales) :

- Dos nuevas legislaciones la Ley N ° 9.453 (2007) y la Ley N° 10.107 (2011) de exención del impuesto inmobiliario urbano para los loteos de interés social hasta el momento de la escrituración individual, modificando en el Código Tributario Provincial y la reglamentación N° 12 en Rentas. La condonación de deudas, el cese de más 14 juicios con quitas del pago de honorarios y de las intimaciones pre – judiciales, la aplicación de las exenciones (en dos ciclos de gestiones 2008–2012 y 2017–2019) de loteos completos, parcelas individuales y sedes comunitarias.
- Dos Ordenanzas: N°11.711 exención de las tasas municipales de loteos de interés social Art. 244. del Código Tributario Municipal y N°11.761 creando la categoría social de los inmuebles y a la tasa anual fija desde la escrituración individual. Cobertura de unos 55 loteos (2009–2011) pero con alcance de 180 loteos con 20.000 lotes.

C.2- Generación de suelo urbano y producción social del hábitat en la ciudad de Alta Gracia

C.2.1- Asuntos Públicos: Problemáticas desencadenantes y de agenda

Los asuntos públicos serán la gravedad y magnitud de los déficits habitacionales en la ciudad de Alta Gracia, relacionados al hacinamiento de hogar con allegamiento y a las dificultades de sostenimiento de los alquileres. En la provincia de Córdoba la mitad de los hogares 48,4% tienen problemas habitacionales, donde un 21,4% alquilan, el doble de la media nacional según el Censo de Población y Vivienda 2010. Como contracara la década entre 2000 a 2010 las políticas habitacionales tuvieron baja capacidad responsiva con la resolución el 7% de los déficits (Rodríguez y otros, 2017). La tendencia actual es al agravamiento por el aumento de la brecha entre la magnitud de los problemas y las políticas previstas, dejando librado al mercado a la mayoría de la población.

La población movilizada son más de 100 familias jóvenes de localización dispersa en más de doce barrios. Es grupo social heterogéneo 44% se encontraba viviendo con parientes y de modo similar, otro 44% alquilaba y el restante 12% ocupando una casilla o habitación no apta para vivienda; desde los ingresos casi las tres cuartas de las familias, el 69,80 % tenían serias restricciones económicas en su reproducción (Datos 2013).

C.2.2- Estrategias activadas

El proceso colectivo de gestión y producción social del hábitat comprendió inicialmente:

- *Desarrollo organizativo y trabajo en red.*
- *Producción de suelo* desde la detección de tierra disponible, selección fundada entre opciones hasta los hechos posesorios.
- *Gestión de políticas públicas, interlocución y desempeño en diferentes escenarios en lo local y nacional, con procedimientos administrativos, acciones de presión/ movilización y visibilidad pública*
- *Judicialización de los derechos vulnerados* 1) Juicio de Amparo contra el Estado Nacional y Estado Municipal de Alta Gracia representados por la Defensoría Pública Oficial, 2) Denuncias en la Justicia Provincial por turbación de la posesión y hostigamiento de familias linderas al loteo,, 3) Denuncia del cercado de 30 hectáreas dentro del área de Reserva en Tribunales Federales, en las Direcciones de Ambiente logrando la recuperación de la zona de dos cerros y el nacimiento del Arroyo Santa Cruz.

C.2.3- Instrumentos locales creados e instituidos

Se crearon dos Ordenanzas en el Municipio de Alta Gracia: N°9554 de "Políticas Habitacionales Integrales – Gestión y procesos de producción social del hábitat" y N°9563 de "Aval y contraprestación del Municipio en la gestión de la transferencia de un predio de tierras nacionales para la producción de un loteo de interés social" ambas del 2013. Las mayores innovaciones fue instituir *el derecho al hábitat desde la producción social del hábitat* y la generación de suelo captando tierra en vacancia.

C.3- Conjunto de figuras incorporadas en el corpus jurídico de ordenamiento territorial en la localidad de San Marcos Sierras

C.3.1- Asuntos Públicos: Problemáticas desencadenantes y de agenda

Entre las problemáticas centrales que desencadenaron el proceso sobresalen:

- Sequía de ocho años con la reducción de 1000mm (2005–2013) y los déficits en el servicio de agua corriente y de sistema de riego
- Crecientes extraordinarias: Río Quilpo 2/2012 – Río San Marcos 3/2015.
- Crecimiento desordenado en extensión y densidad.
- Inmigración desde centros urbanos junto a la ocupación de zonas de reserva natural de sierras y ribera de río.
- Prácticas invasivas y de alta huella ecológica: boom turístico.
- Retroceso de la cultura agroproductiva.
- Aumento del mercado inmobiliario informal con ventas y fraccionamiento fraudulento

La población se movilizó solicitando al Poder Ejecutivo el inicio de un proceso de planeamiento y de ordenamiento territorial, que debió abordar los temas de vivienda, productivos–económicos, ambiental, considerando los estilos de vida de las distintas identidades culturales y diferentes grupos étnicos.

C.3.2- Estrategias activadas

La primera etapa (2009–2011) incluyó la realización de:

- *Diez talleres generales y zonales de planificación local.*
- *Un taller formativo destinado a los funcionarios, concejales y agentes estatales.*
- *Dos consultas sobre temas claves* (encuestas anónimas) con la votación por parte de ciudadanía (adultos y jóvenes).
- *Propuesta inicial de zonificación para ser tratada en el Concejo Deliberante con la adhesión de aproximadamente 350 vecinos.*
- *Taller integrador del 1º proyecto de Ordenanza de Planeación territorial.*

Posteriormente se inicia su aplicación y evaluación (2012–2013), con el relevamiento y diagnóstico de fraccionamientos; construcciones según zona, tipos de obra según uso y solicitudes de servicios de agua corriente por barrios.

En la segunda etapa (2014–2015) las estrategias impulsadas fueron:

- *Formación del Consejo Ciudadano para la Planeación y el Ordenamiento Territorial –COT,* integrado por referentes elegidos democráticamente por el voto secreto de las asambleas ciudadanas de las siete zonas de la localidad, y los representantes de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil
- *Ciclo de 10 talleres y reuniones de trabajo con el COT.*
- *Construcción de una base de datos territorial con sus respectivos análisis y diagnósticos con la comunidad local* (acceso democrático, debate en talleres, construcción participada del conocimiento y toma de decisiones).

C.3.3- Instrumentos locales creados e instituidos

Cuatro nuevas regulaciones:

En la primera etapa se generó en el 1º año la creación de las Ordenanzas N° 595/09 de Ampliación de la Emergencia Hídrica y N° 573/09 de Declaración de la Emergencia Territorial. y al cierre de la etapa se crea la Ordenanza de Planeación y Ordenamiento Territorial de San Marcos Sierras N° 646/11

La segunda etapa (2014–2015) estuvo orientada por el objetivo de cualificar la Ordenanza N° 646/2011 con nuevas incorporaciones, precisiones y modificaciones que dieron origen a al Ord, N°775/15. Incluyendo definición de tendencias de crecimiento, limitaciones de permisos para plazas turísticas anuales, determinación del Factor Monte Nativo, y alternativas de acceso a la tierra de interés social.

D– Matriz de análisis de instrumentos públicos con enfoque de Derechos

Una matriz de análisis es una construcción conceptual elaborada desde la relación dialéctica entre teoría – empiria, constituyendo un esquema que integra categorías referenciales, variables y dimensiones, para la comprensión valorativa de aquellos fenómenos y procesos que tematiza. La matriz de análisis de instrumentos de regulación de suelo es una elaboración específica en desarrollo que se encuadra en un esquema de análisis de políticas públicas (Rodríguez E. y Taborda A., 2011). La matriz elaborada se estructura en tres variables que mixturan categorías de la Teoría de las Políticas Públicas con enfoque derechos y avanza en la conceptualización provisoria de un conjunto de dimensiones basadas en los principios de exigibilidad de las obligaciones estatales.

El conjunto de categorías propuestas posibilita análisis valorativos iniciales para reconocer condiciones de viabilidad o trascendencia social de los instrumentos creados (Pichardo Muñiz, 1993). Estas expectativas para el esquema propuesto conducen a la necesidad de fijar parámetros valorativos en las construcciones conceptuales, desde los planteos de Lasswell es necesario *elaborar y prescribir estándares éticos y valores para, posteriormente, evaluar las decisiones y los sistemas políticos* (Roth Deubel, A,2010: 74)

D.1– Variable 1: Contextualidad

La *contextualidad* se refiere a saber incorporar, aprovechar y potenciar las condiciones del entorno o factores externos y del sistema de disposiciones de los sujetos y agentes involucrados, como facilitadores u oportunidades de la política. También, plantea hacer una correcta valoración de aquellos factores de carácter restrictivo (amenazas o riesgos), que puedan obstaculizar el proceso y las actuaciones en formación. Conduce a reconocer los entornos viabilizadores y las capacidades para sostener la viabilidad en el proceso.

Los entornos viabilizadores implican: 1) una particular configuración de la estructura de oportunidades políticas; 2) las propias condiciones económicas o sociales precedentes, de privaciones o dificultades; y 3) la trayectoria y momento de la acción colectiva o participativa, en su capacidad de activación y despliegue del repertorio de recursos para aprovechamiento de los cambios en la estructura de oportunidades políticas.

Considerar cuáles fueron las políticas públicas centrales en términos de procesos enmarcadores – policy framing – como las principales regulaciones; de allí que lo político, suministra el escenario donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento. Fraser propone la noción de *la política del enmarque...cuando esa política debe aspirar también a democratizar el proceso de establecimiento del marco* (2008 P: 51).

D.2- Variable 2: Orientación al problema y contribuciones realizadoras de derechos

Se trata de la adecuación o pertinencia de la política a las necesidades o demandas problematizadas, esto es al conjunto de dificultades que afectan a los ciudadanos o derechos vulnerados que han sido integrados en la agenda de lo público y resultan exigibles. Esta delimitación corresponde exclusivamente a la agenda de cuestiones o asuntos públicos (Oszlak y O' Donnell, 1984) generada en la interacción de actores sociales y políticos, incluyendo sus percepciones, intereses y expectativas. Las contribuciones realizadoras de derechos son los resultados transformadores de las condiciones de desigualdad, de potenciación de territorialidades inclusivas, sustentables y democráticas.

D.2.1. Dimensiones

D.2.1.1. Razonabilidad, progresividad y no regresividad: Se trata de cualidades atinentes a la dimensión y alcance actual y futuro de la medida de política pública en la resolución de los problemas a los que se orienta. La *razonabilidad* es la existencia de cierta proporcionalidad entre las medidas generadas y los fines buscados, es decir cierta aptitud de los instrumentos para el logro de objetivos.

El criterio de *progresividad* es la obligación del Estado de realizar la plena efectividad de los derechos reconocidos (Artículo 2.1 PDESC), implica que la satisfacción del derecho puede partir de un umbral mínimo avanzando hacia un máximo de realización posible en un tiempo razonablemente breve, otorgando prioridad a los grupos más vulnerables (Espejo Yaksik, 2010). Esta progresividad contempla niveles de reconocimiento, protección y realización, incluyendo facilitar, promover y garantizar; no obstante en el plano del análisis de instrumentos de política pública se trata de una gradualidad y progreso en la calidad de la respuesta.

