



EJE

Indicadores de
**Sustentabilidad
del Hábitat
y Políticas
Públicas**

4



PONENCIAS

LA VULNERABILIDAD SOCIO AMBIENTAL, EN EL PLAN FEDERAL DE VIVIENDAS EN EL BARRIO BOSQUE GRANDE, DE LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA

RESUMEN

El caso de análisis, es el resultado de la gestión que el Estado realizó a través del Programa Federal del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación (2009) -en el límite del Barrio Bosque Grande, en el suroeste de la ciudad de Mar del Plata- el cual presenta un serio déficit en su infraestructura habitacional, originando serios problemas en el paisaje urbano y en la calidad de vida de los habitantes. El cuestionamiento principal es por qué un plan habitacional llevado a cabo por el Estado provoca un impacto tan profundo. Es por esto, que se enmarcará dicha investigación desde el enfoque de la vulnerabilidad socio ambiental. La vulnerabilidad ambiental se verifica en distintos estratos territoriales; a nivel comunitario a través de espacios públicos descuidados, falta de equipamiento adecuado, inadecuada relación y falta de integración de la escuela con el barrio, etc. En el nivel barrial con la ausencia de asfalto y cordón cuneta, con el consiguiente estancamiento de agua, la acumulación de residuos domiciliarios, etc. En el hogar se reconocen construcciones adicionales, como consecuencia del

Acin, Eleonora María
Instituto del Hábitat y del
Ambiente – Facultad de
Arquitectura, Urbanismo y
Diseño
Universidad Nacional de
Mar del Plata
eleonoraacin@gmail.com

crecimiento familiar no planificado; además de la falta de cerramientos en las aberturas, la contaminación visual ocasionada por grafitis y muros sin revoque ni pintura, entre otros. La vulnerabilidad es también social, observándose en hechos de vandalismo, conflictos intrafamiliares o comunitarios y el surgimiento de enfermedades psico-físicas. Para el desarrollo de este trabajo, se utilizarán datos primarios (entrevistas, imágenes y observación directa) y secundarios (datos estadísticos). Se intenta aportar datos y bases para la creación de futuros indicadores que permitan develar la vulnerabilidad socio ambiental en función del aspecto habitacional, como así también aportar conocimiento de las carencias existentes, para su resolución en el corto plazo.

Palabras clave: infraestructura sanitaria; hacinamiento; calidad de vida; indicadores.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación toma como base el proyecto de investigación titulado "*El impacto socio ambiental de los programas habitacionales Federal y Federal Reconvertido en Mar del Plata, en el territorio del Barrio Bosque Grande*"¹, y se enmarcará desde el enfoque de la **vulnerabilidad socio ambiental**.

El caso de estudio, como se verá en el desarrollo de esta ponencia, denota un deterioro del hábitat que resulta progresivo, lo cual produce en los habitantes una situación de vulnerabilidad significativa. Según Busso² (2001), define a la **vulnerabilidad** como el proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas. Luego, continúa afirmando que la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno; como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos {...}. La definición de Busso resulta de interés, desde el punto de vista que contempla el papel del Estado como generador de dicha vulnerabilidad a partir de la omisión y/o indiferencia, en cuanto a las funciones que le competen en su rol de protector de derechos sociales. Más adelante se comprobará esta situación a través del análisis del caso de estudio. Y, desde un aspecto más social, define que la vulnerabilidad socio ambiental {...} también se expresa como debilidad interna

para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; y por último también se manifiesta como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar. En relación a esto, también se verá más adelante que los problemas del medio físico existentes afectan a los habitantes del Plan de viviendas, adquiriendo éstos un estado de susceptibilidad que no les permite en muchos casos buscar alternativas o soluciones; y en otros casos el entorno degradado favorece el desarrollo de conductas de vandalismo.

Por otra parte, la CEPAL³ (2002) define la **vulnerabilidad** como el resultado de la exposición a riesgos, aunado a la incapacidad de enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente. La **vulnerabilidad socio- ambiental** se relaciona con los grupos socialmente vulnerables, cuya identificación obedece a diferentes criterios: algún factor contextual que los hace más propensos a enfrentar circunstancias adversas para su inserción social y desarrollo personal, {...} el ejercicio de conductas que entrañan mayor exposición a eventos dañinos, o la presencia de un atributo básico compartido (edad, sexo, condición étnica, etc.) que se supone les origina riesgos o problemas comunes. Esta definición permite entender, entre otros conceptos, que los grupos sociales en cierto modo también reproducen la vulnerabilidad en la que se encuentran -aunque en la mayoría de los casos no son conscientes- como consecuencia de acciones no acertadas

llevadas a través del tiempo, por lo que la solución a esto deberá estar direccionada en dos aspectos fundamentales: la educación y la prevención.

También resulta necesario desarrollar el concepto de **sustentabilidad**, siendo uno los conceptos abarcados dentro del eje pertinente a esta ponencia. Según Romero⁴ (2004), se trata del desarrollo integral del ser humano en equilibrio con el medio-ambiente. Esto resulta importante resaltarlo, ya que como se verá en el desarrollo de este trabajo, el caso de estudio presenta un desequilibrio notorio entre los habitantes y su contexto físico-ambiental. Profundizando un poco más sobre este concepto, Guimarães⁵ (2006) resume las diferentes dimensiones de la sustentabilidad de la siguiente manera: 1) la "*dimensión ecológica*" que comprende preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y los materiales en la biosfera, protegiendo la biodiversidad en su sentido más amplio a través de la conservación de los recursos naturales; 2) la "*dimensión social y cultural*" promueve el mantenimiento del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad, igualdad y bienestar humano, y 3) la "*dimensión económica*" tiende a la gestión adecuada de los bienes ambientales en forma congruente con las metas de la sustentabilidad ecológica. Por todo esto, considerar la existencia de pérdida de la sustentabilidad implica perder el equilibrio entre los tres vértices del triángulo: el crecimiento económico limpio, con equidad; la sustentabilidad ecológica, y la participación y la cohesión social. En el caso de estudio, se comprobará que existe un desequilibrio generado por

situaciones desfavorables en cada una de estas dimensiones. Se verifica la pérdida de dicha sustentabilidad, tanto en situaciones como la localización de numerosos basurales o en la obstrucción de las bocas de tormenta, con la consecuente contaminación ambiental. Se verifica también, en la ineficiente planificación y focalización de la inversión económica en la construcción del Plan de Viviendas, o en las inadecuadas prácticas sociales originadas por las carencias educativas y culturales. Por su parte, desde una visión más social, Leff y Breilh⁶ (2009 y 2010) explican que la sustentabilidad, como paradigma social, debe repensarse en función de los conceptos que se inclinan hacia la búsqueda de cambios sociales, no sólo para un desarrollo sustentable sino también para la construcción de sociedades funcionales a tal fin. Pues el concepto multidimensional de sustentabilidad implica un conjunto de condiciones para que los socio-ecosistemas puedan fundamentar o sostener una vida plena y digna en una nueva racionalidad ambiental. Es necesario, entonces que se promuevan cambios sociales que prioricen los aspectos que conciernen a la sustentabilidad.

La localización de las problemáticas tiene su explicación. Retomando a Romero (2004), éste explica por qué se producen en el sector periférico de la ciudad. Esta situación se sustenta a través del **modo de acceso habitacional** que está regido por un sistema económico que considera al suelo como un bien de suma rentabilidad y de especulación; esto provoca que numerosas familias se vean forzadas a comprar en áreas rurales que no han sido todavía urbanizadas o en tierra no apta



para uso residencial. Este tipo de acceso a la vivienda está vinculado a condiciones de precariedad, situación urbana no adecuada, entre otros aspectos.

En el caso de estudio, la **producción de políticas habitacionales y el papel del gobierno local**, tiene una significación especial. La razón de porque el producto final, que son las viviendas, presentan una calidad no totalmente satisfactoria se explicaría, según Romero, en la "*progresividad*", la cual ha sido una excusa para reducir drásticamente la cantidad y la calidad de las unidades habitacionales que el Estado produce para los más vulnerables. Existe la paradoja de que mientras más pobres son los destinatarios, más mínimas y "*progresivas*" son las respuestas. Se entiende el término de "*progresividad*" como, la vivienda que se va construyendo a través del tiempo, cada vez con menos intervención del Estado y teniendo como consecuencia la participación del usuario aportando recursos (mano de obra, materiales constructivos, etc.). Esto es la consecuencia del modelo de desarrollo neoliberal que en conjunto con las políticas habitacionales, generan la exclusión de la mayor parte de la población. En la mayoría de los programas habitacionales impulsados por el Estado⁷ se contempla, cada vez menos, la posibilidad de crecimiento de la vivienda, y la provisión de servicios se limita al punto de que éstos sólo llegan hasta el límite municipal del lote construido.

Una de las preguntas que surgen al analizar este caso, es si este plan habitacional fue realizado en base a una planificación consciente. En relación a esto, Romero (2004) explica que existe una tendencia de

reducción de recursos por parte del Estado, que se ha acentuado con mayor énfasis a partir de la década del noventa. El Estado, a través de estos planes habitacionales (Federal y Federal reconvertido), buscó generar una **planificación estratégica**, siendo esta la forma de manejar el cambio y crear un mejor futuro posible, en un proyecto progresivo como el mencionado; pero como se verá más adelante, esto no llega a ser suficiente, quedando todavía puntos esenciales a resolver.

El modelo de desarrollo neoliberal, trae aparejado también, una práctica capitalista que incentiva el uso de suelo intensivo en áreas centrales. Esto conlleva a una valorización económica del mismo, que determina un alto costo de la tierra en estas localizaciones, con la consiguiente expulsión del sistema de los más vulnerables. De esta manera, se explica porque las personas con menores recursos económicos se asientan en áreas periféricas. El proceso de la **globalización**, inició el cambio más vertiginoso que desencadenó en la fragmentación y la potenciación de las desigualdades territoriales. Entre las consecuencias de la globalización, que más nos atañen para el entendimiento de este caso de estudio, Romero (2004) desarrolla la explicación de lo que implican la **descentralización y el abandono de los espacios públicos de encuentro**. En relación al primero, hay una tendencia mundial que se disparó en la década de los ochenta, y que se manifiesta a través de la transferencia de las funciones y asistencia social a los municipios, tareas que deben llevar a cabo el gobierno central, con un contradictorio aumento de funciones pero no así de recursos. Por otro lado, el

abandono de los espacios públicos de encuentro, por espacios semiprivados y semipúblicos; se trata de una situación que es propia de muchas ciudades de Latinoamérica que se hallan expuestas a violencia y a contaminación ambiental. Dicho modelo de desarrollo también influye en cuanto a que las acciones siempre se concretan principalmente en " *el lado visible de la ciudad*", generándose un " *abandono*" de los sectores más alejados y menos accesibles. Sobre esto Canestraro⁸ (2013-2014) menciona que en la ciudad, *las últimas acciones en materia de política urbana se han direccionado a la puesta en valor del frente marítimo*. Así, si bien a través del tiempo, recurrentemente se planteó la necesidad de unificar la " *ciudad turística*" con la " *ciudad de los barrios*", intentando reparar la falta de equilibrio que manifiestan ambas tramas urbanas; la realidad, no hace más que reforzar el histórico proceso de **valorización del suelo** que caracterizó a la ciudad desde sus orígenes. De esta manera, se demuestra que no hay una preocupación por los barrios más desfavorecidos de la ciudad, y que sólo hay un interés de posicionamiento turístico de la ciudad.

Respecto de los **indicadores**, protagonistas fundamentales de esta ponencia, el **aspecto sanitario**, explica Cuenya⁹ (1985) configura el más problemático en la vivienda, superando al indicador de la precariedad de materiales, resultando así la situación que más acrecienta el estado de vulnerabilidad habitacional. Esto se debe a que la higiene en los hogares es difícil de mantener donde no hay un suministro adecuado de agua, no existe un drenaje eficiente de los residuos

cloacales, ni de aguas superficiales que ayudan a controlar las enfermedades transmisibles. El aspecto sanitario resulta primordial para reducir los riesgos y daños en la salud de los habitantes de un barrio, en la medida en que la carencia o desperfectos de estos sistemas, crean focos contaminantes y/o ayudan a la proliferación de enfermedades principalmente las de tipo infecto- contagiosas.

Por otro lado, el indicador **baja calidad constructiva** -también denominado como precariedad- se refiere a la durabilidad y resolución material de los materiales constructivos de una vivienda. Uno de los elementos más importantes son las **paredes**, que deben cumplir con las funciones de resistencia y de delimitación de los espacios, a la vez que son elementos necesarios para posibilitar la privacidad de los ocupantes. En el caso de las paredes externas, se suman las condiciones de aislamiento térmico, acústico y de protección hidrófuga. La humedad en techos y paredes es vista como el principal indicador de enfermedades respiratorias ya que promueve o limita el crecimiento microbiano en superficies dentro de la vivienda, incrementando así la vulnerabilidad socio- ambiental.

En relación al **hacinamiento**, la OMS¹⁰ declara que a mayor nivel del mismo hay una mayor prevalencia en enfermedades respiratorias y también un claro efecto sobre los aspectos intelectuales y cognitivos en situación escolar, que tanto niños como adolescentes deben desarrollar, al no disponer en el hogar de un espacio adecuado para poder cumplimentar sus tareas escolares que requieren cierto grado de concentración



y comodidad para llevarlas adelante. El **hacinamiento** está también relacionado con problemas intrafamiliares agravados por la promiscuidad.

Como se puede observar, en la descripción de dichos indicadores, se muestra la importancia y las consecuencias que una situación precaria de los elementos compositivos de la vivienda provoca, desencadenando la **vulnerabilidad socio ambiental** de quienes habitan el conjunto habitacional.

DESARROLLO

A continuación se hará una descripción del sector a través de datos primarios y datos secundarios. Los datos primarios son el resultado de información proveniente de la entrevista realizada a un informante representativo, que ha integrado una importante institución del barrio por más de treinta años, y de la observación directa realizada en salidas de campo. Para la obtención de dichos datos, se coordinó un encuentro en el barrio, con el fin de que dicho actor social nos explique cuáles son las necesidades principales que los habitantes manifiestan. Hay que aclarar, que hasta el momento no se ha logrado articular la realización de entrevistas con habitantes del lugar, debido a que los mismos, se hallan en un estado de gran susceptibilidad como consecuencia del impacto ocasionado por el deterioro del medio físico y la poca respuesta de las autoridades pertinentes. Del encuentro se desprende información que complementa lo observado y lo aportado por los datos secundarios descriptos. Los datos secundarios, están constituidos por datos estadísticos extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, del

REDATAM y del Atlas MDP II (2015) que se basa en dichos datos y en datos del INDEC.

Datos primarios y secundarios

En primera instancia, se ubicará espacialmente el conjunto de viviendas protagonista de este estudio. El mismo, se localiza en el suroeste de la ciudad de Mar del Plata, en el área comprendida entre la Av. Fortunato de la Plaza, las calles Reforma Universitaria, Intendente Rufinolinda, Carasa, Goñi y Soler. Dicho conjunto se ubica en el límite del Barrio Bosque Grande.

La zona es considerada como área urbanizada Zulaica- Ferraro¹¹ (2010), según resultados del análisis sobre expansión urbana. Esto significa que el sector experimentó, a través del tiempo, la intervención del Estado por medio de obras de infraestructura y servicios. Asimismo, es entendida como área urbana consolidada, es decir que posee red de agua, cloacas y pavimento- engranzado.

Dicho sector experimentó un **crecimiento con ritmo descendente** durante el período 1991-2001-2010, en cuanto a la tasa de crecimiento anual, según Ares; Mikkelsen; Sagua y Lucero. La **población** en la radio fracción¹² que comprende el conjunto habitacional y una porción del Barrio Bosque Grande, de acuerdo al CNPhyV (2010) en ese año es de 1.100 habitantes. Por otra parte, la densidad de población se encuentra entre 0- 47 hab/ km².

En cuanto a la caracterización de las viviendas, el porcentaje de **viviendas de uso temporario**, en el sector de estudio se registró, según datos del 2010, que sólo el 6,7% reviste esta situación, es

decir, por contraposición, se trata de un sector de viviendas de uso permanente, esta situación se verifica también en el conjunto habitacional estudiado. Por otra parte, el **hacinamiento** es un indicador que demuestra una de las realidades más complejas. Existe una situación social, que en este sector se acentúa aún más, y que se traduce en el surgimiento de familias ensambladas. Se trata de grupos familiares conformados por hijos de diferentes uniones, situación que trae como consecuencia conflictos intrafamiliares, muchos de los cuales revisten hechos de gravedad. Surgen entonces, conductas violentas, que se agravan y/o potencian

problemas de patologías como filtraciones, rajaduras, etc. El surgimiento de estos nuevos locales adicionados, también está vinculado a la necesidad de llevar a cabo el ejercicio de actividades comerciales. Dicha situación es el resultado de la búsqueda de nuevos medios de subsistencia, ante la concreta falta de empleo que sufre gran parte de la población del sector, o como complemento a los escasos ingresos de los hogares. Se observa la apertura de comercios de consumo diario como kioscos, almacenes, reventa de pan, etc. (Imágenes 5 y 6).

En relación al aspecto constructivo de



Imágenes de izq. a der. Imagen 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

por las condiciones de habitabilidad. Como consecuencia de esto, las viviendas deberían prever la posibilidad de crecimiento, sin embargo esto no se contempló al momento de su proyección. La realidad demuestra la existencia de un número mayor de personas al que se puede alojar en cada unidad de vivienda y la adición de locales (Imágenes 1, 2, 3 y 4) sin un criterio o lógica coherentes, en algunos casos conformando soluciones de gran precariedad (Imagen 2), y en otros casos no contemplando detalles y/o criterios constructivos. Esto último repercute en

las viviendas del entorno próximo al plan de viviendas analizado, se puede observar la presencia de **viviendas autoconstruidas con madera** (Imagen 9) y otros materiales, conformando casillas de alta precariedad. También, como se puede apreciar en las Imágenes adjuntas, se trata de un área con características semirurales (Imágenes 10 y 11), adyacente a varias fracciones de terrenos vacíos, lo que conlleva a inducir que es una zona con una rugosidad más baja que otras áreas más urbanizadas. Esto no es un dato menor, puesto que el viento impacta en las



Imágenes de izq. a der. Imagen 9,10 y 11.

viviendas de manera más fuerte y genera una temperatura más baja.

En cuanto al Plan de viviendas que nos atañe, existen diferencias entre éste y el Plan Federal Reconvertido, que se encuentra adyacente al mismo. Estas diferencias son identificables por la mera observación y también por la opinión de los habitantes del lugar. La **calidad constructiva** resulta superior en el Plan Federal que en el Plan Federal Reconvertido. Por ejemplo, uno de los vecinos comentaba que en el Plan Federal el borde de las cubiertas estaba correctamente definido mediante muros de carga, mientras que las cubiertas del Reconvertido presentan una definición del borde menos precisa que provoca como resultado filtraciones que se convierten en problemas de humedad.

Con respecto a las unidades de vivienda del plan estudiado, la calidad constructiva, de acuerdo a lo expresado por personas entendidas en el tema y que estuvieron presentes en el proceso de realización de las obras, no sólo existe un déficit por la calidad de los materiales empleados, sino también en la ejecución de la obra, es decir, en la forma de construir, producto de una baja calificación en la mano de obra utilizada. Teniendo en cuenta el estado actual de los elementos compositivos de la vivienda, las mismas presentan un grave deterioro. Tanto paramentos laterales como pisos

manifiestan signos de humedad y se observa también agrietamiento en paredes. Se verifica además que no hay cielorraso, es decir, se trata del machimbre de madera a la vista, curvado debido a la acción continua de la humedad. Por otra parte, las paredes medianeras son de un espesor muy delgado, provocando dicha situación, problemas de índole acústica, hidrófuga, higrotérmica, etc. La gran proximidad entre viviendas produce conflictos entre los vecinos. Ante un incendio, en la mayoría de las ocasiones, provocado por acciones negligentes, cuentan los vecinos, al tratarse de construcciones de baja calidad, el fuego se propaga muy rápido involucrando a varias unidades habitacionales.

Desde el aspecto morfológico también existe una notoria diferencia entre viviendas del mismo conjunto (Plan Federal de viviendas), hallándose algunas unidades muy cuidadas, mientras que otras no tanto. Existe una necesidad por parte de determinados hogares de personalizar sus espacios, ya sea a través de diferentes mejoras (colocación de piso cerámico, césped y plantas, etc.) o del cambio en el color de la pintura de la fachada (Imágenes 12 y 13). También se puede observar casos en los que se han modificado las aberturas, tanto en su tamaño como en su materialidad. La necesidad se verifica también en el nivel de la seguridad,



Imágenes de izq. a der. Imágenes 12, 13 y 14.

observándose la implementación de rejas perimetrales en el frente de las parcelas y el cerramiento del lote a través de la construcción de pilares (arriba, Imágenes 7 y 8). Se ha observado también, un caso en el que se realizó una improvisada reja con piezas de madera, colocadas de manera desordenada y precaria. Esto demuestra, que ya sea de manera planificada o no, hay una necesidad no satisfecha. Por todo lo expresado anteriormente, se evidencia una **heterogeneidad de fachadas**.

El aspecto de la **discapacidad** fue tenido en cuenta al momento de proyectar viviendas para personas con capacidades diferentes. Esto se puede observar, por ejemplo, en las dimensiones de las puertas, de tal modo de que pueda pasar una silla de ruedas. Sin embargo, no se pensó que la accesibilidad no se debe generar sólo en la escala de la vivienda, sino también en la escala del barrio. La situación que se detallará más adelante, impide el correcto acceso de la persona con capacidades diferentes dentro del medio físico. El anegamiento de calles y veredas configura una situación compleja.

La infraestructura de servicios se halla comprendida por diferentes variables. El indicador **extensión de la red de cloacas** (Zulaica- OSSE)¹³ aparece

principalmente entre los años 2005 y 2011, es decir, que la llegada de este servicio se produce manera tardía e inconclusa. El porcentaje de **hogares con red de cloacas** es del 85,83% CNPVyH (2010). La **extensión de la red de agua** a la zona llega en el año 1995, y en la actualidad, la cobertura alcanza un 97% CNPVyH (2010). En cuanto a la variable **hogares que utilizan agua de red para beber y cocinar**, el sector posee una cobertura entre el 75-100% al 2001. En resumen, la **calidad insuficiente de conexión a los servicios**¹⁴ es del 9,13%, siendo este un porcentaje bajo. Respecto de las fuentes de energía, el **gas natural** se encuentra presente en el sector con un 62,40%. En relación a lo observado en la salida de campo, se verifica la **provisión de gas**, en el sector (Imagen 15). Sin embargo, no todas las unidades poseen conexión ya que la misma se limita al límite municipal, es decir, falta la provisión interna de los hogares. Esto se debe, en gran medida, a los costosos gastos que implica realizar los planos de conexión. En muchos casos el gas lo obtienen por medio de garrafas. También es observable la existencia de tanques de agua en todas las viviendas. El sector cuenta con suministro de **energía eléctrica** y con **alumbrado público** (Imagen 16). Éste último, según relatos de



Imágenes 15 y 16.

los habitantes del lugar, presenta diversos problemas, como por ejemplo, cortes frecuentes del suministro, el incendio de los cables de un transformador, como así también la caída de postes en diversas localizaciones.

En relación a la **infraestructura de saneamiento** vinculada a la vía pública, en la mayoría de los casos no se verifica la existencia de asfaltado, bocas de tormenta, ni cordón cuneta, entre otros aspectos. De todas maneras, existen diferentes situaciones que se describirán a continuación para mostrar un panorama de la realidad del lugar. Existen pocos tramos de calle asfaltados. Los mismos poseen cordón cuneta y un leve terraplén (porción de tierra con una pequeña inclinación que intermedia entre el nivel de calle y el nivel de vereda) que está constituido por un manto de césped; este es el caso por ejemplo de Reforma Universitaria frente al Plan Federal de Viviendas Reconvertido.

También aparecen casos de calles sin asfalto y con cordón cuneta. De todas formas, la mayoría de las situaciones se presentan como calles sin asfaltar, con engranzado en toda su superficie y sin cordón cuneta. A esta realidad, se suma la ausencia de terraplén, con la consiguiente falta de diferenciación entre los niveles de calle y vereda, configurando esto una situación de riesgo ante la posibilidad de lluvia. Los casos más favorables, sin dudas, son aquellos en que el terraplén está cubierto con césped y marca una diferencia entre calle y vereda de aproximadamente 30 cm (Imágenes 18, 19, 20 y 21). Los más desfavorables, son aquellos casos en los que predomina la ausencia de todos los elementos mencionados. Las consecuencias de la falta de infraestructura, en temporadas de intensas lluvias, se ven reflejadas en un cuadro grave de precariedad del medio biofísico. Esto se traduce en la generación de grandes



Imágenes de izq. a der. Imagen 17, 18, 19, 20, 21 y 22.

superficies de barro y la localización de numerosos puntos de estancamiento del agua (Imagen 22), que puede traer aparejado el surgimiento de dengue y otras patologías. Dicho anegamiento provoca la intransitabilidad en épocas lluvias, tanto del transporte público de pasajeros como de otros vehículos.

En vinculación a las condiciones de saneamiento de la vía pública, con respecto a los desagües de agua de lluvia o **bocas de tormenta**, se hallan muy pocas y aisladas, realizadas por OSSE (Imagen 23). Una de las localizaciones es en Rufino Inda y Caraza. Existe un gran problema con dichas bocas, ya que la gente arroja de manera imprudente numerosos desechos, como por ejemplo huesos de animales, partes de vehículos, entre otros.



Imagen 23.

La Sociedad de Fomento de Bosque Grande ayuda a mantener el barrio, limpiando e intentando concientizar a la gente a través de la prevención.

El **servicio de recolección de residuos** funciona en el barrio, sin embargo este dato contrasta con la realidad existente de **focos de basura** permanentes localizados en distintos puntos. A esta situación, se suma a la presencia de agua estancada y pastizales. Los terrenos sobre la Av. Fortunato de la Plaza son los más afectados por la acumulación de basura que muchos vecinos arrojan sobre ellos. (Imágenes 24 y 25).



Imagen 24 y 25.

En relación al equipamiento, en la zona se construyó recientemente (2015) un **espacio deportivo**, el Polideportivo Las Heras, ubicado en las calles Rufino Inda y Fortunato de la Plaza. Dicho Centro de Recreación Municipal fue construido como



parte de una obra de cinco equipamientos deportivos en la ciudad, y que cumple con el objetivo de descentralizar la actividad deportiva. Mediante este espacio, se logra que la población circundante encuentre un espacio donde realizar actividades culturales, educativas y recreativas, además de las deportivas propiamente dichas. Es importante mencionar que la propuesta fue bien recibida por los vecinos. Muchas de las personas que antes asistían a las actividades deportivas en la Sociedad de Fomento, en la actualidad eligen la nueva opción que configura el Centro Recreativo Las Heras.

Existen también **edificios educativos**, entre los que se encuentran la Escuela Secundaria n° 31, la Escuela cristiana Samuel Sorensen y el Colegio Jorge Luis Borges, siendo éstos los más próximos al plan de viviendas. La Escuela Secundaria n° 31, situada junto a la plaza principal del sector, presenta un notorio estado de abandono, presentando todas sus paredes externas grafitis (Imágenes 27 y 30), y focos de basura en los alrededores. Las últimas novedades acerca de la Institución¹⁵, indican que la escuela debió cerrar por falta de seguridad. Se trata de hechos continuos de vandalismo y de falta de garantías. La escuela, además, posee escasa iluminación exterior lo cual agrava la situación para

quienes asisten y trabajan en la misma. En su perímetro, posee también un alambre de púa que no cumple su función ya que se encuentra sobre un cerco que está roto (Imágenes 26, 28 y 29).

Por último, también se debe mencionar la presencia de la Sociedad de Fomento Bosque Grande y la existencia de **espacio público**, conformado por la plaza anteriormente mencionada, localizada entre las calles Caraza, Goñi y Soler (Imagen 31). La misma, manifiesta un estado de abandono progresivo. Esto se puede comprobar, por ejemplo, a través de la desaparición de los juegos para niños con discapacidad, entre algunos de los casos. En cuanto a los juegos que se encuentran actualmente en funcionamiento, los mismos se hallan deteriorados por la falta de mantenimiento, lo cual reviste un riesgo para quienes los utilizan. Si bien, la plaza posee una básica cancha de básquet-fútbol, no existe variedad, ni calidad de equipamiento en la misma. Los vecinos en muy pocas ocasiones, pueden disfrutar del lugar, ya que existe un apoderamiento del espacio por parte de grupos cuyas prácticas se basan en el vandalismo.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta ponencia intentó aportar los datos necesarios para la confección de un



Imagen de izq. a der. Imágenes 26, 27, 28, 29, 30 y 31.

diagnóstico actualizado que permita conocer el presente del Plan de Viviendas objeto de estudio. También se buscó entender las causas que desencadenaron en el impacto ambiental motivo de este análisis.

Si bien el conjunto de viviendas, se localiza en un área urbanizada, que cuenta con los servicios y equipamientos básicos, como se analizó a través de los datos primarios y secundarios, existen otras cuestiones que impiden el correcto desarrollo de la comunidad en dicho medio bio-físico. Al momento de establecer la entrevista con los vecinos del lugar, se verificó que esto no iba a resultar posible, ya que con motivo de la falta de respuesta de las autoridades correspondientes, los habitantes del conjunto habitacional, manifiestan un estado de susceptibilidad, por el cual no desean ser interrogados ni consultados. Esto resulta un claro indicio de que dicha solución habitacional no generó las respuestas esperadas.

A través de la información recabada con los datos primarios, se fue verificando como las carencias halladas en el ámbito físico tienen una traslación directa en el aspecto social. Esto se observa tanto en el nivel del hogar como en el nivel comunitario. Tanto un hogar, como un espacio público degradado, inciden de manera negativa en el comportamiento de sus habitantes; verificándose la definición de la **vulnerabilidad socio-ambiental**. En cuanto a las causas que generaban el cuestionamiento de por qué dicha solución habitacional resultó un fracaso, se encuentran principalmente en el rol del Estado. Una solución a medias no evita el problema en su totalidad. Si

el problema era la carencia habitacional y la solución son unas viviendas con una ineficiente definición de aspectos constructivos, con una funcionalidad inadecuada, con una relación entre viviendas poco beneficiosa, con materiales y mano de obra de baja calidad, con un conjunto de equipamientos precarios y una red de infraestructura deficiente, sumado a la falta de prevención de actos delictivos y a la falta de contención en el ámbito educativo-cultural, difícilmente se logre mitigar dicha carencia.

Este conjunto habitacional fue diseñado para ser construido de igual manera en distintas localidades y barrios. Esta situación pone en evidencia que no se tuvo en cuenta la relación entre el diseño de las tipologías y las características del lugar a implantarse. La situación más crítica, sin dudas, es que el área donde se asienta el Plan de Viviendas es zona inundable. Existe una relación directa entre el precio de las tierras y la calidad de las mismas. El organismo encargado de gestionar este proyecto, evidentemente tomó desacertadas decisiones en este aspecto.

Se concluye también que sería de suma importancia que al momento de planificar la realización de un conjunto de viviendas como el estudiado, se generen en paralelo acciones en relación a la accesibilidad y la infraestructura de saneamiento de la vía pública. Se debe prever el asfaltado, la realización de vereda, cordón cuneta y bocas de tormenta, ya que todos estos aspectos afectan aún a escala del hogar. Dichas obras evitarían consecuencias no deseadas, como problemas de transitabilidad o en el ámbito de la salud, la generación de enfermedades como

dengue y otras patologías. También resulta incompleta dicha solución habitacional, desde el punto de vista de la seguridad. Esto generó que los habitantes de dichas viviendas tuviesen que tomar medidas preventivas, a través de la incorporación de distintos elementos, como rejas y diversos cerramientos. Es importante observar también, que existe una necesidad de los habitantes de personalizar sus viviendas y espacios, lo cual resulta una situación positiva, ya que demuestra una fuerte intención de construir una identidad propia.

Se corroboró también, a través del testimonio del informante calificado, quien explicó a través de diferentes ejemplos, como el Estado no tuvo en cuenta la calificación de la mano de obra utilizada en la concreción del Plan, lo cual sumado a la baja calidad de los materiales utilizados, conllevó a una **obsolescencia prematura de las viviendas**. A futuro se deberá verificar la calidad del personal técnico empleado, para evitar las falencias que esto acarrea. Sin embargo, la calidad de los materiales y de la mano de obra, no son los únicos factores determinantes para el logro de un conjunto habitacional que cumpla con los requerimientos mínimos de habitabilidad. Es importante que los responsables de llevar a cabo una obra de estas características, tengan en cuenta también, el tipo de suelo en el que se va a implantar dicho conjunto, diseñando correctamente el tipo de cimentación y entendiendo la dinámica de los suelos. En conclusión, se trata de verificar si resulta factible construir en el sector elegido.