El "umbral mínimo" en la satisfacción del derecho vulnerado, como obligación inmediata del estado, genera la noción de *no regresividad* en las consecuencias de la política pública. Esto es la *prohibición de adoptar medidas que empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población* en un momento determinado o como resultado de una acción progresiva previa. (Courtis, 2006)

D.2.1.2. Redistribución de la riqueza: Es dar cumplimiento de la finalidad redistributiva o de distribución secundaria de la riqueza como aporte sustancial a la justicia social. Los instrumentos de la política pública reflejan una toma de postura del Estado acerca de la justicia distributiva en torno a la cuestión (Mazzola, R, 2015).

Implica una definición de prestaciones, funciones y criterios en el uso del espacio y nuevos derechos, que acercan posiciones entre distintos grupos sociales, en la accesibilidad y disponibilidad segura y permanente de los bienes patrimoniales como son los bienes y servicios habitacionales, en condiciones amplias de adecuación (Obser. N° 4 del Comité de DESC). Es el acceso seguro a condiciones del *buen vivir* para los diversos sectores sociales de la población (Sugranyes, A, 2010: 130), mediante disposiciones públicas regulatorias, con impacto económico y/o urbanístico-ambiental y/o jurídico y/o socio-político-cultural. Es introducir innovaciones con eje en la función social de la propiedad y que contribuyan a desconnotar la naturaleza de mercancía que tiene esencialmente los bienes habitacionales.

D.3- Variable 3: reconocimiento a los sujetos

Se refiere a contemplar las características particulares, posibilidades y disposiciones de los agentes/poblaciones en su condición de ser sujeto real o potencial de una política pública. Implica la consideración de los sujetos individuales en su calidad de agentes –"agencia", vale decir con la capacidad de provocar los acontecimientos o sucesos de la vida; y también a los sujetos

colectivos como actores (Rodríguez y Taborda, 2011), ambos como autónomos, cognoscentes y con capacidad de transformación (Giddens,

D.3.1. Dimensiones

D.3.1.1. Universalidad: Se reconoce los derechos a todas las personas por su condición y dignidad humana. Este principio no es absoluto permite matices, reconoce la diversidad Titulares de derechos como ciudadanías territorializadas versus beneficiarios/ destinatarios.

D.3.1.2. Igualdad como paridad, no discriminación: Tipo de participación y grado de democratización de la gestión pública, desde una gradiente que va de la restricción, exclusión a diferentes formas de inclusión en el procesamiento de un asunto público en posiciones de similitud y que se subalternicen las desigualdades sociales. Capacidad de participar como pares en la interacción social.

D.3.1.3. Producción y acceso a la información: Es una estrategia estructurante de la posibilidad de una participación informada accesible a toda la ciudadanía, esto contribuye a la paridad participativa en los procesos de deliberación pública, entendidos estos como un *proceso político-social de toma de decisiones colectivas por medio del intercambio racional de argumentos* (Bonilla Alguera, G; 2016: 135). Los modelos participativos-deliberativos privilegian los procedimientos de diálogo público, una concepción dialógica basada en la comunicación intersubjetiva entre la ciudadanía y autoridades, en un marco de tolerancia, de respeto a las identidades y argumentos de los participantes.

D.4- Aplicación de la matriz: análisis de los instrumentos estudiados

Como reflexiones en tránsito se está convencido que los procesos e instrumentos analizados cobran relevancia desde:

- La *ampliación de la esfera pública propia del enfoque relacional o socio - céntrico con la reconstrucción de la polis y de los Estados en todos los poderes*, creando e innovando vínculos desde la paridad participativa y el pluralismo con el procesamiento conjunto de los asuntos comunes y con la búsqueda y puesta en práctica de regulaciones y dispositivos institucionales y procedimentales, que puedan achicar las brechas de las desigualdades sociales y territoriales.
- El *impulso de la asociatividad y articulación en la sociedad civil* con el desempeño como actores desde sus capacidades de acción colectiva, interlocución (argumentación y proposición activa) e injerencia en los asuntos públicos como procesos políticos. Esto conlleva y les requiere el desarrollo de capacidades y su puesta en práctica en el juego político del poder, desde el reposicionamiento en su condición de ciudadanos plenos para la efectiva recuperación de los derechos individuales y colectivos.
- Los *sustanciales aportes en desbordar las democracias formales y los mecanismos indirectos de participación previstos (limitados y ritualistas) para progresivamente hacer contribuciones y aprendizajes hacia democracias o instancias participativas/deliberativas*, que generen una nueva cultura política con mecanismos de autolegislación basada en la orientación/ resolución de los problemas centrales de una sociedad y en el reconocimiento a los sujetos con interseccionalidad de identidades. En sociedades que reproducen los desequilibrios y daños es una invocación ética instituir políticas públicas con enfoque de derechos humanos desde los principios expuestos.

Tabla 1. Matriz de análisis

Categoría de análisis	Dimensiones / principios	CBA	ALTA GRACIA	SAN MARCOS SIERRAS
Contexto de oportunidades		Masa crítica: capacidad argumentativa y propositiva, disconformidad de la ciudadanía que presiona y se cualifica a partir de la alianza con profesionales que alimentan el proceso Voluntad política: alta visibilidad pública y movilización en ámbitos legislativos y espacios públicos, vínculo con aliados puntuales legisladores facilitadores de los ámbitos de interlocución-negociación, los ciclos de gestión relacionados con años electorales como factores facilitadores. Por ejemplo el Concejo Deliberante, año 2009, sesionó una mañana completa en una recorrida por tres loteos sociales.	Presencia de Habitar Argentina, espacio multisectorial con propuestas de legislaciones, y el Consenso Nacional por un Hábitat Digno, con organizaciones sociales movilizadas y en articulación, como integrantes activos. Estatales: Gobierno Nacional <i>Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social</i> "Padre Carlos Mugica"-CNT y las <i>políticas de tierras de provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas sociales, acciones tendientes a identificación de inmuebles de dominio del estado nacional, que puedan ser afectados a fines sociales</i>. Este ente estatal viabiliza 1° el expediente de transferencia de las tierras. 2° emite tres notas de autorización de la urbanización del predio hacia el Municipio de Alta Gracia-MAG, EPEC y COSAG, 3° el convenio de cooperación con el MAG. El Gobierno local da lugar al procesamiento del conflicto y es receptivo a iniciativas innovadoras.	Masa crítica: disconformidad de la ciudadanía que presiona al Poder Ejecutivo para realizar el ordenamiento territorial de la localidad, como medida preventiva a la inminente transformación de la localidad y los impactos culturales, ambientales, económicos y sociales en las formas de habitar. Voluntad política: desde el Poder Ejecutivo Municipal aval y apertura al proceso de planeamiento de manera conjunta con la Facultad de Ciencias Sociales, ya inserta en la localidad en el estudio satisfacción de los servicios, de factibilidad para la red de gas natural y del perfil socioeconómico. Capacidad profesional en áreas del Poder Ejecutivo: Ambiente y Obras Públicas, desde el enfoque cualificado a la elaboración de datos para el tratamiento colectivo. Antecedentes previos: existencia de procesos y estudios preliminares de agenda ambiental local y proyectos de diseño participativo Identidad local: comunidad participativa, inquieta e involucrada en temáticas públicas.
Orientación a los problemas	Redistribución de la riqueza:	Estas exenciones subjetivas de pleno derecho (provincial y municipal) son una ampliación en la significación política-discursiva de la propiedad, como un bien social, que debe cumplir una función comunitaria y de interés general. Se da otro sentido al tributo cuando en el sistema capitalista es la exteriorización de riqueza. Y desde la capacidad de pago se postula la función redis-	Se avala generación de suelo desde la captación de tierra en vacancia con el aprovechamiento de localizaciones favorables para 100 lotes, hasta 350 lotes y la pertenencia territorial de la población. La 1° Ordenanza establece un hacer transformativo holístico que va abordando el conjunto de problemas habitacionales de modo prescriptivo desde el deber ser, que existen en	En este caso se trata no sólo de la riqueza económica sino también del patrimonio tangible e intangible, natural y construido, patrimonio colectivo que la sociedad sanmarqueña defendió a través de un trabajo profundo, conjunto y democrático. Los artículos de fraccionamiento social en casos de herencia o familias de bajos ingresos para generar una ciudad plural y mixta.

		tributiva del Estado, principio que se concreta en tributos según la capacidad contributiva del individuo o grupo social.	la ciudad inmuebles fiscales, no afectados a ningún uso, y por lo tanto sin que el Estado en sus diversos niveles ejerza una posesión ostensible. Se propone el carácter redistributivo de bienes patrimoniales.	
	Razonabilidad	Se resignifican los Principios Constitucionales, los Pactos y Observaciones Internacionales de los Derechos Humanos referidos al Hábitat, junto los principios del Derecho Tributario.	La Producción Social del Hábitat y la realización del hábitat como derecho humano son los fundamentos que viabilizaron los derechos y hechos posesorios, que serán tomados por el Juez en la sentencia favorable y en la Medida Cautelar.	Se observa que hubo colaboración y trabajo integrado entre los Poderes del Estado para el logro de los objetivos de planificación y ordenamiento del territorio, a través de la institucionalización de espacios de participación y de las regulaciones creadas.
	Progresividad y no regresividad:	Perspectiva efectiva de la equidad: tanto horizontal como vertical. La equidad horizontal se da al tratar de modo igual a los individuos que en sus aspectos relevantes también lo son, lo que se sustenta es la igualdad de trato a quienes están en igualdad de condiciones. En tanto que la equidad vertical establece que si un individuo se encuentra en mejores condiciones deberá tributar o pagar mayor cantidad de impuestos.	La 8 de Agosto y SERVI-PROH gestionan/movilizan diversos recursos: el Municipio en el marcado y amonajamiento y en los estudios de impacto y es-correntías. Fondo Revolvante para redes provisionarias (agua, luz y sangrías compartidas) y 9 nuevos baños, con TECHO construcción de 20 módulos y SELAVIP 33 módulos habitacionales. Medida cautelar del Amparo: extensión red general eléctrica, conexiones domiciliarias y tarifa social. Total de 33 familias (33%) residen en el Barrio. El artículo cuarto de la Ordenanza enuncia que Las políticas habitacionales tendrán un carácter de progresividad, con los siete aspectos o directrices de la Observación N°4. Nuevamente se toma este principio en la sentencia favorable del Juicio de Amparo (Julio 2021).	Seis años después de la sanción de haberse terminado el proceso y de la sanción de la Ord 775/15 de Planeamiento y Ordenamiento Territorial se produce cambios participación ciudadana, en el transcurso de una semana los Poderes de Estado presentan y sancionan una nueva ordenanza con la modificación de algunos artículos y la derogación de otros, como el funcionamiento del COT. La ciudadanía se moviliza, judicializa y para una de las obras producto de esa modificación. Se manifiesta la resistencia a la no regresividad a estados anteriores a los conquistados (julio y agosto 2021).
Reconocimientos a los sujetos	Igualdad como paridad, no discriminación	Las relaciones de vinculación y reconocimiento entre los Estados y las organizaciones sociales estuvieron atravesadas por los calificativos nominativos que refieren a los pares: diferencia-desconocimiento, competencia-complementariedad,	La ordenanza avanza desde la visión del sujeto individual /vecino a la valorización positiva de los sujetos colectivos como actor, destacando la especificidad y particularidades de las organizaciones comunitarias que llevan adelante procesos colectivos de pro-	Se trabajó en reparar desigualdades identitarias y culturales como algunas diferencias instaladas de nativos/venidos, políticos/ ciudadanos, distintos niveles formativos, posibilitando la participación de manera igualitaria.

		confrontación-negociación, autonomía-cooptación, cooperación-reconocimiento, etc. Concreción del Principio de Igualdad; noción base del impuesto y de las cargas públicas (Artículo 16 de la Constitución Nacional), que se relaciona estrechamente con la equidad. En tanto la igualdad o desigualdad puede medirse según los principios de beneficio o el de la capacidad contributiva. No obstante que basándose en consideraciones económicas o sociales, se establezcan exenciones impositivas o medidas que impliquen una reducción de la carga tributaria.	ducción social del hábitat. En el art. 5° fija Reconocer como un actor colectivo importante de la Política Habitacional Integral a las organizaciones comunitarias, conformadas legalmente como asociaciones civiles, cooperativa o mutuales, y que mediante la participación sustantiva de los socios y sus familias en el proceso de planificación, gestión y ejecución de los bienes y servicios habitacionales con reconocimiento sustancial de la base social, con protección de género e intergeneracional.	Se consideró necesario para explicitar la importancia del pluralismo, realizar una formación al poder ejecutivo para valorar la participación de todo el conjunto de actores. incluyendo opositores, a partir de una situación de resistencia que se venía expresando desde el gobierno municipal.
	Universalidad	Valoración desde la concepción de ciudadanía como base de la direccionalidad política de la acción colectiva, que implicó dificultades y contradicciones, y que tienen su explicación en el carácter estructural y sistémico de la propiedad privada, en tanto problema de intervención. La lucha de las Organizaciones Sociales en el reclamo y establecimiento de un tributo acorde a sus capacidades socio-económicas, pone en cuestión la organización misma del sistema político.	La 1° Ordenanza fija en el Artículo 1° desde la universalidad e igualdad como paridad de condiciones, quiénes serán parte de la población de las políticas habitacionales "a los vecinos de Alta Gracia", es decir con un reconocimiento comprensivo e inclusivo, sin ningún tipo de discriminación a todo vecino residente como sujeto de derecho en su condición de ciudadanía en el sentido amplio, como todo habitante del suelo argentino.	Se realizó el ordenamiento territorial con la participación horizontal en igualdad de condiciones de todos los habitantes de la localidad y los resultados - las regulaciones - tienen aplicación a todo el municipio.
	Producción y acceso a la información			Motorización de actores centrales y de la ciudadanía. Todo el diseño metodológico estuvo diseñado en los distintos momentos como un esfuerzo para desentrañar la realidad a partir de los propios actores locales integrando datos técnicos provenientes de distintas fuentes que enriquecieron la lectura y favoreciendo la toma de decisiones. Se revalorizan las ideas y el lenguaje como recursos de poder de los actores. Los significados sociales que portan los actores se encuentran inmersos de manera transversal en todo el proceso.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L.** (2008), *Gobernanza y gestión estratégica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla Alguera, G.** (2015) *Participación deliberativa, procesos legislativos y legitimidad democrática*. México: Fontamara.
- Carreño, A.** (1999), *La fundamentación del núcleo conceptual de la teoría de la estructuración de Anthony Giddens. Perspectiva Contemporánea en la Teoría Social*, México: Edic. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castel, R. y Haroche, C.** (2003), *Propiedad privada, propiedad social y propiedad de sí mismo*. Santa Fe, Argentina: Ediciones Homo Sapiens.
- Courtis, C. (Comp.)** (2006), *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto
- Cunill Grau, N.** (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Espejo Yaksic, Nicolás** (2010). *El derecho a una vivienda adecuada en Erazo Ximena y otras Exigibilidad y realización de derechos sociales*. Chile: Ediciones LOM.
- Etchichury, Horacio** (2013) *La igualdad desatada: la exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Etchichury, Horacio** (2015) *Encuentros y (Des) Encuentros entre Políticas Públicas y los Derechos Sociales*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Fraser, N.** (2008). *La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. *Revista de Trabajo* Año 4, Número 6. 83-99.
- Giddens, A.** (1987) *Las nuevas reglas del método sociológico*. Argentina: Amorrortu editores.
- Habermas, J.** (1994) *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, España: Taurus.
- Habermas, J.** (1994). *Tres modelos normativos de democracia*. En *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. España: Ed. Paidós.
- Laswell, H.** (1996) *La orientación hacia las políticas*. En L. Aguilar Villanueva (Ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, México: Editor Miguel Angel Porrua
- Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbuamer B.** (2007) *Territorios en construcción*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones CICCUS.
- Mazzola, R.** (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Argentina: Editorial Prometeo.
- Oszlak, O y O'Donnell G.** (1984). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Doc. CEDES/G. E. CLACSO N° 4. Buenos Aires: CEDES.
- Pautassi, L** (2008) *La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos*. En Erazo, X, Abramovich, V y Orbe. J. (editores), *Políticas públicas para un Estado social de derechos*, Chile: Ediciones LOM
- Pichardo Muñiz, A.** (1993). *Evaluación del impacto social*. Buenos Aires, Argentina: Edición Humanitas
- Rodríguez, E. M, Taborda, A. Eula, M, Maniaci A. y Camisasso M.** (2019). (Im) Prescindibles de la Actuación en Procesos de Producción Social del Hábitat. En XXV Encuentro de la Red

Latinoamericana de Cátedras Universitarias de Vivienda – Red ULACAV organizado por CIAPA de la Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.

Rodríguez, E. M., Taborda, A., Eula, M., Camisasso, M. y Maniaci A. (2017) Planificación estratégica. Fundamentos y herramientas de actuación. Córdoba, Argentina: Editorial Brujas.

Rodríguez, E.M.; Eula, M.; Camisasso, M. y Maniaci, A. (2014). Desempeño de las políticas habitacionales. Una mirada crítica a la medición de los problemas habitacionales en Argentina. Ponencia en la X Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales, Córdoba, Argentina.

Rodríguez, E., Scavuzzo J.Buthet C. y Taborda A. (2013). Metodología integral de evaluación de proyectos sociales. Indicadores de Resultados e Impactos, Córdoba: Edit. Brujas.

Rodríguez, E. M. y Taborda M., A (2011). Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: Políticas de Vivienda. Córdoba 1991 –2007. Colaboradora Eula Mónica Lilian Córdoba, Argentina: Editorial Brujas.

Roth Deubel, N.-A. (Ed.), Enfoques para el análisis de Políticas Públicas, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de Investigación de Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.

Rosanvallon, P. (2009), La Legitimidad Democrática. Legitimidad, Reflexividad, Proximidad. Argentina: Editorial Manantial.

Registro Nacional de Barrios Populares – RENABAP (2017) Informe Región Centro.

Sugranyes, A. (2010) El derecho a la ciudad. En Erazo, X, Pautassi, L y Santos, A. (edit) Exigibilidad y realización de derechos sociales, Chile: Ediciones LOM.

Tarrow, S. (1994). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. INDEC, Argentina

Relevamiento Alta Gracia 2013

Leyes Provinciales N° 9453 y N° 10.107, Resolución Normativa N° 12 de la Dirección General de Rentas

Ordenanzas Municipio de Córdoba N° 11.711 y 11.761

Ordenanzas Municipio de San Marcos Sierras: N° 573/09 de “Emergencia Territorial” ; N°595/09 de “Ampliación de la Emergencia Hídrica”; N° 646/2011 y N°775/15 de “Planeación y Ordenamiento territorial”

Ordenanzas Municipio de Alta Gracia: N° 9554 de “Políticas Habitacionales Integrales – Gestión y procesos de producción social del hábitat”; N° 9563 de “Aval y contraprestación en la producción de un loteo social”

The background of the entire page is a stylized, abstract map. It features a network of light teal lines on a darker teal background, representing roads or boundaries. The lines are arranged in a grid-like pattern in some areas and more irregular in others, suggesting a geographical layout. The overall effect is a textured, map-like background.

Experiencias Locales

MESA 1A

San Nicolás: instrumentos para la gestión del acceso al uso público de la costa y las tierras del Ex Batallón

FERNÁNDEZ, María Rosa

Municipalidad de San Nicolás de los Arroyos
Área urbana ciudad de San Nicolás, barrancas del Río Paraná

<https://sannicolasciudad.gob.ar/noticias/plan-2030/el-nuevo-parque-en-terrenos-del-ex-batallon-se-llamara--parque-del-acuerdo>

PALABRAS CLAVES:

Planificación – acuerdo – gestión – igualdad

Descripción de la experiencia

Los avances en las gestiones por las tierras del ex batallón de San Nicolás constituyen un complejo proceso de concertación por el uso de una gran extensión de tierra vacante en plena área urbana, sobre las costas del río Paraná.

La Municipalidad de San Nicolás, ha ido asumiendo un rol cada vez más activo en la gestión de los territorios puestos bajo su tutela, con activa participación de sus comunidades, como un modo más apropiado de responder a las demandas, encontrando serias dificultades para ello.

La experiencia de la gestión de su frente ribereño y las tierras del ex Batallón con la urbanización de Villa Cavalli, constituye una muestra del gran esfuerzo de la administración municipal en ejercicio de los deberes y derechos consagrados por la constitución nacional con las autonomías territoriales que consagra el Decreto Ley 8912/77 y las atribuciones aportadas por la ley 14.449.

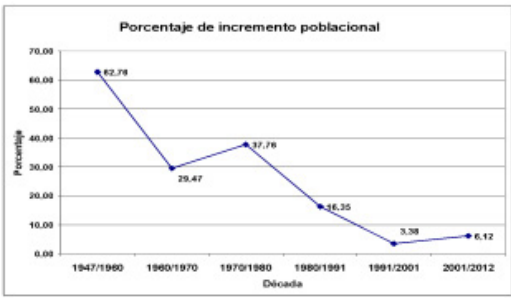
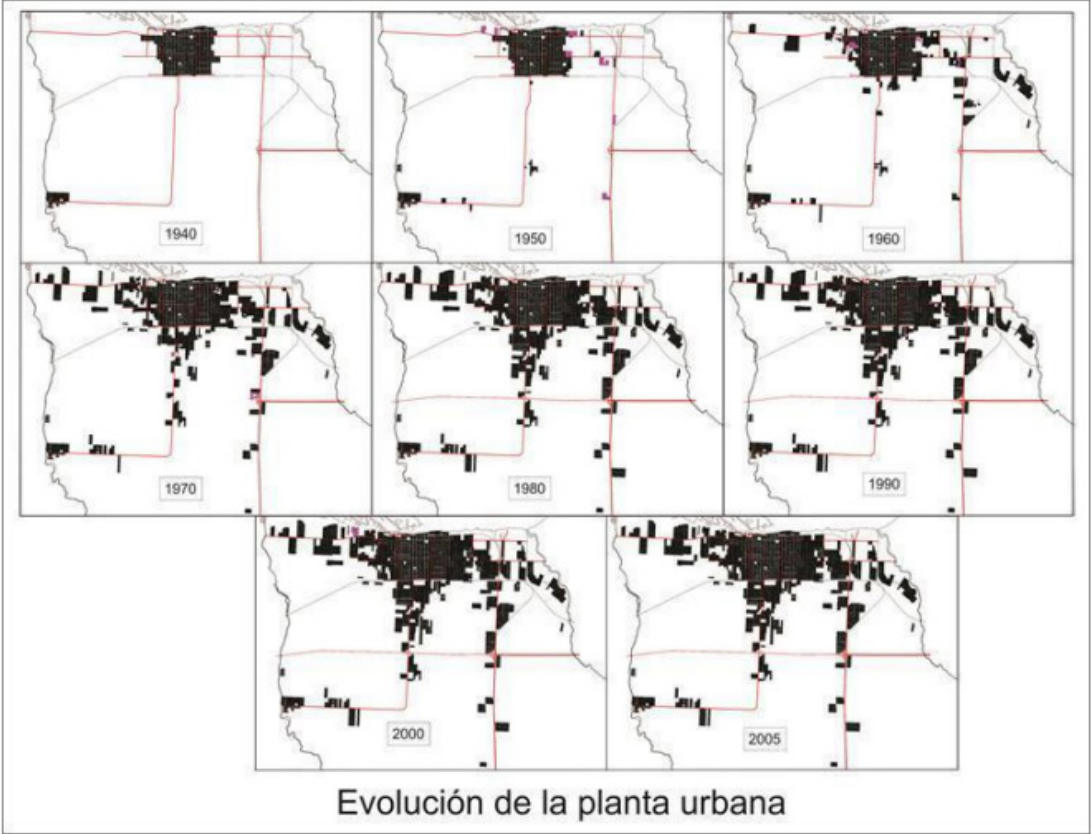
La industrialización de mediados del siglo XX, la explosión demográfica y la falta de previsiones, generaron una ciudad extendida y fragmentada, tanto en lo físico como en lo social, dejando un extenso territorio con grandes carencias de infraestructuras y profundas desigualdades sociales.