Se logró verificar que los resultados morfológicos de las viviendas del plan

estudiado, fueron generados por la necesidad de mayor espacio habitable, producto de los graves problemas de **hacinamiento** detectados. Desde el Estado se debería, en conjunto con los adjudicatarios, haber convenido acerca de las necesidades del grupo familiar, para evitar dicha situación.

En relación al tema discapacidad, se registraron diferentes problemas, resultando insuficiente la intervención en las viviendas, y hasta en varios casos, generándose errores en la adjudicación de las viviendas prometidas. Por ejemplo, se otorgó viviendas que no contaban con las normas mínimas de accesibilidad a personas con capacidades diferentes. También, como se explicó en el desarrollo de esta ponencia, el problema se focaliza en el anegamiento de la vía pública, configurando serias dificultades para el normal desenvolvimiento y el acceso a las viviendas.

Se verificó que el equipamiento público que debe abastecer al Plan de Viviendas y en definitiva a toda la zona, resulta insuficiente. El equipamiento de la plaza resulta escaso, no existe variedad de espacios verdes, entre algunos ejemplos.

En conclusión, en cuestión de **políticas públicas**, las concernientes a la vivienda, éstas resultan incompletas e ineficientes, provocando un fuerte impacto ambiental y graves desequilibrios que repercuten en la **sustentabilidad del hábitat**. En relación a las concernientes al ámbito público, se encontró que la apertura de un nuevo espacio como el Centro Recreativo Municipal Las Heras tuvo un impacto positivo hasta el momento, favoreciendo al logro del equilibrio entre los aspectos

social y ambiental. Sin embargo, como se describió en la última parte de esta ponencia, el equipamiento educativo y público se encuentra en situación de emergencia, como resultado del vandalismo y la falta de mantenimiento. Como se puede observar, la intervención del Estado resulta incompleta, y es por esto que es importante destacar la acción de organismos como la Sociedad de Fomento o la presencia de dicho Polideportivo, que mediante su intervención, intentan disminuir la **vulnerabilidad socio ambiental** en la que se encuentran una considerable cantidad de personas. Esta situación se logra a través de acciones vinculadas a la limpieza, el orden, la prevención y la contención. Sin embargo, esta realidad, no es diferente a la que experimentan muchas ciudades latinoamericanas desde los años noventa, como se había explicado en el inicio de esta ponencia; es decir, se corrobora la progresiva descentralización por parte del Estado. Además, de acuerdo a lo manifestado por los habitantes del lugar, el Estado no atiende las necesidades que se incrementan día a día. Por otra parte, si se puede observar que la atención está puesta en otros puntos "*más visibles de la ciudad*".

En las últimas semanas, hubo un pronunciamiento desde el ámbito universitario, en relación al rol que tienen los profesionales de la carrera de Arquitectura en cuanto al diseño de la vivienda de interés social. Esto se gestó en el marco de un convenio firmado entre el Ministerio del Interior y el Consejo de Decanos de las Facultades de Arquitectura de todo el país. El objetivo fundamental, es el de generar la contención necesaria,

en términos de vivienda y hábitat, para abarcar las complejidades que manifiestan determinados grupos sociales. La necesidad de generar nuevas **políticas públicas** de vivienda y hábitat, se sustenta a través de la generación de proyectos que se basen en mejorar la calidad física-ambiental para evitar reducir la vulnerabilidad socio ambiental, y en proponer ideas innovadoras en el diseño, tanto de complejos habitacionales como de viviendas sociales. También, vinculado a este tipo de alianzas entre la institución universitaria y la gestión gubernamental, en pos de la **sustentabilidad**, en las últimas semanas se presentó el Laboratorio de Gestión Sustentable (LABGES). Todas estas acciones son producto de la adhesión de la Universidad Nacional de Mar del Plata al Pacto Global de las Naciones Unidas, cuyo objetivo primordial se traduce en un claro compromiso, no sólo en reducir el impacto ambiental que genera la actividad del Arquitecto y profesiones afines, sino también formar profesionales comprometidos con la sociedad y el medio. Como síntesis a todo lo expuesto anteriormente, las causas principales que generaron el impacto socio-ambiental motivo de este estudio, se resumen en las siguientes situaciones: se verificó la descentralización, no existió la planificación estratégica, se corroboró la práctica de la "*progresividad*" por parte del Estado, y la falta de interés en la construcción y cuidado del espacio público.

Este estudio intenta dejar como base, datos que permitan construir nuevos **indicadores** que faciliten detectar la vulnerabilidad socio ambiental en función del aspecto habitacional. También intenta

generar reflexiones acerca del accionar del Estado en materia de **políticas públicas** y vivienda.

Finalmente, se puede concluir que no todo está dicho en términos de políticas públicas y habitacionales, y si bien el cambio se produce de manera progresiva, existe preocupación desde los niveles académicos y gubernamentales, en pos de mitigar las problemáticas relativas al **desarrollo urbano**.

Es importante aclarar que quien suscribe, se encuentra en una fase inicial de formación en el área de investigación, por lo cual la triangulación de datos quedará pendiente para realizarse en una etapa posterior.



BIBLIOGRAFÍA

- BREILH, J.** (2010): *Epidemiología: economía política y salud*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, Biblioteca Ecuatoriana de Ciencias. N° 4, 7^{ma} edición, agosto.
- BUSO, G.** (2001): *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Seminario Internacional. Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE-División de Población. 20 y 21- jun.
- CANESTRARO, M.L.; GUARDIA, C.E y LAYÚS, E.J.** (2013-2014): *Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredon*.
- CARO, E.** (2003): *La vulnerabilidad social como enfoque de análisis de la política de asistencia social para la población adulta mayor en México*. Desarrollo Institucional de la Vida Pública A. C, México. Ponencia presentada en el Simposio Viejos y Viejas. Participación, Ciudadanía e Inclusión Social. 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile. 14 al 18- jul.
- CUENYA, B.** (1985): "Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento San Martín de Quilmes", en: *Serie de Informes de Investigación de CEUR*, Buenos Aires, n° 1.
- GUIMARÃES, R.** (1998): *La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo*. Campinas, Brasil. Ambiente & Sociedad, n° 2, primer semestre, 5-24.
- LUCERO, P; RIVIÉRE, M.I; MIKKELSEN, C.; SAGUA, M.; ARES, S.; et al.** (2015): *Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon II. Problemáticas Socio-territoriales Contemporáneas*. Edit. EUDEM. May. ISBN 978-987-1921-44-7.
- LEFF, E.** (2009): *Hacia una racionalidad ambiental*. Distrito Federal: Editorial Siglo XXI.
- ROMERO, G; MESÍAS, R.; ENET, M.; OLIVERAS, R.; GARCÍA, L.; COIPEL, M. y OSORIO, D.** (2004): *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. Publicación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED. México, DF.
- Autor institucional:
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del Partido General de Pueyrredon.** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- REDATAM.** Base de datos. Serie base de datos Censo 2010- abril 2013.
- Documentos publicados en Internet**
- CEPAL-ECLAC** (22-abr-2002): *Vulnerabilidad Socio-demográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Brasilia, Brasil, ONU, LC/R.2086, 3. (Documento electrónico)

Sitios Web:

Qué, periodismo en la calle (2016): Noticia publicada el 30-jun. Disponible en: <http://www.quedigital.com.ar>.

Otras fuentes

Fotos del Sector, provistas por miembros del IHAM y fotos propias.

Entrevista ex Presidente Sociedad de Fomento B° Bosque Grande.

Fotos extraídas de nota informativa del portal "*qué digital*".

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Proyecto perteneciente al grupo de investigación "*Escenarios de desarrollo urbano ambiental*". Año 2015-2016, llevado a cabo por la Arq. Mg. Liliana Aguirre y acreditado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNMDP y con código 15/ B279 (ARQ284/15).

²Busso, G. (2001). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*.

³CEPAL-ECLAC (2002). *Vulnerabilidad Socio-demográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*.

⁴Romero, G. (2004): La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat.

⁵Guimarães, R. (2006): *La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. Ambiente & Sociedad*.

⁶Leff, E. (2009): "*Hacia una racionalidad ambiental*". Breilh, J. (2010): "*Epidemiología: economía política y salud*".

⁷Federal, FONAVI, entre otros.

⁸Canestraro, M.L.; Guardia, C.E. y Layús, E.J. (2013-2014): *Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredon*.

⁹Cuenya, B. (1985): *Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento San Martín de Quilmas*.

¹⁰Organización Mundial para la Salud.

¹¹Lucero, P.(may-2015): *Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredon II. Problemáticas Socio-territoriales Contemporáneas*. Dicha publicación se basó en datos del CPVyH de los años 1991, 2001 y 2010. La cartografía de la que se obtuvieron los datos, fue confeccionada

por diversos autores, basada en esta fuente. Las variables en relación a población y vivienda, fueron obtenidas del INDEC.

¹²Radio-fracción número 063575312.

¹³Obras Sanitarias Sociedad de Estado.

¹⁴Por contraposición, la variable calidad suficiente a servicios básicos se refiere a las viviendas que disponen de agua de red pública y desagüe cloacal.

¹⁵Sitio web "*qué digital*". Qué, periodismo en la calle. Noticia publicada el 30-jun-2016.

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN MAR DEL PLATA ENTRE 2010 Y 2014

RESUMEN

En el presente trabajo se pretende analizar los resultados alternativos de la evolución de la pobreza y de la distribución de ingresos en el aglomerado Mar del Plata-Batan en el período comprendido entre 2010 y 2014. El estudio se realiza en el marco de la iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que fija los lineamientos de comparación internacional a través del criterio de insuficiencia del nivel de ingresos y del índice de Gini, como indicadores de inequidad urbana dentro de la dimensión de sostenibilidad urbana. La fuente de datos es la Encuesta Permanente de Hogares.

Actis di Pasquale, E.

Universidad Nacional de
Mar del Plata
edipasq@mdp.edu.ar

Blanco, Germán

Red Mar del Plata Entre Todos
coordinadortecnico@mardel-
plataentretodos.org

En el caso de la pobreza se cuantifican valorizaciones alternativas para la canasta de referencia, así como también se explicita la incidencia del proceso de imputación de los ingresos. En cuanto a la distribución de ingresos se complementa el análisis con curvas de Lorenz y otros indicadores objetivos. Los resultados dan cuenta sobre la relatividad de los distintos resultados y la posibilidad de interpretarlos a través de rangos. En la conclusión reflexionamos sobre las posibles causas que han incidido en la evolución reciente de los preocupantes niveles de estos indicadores en la ciudad.

Palabras clave: pobreza; bienestar; distribución de ingresos; Mar del Plata.

INTRODUCCIÓN

El *bienestar* de la población representa uno de los principales fines de la política económica (Cuadrado Roura, 2010). Esto incluye no sólo los aspectos económicos sino también los sociales y humanos. En esta ponencia nos enfocaremos en los primeros, en particular en cómo se distribuyen los ingresos y cuántas personas se encuentran en una situación de *malestar* económico, cómo es la pobreza por insuficiencia de ingresos.

Los estudios realizados a nivel nacional sobre distribución de los ingresos desde mediados de 1970 y hasta la crisis 2002 dan cuenta que en Argentina la distribución del ingreso empeoró persistentemente: *" en los años setenta, por la reducción real de las remuneraciones y su dispersión relativa; en los ochenta, a través del creciente desempleo por sucesivas crisis; en los noventa, bajo el nuevo orden económico, como resultado del desempleo generado por la reestructuración productiva y el aumento de la participación, y en la última fase, por una mayor desigualdad en las remuneraciones"* (Altimir, Beccaria y González Rosada, 2002: 55).

Respecto a la pobreza, en la década de 1990 como resultado de las políticas neoliberales, los niveles de exclusión y vulnerabilidad social agravaron los niveles de pobreza, llegando en plena crisis a valores cercanos al 50% (MECON, 2005).

En virtud de ello, en este trabajo se pretende: 1) analizar la evolución de la distribución de ingresos y la pobreza post-crisis 2002, en la ciudad de Mar del Plata, tomando como referencia el total país; 2) evaluar la relatividad de los indicadores utilizados

a través de un análisis comparativo entre 2010 y 2015 aplicado a Mar del Plata.

Los indicadores utilizados corresponden a los pertenecientes a la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que fija los lineamientos de comparación internacional a través del criterio de insuficiencia del nivel de ingresos y del índice de Gini, como indicadores de inequidad urbana dentro de la dimensión de sostenibilidad urbana.

Las fuentes de datos a utilizar son la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y la valoración de la Canasta Básica Total de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Si bien el INDEC elaboró hasta diciembre de 2013 una medida basada en el criterio de insuficiencia de ingresos, desde 2007 surgieron los cuestionamientos sobre los resultados del mismo.

El trabajo se divide en apartados. En el primero, se expone la evolución de la distribución de los ingresos entre 2003 y 2015 a través del coeficiente de Gini, contextualizando los motivos que pueden haber favorecido a la mejora presentada. En el segundo, se analiza la evolución de la pobreza entre 2008 y 2015, que es la serie de datos disponible. En el tercero se presentan análisis particulares a Mar del Plata sobre la relatividad de las mediciones. Finalmente, en el cuarto apartado se expone una breve reflexión final.

La distribución del ingreso entre 2003 y 2015

A los efectos de medir la desigualdad de ingresos calculamos el índice de Gini, el cual indica la distancia promedio entre



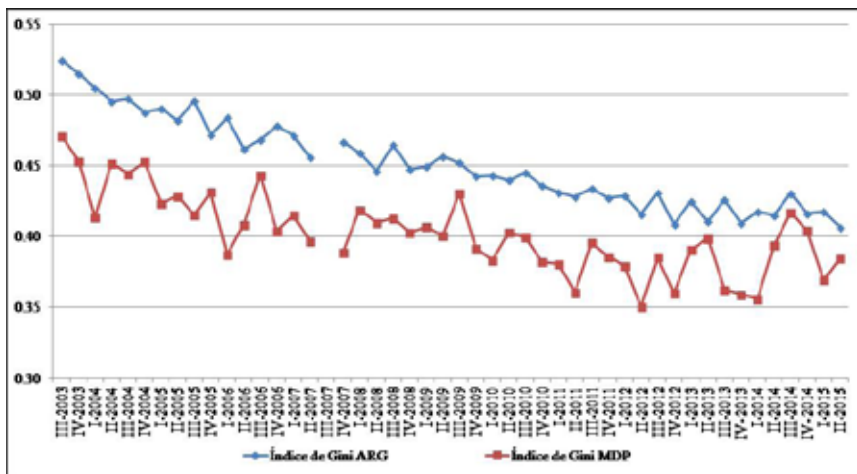


Gráfico 1. Evolución del Índice de Gini (ingreso per cápita familiar) entre III trimestre 2003 y II trimestre de 2015. Mar del Plata-Batán y Total de aglomerados urbanos. *Fuente:* elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

Nota: durante el III Trimestre de 2007 no se produjo el relevamiento de la EPH-INDEC.

Aglomerado	Estadística Descriptiva del Índice de Gini	III-03/ IV-07	I-08/ IV-09	I-10 / IV 12	I-13 / II15	III-03 / II-15
Mar del Plata- Batán (MDP)	Promedio	0.425	0.409	0.381	0.436	0.402
	Desvío Estándar	0.024	0.011	0.016	0.020	0.028
Total Aglomerados (ARG)	Promedio	0.485	0.452	0.431	0.417	0.451
	Desvío Estándar	0.018	0.007	0.010	0.007	0.031
MDP/ARG	Promedio Brecha relativa	14.4%	10.6%	13.3%	9.1%	12.3%

Cuadro 1. Periodización del Índice de Gini (ingreso per cápita familiar). Mar del Plata-Batán y Total de aglomerados urbanos.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

las rentas de todos los individuos de la sociedad (Goerlich Gisbert y Villar Notario, 2009). El índice toma valores entre cero y uno y mientras más cercano a cero, menor es la desigualdad en la distribución de ingresos.

El análisis general da cuenta que en todo el período la distribución del ingreso de Mar

del Plata es más igualitaria que la del total país. Esto se debe a que el indicador del conjunto de aglomerados incluye regiones geográficas con fuertes desigualdades (Calvi y Cimillo, 2015). Asimismo se presenta una clara tendencia descendente de este indicador entre 2003 y 2015, tanto para el Total de aglomerados urbanos, que

pasa de 0.524 a 0.406, es decir un 22,5% más bajo, como para el aglomerado Mar del Plata-Batán (de 0.471 a 0.385, un 18,3% menos). En este sentido, dado que el Gini de total país registra una mayor caída, la diferencia o brecha relativa entre ambos se reduce (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Estas disminuciones pueden provenir de diferentes factores, tales como el cambio en la participación laboral, el desempleo, la estructura educacional, los ingresos laborales o no laborales, o bien, el tamaño y composición de los hogares (Altimir, Beccaria y González Rosada, 2002). Si bien la estimación del efecto de esos factores requiere de microsimulaciones que exceden al objetivo del presente trabajo, a continuación se efectúa una periodización con el fin de contextualizar esta evolución. El criterio utilizado para determinar las cuatro etapas siguientes fue a través de la variabilidad del coeficiente de Gini para el Total de aglomerados. A través de ello, se intenta buscar una posible explicación de la disminución de la desigualdad a través de los cambios en el nivel de actividad, la dinámica del mercado de trabajo y en las políticas redistributivas implementadas.