En la década del 90, la privatización de las empresas del estado, vuelve a provocar en San Nicolás un tremendo impacto. Con una actitud resiliente, enfrentó el desafío de planificar el futuro de la ciudad, con la participación activa de toda la comunidad, en la elaboración de un Plan Estratégico y la puesta en marcha de sus planes y proyectos.

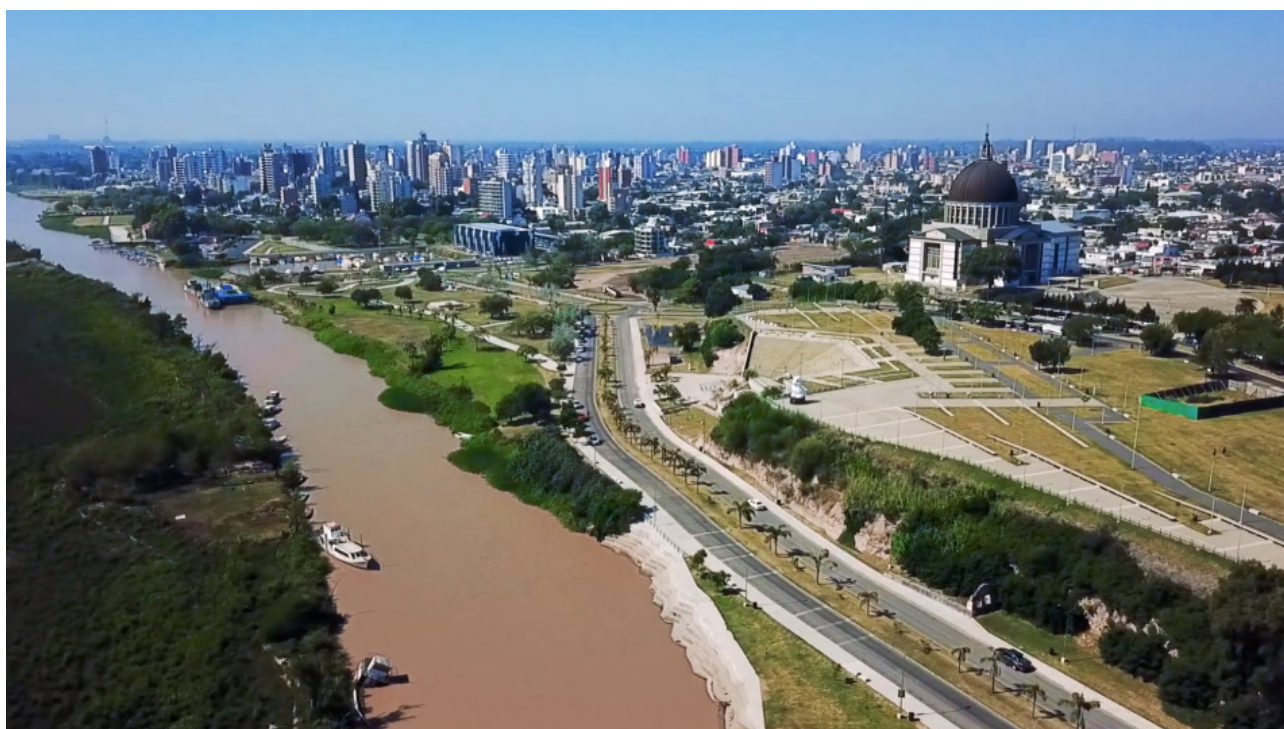
Las viejas instalaciones portuarias y ferroviarias de los frentes fluviales de muchas ciudades, al igual que San Nicolás otorgaron la oportunidad de recuperar la costa con usos recreativos y de esparcimiento. La desafectación de las tierras del Ex Batallón, producto de la reestructuración de las FFAA y de las políticas de la administración nacional de los bienes del Estado, confluye con la necesidad de reconvertir el perfil industrial metalmecánico de San Nicolás en una ciudad de servicios, con un incipiente desarrollo turístico. La comunidad entera se vio interesada en la posibilidad de esta transformación. El impacto de la misma trasciende los límites propios del predio y su entorno y se proyecta a toda la ciudad con la posibilidad de crear un nuevo espacio recreativo pensando la ciudad de cara al río.

El completamiento de todos los servicios de infraestructura de la ciudad formal, impulsó la

decisión de avanzar en el mismo sentido con las villas y asentamientos informales, intentando lograr la igualdad de oportunidades para todos los nicoleños.



Fuente: Elaboración propia.



Los objetivos de la experiencia podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Nuevo espacio público accesible para todos los vecinos y visitantes de la ciudad, integrándolo a la trama urbana y al sistema de espacios verdes costeros.
- Un nuevo sector urbano con usos residenciales, comerciales, de servicios y afines,
- Urbanización de Villa Cavalli: Dar respuesta a las necesidades habitacionales de la comunidad de Villa Cavalli, respetando sus derechos y sus idiosincrasias individuales y colectivas.

Las metas que se propone alcanzar son:

- Conectividad Ciudad-Río mediante la incorporación de espacios públicos a lo largo de la costa, vinculados entre sí y con la ciudad, facilitando el acceso a los ciudadanos al disfrute

del paisaje ribereño que sirvan para fortalecer además el desarrollo turístico.

- Desarrollo sustentable: Procurar un desarrollo que dé respuesta a las necesidades de la ciudad, acorde con la realidad socio económica de la misma, sus tendencias de crecimiento, su capacidad financiera, etc., respetando el valor histórico del lugar y su importancia ambiental.
- Igualdad de Oportunidades: lograr a través del planeamiento urbano una mayor equidad en las condiciones de vida de todos sus ciudadanos.



La principal estrategia de intervención ha sido la de considerar la problemática de modo integral, incluyendo las variables sociales y económicas y las directrices de su desarrollo. Ampliar de esta manera la visión más allá de un mero proyecto mercantilista, adaptarlo a la realidad de la ciudad, sus debilidades, sus carencias, sus potencialidades y sus anhelos, no de manera utópica o idealista, sino bajo criterios de sustentabilidad.

Otra estrategia importante ha sido considerar la necesidad del financiamiento del mismo, procurando los mecanismos para lograrlo como un modo de obtener además una autonomía en los tiempos de ejecución de los objetivos planteados.

Para finalizar, orientar el éxito del proyecto en la obtención de metas parciales, consolidando el avance de los acuerdos logrados.

- Las principales acciones fueron las siguientes:
- Se incluyó dentro del proyecto a desarrollar la integración socio urbana de Villa Cavalli, aun cuando después de distintas instancias de negociaciones, la misma nunca había sido tenida en cuenta.
- Se incluyó el proyecto de traslado de las instalaciones militares a otro predio.
- Se generó un mecanismo propio de financiación del proyecto, mejorando instrumentos de

recaudación y administración de los recursos municipales para poder resolver con autonomía las prioridades y el tiempo de ejecución de las obras necesarias.

- Incorporar el tiempo como una variable importante.
- Mantener un diálogo sostenido, constante y entusiasta con las autoridades nacionales, concentrando el accionar en los puntos de coincidencia sin malgastar esfuerzos en las divergencias, generando acuerdos, paso a paso.

Las etapas fueron:

1. Etapa de diálogo y consenso:

- Carta de entendimiento entre la AABE y el Municipio donde la primera se compromete realizar los estudios de dominio y el Municipio a Organizar el Concurso Nacional de Ideas urbanas.
- Convenio con el CAPBA para la Organización del Concurso.
- Organización del concurso con la participación de profesionales de todo el país, procurando no sólo obtener muy buenos proyectos sino además abrir el debate en distintas esferas públicas.
- Se acordó con la comunidad de Cavalli, que la mitad de las familias optarían por la relocalización y la otra mitad por la urbanización del sitio, con la extensión de todos los servicios urbanos.
- Se elaboró con el Ejército un proyecto de traslado de las instalaciones a otra localización y su cotización.

2. Etapa de ejecución de acuerdos:

- Se ajustó el proyecto de urbanización consensuado y se lo validó por Ordenanza
- Se construyeron 100 viviendas para las familias de Cavalli con el IVBA.
- Se entregó al municipio parte del predio en depósito gratuito.
- La AABE reconoció los derechos dominiales del Municipio sobre la parcela en el borde de barranca.
- Se dividió el predio entre las tierras de uso militar y las de custodia municipal y se demolió el cerco perimetral.
- Se incorporó el proyecto de urbanización a la redacción del Nuevo Código Urbano Ambiental, con la consiguiente convalidación provincial, habilitando de esta manera su aplicación a futuro.
- Se iniciaron las obras del parque del Acuerdo y Barrio Cavalli.

En el proceso interactuaron distintas organizaciones cuyas actuaciones fueron vitales para su concreción:

1. El Estado Nacional, representado por la AABE, quien puso en agenda el tema y propuso retomar las negociaciones con el Municipio y sostenerlas a lo largo del proceso.
2. El Ejecutivo municipal, en la cabeza de su intendente y de los cuerpos técnicos que acompañaron la gestión, tanto urbanística como social.
3. La Provincia de Buenos Aires, quien través del IVBA, acompañó la intervención con la construcción de las viviendas a de las familias que decidieron relocalizarse y a través de la DPOUT los cambios normativos en materia de uso del suelo.
4. Las autoridades del Ejército locales, quienes se mostraron colaborativos y con quienes se pudo abordar a decisiones consensuadas.

5. La comunidad de Villa Cavalli, con los que el municipio pudo acordar cuáles serían las mejores alternativas para cada familia afectada al proyecto.

6. El Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, con quienes se organizó el Concurso de ideas Urbanas "San Nicolás de cara al Río". La comunidad de San Nicolás en su conjunto quienes apoyaron con ilusión y esperanza la posibilidad de que algún día el Batallón fuera un lugar para todos.



IMAGEN AEREA DE LA INTERVENCIÓN



PLANTA 1:2500

Se podría afirmar que han sido múltiples los resultados positivos, a pesar de que no todos las metas planteadas hayan podido concretarse o puedan tener dificultades futuras para ello.

La inclusión de la problemática de Villa Cavalli, la consideración de que era prioritario para San Nicolás resolver las desigualdades de sus habitantes y promover las acciones necesarias para procurar su solución era un tema largamente postergado. Su abordaje no resultaba sencillo, y las dificultades a afrontar podían generar más problemas que soluciones. Sin embargo, con conocimiento profundo de cada situación y atendiendo a las lógicas individuales de cada familia y de la comunidad en su conjunto se arribó a un resultado exitoso, quizá mucho más allá de lo que las partes hubieran esperado mutuamente.