1- *Mejora significativa* (desde III-03 hasta IV-07). El coeficiente de Gini cae en 11% para Argentina y 17,4% para Mar del Plata, llegando en promedio a 0,485 y 0,425 respectivamente. Estos cambios acentúan la elevada brecha entre ambas mediciones. El contexto macroeconómico en este período fue altamente favorable: fuerte crecimiento económico acompañado de un marcado descenso del desempleo y subempleo y una recuperación del nivel de empleo (Actis Di Pasquale y Lanari,

2010). Asimismo, luego de la crisis del 2002 se implementaron un conjunto de programas sociales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias que tuvieron una amplia cobertura. Por otra parte, la Ley n° 25.994 de Jubilación Anticipada en el año 2005 y la Ley n° 24476 de Moratoria Previsional permitieron la incorporación de 2,6 millones de nuevos jubilados al sistema previsional público (Roca, Golbert, y Lanari, 2012).

2- *Desaceleración* (desde I-08 hasta IV-09). A nivel nacional el Gini se desacelera ubicándose en promedio en 0,452, y a nivel local en 0,409. Con el impacto de la crisis financiera internacional, entre fines de 2008 y principios de 2009 se produjeron impactos negativos coyunturales en el mercado de trabajo, que provocaron una leve alza de la tasa de desempleo y descenso del nivel de empleo, y que tuvieron una fuerte recuperación debido a las políticas paliativas implementadas (Actis Di Pasquale, 2010). Sin embargo, tras la salida de la crisis, los niveles de ocupación permanecieron casi constantes. Asimismo, sobre el final de este período se generaron un conjunto de medidas que volvieron a beneficiar a sectores que se encontraban en desventaja: principalmente, la Ley n° 26417 de 2008 de Movilidad Jubilatoria y la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por embarazo, a través de los decretos n° 1602/09 y n° 406/11, respectivamente (Roca, Golbert, y Lanari, 2012).

3- *Mejora moderada* (desde I-10 hasta IV-12). El Gini a nivel nacional promedia 0,431 y a nivel local 0,381. Si



bien durante este período se produce una recuperación y posterior caída del nivel de actividad, los niveles de empleo y desempleo no se vieron mayormente afectados (GrET, 2015), lo que aseguró la fuente de ingresos laborales en las personas. Por otra parte, las medidas tomadas a cabo del año anterior fueron generando sus efectos redistributivos. Al ponerse en marcha la AUH se logró la cobertura de alrededor de 3,5 millones de niños y adolescentes con una asignación monetaria.

4- *Desaceleración estructural* (desde I-13 hasta II-15). Si bien se registran los valores más bajos de la serie a nivel nacional (0,417 en promedio), a nivel local se presentan fuertes oscilaciones con un marcado impacto post-devaluatorio (0,384). No obstante, la evidencia parece confirmar la hipótesis de un estancamiento en la mejora de la distribución del ingreso.

En este sentido, las leves mejoras que se dan en este período son principalmente por el efecto inercial del conjunto de medidas implementadas en los períodos anteriores, que aún tenían vigencia. Esto se puede confirmar porque el efecto del contexto y las políticas macroeconómicas no fueron tan significativas en el deterioro de la distribución del ingreso. En rigor, la actividad económica crece pero a tasas bajas, mientras el desempleo y el empleo presentan leve tendencia descendente (GrET, 2015). Además, la medida de política económica de mayor trascendencia fue la devaluación del peso respecto al dólar en enero de 2014. Si bien la medida no tuvo

impacto en la dinámica del mercado de trabajo ni tampoco genera cambios en los salarios nominales, es posible que se generen distorsiones de precios que redunden en diferenciales del ingreso funcional. A partir de ello, se generaría una puja distributiva en las nuevas negociaciones salariales que pueden modificar la distribución previa.

En definitiva, durante estos doce años el efecto conjunto de las políticas activas de mercado de trabajo y de los programas de protección social generó una mejora sustantiva en la distribución de los ingresos per cápita familiar. Solamente los factores coyunturales provocaron alguna desaceleración y estancamiento de corto plazo, sin frenar la tendencia descendente. En el caso de Mar del Plata el coeficiente de Gini presenta un comportamiento de mayor variabilidad como consecuencia de las particularidades productivas locales orientadas al sector servicios con una mayor representación durante la temporada estival.

Evolución de la pobreza entre 2008 y 2015

Para estimar el nivel de pobreza se utilizó el criterio de insuficiencia de ingresos, que considera que una persona y/o un hogar es considerado indigente cuando cuenta con ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica Alimentaria (CBA), que incluye esencialmente los alimentos que cubrirían los requerimientos calóricos y proteicos. Y una persona y/o un hogar es considerado pobre cuando cuenta con ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica Total (CBT), que incluye además de los anteriores una estimación de ciertos bienes y servicios no alimentarios.

Debido a que el INDEC discontinuó la valoración oficial de ambas canastas, utilizamos la publicada por FIEL que parte de la metodología oficial para la estimación de la CBA, pero con algunos ingredientes propios en el cálculo de la CBT. Por este motivo, se presentan datos a partir del año 2008.

Tomando como referencia la periodización del apartado anterior, existe una correlación positiva entre la evolución de la distribución del ingreso y la de la pobreza. En el período de *mejora significativa* diferentes estudios dan cuenta de la alta reducción de la pobreza a nivel nacional, que se ubicaba en torno al 45-50% en 2003, llegando alrededor del 25-27% a fines de 2007 (CIFRA- CTA, 2015; CESO, 2015).

A partir de aquí se presentan diferencias en la evolución de la pobreza en total aglomerados y Mar del Plata-Batán. En

la etapa de *desaceleración*, el nivel de pobreza se mantiene en torno al 22-26% a nivel nacional y 16-21% a nivel local, aunque este último con fuertes oscilaciones. Durante la *mejora moderada*, el nivel de pobreza nacional y local converge en torno al 17%. Y por último, en la etapa de *desaceleración estructural* se presenta el efecto de la devaluación del peso respecto al dólar, que impacta en forma directa en los precios y consecuentemente en la valoración de la canasta. Por ende, a diferencia del efecto sobre la distribución, en este caso las consecuencias negativas de la política cambiaria son directas, y son revertidas una vez que mejoran los salarios nominales en las paritarias, o bien se actualizan los valores de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. En ese contexto, Mar del Plata fue más sensible a la política que el total país: tanto el porcentaje de aumento de la pobreza como la posterior mejora

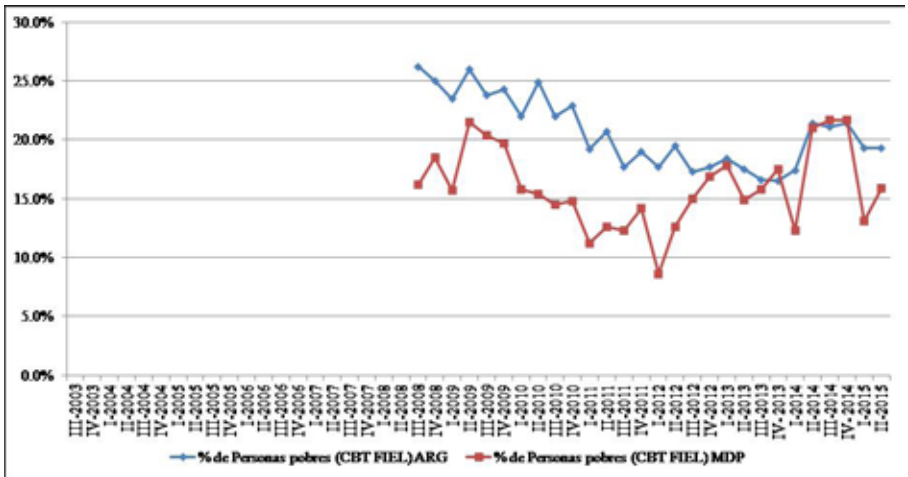


Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas pobres entre II trimestre 2008 y II trimestre de 2015. Mar del Plata Batán y Total de aglomerados urbanos. Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC y Canasta Básica Total de FIEL.



fueron más acentuadas (Gráfico 2).

Análisis específico sobre la relatividad de los indicadores de pobreza y distribución de ingresos. Una aplicación para Mar del Plata-Batán en el período 2010-2015.

De acuerdo a los objetivos del primer informe sobre Monitoreo Ciudadano de Mar del Plata Entre Todos, se profundizaron algunas cuestiones relacionadas con la relatividad de estos indicadores. Para ello, en primer lugar, se analiza la dominancia de bienestar de las curvas de Lorenz, deflactando con dos índices de precios oficiales. En segundo lugar, se efectúan diferentes valoraciones de la medición de pobreza por insuficiencia de ingresos. El análisis comparativo que se realizó para Mar del Plata fue entre los años 2010 y 2015 que se corresponden con los períodos inicial y final del mencionado informe.

Análisis de la dominancia de bienestar económico

La curva de Lorenz relaciona el porcentaje de ingresos acumulado que corresponde a cada percentil de población. Mientras más cercana a la recta de 45°, más igualitaria es la distribución. Sin embargo, cuando se comparan dos situaciones puede suceder que las curvas se crucen, con lo cual se deben elaborar las curvas de Lorenz Generalizadas (Goerlich Gisbert y Villar Notario, 2009).

Al analizar los cambios en la distribución del aglomerado Mar del Plata-Batán para el segundo trimestre de 2010 y 2015, la diferencia no parece muy significativa a simple vista¹ (Gráfico 3). Si bien el coeficiente de Gini -que relaciona la superficie comprendida entre la línea de 45° y la curva de Lorenz, respecto del área total por debajo de esa recta- fue de 0,403

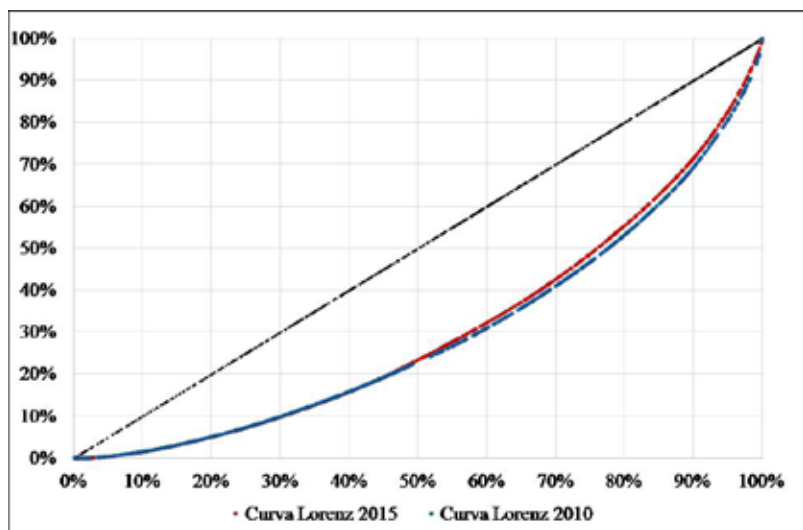


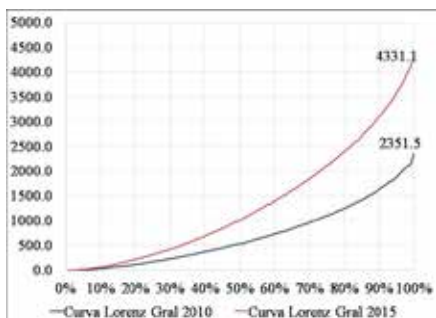
Gráfico 3. Curva de Lorenz para el aglomerado Mar del Plata-Batán, segundo trimestre de 2010 y 2015.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

en 2010 y de 0,385 en 2015, ello no implica que en términos de bienestar económico haya habido una mejora.

En este sentido, calculamos las Curvas de Lorenz Generalizadas, considerando el ingreso en términos reales a través de dos estimaciones, habida cuenta de las variaciones producidas tanto en el nivel general de precios como el ingreso nominal. La primera es a partir del Índice de Precios al Consumidor estimado por el INDEC (IPC-INDEC), según el cual el nivel general de precios aumentó el 80% entre

Ingresos en moneda constante de julio 2015 según el IPC-SL



tiene dominancia de Lorenz Generalizada respecto a 2010 (Gráfico 4.a). En cambio, los cálculos efectuados con el IPC-SL, dan cuenta de similares situaciones entre 2010 y 2015 (Gráfico 4.b).

Variantes en la medición de la pobreza bajo el criterio de insuficiencia de ingresos para Mar del Plata entre 2010 y 2015

Como ya mencionamos al inicio de esta ponencia, el método de medición de la pobreza por insuficiencia de ingresos presenta ciertas limitaciones conceptuales. Asimismo, la medición nos enfrenta a otra

Ingresos en moneda constante de julio 2015 según el IPC-INDEC

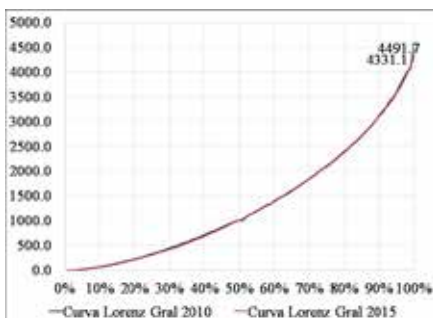


Gráfico 4. Curvas de Lorenz Generalizadas para el aglomerado Mar del Plata-Batan, segundo trimestre de 2010 y 2015. Ingresos en moneda constante de julio 2015 según el IPC-INDEC

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC y Dirección de Estadísticas de la Provincia de San Luis.

Nota: Ingreso promedio II trim 2010: \$1.306; mientras que en II Trim. 2015: \$4.331.

Las cifras indicadas para el 100% de la población corresponden al ingreso promedio del aglomerado en moneda constante de julio de 2015, de acuerdo con los índices mencionados.

junio de 2010 y junio de 2015. La segunda, deflactando con el índice de la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de San Luis (IPC-SL), según el cual el nivel general de precios aumentó el 243% en igual periodo. La estimación con IPC-INDEC resulta en que la situación de 2015

clase de problemáticas metodológicas que tienen que ver con dos aspectos a saber: a) la subdeclaración y no respuesta de ingresos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), y b) la estimación de la CBT a partir del coeficiente de Engel. Respecto a lo primero, la no respuesta a

las preguntas de ingresos afecta no sólo a las estimaciones de ingresos totales, sino también a toda distribución relativa, cualquiera sea la unidad de análisis o variable aplicada. Es más, en los estudios sobre remuneraciones en series temporales, los investigadores se enfrentan al hecho de que el perfil de los no respondentes se modifique con el tiempo, lo que aumentaría aún más el sesgo (Donza y Salvia, 1999 y 2000).

Por estos motivos, el INDEC efectúa una imputación de ingresos a través de procedimientos específicos².

En cuanto a lo segundo, para estimar la CBT, FIEL partía de un relevamiento propio para valorizar la CBA, y luego calculaba su propio coeficiente de Engel, que es el que relaciona los gastos totales con los gastos alimentarios, y que permite valorizar la CBT. El mismo se estimaba a partir del comportamiento diferencial de precios de alimentos respecto de otros rubros no alimentarios a partir de información los IPC de las direcciones provinciales de estadística. Sin embargo, a partir de mayo de 2015 el mencionado coeficiente se comenzó a recalcular utilizando datos de la Encuesta de Gastos de Hogares del 2005 (FIEL, 2016). En este sentido, se presentan dos coeficientes de Engel en diferentes períodos, uno de aproximadamente 1,87 y otro de 2,34.

En vistas de lo anterior, se estimó el impacto sobre la estimación de la pobreza para el aglomerado Mar del Plata-Batan, para los segundos trimestres de 2010 y 2015 de: (i) considerar la información para el total de ingresos incluida en la base de microdatos (v.g. ingresos declarados e ingresos imputados) o únicamente los

ingresos declarados por los respondentes³, y (ii) utilizar la CBT estimada por FIEL para cada período, que denominamos CBT-FIEL, o adecuar la CBT estimada por FIEL utilizando el (último) coeficiente de Engel, que denominamos CBT- FIEL Corregida.