El tratamiento del traslado de las dependencias militares a otro predio tuvo una repercusión parecida. En primera instancia, la falta de ejercicio del diálogo parecía imponer una tensión difícil de abordar. Sin embargo, claramente la ubicación del predio para actividades militares en plena área urbana de San Nicolás, es un problema compartido tanto para los habitantes de la ciudad como para los militares que lo utilizan, acordando la conveniencia mutua de que las mismas deberían encontrar otra localización. Sin embargo, el alto costo que la construcción de nuevas instalaciones tornaron la iniciativa poco sustentable por la falta de recursos para lograrlo.

La importancia del proyecto que el Municipio estaba dispuesto a encarar, obligó a optimizar los recursos financieros de los que se disponía e incorporar con creatividad nuevos desafíos como fue la reglamentación del cobro de plusvalías a través de la Contribución al Desarrollo Urbanístico, aplicación de la Ley 14.449. Si bien la incorporación del tributo en la Ordenanza fiscal y tarifaria se había realizado desde el año 2016, fue recién a través de la aplicación del Nuevo Código Urbano Ambiental, convalidado a fines del 2019 cuando encontró su aplicación. Las nuevas normas del uso del suelo reguladas por la Ley 8912 y su combinación con los instrumentos que propone la Ley de hábitat aseguran una participación en la futura valorización de los predios del Batallón y la recuperación de las inversiones que el Municipio está llevando adelante con recursos propios.

Las transformaciones en el territorio no se han limitado solamente a las intervenciones en el predio sino que se han extendido por fuera de él, con el desarrollo de dos barrios de viviendas donde se alojaron las familias relocadas de Cavalli.

Otra transformación afecta a toda la comunidad en general y a los habitantes del entorno inmediato en particular, ya que la demolición del muro perimetral permite cambiar esa imagen negativa por la apertura hacia las nuevas visuales del paisaje del río.

Finalmente el avanzado estado de las obras de infraestructura, tanto del parque del Acuerdo como de la urbanización de Cavalli, transforman los sentimientos de incredulidad e incertidumbre en esperanzas ciertas.

Considerando la forma en que se han funcionado las estrategias planeadas, se podría decir que son numerosos los aciertos, principalmente porque después del tiempo transcurrido se han podido materializar logros que tenían mucho tiempo de postergación.

El primero es la urbanización de Villa Cavalli y el cambio que ello trajo para sus habitantes, tanto para los que decidieron abandonar el lugar como los que tenían un sentimiento muy arraigado de pertenencia, y prefirieron quedarse, disponibilidad de todos los servicios urbanos, les permitirá vivir con las mismas condiciones habitacionales que el resto de la ciudad.

La convocatoria a un concurso de ideas igualó las oportunidades de intervención en las propuestas a todos los profesionales con incumbencia en la materia, con un mecanismo transparente y ordenado de selección. Ello no sólo generó la apertura hacia nuevas ideas sino que reinstaló el tema en distintas esferas. Estos debates confirmaron la importancia estratégica que la comunidad en general le daba y la trascendencia futura que adoptarían los esfuerzos de la gestión.

Las dificultades más grandes radican en falta de autonomía de los Municipios para auto determinar las decisiones trascendentes en su territorio, cuando las mismas dependen de otras esferas de gobierno.

Una estrategia que ha funcionado es ir avanzando paso a paso en la consolidación de los consensos. Aun cuando todavía queda un largo camino por recorrer, los logros, tanto en lo que se refiere a la materialización del parque del Acuerdo como a la urbanización de la villa, son definitivos.

La estrategia que fracasó fue en un momento pensar que el Municipio podía llegar a comprar el predio y tomar bajo su gestión, la urbanización completa. Se llegó a proponer que la Municipalidad afrontara la construcción de las instalaciones. La permanencia de las mismas en el centro de San Nicolás no encuentra justificación posible. El presupuesto, las nuevas ascenderían a cifras demasiado elevadas para las finanzas municipales. Esto sumado a que el Tribunal Nacional de Tasaciones fijó el valor muy alto de las tierras, la ecuación económica resultó inviable en la meta propuesta, inalcanzable.

Estas valorizaciones y la propuesta de materializar las obras de infraestructura con lo producido por la urbanización de las tierras no encontrarían en el mercado local la capacidad financiera para obtener de ellos los recursos necesarios en un tiempo razonable, por lo que seguramente deberían revisarse.

Las instancias de diálogo ejercitadas durante el proceso y la experiencia que ello trajo, promovieron el inicio de las negociaciones para la urbanización de las Villas Piolín y Provincianos. Esta nueva experiencia pretende capitalizar lo experimentado en Cavalli y constituye una profundización de lo aprendido y un desafío importante, ya que se trata de los dos asentamientos de larga data.

Los consensos abordados tanto con las comunidades allí instaladas como con los propietarios privados de las tierras ocupadas, han dado lugar a las futuras obras, que encuentran ya proyectadas y próximas a iniciarse.

Procesos similares pero de menor complejidad se presentan como aplicación de los mismos conceptos en la posible urbanización de áreas vacantes en el interior de la trama urbana, con la participación del Municipio como posible urbanizador.

Lo más relevante ha sido afrontar el desafío de una experiencia nueva, de la que el municipio no tenía experiencia y que sin embargo pudo afrontarlo y alcanzar la mayor parte de las metas propuestas, con la importancia ya resaltada en párrafos anteriores.

La ecuación económica pretendida por el Estado Nacional en las actuaciones que se han llevado a cabo hasta el momento, no encontrarían la factibilidad de realizarse en el contexto económico actual, ni probablemente la capacidad de financiación con las condiciones del mercado inmobiliario de una ciudad mediana como San Nicolás. Es de esperar por ello que se pueda llegar a una reformulación de las mismas con el objeto de poder concretar la materialización del ansiado proyecto para toda la comunidad en su conjunto.

La incorporación del tiempo como factor importante, hace pensar que deberíamos seguir esforzándonos para conseguirlo, aun cuando la meta por momentos se aleja en un contexto económico con múltiples dificultades.

Bibliografía

Carta Mundial de Derecho a la Ciudad Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004.

Instituto de Planeamiento Urbano San Nicolás. Plan Estratégico San Nicolás 2002

Instituto de Planeamiento Urbano San Nicolás. Plan Urbano Ambiental 2004. Plan Reorganización Vial 2007.

Liernur, Jorge F. – Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad.

Clichevsky, Nora (1997). “La tierra vacante en Buenos Aires. Apéndice metodológico.” LILP.

Poliak, Nadina. Buenos Aires, ciudad fragmentada: la nueva configuración de la escuela media. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002.

Arq. Beatriz Cuenya Grandes proyectos y su impacto en la centralidad urbana – Ceut – Conicet

Etulain, Juan Carlos, 2009 En Gestión Urbanística y Proyecto Urbano. Modelos y estrategias de intervención. Primera edición. Editorial Nobuko-FAUUNLP. Buenos Aires. Argentina

Pujadas Romá, Font, Jaume Ordenación y Planificación Territorial. Editorial Síntesis S.A. 1998. España

Martim O. Smolka and David Amborski Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana 2000 Lincoln Institute of Land Policy

Eduardo Reese Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad Curso de Gestión Urbana 09 al 19 de febrero de 2003 – Lima, Perú Lincoln Institute of Land Policy

Decreto Ley Prov. 8912/77

Constitución Nacional, Artículo 123

Ley Prov. 14.449 de Acceso justo al Hábitat.

The background of the entire page is a stylized, abstract map. It features a network of light teal lines on a darker teal background, representing roads or boundaries. The lines are arranged in a grid-like pattern in some areas and more irregular in others, suggesting a geographical layout. The overall effect is a textured, map-like background.

Experiencias Locales MESA 1B

Plan de remediación ambiental de cursos de agua contaminados en territorios urbanos periféricos: un abordaje interdisciplinario

PORZIONATO, Natalia F. (1)
nporzionato@gmail.com

VARELA, Agustina L. (1)
agustinalilavarela@gmail.com

GRINBERG, Silvia M. (2)
grinberg.silvia@gmail.com

CURUTCHET, Gustavo A. (1)
gcurut@gmail.com

(1) Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (IIIA CONICET/UNSAM)
(2) Laboratorio de Investigaciones en Ciencias Humanas (CONICET/UNSAM)

Barrio Carcova, José León Suárez, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
<https://www.unsam.edu.ar/institutos/3ia/ambiental-carcova/>

PALABRAS CLAVES:
Plan de remediación, cursos de agua, gestión territorial.

Descripción de la experiencia

Este trabajo propone el desarrollo de un plan de remediación con gestión territorial de cursos de agua contaminados pertenecientes a la cuenca del Río Reconquista. El estudio se enfoca en un curso de agua localizado en José León Suárez, partido de San Martín, una de las zonas más industrializadas del AMBA. Si bien el canal en estudio es de origen pluvial, se ha comprobado por estudios previos que tanto sus aguas como sedimentos presentan condiciones de contaminación orgánica e inorgánica, es decir que recibe descargas de manera clandestina a través del canal entubado. Luego emerge a cielo abierto y atraviesa un barrio popular, Barrio Carcova¹. Allí es donde, a partir de una necesidad expresada por la comunidad vecinal y estudiantil local de habitar un ambiente sano, se desarrolla un extenso trabajo interdisciplinario entre la Escuela de Humanidades (LICH CONICET/UNSAM) y el Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (IIIA CONICET/UNSAM). A través del trabajo conjunto entre ambos equipos de investigación fue

¹ El barrio La Carcova es un espacio que se ha caracterizado por la falta de planeamiento urbano de todo tipo (trazado de calles, manzanas, acceso a servicios públicos), por la informalidad en la posesión de la tierra, por la lucha por sobrevivir –en gran medida dependiente de los propios medios y en los márgenes del mercado formal de producción y trabajo y de la asistencia social (1, 2). Además fue asentando sobre lo que fuera un basural a cielo abierto, una zona de inundación y de pantanos –humedales perteneciente a la cuenca hidrográfica del río Reconquista. De esa manera, fue la basura la que se usó para rellenar y elevar el terreno para construir encima las viviendas (3).

posible abordar una problemática compleja como es la remediación ambiental con gestión en territorio (4). Trabajos previos determinaron la peligrosidad de sostener prácticas de dragado con la consecuente disposición indiscriminada de sedimentos contaminados a los márgenes de estos canales pluviales (5,6). Por otro lado, se ha demostrado que ciertas prácticas que pretenden ser sanitarias, como el entubamiento, tienen consecuencias en la inhibición de los procesos de autodepuración que ocurren naturalmente en los cursos de agua. Como alternativa, se propone el tratamiento on site de estos sedimentos, teniendo en cuenta la factibilidad de remediación a través de metodologías simples y con la posibilidad de recuperar metales pesados asociados (7,8).

El objetivo general del trabajo propone establecer un plan piloto de remediación de sedimentos contaminados con gestión territorial a partir de lo ya construido. En particular se realizará el seguimiento periódico de los procesos de contaminación y autodepuración que ocurren en el canal que atraviesa el barrio. Se generarán espacios de análisis y discusión de resultados con la comunidad vecinal y estudiantil. A partir de este intercambio se espera lograr la gestión local y participativa de un plan piloto de remediación. En los laboratorios del 3iA-UNSAM se pondrán a punto las metodologías específicas para la remediación de sedimentos contaminados, teniendo en cuenta la potencialidad de recuperar los metales pesados asociados a los mismos.

Para llevar a cabo este plan de remediación se desarrollan actividades a través de tres ejes fundamentales (Universidad de San Martín, Escuela Secundaria N°47 y Barrio Carcova). En este contexto es que ya desde el 2009², y con mayor presencia desde el 2014³, se viene trabajando en el marco de una serie de proyectos institucionales⁴ a través de jornadas periódicas llevadas a cabo en la escuela, y por medio de los cuales se obtuvo como resultado el establecimiento del Observatorio Ambiental Cárcova, cuya sede principal se encuentra en funcionamiento desde el 2014 en el laboratorio de la Escuela Secundaria N° 47. Desde este lugar se sostienen las siguientes líneas de trabajo: 1) Estudio de las condiciones ambientales que funcionan como indicadores de contaminación (principalmente contenido de materia orgánica en agua y en material suspendido, y contenido de metales pesados en sedimentos), y desarrollo de propuestas de remediación asociadas; 2) Prácticas docentes con estudiantes de nivel secundario como espacio de formación científica que involucra la comprensión y discusión de resultados obtenidos tanto en actividades escolares como en los laboratorios del IIIA CONICET/UNSAM; 3) Articulación con mesa vecinal local como medio de vinculación, comunicación e intercambio de experiencias. En este contexto se propuso como perspectiva a futuro lograr la instalación de un plan piloto de remediación gestionado localmente.

² <http://noticias.unsam.edu.ar/2012/10/15/observatorio-ambiental-carcova-en-busca-de-un-futuro-mejor/>

³ <http://noticias.unsam.edu.ar/2014/11/19/inauguracion-de-laboratorio-observatorio-ambiental-carcova/>

Fue a través del trabajo en el Observatorio Ambiental que se logró el puntapié inicial para solicitar la incorporación de todos los ciclos del nivel para que la secundaria N° 47 se configure como secundaria superior y así proponer la modalidad de Ciencias Naturales. Luego, la escuela secundaria obtuvo orgullosamente su primera camada de egresados durante el fin del ciclo lectivo 2017.

⁴ Diálogo entre las Ciencias 2012–2014: Estudios ambientales transdisciplinarios. Degradación ambiental, pobreza y escolarización en la periferia urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Bases y alternativas de mitigación y remediación en José León Suárez; Diálogo entre las ciencias II 2016–2018: Remediación de cursos de agua en contextos de extrema pobreza urbana y degradación ambiental. Un estudio interdisciplinar en Carcova, José León Suárez, Partido de General San Martín.

El trabajo en el Observatorio Ambiental Carcova fue forjándose a través de años de interacción entre tres grupos de investigación de la UNSAM: CEDESI/LICH, perteneciente a la escuela de Humanidades, un grupo de la escuela de Política y Gobierno, y del 3IA. A partir del vínculo entre ellos se logró consolidar el trabajo tanto en la escuela secundaria N°47, la cual avala este proyecto y se presenta como una de las Instituciones adoptantes del mismo, como en otros espacios ligados a la actividad barrial, como una red vecinal itinerante (Mesa Vecinal Carova). En particular en el laboratorio de la escuela secundaria se logró llevar adelante un trabajo interdisciplinar que involucró tanto a docentes y estudiantes de secundario, como a estudiantes e investigadoras de la universidad. En estos espacios de formación les estudiantes reconocieron que, si bien aún existen en el barrio múltiples problemáticas ambientales (contaminación de cursos de agua, ausencia de servicios eficientes como recolección de basura e inexistente tratamiento de descargas domiciliarias y cloacales), estas son manifestaciones de grandes procesos históricos que trajeron como consecuencia la aparente adecuada gestión en los grandes centros urbanos, pero que resultan en una ausente o deficiente gestión en estos barrios. Por este motivo es de gran importancia que la búsqueda y producción de conocimiento para la resolución de estos conflictos sea abordada desde una perspectiva interdisciplinaria y situada localmente.

La contaminación que recibe el canal José León Suárez (J.L.S.) proviene en su mayoría de aguas arriba, donde se localiza San Martín, uno de los centros urbanos más industrializados del Gran Buenos Aires. El arroyo emerge del canal entubado 4 km antes de desembocar en el Río Reconquista y en ese trayecto atraviesa el Barrio Carcova. Se ha determinado que gran parte de la carga orgánica que contienen sus aguas queda depositada en los sedimentos, evitando de esta manera que el canal J.L.S. genere grandes aportes de contaminación al cauce principal del Río Reconquista.

Se demostró que existe una gran capacidad de autodepuración en este tipo de cursos de agua urbanos contaminados. Este estudio implicó realizar la caracterización tanto de aguas como sedimentos por medio de análisis cualitativos y cuantitativos (parámetros fisicoquímicos y microbiológicos). La importante carga orgánica presente, que es transportada en forma de material particulado a través del canal entubado, no alcanza a degradarse y, una vez que el entubado emerge, comienza a depositarse y acumularse en el lecho del canal. Este proceso es el principal responsable de generar las condiciones de gran demanda de oxígeno que traen como consecuencia la degradación de la calidad del curso de agua: genera condiciones de anaerobiosis, propicias para la formación biocatalizada de sulfuros insolubles que luego se asocian a metales pesados, peligrosos por su persistencia y toxicidad.

La determinación de metales pesados en aguas no es suficiente para confirmar la presencia o ausencia de este tipo de contaminantes y es necesario realizar un análisis de los metales asociados a los sedimentos. En trabajos previos realizados por parte del equipo se ha determinado la capacidad de los sedimentos de acumular estos contaminantes mientras que no se modifiquen las condiciones de anaerobiosis. Mientras que si el sedimento es dragado y depositado en los márgenes sin ningún tipo de contención, los sulfuros asociados al metal podrían oxidarse al tener contacto con el oxígeno del aire y, como consecuencia, producir la movilidad de metales hacia la columna de agua. De esta forma se plantea por un lado la peligrosidad de disponer sedimentos contaminados en los márgenes del canal y por otro lado la posibilidad de aprovechar las características de los sedimentos como sumideros de metales pesados para diseñar estrategias alternativas de remediación con posibilidades de recuperar metales valiosos.

Estos resultados fueron discutidos con la comunidad estudiantil y presentados en diversos encuentros educativos locales⁵ ⁶. Es allí donde les estudiantes pudieron problematizar la contaminación que vivencian en su territorio diariamente.

ACIERTOS: El elemento transformador para el territorio que aporta el Observatorio se da principalmente a través de la co-construcción de conocimiento. El Observatorio Ambiental Carcova tiene como sede principal el Laboratorio de la EES47, pero también permite gestionar otros lugares de encuentro e interacción entre docentes, estudiantes e investigadores, vecinos y vecinas, profesionales de la salud, cooperativas de reciclado y aquellas encargadas de la limpieza de los canales. Además, los contenidos escolares, tanto las pruebas en el laboratorio como las producciones audiovisuales, se vinculan directamente al sitio en el que viven las personas involucradas.

El trabajo interdisciplinario permitió construir otras miradas hacia dentro de las mismas disciplinas, gestando nuevas maneras de plantear los problemas y sus soluciones. En particular es necesario destacar la importancia de la orientación pedagógica recibida desde el área de humanidades al trabajar con estudiantes adolescentes en contextos de vulnerabilidad social. Un caso que fue conmovedor para todo el equipo fue observar que ciertos estudiantes que no conectaban con otros espacios de la escuela, se quedaban durante varias horas en el laboratorio tomando notas por su compromiso con las actividades. Esto promovió tanto la indagación de estudiantes en las posibilidades de la ciencia, así como su participación ciudadana en las problemáticas que les atraviesan. Se logró reflexionar acerca de los procesos de contaminación ("el agua se limpia, la contaminación queda"), y sobre la peligrosidad de la exposición o al contacto con sedimentos dragados. Se logró que el estudiantado se plantee desde una mirada ciudadana crítica el rol del Estado en la mejora de la calidad de vida en el barrio, tanto desde una perspectiva actual como histórica.

DIFICULTADES: La principal dificultad se basó en la articulación y comunicación con los funcionarios y representantes del Estado encargados de la gestión territorial. Entendemos que esto podría deberse a que los distintos agentes estatales presentan diferentes maneras de construir conocimiento y plantear la gestión del territorio, las cuales no suelen incluir una perspectiva local o con los pobladores del territorio. Otra dificultad que se presenta durante el desarrollo del trabajo es la de asegurar la continuidad a lo largo del tiempo de los cambios y procesos alcanzados. Finalmente, para que el trabajo logre alcanzar cierta trascendencia frente a la realidad cotidiana de los adolescentes que asisten a la escuela secundaria, es imprescindible la colaboración con el grupo docente y directivos. Ellos son un factor clave en lograr que la actividad sobrepase las dificultades y se sostenga en la continuidad del tiempo.

En cada uno de los ámbitos en los que se desarrolla el trabajo (universidad, escuela, barrio) se logra nuclear una gran diversidad de actores (investigadorxs, vecinxs, profesionales de la salud barriales, docentes y estudiantes de escuela secundaria), lo que permite la construcción plural y horizontal del conocimiento, logrando la consolidación de proyectos que pueden ser socialmente más aceptados por la comunidad y, por lo tanto, más fácilmente implementados en territorio.

Planteamos como desafío para lograr la deseada continuidad asegurar el compromiso de los entes que regulan municipalmente tanto al territorio en estudio como a los alrededores.

⁵ La Feria de Ciencias Humanas y Sociales para escuelas secundarias y organizada por la Escuela de Humanidades de la UNSAM fue y es una acción que es parte de las líneas de acción que el equipo lleva adelante. Para ver más de qué se trata la feria, ver <http://noticias.unsam.edu.ar/2017/04/26/segunda-feria-de-ciencias-humanas-y-sociales-de-la-unsam/>

⁶ Actividad organizada por la Autoridad del Agua y la Dirección General de Cultura y Educación.

Esto incluye: asegurar la presencia (y persistencia) de las cooperativas recolectoras de los residuos sólidos urbanos que se acumulan en el canal, la correcta conexión al agua de calidad y cloacas, el control de descargas ilegales tanto de residuos sólidos urbanos como de efluentes contaminantes que son producidas en otras locaciones pero que se terminan depositando en el barrio, entre otras.

Otro desafío al momento de abordar la resolución de problemas complejos muchas veces deriva en que el mismo problema a resolver puede ser re-definido a medida que se construye. Es necesario ampliar la perspectiva y considerar los saberes que surgen con respecto al problema desde la comunidad afectada.

El trabajo realizado permitió ampliar la perspectiva hacia múltiples aristas que serán tomadas en cuenta en vistas de la gestión local de un plan piloto de remediación ambiental. Una de ellas es la necesidad de trabajar desde una perspectiva ambiental, teniendo en cuenta las dificultades asociadas a la vida de los pobladores dado que las diferencias de género, clase y salud suelen profundizarse y están relacionadas íntimamente entre sí al situarse en un nivel local. De esta forma es posible co-construir nuevos conocimientos, valores, prácticas y poderes entre los actores involucrados frente a la búsqueda común de una solución a un problema complejo.