Al cruzar estos criterios se pueden obtener cuatro valores de porcentaje de población bajo la línea de pobreza para cada trimestre, lo que da cuenta de la relatividad de las mediciones a partir de este método. En este sentido, los resultados indican que mientras que al segundo trimestre de 2010 la pobreza podía estimarse entre el 15,4% y el 24,0%; al segundo trimestre de 2015 se había reducido el intervalo de valores, con una leve suba del menor -15,9%- y una reducción de la estimación máxima -22,6%- (Cuadros 2 y 3).

REFLEXIÓN FINAL

Los análisis realizados permiten extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, en un contexto de mejora nacional en la distribución de ingresos, Mar del Plata se ubica en mejor posición respecto a la Argentina, aunque presenta una alta variabilidad producto de su estructura productiva. De hecho, se puede observar que en los primeros trimestres, el coeficiente de Gini registra los valores más bajos, dado que al aumentar la participación laboral aumentan las fuentes de ingreso del hogar y por ende el ingreso per cápita familiar.

En segundo lugar, la evolución de la pobreza es diferenciada a nivel local. De hecho, la tendencia descendente del porcentaje de personas debajo de la línea de pobreza tiene un punto de inflexión en 2012, y a partir de allí tiende a converger con los valores nacionales. Este comportamiento

obedece a una multiplicidad de factores que pueden ser estudiados en trabajos posteriores.

Por último, en tercer lugar, este tipo de mediciones no deben ser tomadas de manera concluyente, sino que permiten medir tendencias y la posibilidad de

interpretarlos a través de rangos. De hecho, en la tercera sección se da cuenta de la relatividad de estos indicadores, no sólo producto de limitaciones metodológicas, sino también de aspectos epistemológicos relacionados con la función mediadora de los indicadores en Ciencias Sociales.

Canasta	Ingresos Considerados	
	Todos (Declarados e imputados) n= 502	Seleccionados (Solo ingresos declarados) n= 328
CBT-FIEL	15,4%	18,7%
CBT-FIEL Corregida	20,0%	24,0%

Cuadro 2. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza, para el aglomerado Mar del Plata-Batan, al segundo trimestre de 2010.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

Canasta	Ingresos Considerados	
	Todos (Declarados e imputados) n= 421	Seleccionados (Solo ingresos declarados) n= 205
CBT-FIEL	15,9%	18,7%
CBT-FIEL Corregida	21,9%	22,6%

Cuadro 3. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza, para el aglomerado Mar del Plata-Batan, al segundo trimestre de 2015.

Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.



BIBLIOGRAFÍA

- ACTIS DI PASQUALE, E.** (2010): "El mercado de trabajo argentino entre 2003 y 2009: un análisis a través de los indicadores complementarios a la tasa de desempleo abierto", en: *Revista FACES*, Año 16, n° 34-35, 85-110.
- ACTIS DI PASQUALE, E. y LANARI, M.E.** (2010): *Crisis mundial y mercado de trabajo argentino: impacto diferencial entre mujeres y varones*. Comunicación presentada en *IAFFE Annual Conference*, Buenos Aires, 22-24-jul.
- ALTIMIR, O.; BECCARIA, L. y GONZÁLEZ ROSADA, M.G.** (2002): "La distribución del ingreso en la Argentina, 1974-2000", en: *Revista de la CEPAL* n° 78.
- CALVI, G. y CIMILLO, E.** (2015): *La desigualdad regional de ingresos en la Argentina de las últimas décadas. Impacto redistributivo del Estado y contribución regional a la inequidad urbana*, en: *12º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, 5 al 7 de agosto, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- CESO** (2015): *Pobreza e indigencia en Argentina 2003-2014*. Informe Económico Especial n° V. En línea: http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/informe_economico_especial_-_abril_2015_1.pdf.
- CIFRA-CTA** (2015): "Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015", en línea: www.centrocifra.org.ar/docs/Pobreza%202015.pdf.
- CUADRADO ROURA, J.R.** (2010): *Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos*. Cuarta edición. Mc Graw Hill. Madrid.
- DONZA, E. y SALVIA, A.** (2000): "Alcances, cambios en el sesgo estadístico y otras derivaciones de la no declaración de ingresos personales en la EPH (1990-1999). Aplicación de un modelo de regresión múltiple para la estimación de valores faltantes", en: *Cuadernos del CEPED*, n° 5, 177-199.
- (1999): "Problemas de medición y sesgos de estimación derivados de la no respuesta a las preguntas de ingresos en la EPH (1990-1998)", en: *Revista estudios del trabajo*, n° 18, 93-120.
- FIEL** (2016): *Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total. Parte 83*. En línea: www.fiel.org/publicaciones/canasta/CAN_BAS_1462466698557.pdf.
- GrET** (2015): *Informe Socio-laboral del Partido de General Pueyrredon n° 13*. FCEyS, UNMdP.
- GOERLICH GISBERT, F.J. y VILLAR NOTARIO, A.** (2009): *Desigualdad y Bienestar Social de la teoría a la práctica*. Fundación BBVA.
- INDEC** (2012): *Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total. Historia, Forma de Cálculo e Interpretación*. Disponible en línea: http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/informe_canastas_basicas.pdf.
- (2009): *Ponderación de la Muestra y Tratamiento de Valores Faltantes en las Variables de Ingreso en la Encuesta Permanente de Hogares*. Metodología n° 15. Buenos Aires.
- MECON** (2005): *Análisis Económico n° 3: Empleo e Ingresos en el Nuevo*

Contexto Macroeconómico. En línea:
http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/.

ROCA, E.; GOLBERT, L. y LANARI, M.E. (2012): *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina.* Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad.* Barcelona, Planeta.

NOTAS BILIOGRÁFICAS

¹Si bien gráficamente la curva para 2015 parece estar en igual o mejor posición que la curva para 2010, el estudio analítico de la dominancia absoluta de la curva de Lorenz de 2015 respecto de la de 2010, no parece ser concluyente.

²A partir de 2009 dicha imputación de ingresos se realiza a través del criterio de *hotdeck* aleatorio, con selección de "*donantes*" sin reposición y previa exclusión de valores extremos (INDEC, 2009).

³Es importante mencionar que la reducción de la muestra considerada implica aceptar un mayor margen de error muestral del respectivo indicador poblacional.

LA SUSTENTABILIDAD DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDON Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL TERRITORIO LOCAL A LAS POLÍTICAS NACIONALES EN EL PERIODO 1990-2015

RESUMEN

La sustentabilidad del servicio de agua y saneamiento (SAS) comprende cuatro dimensiones: social, económica, ecológica y política. Esta última, operativizada como gobernabilidad supone la implementación de modelos de gestión que promuevan la satisfacción de necesidades colectivas. En este marco el territorio juega un papel esencial ante la necesidad de integrar infraestructura y políticas, con una coherencia tal que permita generar acciones tendientes a la cooperación entre las distintas jurisdicciones.

Este trabajo se propone analizar la gestión del SAS en Mar del Plata durante el periodo 1990-2015; este período de tiempo incluye dos momentos diferentes de las políticas públicas para el sector a nivel nacional. El primero con una fuerte tendencia a la privatización de los servicios y el segundo con una intervención estatal que reorienta en parte, el proceso privatizador anterior.

Para alcanzar el objetivo planteado se ha realizado un análisis de las variables articulación y coherencia entre los distintos niveles (nacional, provincial y municipal) de

Artieda, Joaquín Rodolfo

Ferraro, Rosana

Instituto del Hábitat y del Ambiente – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

joaquinartieda@gmail.com

rosanaferraro_2@hotmail.com

políticas públicas así como, la participación ciudadana y la transparencia en la gestión con su correlato en el proceso de universalización y grado de equidad del servicio.

Entre los resultados se destaca que no existe una relación directa entre formas de gestión que propendan a una mayor

participación ciudadana y el proceso de ampliación de la oferta de SAS, asimismo se pudo comprobar que la implementación de instrumentos económicos permite generar una socialización equilibrada de los costos y finalmente que el grado de articulación entre las distintas jurisdicciones puede operar en favor de una mayor solidaridad territorial. Entre los factores a tener en cuenta para comprender este proceso no solo hay que considerar la capacidad de pago de los usuarios sino también los procesos de resistencia y consenso que le dan coherencia territorial a la gestión de los SAS en diferentes contextos socioeconómicos.

Palabras clave: modelo de gestión; políticas públicas; coherencia territorial.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone analizar la gestión del Servicio de Agua y Saneamiento (en adelante SAS) en el Partido de General Pueyrredon aplicando el concepto de sustentabilidad a partir de la dimensión política o la gobernabilidad. Para lograr esto, fue necesario construir una matriz de análisis para operativizar las variables propias del SAS en función de las dimensiones que en términos teóricos constituyen el esquema de sustentabilidad. Dicho esquema, plantea un equilibrio entre sus dimensiones, que circunscripto al análisis de los SAS, arroja resultados que expresan mayor o menor equilibrio entre ellas, entre distintos períodos de tiempo o entre distintos modelos de gestión. De esta forma, más allá del estudio del dato que expresa más o menos conflicto entre usuario y proveedor o la eficiencia o eficacia del servicio, el análisis propuesto, indaga en la sustentabilidad de esa relación.

Las condiciones de inclusión-exclusión de la población se definen, en parte, a partir del acceso a servicios básicos como el SAS, sean estos de gestión pública o privada.

"En consecuencia, si las condiciones de mercado no garantizan el acceso y mantenimiento en el servicio de toda la población local, sería necesario diseñar procedimientos que eviten la exclusión consecuente". (Jordán, 2003:21)

Fernández (2009) hace referencia a esta idea a partir del concepto de plataforma, destacando el objetivo prioritario del análisis de la sustentabilidad:

"Llamaríamos plataforma a la interface concreta de estipulación de una

determinada condición o estado de sustentabilidad. Restringir el análisis a esa idea de plataforma implica no tanto investigar las condiciones per se de los entes sustentantes y sustentados, sino al contrario, la cualidad o calidad de dicha condición o estado." (Fernández, 2009: 8)

Por lo tanto, el análisis de la calidad de esa condición implica observar el comportamiento de la dimensión política de la sustentabilidad.

El proceso de gestión de necesidades colectivas, confluye en un marco donde se establecen vínculos y patrones de asignación de recursos que permiten la gobernabilidad como un ideal, determinado por consenso o conflicto en una comunidad política. En todo caso la gobernabilidad depende de la dificultad de llevar adelante una propuesta de carácter político. Esta puede alcanzarse en un "*contexto situacional*" (Matus, 2007: 19) es decir, el grado de resistencia al cambio propuesto por las políticas de gobierno.

Por lo tanto, la gobernabilidad consiste en lograr acuerdos amplios que venzan esa resistencia, con lo cual estas acciones tendientes a la participación y la inclusión para la toma de decisiones. Es decir, la formulación de propuestas y su cumplimiento no son más que una forma de crear una mayor capacidad para que perdure el sistema democrático. Esto:

"[...] implica la formación y sustento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales se toman decisiones y se implementan políticas que involucran actores individuales y colectivos en diferentes niveles territoriales (estatal, regional,



municipal". (Hanf y Jansen, 1998:3 citado por Castro, 2005:6)

La gobernabilidad desde la perspectiva de la sustentabilidad es en parte una elección:

"[...] de los fines y valores que deben orientar a la sociedad, así como también de los medios por los cuales se deben perseguir estos fines y valores [...]". (Castro, 2005: 6)

En esta línea cobran importancia la coherencia y la articulación de las políticas en el territorio, en el primer caso vemos que la coherencia entre la política implementada desde la jurisdicción nacional a la municipal o provincial puede significar una coherencia territorial, si entendemos por esta el desarrollo de servicios sustentables, siempre que el fin de una política sea tender a una integración territorial en términos de una solidaridad territorial de recursos de todo tipo. Las políticas referidas a los SAS siempre por definición son políticas territoriales más allá de su orientación social o económica, en este sentido, encargada de lograr la universalización y el financiamiento, son ante todo territoriales pues involucran recursos, infraestructuras y presupuestos en una relación integrada del territorio o sustentable, que promueva el uso del espacio-territorio¹. En este sentido el Estado:

"Para alcanzar sus objetivos debe enfrentarse a la propia heterogeneidad del espacio geográfico, así como a los procesos sociales que tienden al desequilibrio territorial, o a la malversación o destrucción del medio geográfico". (Sánchez, 1993)

Por otro lado, la articulación se manifiesta como una forma de intervención que

contiene signos diferentes en su eficacia, una orientada hacia la construcción de la infraestructura necesaria para lograr el pleno uso del espacio territorio y otra orientada a mantener una lógica de poder determinada, con un manejo discrecional de las intervenciones. En este sentido, esa articulación puede tender hacia formas de gestión de distinto grado de sustentabilidad, puede expresarse en acciones concretas para alcanzarla o también en acciones que tiendan a desarticular los SAS de modo tal que sean insustentables. Los fines para cualquiera de las opciones explican en parte este proceso, pero lo interesante es que esta relación de coherencia y articulación no es unidireccional como demuestra el caso de General Pueyrredon, también hay una respuesta generada desde el territorio local.

Durante el período de tiempo seleccionado, las políticas implementadas por el Estado en el sector de los SAS estuvieron signadas por una orientación antagónica. Partimos de dos momentos de esas políticas a nivel Nacional, el inicio y la consolidación de la privatización de los SAS con la reforma del estado a partir de 1990 y otro posterior que inicia en 2003 y llega a la actualidad con la reestatización de los SAS². En todo el período, desde el discurso oficial siempre se puso de relieve la necesidad de ampliar la cobertura, intentando cumplir con la universalización del servicio, frente al desfinanciamiento y la desinversión del sector en las décadas anteriores.

Estas políticas marcan dos racionalidades claras; una que pretendía la modernización de los servicios, con la implementación de modelos de gestión que contribuya a la

equidad, favoreciendo la privatización o la concesión como un incentivo para atraer inversiones privadas. Y otra, a partir del año 2003 donde se promueve un proceso de reestatización de empresas privatizadas, con el objetivo de lograr mejoras de las condiciones sociales, relacionadas con los servicios básicos como el SAS a través de la inversión estatal.

En este marco, el SAS en el Partido de General Pueyrredon es un caso interesante, ya que atraviesa todo el período como Sociedad de Estado del Municipio (OSSE)³, es decir, un modelo de gestión público. En este sentido, al estudio de los antagonismos público-privado, se propone analizar el SAS local considerando en parte, la dimensión política de la sustentabilidad en su doble rol, tanto como gobernabilidad y como coherencia territorial.

Las variables fueron analizadas a partir de su comportamiento en los dos períodos mencionados, este se orientó en términos concretos a describir y analizar: la articulación interjurisdiccional en cuanto a la realización de obras de infraestructura y la coherencia territorial de las políticas nacionales en relación a su implementación en el territorio local, la participación de la población en la gestión de los SAS, la fiscalización del proceso de gestión y administración de los presupuestos públicos.

METODOLOGÍA

Para alcanzar el objetivo propuesto en este trabajo se desarrollaron una serie de pasos metodológicos; inicialmente se recopiló y analizó información referida a la dimensión política de la sustentabilidad aplicada a la gestión del SAS. Los estudios antecedentes

consultados refieren a la implementación de indicadores en la ciudad de Mar del Plata y los informes de Asociaciones Especializadas⁴. Otra fuente fue el trabajo titulado "*Agua para todos: Gestión participativa como expresión de intereses y necesidades sociales publicado por el CIAM de la FAUD de la Universidad Nacional de Mar del Plata, este documento contiene un capítulo referido a la "gestión comunitaria del agua"* (Olszewski, 2005) donde se profundiza en la dimensión política de la sustentabilidad. Desde el punto de vista teórico se consultó un conjunto de trabajos referidos a la sustentabilidad urbana que hacen referencia a la "*governabilidad como sustentabilidad política*" (Fernández, 1999), al mismo tiempo se revisaron trabajos referidos a la planificación territorial y la implementación de políticas territoriales desde la geografía política (Sánchez, 1993).

Posteriormente, se realizó una búsqueda de información para identificar cambios o rupturas en el comportamiento de la dimensión política a fin de visualizar en acciones concretas el grado de coherencia y articulación territorial de los distintos momentos. Para ello se aplicó la técnica de análisis documental, revisando la prensa local escrita, principalmente en el primer subperíodo (1990-2003) y para el segundo subperíodo la versión digital de los diarios y portales locales⁵. Además de las ordenanzas municipales que dan cuenta de los instrumentos de gestión implementados. Se solicitó información a OSSE referida a indicadores ya implementados por la gestión y se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios políticos y de planta de la empresa, a fin de



consultar sobre el comportamiento de las variables propuestas en este trabajo. Por otro lado, se consultaron los reglamentos generales de la empresa y las audiencias públicas, revisando además documentos relacionados con a las experiencias de autogestión de obras de infraestructura (construcción del Acueducto sur).

Para desarrollar el análisis se han seleccionado un conjunto de variables representativas de aquellos aspectos de la gestión que pueden haberse transformado durante el período estudiado.

La dimensión política de la sustentabilidad se relaciona con:

- La coherencia de las políticas nacionales en el territorio;
- La articulación con las distintas jurisdicciones del estado, como facilitadora de necesidades locales y la necesaria subsidiariedad de los SAS;
- La participación ciudadana como una formalidad en la gestión de los SAS; y
- La transparencia en la gestión a fin de socializar la información que dé cuenta del estado de la empresa proveedora.

DESARROLLO

La sustentabilidad política de los SAS en el territorio

La coherencia territorial entre los distintos niveles de las políticas del sector, puede explicarse a partir del proceso de descentralización como un acontecimiento a nivel nacional, y la creación de OSSE como una expresión local de la implementación de ese proceso. Éste, coincide con la crisis del sector, traducida como una prestación deficiente del servicio y su

desinversión, en un escenario local de alta conflictividad producto de la necesidad de agua y la proliferación de conexiones clandestinas. A esto, puede agregarse el conflicto que produjo el reencasillamiento de los trabajadores de OSN a la nueva jurisdicción y la problemática ambiental asociada a la degradación del acuífero⁶y la contaminación del mar producto del tratamiento deficiente de los efluentes cloacales⁷. Si analizamos este momento de la gestión del servicio, la coherencia que la política local tenía con la nacional y provincial obedece a la lógica orientada a partir de la crisis de OSN. La experiencia de creación de OSSE pone en evidencia lo forzado del discurso político a nivel nacional, que orientaba el proceso de descentralización hacia la privatización, cuando la gestión pública a nivel local era posible y mientras que algunos sectores de la política se resistían a la municipalización por miedo a que la empresa afectara las cuentas públicas (Katz, 2010), treinta años después las transferencias de la empresa hacia otras áreas de servicio del municipio revelan la solvencia de la empresa.

Una vez creada la empresa se avanza en intentar solucionar los problemas de abastecimiento de amplias zonas de la ciudad, como es el caso del sector sur, junto con la problemática asociada al tratamiento de los efluentes cloacales. En parte, las obras necesarias se realizan con la participación de organismos internacionales de créditos como el BID. Esta situación pone en evidencia el carácter dinámico de la sociedad de estado que a pesar de ser una empresa pública, se ha adaptado a lógicas estructurales avanzando en el objetivo de universalizar

el servicio sin perder la sustentabilidad de éste. Es interesante destacar que desde su creación a principios de la década del ochenta, OSSE siempre tuvo relaciones con organismos internacionales de crédito, tanto a principios como a fines de las décadas de 1990 y 1980 respectivamente. En términos generales podemos identificar diferentes grados de coherencia territorial con las políticas implementadas desde el Estado Nacional con la gestión del servicio en la ciudad.

Con la creación de OSSE se rompe la coherencia entre las políticas nacionales y las locales pues las fuerzas políticas y gran parte de la sociedad civil se oponen a la privatización previo proceso de municipalización. Este podría ser entendido como el período posterior a las prácticas centralizadas de OSN. De este modo la descentralización que termina provincializando, en la mayoría de los casos el servicio en la provincia de Buenos Aires, en Mar del Plata genera una sociedad de estado municipal, previa gestión municipal a través del IMDUR⁸.

En líneas generales OSSE tuvo un buen desempeño financiero, que permitió, autofinanciarse y tomar créditos con bancos nacionales y organismos internacionales con los cuales se construyó la planta de pre tratamiento de efluentes y el acueducto sur, obra auto gestionada por vecinos de la ciudad. En todo caso, el desempeño de la empresa no coincide con los problemas comunes naturalmente atribuidos a las instituciones estatales y ha incorporado una "*racionalidad económica*" (Castro, 2005) propia de su política de gestión, con la intención de lograr la universalización de los servicios. Característica que no

coincide con las políticas de privatización y la orientación de las empresas privatizadas en la Argentina. Como lo demuestra el avance del porcentaje de población con acceso al servicio en ambos períodos al mismo tiempo que en el último período se puede notar un mayor incremento⁹. En este sentido, el SAS en General Pueyrredon transita el primer período como un caso de incoherencia política, puesto que finaliza con un desarrollo de obras y articulación con las jurisdicciones nacional y provincial para fines de la década de 1980, para iniciar la próxima década prácticamente sin articulación y coherencia con el poder central.

A pesar del crecimiento de la población y la extensión del ejido urbano, se produce una mejora general del servicio sobre el final de los dos períodos. En 2001 los porcentajes arrojan un 85,5% de cobertura en agua y un 71,1% en cloacas, mientras que en 2010 el porcentaje es de 92,5 en agua y 82,1 en cloacas.

A partir del 2003 se abre un período que coincide con un auge de políticas públicas y la intervención del estado nacional en el sector, que encuentra en el territorio local una empresa cuya política de gestión y estructura es ejemplo frente a la política de re estatización del servicio privatizado. Podemos entender que el nivel de coherencia del período es alto frente a la cantidad de proyectos de infraestructura y la mejora en los indicadores referidos a la provisión del servicio coincidente con la política nacional. Esta expansión de los servicios se realiza a partir de acuerdos con el BID, que a nivel local se traducen en acuerdos de cooperación entre OSSE el gobierno nacional y provincial a través del



ENOHSA¹⁰. Nuestro caso de estudio es una excepción, que nos invita a analizar qué valores se ponen en juego en la gestión, que más allá de ser " *pública, privada o mixta*", los destinatarios del servicio la contemplan como reflejo del accionar de los gobiernos, es decir una mirada que se incluye en una lógica política y económica que sustenta la legitimidad de la administración pública: " *En este sentido hay que abandonar la idea de que la Nueva Gestión Pública es solo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión, sino que hay que tener en cuenta que también lleva incorporados valores ideológicos y administrativos.*" (Matas, 2001:5)

Acompañando esta última idea es interesante ver la cobrabilidad de la empresa en ambos periodos, ya que los porcentajes son más que óptimos.

El autofinanciamiento puede generar una independencia con respecto a la situación económica de la administración central, pero esto no impide que en un escenario de crisis se vea afectado todo el sistema de

recaudación.

El análisis de este cuadro genera algunas preguntas esenciales, en primer lugar; ¿cómo inciden las distintas crisis económicas que atravesó el país?, en segunda instancia podemos observar que en ningún momento de bonanza económica el porcentaje de cobrabilidad baja del 70%. Es decir, que frente a la recuperación pos crisis los usuarios vuelven a pagar el servicio. Se podría afirmar entonces que siempre hubo voluntad de pago, salvo en momentos excepcionales como las crisis. Los dos procesos de crisis, dejan marca pero es evidente que la crisis del 2001 impacta de forma directa en el cobro del servicio ya que el porcentaje cae abruptamente después del 2001 y si bien tanto el año 2004 y 2005 quedan fuera del análisis es interesante destacar que el porcentaje para ambos es de 69% lo que revela un escenario de crisis difícil de remontar pero a su vez se destaca la voluntad de pago de los usuarios. En relación al resto del periodo, podemos ver que hasta el año

Año/ejercicio.	1° periodo (porcentaje de cobrabilidad)	Año/ejercicio.	2° periodo (porcentaje de cobrabilidad)
1996	71%	2008	75%
1997	76%	2009	78%
1998	73%	2010	sd
1999	81%	2011	80%
2000	76%	2012	sd
2001	76%	2013	82%
2002	60%	2014	83%
2003	56%	2015	85%
Promedio del periodo	70%	Promedio del periodo	79%

Cuadro 1. Porcentaje de cobrabilidad sobre el total de cuentas/usuarios por periodo/año.

Fuente: OSSE.

1999 el porcentaje a pesar de algunas variaciones termina creciendo y después desciende junto con el deterioro de la economía nacional, que se hace evidente en el año 2000 con una caída de 5 puntos para mantenerse durante el 2001 y terminar desplomándose en el año 2002 y 2003. En cuanto al segundo período, es difícil estimar si la crisis desatada entre el 2008 y 2009 ha impactado en la cobrabilidad, aunque podría haber retrasado la mejora del indicador, ya que en el caso de Mar del Plata la crisis estanco las tasas de desocupación en valores próximos al 15%. En todo caso la cobrabilidad se mantiene en porcentajes altos, e incluso superan el óptimo de un 75%.

La credibilidad de la empresa tiene relación con la cobrabilidad y los valores públicos del momento, que como se verá en el desarrollo de la articulación jurisdiccional, la ciudadanía termina avalando un aumento de tasas sobre el final del primer período como corolario de las protestas a los intentos de privatizar el servicio.

El análisis de la prensa local permite ver como la articulación con el gobierno nacional y provincial se manifiesta a partir de una disputa política en lo local que en primera instancia acompaña el intento privatizador y después se revela manteniendo la empresa en manos del estado municipal. Más allá de los supuestos hechos de corrupción y la realidad de miles de ciudadanos sin servicio, el desarrollo de las obras, siempre estuvo condicionado a la también supuesta grave situación presupuestaria de la empresa. En parte, esta situación provenía de la implementación de un esquema tarifario que no reflejaba la realidad del consumo

y el nivel socioeconómico de los usuarios, en todo caso esto abonaba la tesis de una ineficiente gestión económica de la empresa. También existieron las otras voces que expresaban que una empresa eficiente era posible, como la de los vecinos nucleados en la comisión pro acueducto sur, las fuerzas políticas que formalmente desde el Concejo Deliberante estaban en contra de la privatización y desde luego los trabajadores a través del sindicato propusieron la cogestión de la empresa y se opusieron a la privatización. En este escenario, tampoco faltaron las denuncias públicas de intentos de concesionar el servicio o el cobro del servicio, que obviamente resultaron en fracasos y titulares escandalosos.

Este escenario se da en el contexto de la reforma del estado menemista cuyo exponente local fue el gobierno del intendente Russak.

Podemos encontrar un intento de superar esta situación, en el gobierno del intendente Aprile, quien inicia su gestión con una consulta popular sobre el aumento de las tasas municipales, con el argumento de implementar un programa de obras públicas y generación de empleo que la comunidad estaba necesitando. Esta consulta fue apoyada de forma mayoritaria por la población, e incluso por la provincia como un ejemplo para salir del estancamiento, que ya se dejaba sentir como producto del ajuste económico.

No obstante, durante este período podemos notar la ausencia de programas o planes de carácter nacional o provincial y el manejo irregular de los convenios interjurisdiccionales o con organismos oficiales. Al respecto, podemos analizar

los siguientes casos: en el cierre de campaña para las elecciones legislativas en septiembre de 1993 el mensaje del oficialismo local es claro al manifestar la incorporación de capital privado en OSSE, para superar los problemas de financiamiento, perfectamente alineado y coherente con el gobierno nacional. En este cierre, el Frente Regional junto a la UCEDE, a través de uno de sus candidatos decían:

"Esta empresa se creó en 1984 y nos fue entregada en un estado deplorable de inseguridad financiera e inconsistencia jurídica como fue expresado por un grupo de auditores que emitieron un informe unánime al Concejo recientemente".

"Esto hay que cambiarlo, para eso hace falta capital, porque esto no se logra con discursos y con posiciones líricas". (Diario La Capital 29-sep-93)

Otro sector político proponía la reactivación del Fondo de Desarrollo para la realización de las obras necesarias. El socialismo representado por Fabrizio decía que el dinero de ese fondo:

"[...] estaría destinado a ofrecer créditos a los frentistas para obras de pavimentación, cloacas, agua corriente, gas, etc., que en este momento le resulta tremendamente caro al contribuyente". (Diario La Capital 29-sep-93)

En relación con lo anterior, podemos decir que el ajuste a nivel nacional se hacía sentir en las cuentas públicas y las propuestas de financiamiento se reducen al ahorro local con un sentido más progresista y por otro lado, a la privatización o concesión del

servicio. Pero nada se habla de articulación o de implementación de planes nacionales. Es decir que la coherencia con las políticas nacionales sobrellevaba el costo de la inexistencia de articulación territorial, un claro ejemplo de descentralización sin presupuesto. Para sellar la política municipal y alinearla con la nación en enero de 1994 el Intendente Local se afilia al partido Justicialista, el diario el Atlántico, titulaba: *"...Y RUSSAK SE HIZO "COMPAÑERO"*.

El resto del año, la política local en torno a OSSE gira en un espiral descendente donde algunas voces denuncian los intentos de privatización acusando al ejecutivo municipal, a lo que se suma el intento de venta o remate de propiedades y bienes municipales de los que OSSE no pasa indemne.

A mediados de año se le pone paños fríos a la situación con la firma de un convenio entre La Fundación Sudeste y el INCYTH (Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica) a fin de establecer *"un programa de colaboración y asistencia recíproca, destinado primordialmente a la elaboración conjunta y coordinada de proyectos de colaboración e investigación, capacitación de recursos humanos en el campo del conocimiento, aprovechamiento, manejo, control y preservación de los recursos hídricos"*. A la firma de este se expresa que el paso siguiente es ofrecer un plan maestro, y que la privatización no es una prioridad, que primero hay que *"saber"* qué pasa con la empresa. Pero hasta el momento no se realiza ningún convenio para solucionar la necesidad del servicio. Y las columnas de opinión no callan, siguen denunciando el plan para rematar OSSE.

El 27 de julio de 1994 el diario La Capital transcribe en una nota titulada: *"Sin solución en Obras Sanitarias"*, el dialogo entre el presidente de la comisión de seguimiento de Obras Sanitarias y el Intendente Russak.

"Queremos saber de la boca del propio intendente cuál es su propuesta para Obras Sanitarias, porque no nos tenemos que llevar por trascendidos. OSSE es una empresa que pierde \$5.000.000 por año y hay 198.000 personas que no tienen agua potable, por eso hay que darle un giro rotundo a esta situación", expresó el presidente de la comisión, el radical José María Conte.

"Considero que lo mejor –explícito el intendente– es concesionar la administración a un operador privado, a modo de préstamo, y que el 100% del capital quede en manos de la municipalidad hasta que la empresa esté en condiciones de valorización. De esta manera OSSE quedaría conformada como una sociedad anónima".

Y termina la reunión con lo siguiente:

"Existen tres soluciones ceder la inversión al sector privado, hacer una capitalización con el concesionamiento de la administración o sino una licitación global".

Para agosto del mismo año la oposición respalda al directorio de OSSE, y comienza a tener mayor protagonismo la gestión de la empresa y la realización de obras. Por otro lado, se firma el contrato para la finalización de la obra de provisión de agua potable para Batán entre la cooperativa

encargada del servicio y el SPAR (servicio provincial de agua potable y saneamiento rural).

En nota al diario el Atlántico del 27-ago-1994, el Secretario General del Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el ingeniero Javier Cantero informa que dos años atrás, es decir en 1992 se había firmado un convenio con la Municipalidad para el otorgamiento de un crédito del Banco Mundial con el fin de solucionar el problema del saneamiento ambiental, pero por una decisión política del ejecutivo actual no se puso en práctica. Lo que junto con la firma del convenio anterior con SPAR, moviliza reclamos de las distintas fuerzas políticas que denuncian la falta de criterio en esta acción ya que se llevan a cabo en momentos próximos a las elecciones, es decir que habiendo posibilidades de concretar créditos para obras necesarias nada se hizo.

Con el cambio de signo político, el nuevo intendente propone como ya se mencionó una consulta pública para el aumento de tasas para la realización de nuevas obras. Con el "sí" ganador el intendente logra el respaldo del gobernador de la provincia de Buenos Aires y se pone en marcha el plan de obras.

A los efectos de analizar la articulación interjurisdiccional, entendemos que la política del período no solo se reduce a profundizar la descentralización sin presupuesto. Con el cambio de signo político en el plano local y ante la consolidación de la no privatización se desarrollan escasos esfuerzos para permitir la mejora del servicio.

En noviembre de 1997 a través de la ordenanza n° 11482 se le encomienda a

OSSE, recibir el sistema y servicio de agua potable de la localidad de Batán, de esta forma el cuestionado convenio por el cual se provee de agua a dicha localidad donde toda la obra fue realizada por la provincia, termina a través de esta norma en manos de la empresa local.

Por otro lado, el abril de 2000 a través de la ordenanza n° 13255, se autoriza OSSE a contratar un préstamo con el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Este se destina a la realización de redes de agua corriente, colectores domiciliarios y obras de infraestructura. Lo llamativo de esta ordenanza es que en octubre del mismo año es modificada su redacción, por la ordenanza n° 13615 donde en vez de decir 10 millones de pesos el monto a tomar, se modifica por 10 millones de dólares estadounidenses. Obviamente este cambio no significaba un problema con la convertibilidad vigente, pero con la pesificación la deuda creció.