Referencias

- Mantiñán, L.** (2013) Los lugares de la basura. Sujetos y residuos en un barrio del conurbano bonaerense. Tesina de Grado dirigida por la Dra. Silvia Grinberg y co-dirigida por la Dra. María Graciela Rodríguez. Carrera de Antropología Social- Escuela de Política y Gobierno –UNSAM. Argentina
- Grinberg S,** (2009) Políticas y territorios de escolarización en contextos de extrema pobreza urbana. Revista archivos de Ciencias de la Educación, Año 3- N°3, UNLP, pp 81-98.
- Grinberg, S.; Dafunchio, S. y Mantiñán, L.** (2013) "Biopolítica y ambiente en cuestión. Los lugares de la basura". En: Revista Horizontes Sociológicos, Año 1, N° 1, 2013. ISSN 2346-8645 120-147.
- Porzionato N, Bussi E, Martiñan M, Grinberg S, Gutierrez R, Curutchet G,** (2015) Accumulation of pollutants, self-purification and impact on peripheral urban areas: A case study in shantytowns in Argentina, Journal of Environmental Ecological Geological and Geophysical 1307-6892.
- Porzionato N, Mellota MA, Candal R, Curutchet G,** (2013), Acid drainage and bioleaching by redox potential changes in heavy polluted fluvial sediments, Advanced Material Research, 825: 496-499.
- Porzionato N, Candal R, Curutchet G** (2014) Biocatalized acidification and metal leaching processes in sediments of polluted urban streams. International Journal of Environment and Health, 7: 3-14.
- Porzionato N** (2016) Evaluación del potencial de acidificación, liberación de metales y posibilidades de remediación de sedimentos del Río Reconquista. Tesis de doctorado para optar por el título de Doctora en Ciencia y Tecnología, mención Química, Escuela de CyT e Instituto de Ingeniería e Investigación Ambiental, UNSAM, Argentina.
- Tufo A, Porzionato N, Curutchet G,** (2017), Effects of pollution and bioleaching process on the mineral composition and texture of contaminated sediments of the Reconquista river, Argentina, Environ Sci Pollut Res. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11356-017-0484-2>.

Información adicional



Imagen 1 arriba a la izquierda muestra la salida del canal entubado al comienzo del barrio Carcova.

Imagen 2 arriba a la derecha presenta los aportes de desagües domiciliarios cloacales que aporta el barrio.

Imagen 3 presenta la disposición ilegal de residuos sólidos urbanos en los márgenes del canal.

A pesar del trabajo constante por parte de cooperativas que realizan de limpieza del canal, esta imagen se repite sistemáticamente en el Canal J.L. Suárez.



LABORATORIO de CIENCIA en una escuela secundaria de José León Suárez



Presentación de resultados en la Feria de Humanidades de UNSAM, 2017.



Experiencias Locales MESA 1C

Diagnóstico Territorial Participativo en el Barrio Ex-Matadero, Villa Nueva, Córdoba

YÁÑEZ, Javier Ignacio
yajavier@hotmail.com

NIEVAS, Carolina Merarí
cmnievas@gmail.com

GIOVANINI, Celina
celinagiovanini3@gmail.com

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Villa María (IAPCS – UNVM)

Polígono Sur de la ciudad de Villa Nueva, Córdoba

PALABRAS CLAVES:
Diagnóstico integral; participación; gobierno local.

Descripción de la experiencia

A principios del 2021 desde el *Observatorio de Políticas Públicas* del IAPCS de la UNVM se firmó un protocolo de trabajo junto con la Municipalidad de Villa Nueva, Córdoba, para realizar múltiples acciones de articulación. Específicamente se articuló con la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y la Secretaría de Desarrollo Social, para la realización de un *diagnóstico integral del polígono Sur de la ciudad*, en el Barrio reconocido como “Ex-Matadero”, lugar donde, como su nombre lo indica se emplazaba el Matadero Municipal, fuera de funcionamiento hace más de dos décadas. Este asentamiento es el único identificado por el RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares) en la ciudad.

El *diagnóstico* tiene como fin servir de base situacional para que el municipio cuente con información suficiente para postularse en las convocatorias de proyectos del Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Es por ello que surge la posibilidad de acompañar este proceso de diagnóstico integral, desde un equipo conformado interdisciplinariamente desde la Universidad, brindando asesoría técnica en la faz preliminar del mismo.

En este sentido, apoyar la postulación al programa tiene como meta la mejora en los accesos a servicios básicos, dotar de infraestructuras que en este momento es muy limitada en el lugar, como así también mejorar la accesibilidad al sector (en conectividad, movilidad, servicios básicos y de saneamiento), planteando diversas etapas de desarrollo en articulación con el resto de la ciudad.

En el B° Ex-Matadero residen al menos 30 familias hace más de 20 años y se sumaran 10 hogares perteneciente al grupo de bomberos voluntarios de la ciudad.

Este asentamiento comienza con una cesión de tierras por parte de la gestión municipal que gobernaba a principios de la década del 2000; las familias se fueron asentando y luego creciendo y hoy se distribuyen en dos hectáreas desconectadas del entramado urbano, a metros de una Ruta Provincial n°2 y en cercanías a donde se construye la circunvalación de la ciudad. Las familias “bomberiles” llegan al sector mediante una política de acceso al suelo de la gestión de gobierno actual. Este equipo de gestión es también el que impulsa la integración de este sector al resto de la ciudad, conectando el entramado urbano y dotando de infraestructura y servicios que mejoren la calidad de vida de las personas que allí residen.

El objetivo del protocolo de trabajo articulado entre la Universidad y la Municipalidad de Villa Nueva, fue acompañar al equipo municipal en el proceso de realización de un diagnóstico integral del polígono Sur de la ciudad donde se ubica el B° Ex – Matadero, con más de 30 familias residiendo allí hace más de 20 años.

Para la construcción del *diagnóstico* se realizó una capacitación de todas las personas involucradas, tanto por parte de la Universidad como por parte de la Municipalidad, sobre metodologías de participación para planificación territorial-urbana. Esta se llevó a cabo por el equipo de investigación “La Brújula” coordinada por el Dr. Fernando Murillo (UBA), en formato de taller, junto a otros equipos territoriales de la provincia de Mendoza.

La meta final del *diagnóstico* fue generar información valiosa, que le posibilite al Municipio, postularse a las convocatorias de proyectos del Programa Argentina Unida por la Integración de Barrios Populares del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este Programa brinda financiamiento para la formulación, elaboración e implementación de “Proyectos de Integración Socio Urbana” que postulen a “Obras Tempranas” para la dotación de infraestructura básica, servicios y equipamientos urbanos para los barrios relevados por el RENABAP.

Desde el principio de la experiencia se trabajó de manera conjunta entre los equipos de la Universidad y la Municipalidad. En primera instancia se realizó una reunión de coordinación de tareas a fin de organizar el trabajo en función del *diagnóstico*. Luego se realizó un recorrido de reconocimiento por el barrio, donde se llevaron adelante diálogos con los vecinos y vecinas sobre la situación actual y las principales problemáticas que ellos/as identificaban.

En marco de la articulación se estipularon instancias de capacitación (2 talleres realizados en abril del 2021) para fortalecer a los equipos en metodologías de abordaje del territorio que permitan reconocer tanto las principales problemáticas como así también las principales potencialidades para hacerle frente. De esta manera los equipos asistieron a la capacitación virtual de la Metodología Participativa “La Brújula” con el Dr. Arq. Fernando Murillo (UBA) y su equipo de investigación (para más información visitar: <https://www.urbanhabitat.com.ar/>), donde se compartieron datos sobre la situación actual del Barrio Ex-Matadero y otros casos de equipos técnicos de las provincias de Buenos Aires y Mendoza. En la capacitación se revisaron las claves para la implementación de la Metodología Participativa y las pautas organizativas para llevarla adelante en el barrio, con aportes del equipo municipal-universitario en cada instancia. Esta metodología, pretende conocer bajo diferentes dimensiones territoriales, la situación del barrio en el marco de un proceso de participación colaborativa con injerencia en las acciones a realizar desde la perspectiva y necesidades de los vecinos y vecinas.

Luego de la etapa de capacitación y planificación, finalmente se llevó a cabo el Taller Participativo para el Diagnóstico Territorial Participativo del B° Ex-Matadero y Polígono Sur de la Ciudad de Villa Nueva, el día sábado 24 de abril de 2021. El Taller se desarrolló bajo el trabajo conjunto entre los equipos del OPP-IAPCS-UNVM, el Municipio de Villa Nueva y los vecinos y vecinas

del barrio. En el encuentro participaron aproximadamente 40 familias, quienes identificaron problemáticas, necesidades y demandas del sector, vinculados a los Ejes: Identidad, Suelo y Vivienda, Infraestructura, Equipamientos, Accesibilidad y Sustentabilidad.

Los resultados arrojados en el taller fueron el insumo principal para la construcción del *diagnóstico integral* en base a los ejes planteados por la metodología mencionada.

Posteriormente y tras el trabajo de gabinete del equipo de la Universidad (procesamiento y análisis de datos, producción de mapas, elaboración de informe, etc.), y tras reuniones e intercambios con el equipo Municipal se concluyó en dos niveles de reflexión y recomendación de líneas y estrategias de acción: a nivel macro –polígono Sur– y a nivel micro –B° Ex-Matadero–.

En paralelo, desde principios de la experiencia (abril) hasta la actualidad (octubre), la gestión actual ha ido realizando mejoras en el sector que van desde la limpieza y ampliación de las vías de acceso, arreglo y colocación de nuevas luminarias, acondicionamiento de los pilares de conexión de energía eléctrica de cada lote hasta la proyección –materializada– de los lotes a entregar a cada hogar del grupo de bomberos voluntarios.

La experiencia se llevó adelante a través de la firma de un protocolo de trabajo articulado desde el Centro de Vinculación IAPCS-UNVM entre el Observatorio de Políticas Públicas (OPP) y la Municipalidad de Villa Nueva. En las distintas instancias del proceso de *diagnóstico* se trabajó de forma articulada con las siguientes áreas municipales: Secretaría de Relaciones Institucionales y Políticas Sociales, Dirección de Relaciones Institucionales, Dirección de Promoción de Empleo, Dirección de Juventud, Dirección de Ambiente, Secretaría de Obra y Servicios Públicos y el Tribunal de Cuentas.

Además, se posibilitaron alianzas con el equipo de investigación del Dr. Murillo de la UBA, gracias a las articulaciones del equipo docente del Espacio Curricular Hábitat y Desarrollo Territorial (UNVM), con quienes ya se venía trabajando en forma colaborativa y en el dictado de clases sobre las metodologías de abordaje territorial de carácter participativo. Esta articulación, permitió también conocer las experiencias de otros equipos de otras regiones del país que se habían postulado al Programa Argentina Unida.

Los resultados se organizaron en función de dos niveles de acción que, en líneas generales presentan las siguientes:

A nivel macro (ciudad y polígono Sur):

Situaciones diagnosticadas	Líneas de acción recomendadas
Gran crecimiento de la expansión urbana de la Ciudad de Villa Nueva (período 2003 a 2021), 46,88% de expansión urbana en 18 años (siendo 2,60% de nuevo suelo por año).	● Desarrollo de loteos públicos y/o asociativos (con organizaciones e instituciones vinculadas al hábitat) para sectores populares y de bajos ingresos.
Gran cantidad de espacios expectantes de actividad en la expansión por fragmentos en el sur de la ciudad (y en otros sectores urbanos), desde el año 2003 a 2021. Reconocimiento de situaciones de "colindancia conflictiva" de actividades por ser usos incompatibles. 2 zonas de transición del periurbano detectadas.	● Promocionar usos de suelo y funciones valiosas para la Ciudad de Villa Nueva, completando los espacios expectantes de actividad. ● Estrategias diferenciadas por zona 1 (residencial-comercial) y zona 2 (del tipo más industrial con mixtura de usos)

● Muy bajo porcentaje de espacio público y de conservación del patrimonio natural y cultural. Al sur de la Ciudad de Villa Nueva, existe un paisaje de gran potencial que se va deteriorando, desforestando y reduciendo con el avance de la urbanización segregada y fragmentada (y con mayor subdivisión de suelo urbano), con bajo stock de equipamiento y espacio público, en la Zona 1 y 2 del Polígono Sur	● Realizar un trazado vial de calidad y una infraestructura verde que la acompañe. ● Regulaciones normativas: ordenanzas de perfiles de red vial; gestión de zonas empobrecidas
● Necesidad de analizar las condiciones de funcionamiento y el grado de impacto de las industrias en el sector Sur de la ciudad	● Plantear limitaciones a las actividades industriales que sean incompatibles con las residenciales, comerciales y de servicios, mitigando los impactos de fábricas existentes.