Podemos concluir de modo parcial, que el comportamiento de la empresa durante este período se explica a partir de la desidia y el intento de privatización, ya que la empresa siempre estuvo en condiciones tomar créditos con bancos nacionales y organismos internacionales. En todo caso, el desempeño de la empresa no coincide con los problemas comunes naturalmente atribuidos a las instituciones estatales y por lo tanto debería asumirse que la "*racionalidad económica*" pretendida era antecedida por la intención de fundir la empresa. La coherencia entre la política local y la nacional, es en los primeros años de una alineación total con el ejecutivo local, frente a otros que resistían e intentan torcer esta orientación privatista, sobre el

final del período. Desde el punto de vista de la articulación, midiendo el esfuerzo por sostener el servicio a nivel local, lógicamente es escaso.

En el último período, a partir del año 2008 ha crecido la producción del agua en un 19% generando la necesidad de mayor capacidad de almacenamiento y renovar cañerías con su vida útil terminada, a lo que se sumó el Programa Pérdida Cero con el recambio de 250 válvulas y 5.000 conexiones. En esta línea, se fortalece la estrategia racional de explotación con mayor control sobre el acuífero gracias a la instalación de macromedidores lo que da una mejor previsibilidad del equilibrio en el sistema.

El crecimiento de la red se realizó sobre algunos barrios alejados con bajas posibilidades contributivas, gracias a la cooperación entre el Estado Nacional y la empresa a través del ENOHSa con la implementación del Plan Agua + Trabajo. La cooperación con la nación crece sin perder la independencia financiera, ya que la empresa ha creado el Fondo de infraestructura, gestión de la calidad del agua y del efluente, con el cual logro financiar obras de infraestructuras que actualmente se encuentran terminadas o avanzando en su construcción como: la nueva estación depuradora, el centro de abastecimiento de las calles Tucumán y Almafuerite, el acueducto oeste, emisario submarino, etc.

La política territorial para lo SAS da cuenta de un esfuerzo para colaborar en la extensión y calidad del servicio, en el Partido de General Pueyrredon, es de destacar la cantidad de instrumentos normativos que permiten la articulación

necesaria para lograr la universalización y las obras necesarias para el tratamiento de efluentes¹¹.

El peso del ENOHTA, en el apoyo para la realización de obras complejas como el emisario submarino y la nueva estación de tratamiento de efluentes. En cuanto a la extensión de las redes de agua, el Programa "*Agua más Trabajo*" es el más destacado y su implementación y coordinación por el ente persigue dos objetivos: mitigar el riesgo sanitario de la población y habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de Cooperativas de Trabajo de Saneamiento.

Podemos decir que han aumentado los planes y programas tanto de la Nación como de Provincia para cumplir con obras complejas y obras simples.

En el período anterior, se observa que disminuye la colaboración y aumenta sobre el final del período la ayuda para la realización de obras simples, como fue el traspaso de la red de agua realizada por la provincia en Batán a OSSE, y el crédito otorgado por el Banco de la Provincia de Buenos Aires para la extensión del servicio.

CONCLUSIONES

Si bien las variables: articulación y coherencia tuvieron un comportamiento dinámico y contradictorio, la transparencia en la gestión del SAS muestra que las rendiciones públicas de OSSE siempre fueron óptimas. No sólo por el control político del Concejo Deliberante, sino además por las rendiciones de estados económicos y financieros, que son emitidos en dos oportunidades al año. Por otro lado, la participación de la ciudadanía en la gestión es deficiente en términos de una

participación formal. Esta situación se mantuvo en ambos subperíodos. Si bien la participación formal de la ciudadanía es prácticamente inexistente, esto, no impidió que se alcancen altos niveles de cobertura. En todo caso, podría plantearse hasta qué punto la participación puede garantizar un funcionamiento más sustentable o equilibrado de los SAS, podríamos preguntarnos: ¿por qué en un escenario de articulación y coherencia con los gobiernos provincial y nacional, como en el último período no se produjo un cambio en la gestión que incorporará al ciudadano?, es evidente que la población participa y se organiza la mayor parte de las veces cuando existen demandas y la gestión se adapta de varias maneras a éstas, este podría ser el caso de la autogestión del acueducto sur.

La formalidad de la participación tiene directa relación con la promoción institucional de ésta. Se debe tener en cuenta que tanto las cooperativas de trabajo formadas en el ámbito del plan AGUA + TRABAJO actuaban como contratistas del Estado Nacional y OSSE fiscalizaba el proceso, lo mismo ocurre con las cooperativas de provisión del servicio que operan en algunos barrios de Mar del Plata que más allá de los mecanismos asamblearios de las mismas se abastecen de agua en block suministrada por OSSE en donde no participan de manera formal en la toma de decisiones. También hay que destacar que la coordinación de acciones con ONGs no involucra una participación de estas en la toma de decisiones, de igual modo ocurre con las audiencias públicas convocadas por el municipio que tienen el carácter no vinculante. Por este motivo,



el esfuerzo está puesto en encontrar mecanismos de participación formales e institucionales de gestión y no de consulta.

Por lo tanto, frente a un proceso expansivo donde la democratización de la gestión cuenta con los recursos financieros necesarios, no se avanzó en este sentido. Este escenario muestra una gestión tradicional avalada por la sociedad civil y un estado corporativo donde los valores públicos son necesarios para legitimar un proceso de gestión. Podemos ver que la descentralización produce una mayor autonomía en el caso de los SAS en el Partido de General Pueyrredon, puesto que en ambos períodos analizados, lo que llamamos como adaptación local, se circunscribe al mantenimiento del carácter público de los SAS y a la articulación territorial con el resto de las jurisdicciones en pos de favorecer una subsidiariedad de los servicios y un crecimiento de infraestructuras complejas. En cierta forma, la autonomía de la empresa local se basa como ya se demostró en su nivel de cobrabilidad, y si se quiere en valores de gestión públicos sostenidos por una burocracia local.



BIBLIOGRAFÍA

BARCO, C. y otros (2013): *Indicadores de la iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. BID. Washington. [Consulta: 10-4-14]. Disponible en <http://www.iadb.org>.

CASTRO, J. (2005): "Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica", en: *Cuadernos del CENDES*, año 22, n° 59, 1-21. Caracas. UCV.

DELFINO, M.F. (1998): "Teoría y Práctica de la Cooperación. Una experiencia autogestionaria y solidaria", en: *Revista IDELCOOP*. Buenos Aires, Volumen 25 n° 112 www.idelcoop1.org.ar.

FERNÁNDEZ, R. (2009): "Plataformas de sustentabilidad. Soportes urbano territoriales, problemáticas y gestión ambiental", en: *Revista THEOMAI Journal*. Estudios sobre Sociedad y Desarrollo. <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar>.

(1999): *Gestión Ambiental de Ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos*. México. PNUMA.

JORDÁN, R. y otros (2001): *Guía de gestión urbana*. Serie Manuales n° 27. Santiago de Chile. Cepal.

MATAS, C. (2001): "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en: *Revista Reforma y Democracia*, n° 21: 1-24. Caracas. CLAD.

MATUS, C. (2007): "Los tres cinturones del gobierno". Universidad Nacional de la Matanza. Fundación CIGOB. San Justo.

MOLINARI, A. (2012): *Grupo regional de trabajo de benchmarking. Informe anual-2012*. ADERASA. Buenos Aires. [Consulta: 10-12-14]. Disponible en <http://www.aderasa.org>.

OLSZEWSKI, A. y otros (2005) "Agua para todos. Gestión participativa como expresión de intereses y necesidades sociales." CIAM, FAUD, UNMDP. Buenos Aires. Editorial Espacio.

SÁNCHEZ, J. (1993): *Geografía Política*. Ed. Síntesis. Madrid.

ZUBIRRAIN, C. (2004): "Redes, actores e instituciones", en: *Revista de CLAD Reforma y democracia*, n° 30. Disponible en: siare.clad.org/revistas/0051000.pdf.

www.osmgp.gov.ar/osse/PDF/obras.../Plan.de.Agua.2012-2015.pdf. Fecha de consulta 10/6/14.

ieu9.files.wordpress.com/2010/arq-Katz.pdf. Fecha de consulta 20/11/13.

Plan de Acción Mar del Plata Sostenible. (2013): Municipio de General Pueyrredon. BID.

www.osmgp.gov.ar/osse/documentos/xls/ANALISIS_ECONÓMICO_FINANCIERO_2005.XLS.



NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Toda su potencialidad de recursos, infraestructuras, capitales y fuerzas sociales.

²Los casos de ABSA y AySA.

³Obras Sanitarias Sociedad de Estado Mar del Plata- Batán.

⁴*Guía Metodológica de Indicadores de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles* (ICES) y el *Plan de Acción Mar del Plata Sostenible*, el informe anual de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las América (ADERASA).

⁵Diarios: El Atlántico, La Capital, los portales Código Mar del Plata, Punto Noticias y 0223 Noticias en tiempo real.

⁶Altos niveles de extracción de posibilitaron la entrada de agua marina al acuífero.

⁷La carencia de una planta de tratamiento de efluentes hasta fines de la década del '80.

⁸Instituto Municipal de Desarrollo Urbano.

⁹Datos del censo 2001: Total de población 564.056, con servicio de agua de red pública 482.245 un 85,5%, y con servicio de cloacas 401.239 un 71,1% que en promedio es 78,3% de cobertura. Los datos del censo 2010: total de población 618.989, el censo dice que 7,7% de los hogares no tiene agua de red pública y el 17,9% de los hogares no tiene conectado el desagüe del inodoro a la red pública de cloacas. El total de personas viviendo en hogares es de 606.163, faltan las que fueron censadas en la calle (situación de calle o viviendas colectivas) para completar 618.989. Por lo tanto, el promedio de personas por hogar es de 2,9 en un total de 209.794 hogares por lo tanto el 7,7% de los hogares es 16.154 hogares por 2,9 habitantes da un total de 46.847 habitantes, que sobre el total de población arroja un 7,5% de población sin agua, es decir un 92,5% con servicio de agua de red. En el caso de la red de cloacas sobre el mismo total de hogares el 17,9% equivale a 37.553 hogares por 2,9 habitantes da un total de población de 108.904 habitantes, que sobre el total de población arroja un 17,5% de la

población sin cloacas, es decir un 82,1% con este servicio. Que en promedio es de 87,3%.

¹⁰Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.

¹¹Ordenanzas n° 15683; 16172; 16718; 17890; 18555; 18782; 19112; 19232; 19702; 20480; 20764; 20765; 21400; 22145; 22145.

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN GEOGRÁFICA-OPEN SOURCE-Y SUS APLICACIONES A LA ENSEÑANZA SE GRADO UNIVERSITARIO. EL TALLER GEOINFORMÁTICO, COMO INNOVACIÓN DIDÁCTICA EN LA ENSEÑANZA DE PROBLEMÁTICAS SOCIO-AMBIENTALES

RESUMEN

El presente trabajo, reflexiona en términos pedagógicos sobre la incorporación de Tecnologías de Información Geográfica (TIG) - en particular las desarrolladas con *Software Libre*, en la enseñanza de asignaturas de grado universitario.

La propuesta académica integra conocimientos territoriales, problemáticas socio-ambientales y la incorporación instrumental de Sistemas de la Información Geográfica (SIG); concurrentes a la formación académica en urbanismo¹, dirigidos a estudiantes de arquitectura, como así también, al campo disciplinar de Tecnicaturas Universitarias.

Dentro de las Tecnologías Información Geográfica (TIC), destacan en particular, el uso de Sistemas de Información Geografía (SIG) y aplicaciones asociadas del tipo "*open source*" o de licencia libre, que permiten realizar las primeras practicas operativas utilizando estas nuevas herramientas informáticas. La estrategia didáctica propuesta fue bajo la forma de taller, en particular el *taller geoinformático*, organizado en contenidos teórico- prácticos

Guardia, Carlos Enrique
Facultad de Arquitectura,
Urbanismo y Diseño - Uni-
versidad Nacional de Mar del
Plata (UNMdP)
Universidad Tecnológica
Nacional. Regional Mar del
Plata
cguardia@mdp.edu.ar; cegm-
dp@gmail.com

sobre problemáticas socio-ambientales del área sudeste bonaerense (Provincia de Buenos Aires, Argentina).

En la discusión de los resultados, se pondera el aporte e impacto pedagógico de una experiencia didáctica en carreras de grado universitario, en donde la incorporación de Tecnologías de la Información Geográfica

(TIG) en el proceso de enseñanza y aprendizaje, permitió desarrollar una nueva modalidad didáctica -el taller *geoinformático*- como articulador entre distintos saberes disciplinares.

Palabras clave: innovación didáctica; taller geoinformático; problemáticas socio-ambientales; SIG; TIG.

¹ *Introducción a las Tecnologías Informáticas Libres aplicadas a la Gestión Urbana* Asignatura Electiva Cuatrimestral 2012-2013 de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Mar del Plata. (UNMdP) Profesor Adjunto: Arq. Daniel Medina, Jefe de Trabajos Prácticos Msc. PUR Arq. Carlos Enrique Guardia, Ayud. de 1ra Arq. Adriana B. Olivera.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, resulta sumamente difícil sustraernos del avance en el desarrollo de los *recursos tecnológicos*, bajo la forma de instrumentos y equipos de cierta complejidad en su producción, forman parte de la vida cotidiana como así mismo en el quehacer científico.

Con los avances en el campo de la tecnología y la aparición de nuevos equipamientos; también se formuló un lenguaje particular propio de la creación, uso y manipulación de estos artefactos artificiales (Buch, 1999). En ese contexto, se encuentra la *Informática* como paradigma de la revolución científico-tecnológica de fin del siglo XX.

La *Informática*, es entendida como la integración de la computación con las comunicaciones, por lo tanto, las tecnologías informáticas incluyen tanto al Hardware como los Programas puestos al servicio del usuario y especialistas en el tratamiento de la información. Este procesamiento incluye el registro, recuperación y visualización de la información, según las necesidades y problemas a resolver.

Pero, en el caso de esta ponencia se intenta *analizar críticamente* el uso de *Tecnologías de la Información Geográfica-open source*, para la enseñanza de grado universitario.

En particular, siendo los destinatarios tanto alumnos como docentes universitarios, se pretende verificar el grado de apropiación y uso de *Tecnologías Informáticas Libres* (TIL), en asignaturas de grado universitario, de la carrera de Arquitectura, en el ciclo de la formación académica.

Actualmente existe en el mercado informático, un stock importante de

aplicativos en el campo de la Arquitectura, el Diseño y la Planificación Urbana; conocidos como *CAD*, *Sistemas de Información Geográfica* (SIG), *Procesadores de Imágenes Satelitales* y *Modeladores Digitalizadores de Terreno*, emergentes del Software Privativo.

La propuesta académica, en forma de asignatura de grado, se fundamentó en el uso *Software de Licencia Libre* (SL)¹ por sobre el Software Privativo, entendiendo que el **SL** por su características fundacionales prioriza la libertad del usuario, de forma tal que pueda ser usado, copiado, estudiado, modificado, y redistribuido libremente de varias formas

El nuevo instrumental operativo, provisto por las *Tecnologías Información Geográfica* (TIG), permite el manejo y tratamiento de información compleja (urbanística, ambiental, económica, etc.). El volumen en el tratamiento de los datos, la reutilización de la matriz de datos geográficos con la combinación de bases de datos y cartografía georreferenciada, a través, de un *Sistema de Información Geográfica* inevitablemente presentarían un nuevo paradigma interpretativo en la Geografía. En la década del noventa se consolidaría el paradigma *Geoinformático* (Buzai, 1999) y con él, la ampliación de las prestaciones respecto al análisis espacial, geoestadística, geomarketing, etc.

El trabajo que presentamos para la discusión, intenta demostrar que la utilización de Tecnologías de Información Geográfica (TIG) de características *-open source* optimizarían procedimientos de enseñanza y aprendizaje, como un *modelo didáctico* (Tomas, 2012) que permitiría introducir de forma práctica, los contenidos

de matemática e informática e incentivar la utilización de las TIG en la resolución de problemáticas socio-espaciales (Buzai, 1997: 2000). La propuesta académica, está dirigida a los estudiantes de grado del ciclo de orientación, de la carrera de Arquitectura y Urbanismo.

MATERIALES Y MÉTODOS

La asignatura en donde se realizó la propuesta didáctica, pertenecen a la carrera de grado con una especificidad formativa inclinada a técnicas proyectuales a escala edificio, sector urbano y áreas territoriales, en donde el lenguaje de las nuevas tecnologías y en particular el uso de los *Sistemas de Información Geográfica* (SIG) vinculan un nexo teórico-metodológico apto para ser desarrollado en los contenidos curriculares formulados como profundización de la Asignatura Obligatoria "Urbanismo 2".