A nivel micro (Barrio)

Situaciones diagnosticadas	Líneas de acción recomendadas
Resultado del completamiento de la matriz de "La Brújula": Muy bajo nivel de organización social (11); Muy bajo desarrollo de obras públicas (17); Bajo nivel de regulaciones que mejoren la posibilidad de obras en el barrio (22); Bajo cumplimiento de derechos de bienes, servicios y sustentabilidad (25).	Formular un Proyecto para postular al Programa de Integración Socio Urbana según las obras priorizados por las y los vecinas/os: infraestructura básica, incluyendo: ● Red de Agua potable y cloacas; ● Red de gas natural; ● Estudios de la calidad del suelo y desagües pluviales; ● Red Vial (calzadas y veredas); ● Alumbrado Público; ● Nuevos lotes en Barrio ExMatadero; ● Espacio Público "Nuestra plaza ideal" p/niñas y niños;
	● Promocionar un Centro Vecinal para el Barrio, dónde se consoliden acciones en pos del barrio, sociales y recreativas y donde puedan generarse mayores capacidades de organización socio-comunitaria. Existen capacidades de autoconstrucción que deben ser ampliadas y asistidas por técnicos y profesionales idóneos. Avanzar en procesos de producción social del hábitat paulatinos.
	● Regulaciones que mejoren la posibilidad de obras en el barrio. Participación de los vecinos en la gestión de una Agenda, Plan y/o Programa de Hábitat Popular para el Polígono Sur de Villa Nueva.

La gran primera dificultad que se identifica es haber realizado un proceso de abordaje participativo con las limitaciones propias de la pandemia por covid-19. Si bien hubo una instancia participativa que junto a los equipos de trabajo con las vecinas y los vecinos del barrio (con todos los protocolos de prevención y cuidados que la situación demandaba) hubiese sido más favorable al proceso sumar otras instancias de encuentro e intercambio.

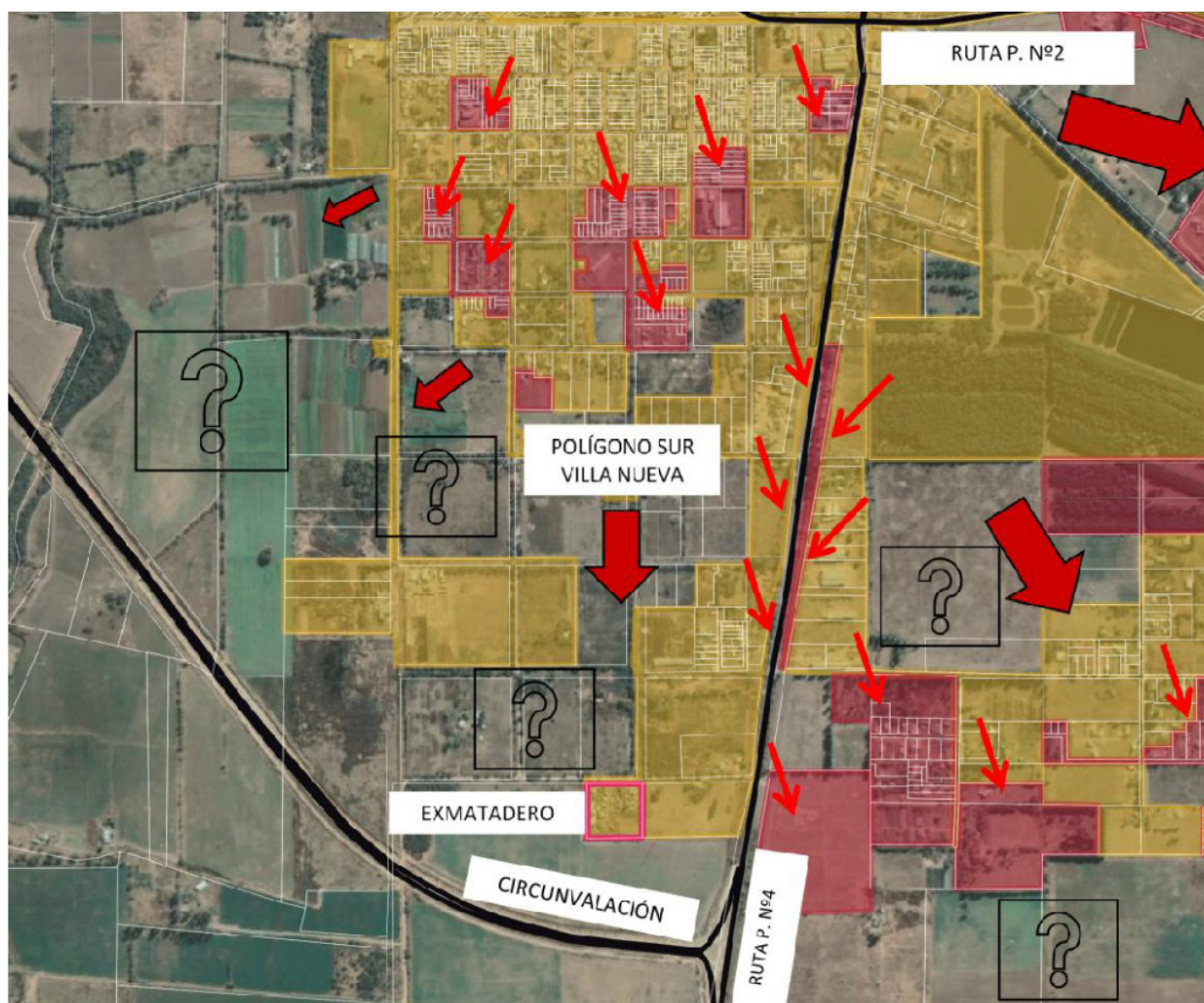
En ese mismo sentido, otro de los obstáculos percibidos fue la inaccesibilidad a redes de internet por parte de los y las residentes del barrio lo que limitó que este fuera un canal de comunicación continúa. Bajo las mismas circunstancias el equipo municipal se vio sobre demandado en las tareas que la pandemia requería, lo cual implicó que los tiempos de desarrollo del diagnóstico fueran más extensos; sin embargo, en los seis meses que duró el proceso, el equipo de gestión avanzó en diversas acciones en el sector en cuestión.

El proceso implicó los desafíos de adaptar muchas dimensiones del trabajo territorial que generalmente se lleva a cabo de manera presencial, a tener que modificar instancias y adaptarlas a los formatos virtuales que los protocolos de sanitarios y de cuidado exigían. Sin embargo, de

esas adaptaciones emergieron otras formas de expresar las voces de quienes habitan la ciudad. Los equipos incorporaron otras dinámicas de trabajo, que permitieron por ejemplo ser parte de un taller (capacitación de “La Brújula”) con equipos de otros territorios, con personas que habitan allí y que de otra manera hubiese resultado muy difícil su participación.

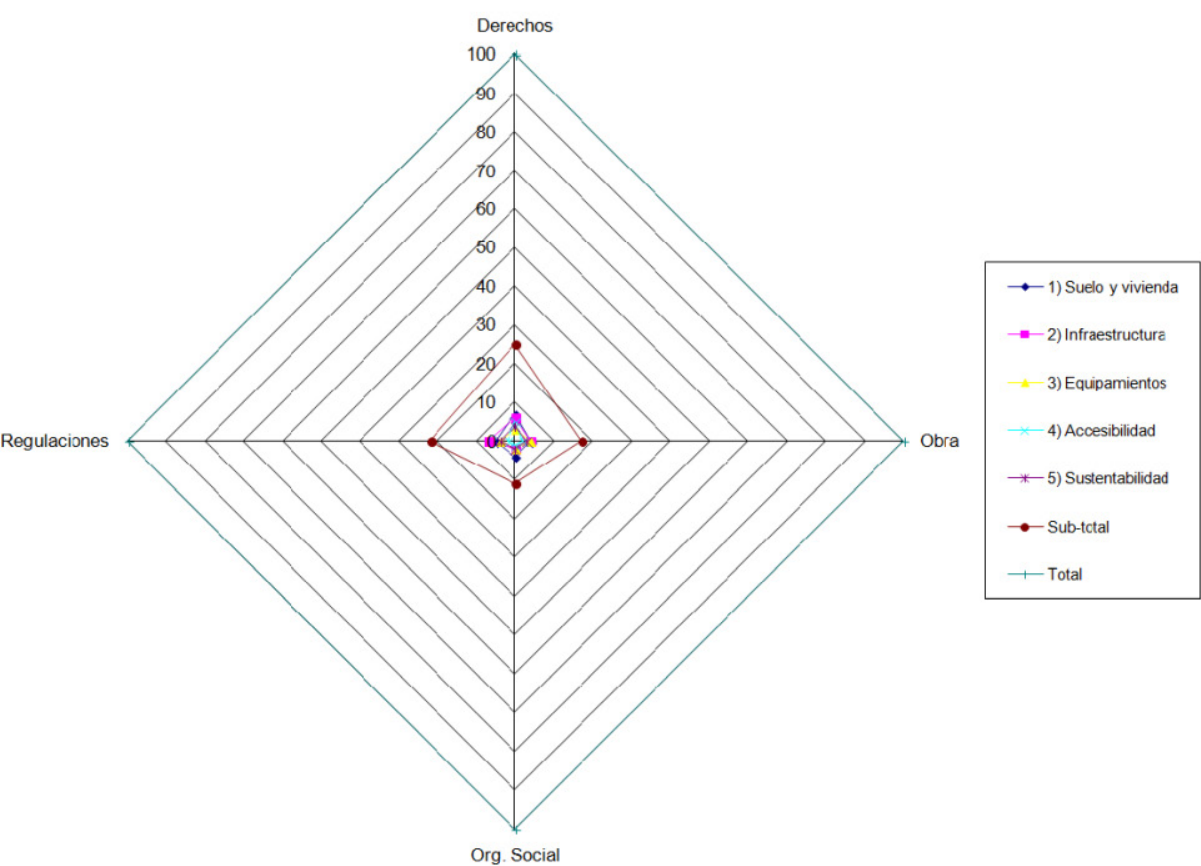
La iniciativa del Gobierno de la ciudad de Villa Nueva también fue un hecho relevante para la experiencia. La apertura y disposición de articulación que tuvo el equipo municipal fue fundamental en todo el proceso; y seguirá siendo el motor de impulso para las postulaciones de los proyectos.

Imagen 1. Dinámicas de crecimiento.



Fuente: Elaboración propia SIG Equipo de Diagnóstico Ciudad de Villa Nueva. SIG c/base imagen satelital Google Earth agosto 2003 y julio 2021. Polígonos vectoriales bajo parcelas y manzanas IDECOR 2021. Procesado en QGIS 3.16.5 en agosto 2021.

Imagen 2. Gráfico “La Brújula”.



Situación del Barrio Ex – Matadero 2021. Fuente: Resultado de “Metodología “La Brújula” en Barrio Ex Matadero (abril 2021).

Imagen 3. Taller Participativo Barrio Ex-Matadero.



Fuente: Fotografía del Equipo Diagnóstico Territorial

Imagen 4 y 5. Reunión interdisciplinaria



Mapeo del sector y visita al Asentamiento Barrio Ex Matadero. Marzo de 2021