La propuesta de forma genérica, incluyó un desarrollo organizado en base a las *geotecnologías aplicadas* a la modalidad de taller como base estructural, pero con la particularidad de los ciclos donde se dictaron las asignaturas, es decir, se procuró realizar instancias de enseñanza y aprendizaje, propios al estudiante de 5° año del ciclo orientación de la carrera de Arquitectura.

Por lo expuesto, la intervención docente en la asignatura consistió en proponer nuevos contenidos curriculares y la incorporación de las TIG en un modelo de "taller *geoinformático*" utilizando software libre.

Las características del taller, tuvo en cuenta dos objetivos principales:

- a) Ligar el conocimiento matemático, geográfico e informático, a una nueva

disciplina científica: la *GEOMÁTICA*. Comprender la necesidad de conocimientos lógico-matemáticos para operar conceptualmente en el análisis socio-territorial. (Figura 1 a 3)
b) Reflexionar con los estudiantes sobre el uso, conocimiento y potencialidad de las Tecnologías y sus Herramientas (emergentes) que provienen de la Informática.

La modalidad del *taller geoinformático*, consistió en exposiciones dialogadas en donde se presentaron los contenidos lógico-matemáticos que dan sustento a diversas operaciones que realizan los SIG Libres aplicados al análisis espacial cuantitativo.

Las propuesta académica se formuló bajo la modalidad de *taller geoinformático*, es decir, "el aprender haciendo" como premisa y el apoyo sostenido de las herramientas informáticas como recurso didáctico. Obviamente, la propuesta tuvo en cuenta la especificidad profesional de la carrera.

En la carrera de Arquitectura, de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño (FAUD), la presentación de la propuesta de *taller geoinformático* tuvo la forma de asignatura electiva denominada: "Introducción a las *Tecnologías Informáticas Libres* (TIL) *aplicadas a la gestión urbana*" de quinto año del diseño curricular, correspondiente al ciclo de orientación.

El taller contó con sesiones teórico-prácticas y el desarrollo de cuatro (4) Tutoriales, en los cuales se introducían contenidos teóricos, prácticos y procedimentales, estructurados sobre una ejercitación propuesta (Figura



4). La experiencia pedagógica, se organizó en catorce clases de cuatro horas cada una.

El taller tuvo apoyatura en recursos didácticos e informáticos, a saber:

- la utilización de Software de uso Libre como gvSIG (www.gvsig.org), Quantum SIG (www.qgis.org), Open Street Map (www.openstreetmap.org), Libre office (es.libreoffice.org), Gimp (www.gimp.org.es) y Librecad (librecad.org);
- La producción de una página WEB de la Asignatura Electiva (www.tils.ectahs.com) de acceso libre, con la información (Figura 5);
- Los Tutoriales Teórico-Prácticos desarrollados por la Cátedra;
- Cartografía georreferenciada en formato digital inicialmente provista por la Cátedra;
- Un servidor remoto, en donde descargar archivos digitales para las ejercitaciones propuestas (masopa.org.ar) (Figura 6), desarrollado para la asignatura electiva y en coordinación con la creación de un Mapa Social Participativo (MASOPA) en cooperación con la Agronomía Docente Universitaria Marplatense (ADUM-CTA); y
- Páginas WEB con servicio WMS (Web MapService) del Instituto Geográfico Nacional, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Respecto al desarrollo de los Tutoriales, podemos puntualizar la necesidad de generar documentación con fines prácticos, que expliquen, en términos coloquiales, “la cocina” en el uso de estas herramientas. Es decir, un instructivo circunscrito que guíe

la práctica personalizada, pero que de ninguna forma sustituya a los manuales específicos en el uso de software.

El trabajo fue desarrollado por grupo de hasta tres estudiantes. El objetivo de estas ejercitaciones fue introducir las nociones de cartografía y geodesia básicas, que permitan un uso eficiente de esta herramienta informática. El adiestramiento inicial en Software Libre SIG, fue pensado para incitar a los estudiantes, en el uso potencial de estas herramientas en las asignaturas donde se trabaje con problemáticas socio-espaciales. Con ese fin, se presentaron casos, que emplearon SIG Libres, en la realización de un diagnóstico, con el fin de producir una propuesta de intervención urbano-arquitectónica (Figura 7).

El desarrollo de los tres tutoriales, llevó casi tres meses de la cursada (final de agosto, septiembre, octubre a principio de noviembre) y permitió que los estudiantes se empoderen de las potencialidades de las herramientas informáticas presentadas como así también tener un acercamiento sobre conceptos de la geografía aplicados (geoide, Datum, elipsoide de revolución, sistemas de referencia) al desarrollo de cartografía en escalas 1:50000, 1:10000 y 1:5000.

El *Trabajo Final* para la promoción directa de la asignatura, consistió en un Trabajo Individual aplicado al análisis urbanístico de sus propuestas de la Asignatura Diseño V de la Carrera de Arquitectura. (Figura 8). En el desarrollo de los trabajos, se incentivó que los estudiantes pusieran en juego conocimientos, destreza y potencialidades de la herramienta informática aplicada a un problema socio-espacial, el cual fuera

emergente al trabajo de diseño urbano-arquitectónico desarrollado en otra asignatura de grado (Diseño V). Con esta propuesta, se intentó integrar de manera "horizontal" distintas asignaturas de grado (ciclo de orientación y profesional), desarrollando contenidos teóricos y ejercitaciones prácticas que concurrieran sobre un mismo trabajo común a dos asignaturas.

La forma de entrega final, consistió en el desarrollo de un *coloquio informático*, con la producción de cartografía en formato vectorial, bajo la forma de un proyecto que posea las siguientes condiciones:

Una Carpeta contenedora del proyecto en gvSIG con los siguientes desarrollos:

construcción de por lo menos 6 coberturas (puntos, líneas, polígonos);

construcción de por lo menos 4 vistas (datum/ sistemas proyección);

construcción de por lo menos 4 mapas (diseñados/ rotulo/ año/asignatura/ alumno/ Escala, Leyenda, Norte);

exportación de por lo menos 4 mapas en EPS o similar en SL;

construcción de por lo menos 4 imágenes en JPG o similar en SL; y

exportación de por lo menos 4 archivos a KML y apertura en Google Earth).

Completado este proceso, los estudiantes **llevaron** a cabo el coloquio (19 de noviembre y 10 de diciembre) mostrando y explicando su producción al cuerpo docente y compañeros de cursado en una exposición de veinte minutos y un espacio de preguntas. La experiencia final de coloquio, intentó que los estudiantes sinteticen su propuesta, datos e información con el

fin de exponer su proyecto y desarrollen destrezas comunicativas

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La formulación de contenidos y el trabajo en taller, intentaron desarrollar una *práctica docente innovadora*, en dos carreras de grado universitario.

El desarrollo del *taller geoinformático* intentó *ligar conocimientos matemáticos e informáticos con nuevas tecnologías aplicadas en la Geografía* y dejar planteada la inquietud para que los estudiantes, en etapas más avanzadas de su carrera, vuelvan a enfrentarse, como usuarios de estas tecnologías, a un espacio curricular específico que complete las inquietudes formuladas a los estudiantes en esta etapa.

Si bien, los estudiantes de Arquitectura cuentan con dos asignaturas con contenidos de matemáticas en su formación, fue muy difícil articular saberes previos de índole lógico-matemáticos con los propuestos por la asignatura electiva. En general, *los inconvenientes estuvieron suscitados en la visión algo formal del conocimiento matemático, que concibe la resolución de ejercicios numéricos (ecuaciones, geometría, límite y derivada) como desarrollo práctico de los contenidos teóricos.*

Por lo tanto, como *estrategia didáctica*, se intentó hacer especial hincapié en los *fundamentos matemáticos de los SIG*, para luego avanzar con las potencialidades de las herramientas informáticas en estudios ambientales, geográficos o socio-espaciales.

La recuperación del trabajo en equipo para el desarrollo de los tutoriales, *demostró ser gran motivador de las tareas en el taller*; en



el cual los estudiantes lograron producir: mapas bases; seleccionar, visualizar y analizar datos (geográficos, urbanos y ambientales); realizar consultas a la base de datos, creación de mapas temáticos y *layouts* de la cartografía.

En términos pedagógicos, se vieron estimulados los **procesos de auto-aprendizaje y co-aprendizaje**; ya que los distintos grupos compartieron resultados y experiencias, a lo largo de todo el trabajo en taller. Además, se incentivó la **autogestión del proceso**, sobre todo en la posibilidad de mejorar los tutoriales, socializar los hallazgos y romper la clásica división del docente (que todo lo sabe) y el alumno (pasivo) que sigue solo instrucciones.

En general en los cursos se logró abordar, de manera introductoria, la complejidad de una nueva disciplina como *la Geomática*, pero siempre desde un sentido eminente práctico, quizás dejando de lado cuestiones más epistemológicas.

Si bien, los estudiantes poseen familiaridad con el uso de herramientas informáticas, los estudiantes de arquitectura presentaron algunos inconvenientes en las nociones del *datum* y *proyecciones cartográficas*; siendo esta una dificultad que se salvó en el desarrollo del taller.

En el taller geoinformático, se propuso que los estudiantes de grado *interpreten la cartografía con sentido crítico y según las fuentes, produzcan sus propios mapas temáticos y desarrollen bases de datos geográficas, apropiándose de una metodología en la resolución de problemas socio-espaciales.*

El aporte de otros recursos didácticos

como la página WEB y el foro contenido en esta, sirvió de auxilio fuera de la clase entre los estudiantes y los docentes, pero también para generar intercambios entre los estudiantes.

Los recursos digitales fueron valorados positivamente por los estudiantes, en el transcurso de la cursada, se adiestró en algunos usos no previstos, en los contenidos. Esta situación redundará en la siguiente cursada en la reformulación de algunos contenidos y el desarrollo de otras prácticas emergentes

Como balance de la experiencia podemos afirmar que se ha logrado ***posicionar el Software Libre sobre el privativo, ampliar la visión de los futuros arquitectos y urbanistas sobre los contenidos matemáticos e informáticos e incursionar en una práctica de producción de información espacial más rigurosa***, por medio de algunos contenidos geográficos desarrollados durante las prácticas de taller.

CONCLUSIONES

Desde la formulación del proyecto de Asignatura y en la práctica áulica cotidiana, respaldaron nuestra convicción que la utilización de estas herramientas permitió **ampliar el campo de conocimientos** tanto de teoría matemática, principios de geodesia y sus aplicaciones empíricas

Así mismo se intentó **superar la tradicional forma de enseñar una asignatura lógico-exacta con el desarrollo de ejercicios matemáticos, sin acercamiento concreto a la disciplina geográfica y a problemáticas socio-espaciales.**

Creemos que el objetivo fue cumplido y queda en este año **consolidar esa línea**

de trabajo. Con ese fin, se comienza a integrar "*en vertical*" asignaturas de carácter lógico-matemáticas con asignaturas optativas de ciclos superiores de la carrera. Esta situación no es menor, ya que se promovió la discusión entre cátedras, a partir de su posicionamiento pedagógico y prácticas didácticas.

Con el desarrollo de las Asignaturas se pusieron en "*juego*" estrategias didácticas variadas, como la **producción de literatura específica bajo la forma de tutorial**, que si bien no reemplaza a los manuales de los programas informáticos, intentó relacionar de forma directa el uso del software con una práctica concreta. **Las múltiples y variadas experiencias del trabajo de taller, producto de la entusiasta interacción docente-estudiantil, permitieron que se playearan en sentido amplio las explicaciones, produciendo interesantes hallazgos y futuras reformulaciones.**

Los **tutoriales** funcionaron inicialmente como un catálogo de instrucciones para ir convirtiéndose en disparadores del uso potencial de la herramienta y la noción de **interoperabilidad**. Quizás se podría afirmar, que algunos manuales de Software explican el uso de sus herramientas sobre situaciones hipotéticas; por lo tanto, **el esfuerzo en términos didácticos, fue producir un documento que sirva como instructivo sobre una tarea concreta.** Creemos que los objetivos fueron cumplidos con creces, pero también nos posicionan a desarrollar algunas reformulaciones para el presente ciclo lectivo.

La búsqueda de **autoaprendizaje y autonomía**, en términos pedagógicos, se fueron cumpliendo en el desarrollo de la asignatura esto permitió crear conciencia sobre el **potencial del aprendizaje colectivo y cooperativo**, propio de la organización del taller.

En la producción del trabajo final individual **la iniciativa quedo en cada estudiante frente a sus nuevos conocimientos y a la capacidad en la resolución de un problema socio-espacial concurrente con la instancia de propuesta urbano-arquitectónica**, propia de final de carrera. Los trabajos trascendieron el sudeste bonaerense e incorporaron otros espacios urbanos en donde las cátedras de Diseño V plantearon sus ejercitaciones.

Quizás, una enseñanza no menor del paso de los estudiantes por esta propuesta académica fue **concientizar en la utilización de herramientas informáticas libres.** Este posicionamiento ideológico, implica un rol como futuro profesional al decidir que tecnologías utilizar. Por lo cual, **se propició que los estudiantes se involucren con la llamada "soberanía informática"**, cuestión no menor en el sector público que permite el ahorro de costosas licencias en software privativo y un proceso de educación continuo en las habilidades con el Software Libre.

Introducción a los Sistemas de Información Geográfica SIG



URBANISMO 2 "A"
Materia Electiva 2012

INTRODUCCIÓN A LAS TECNOLOGÍAS INFORMÁTICAS LIBRES (TIL's) APLICADAS A LA GESTIÓN URBANA"

Clase N° 1, Lunes 2 de Septiembre, Docente a cargo: Carlos Guardia

Tema: Introducción a los Sistemas de Información Geográfica, Tipos de datos, Características Generales

Figura 1. Contenidos de la primera intervención. *Fuente:* Recursos de Clase Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.



Figura 2. La modelación del mundo real, los SIG y el aporte de la Matemática e Informática.

Fuente: Recursos de Clase Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.



Figura 3. Sobre grafica de Jones, la Geomática como nueva disciplina. *Fuente:* Recursos de Clase Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.

Tutorial N° 1:
Primeros pasos con el gvSIG 1. 11.



Docente a cargo del Módulo: Arq. Carlos GUARDIA carlosguardia@unmdp.edu.ar

Asignatura Electiva Cuatrimestral 2012-2013
"Introducción a las Tecnologías Informáticas Libres (TIL's) aplicadas a la Gestión Urbana" <http://www.unmdp.edu.ar>

Taller de Urbanismo "A". Urbanismo 2. FAUD - UNMDP
<http://www.unmdp.edu.ar>

OpenStreetMap LibreCAD gvSIG

Software Libre para la Educación Informática

Tutorial N° 2:
Trabajando con Tablas. Producción de cartografía temática a partir de datos censales con gvSIG 1. 11.



Docente a cargo del Módulo: Arq. Carlos GUARDIA carlosguardia@unmdp.edu.ar

Asignatura Electiva Cuatrimestral 2012-2013
"Introducción a las Tecnologías Informáticas Libres (TIL's) aplicadas a la Gestión Urbana" <http://www.unmdp.edu.ar>

Taller de Urbanismo "A". Urbanismo 2. FAUD - UNMDP
<http://www.unmdp.edu.ar>

OpenStreetMap LibreCAD gvSIG

Software Libre para la Educación Informática

Tutorial N° 3:
TRABAJANDO LA INTEROPERABILIDAD. PRODUCIENDO MIS PROPIOS DATOS EN gvSIG 1. 11., QUANTUM SIG, PROGRAMAS LIBRES ASOCIADOS. (GOOGLE EARTH, OPENSTREETMAP) Y SERVIDORES REMOTOS



Docente a cargo del Módulo: Arq. Carlos GUARDIA. carnguardia@gmail.com

Asignatura Electiva Cuatrimestral 2012-2013

"Introducción a las Tecnologías Informáticas Libres (TIL's) aplicadas a la Gestión Urbana" <http://www.tils.ecatho.com/>

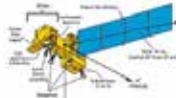
Taller de Urbanismo "A". Urbanismo 2. FAUD – UNMdP. <http://www.tallerdeurbanismo.ecatho.com/>



• Software Libre para la Soberanía Informática •

Tutorial N° 4:

INTRODUCCIÓN A LA TELEDETECCIÓN SATELITAL (ITS) Y AL PROCESAMIENTO DIGITAL DE IMÁGENES (PDI).



MAPANDO DESDE EL ESPACIO...



Docente a cargo del Módulo: Arq. Carlos GUARDIA. carnguardia@gmail.com

Asignatura Electiva Cuatrimestral 2012-2013

"Introducción a las Tecnologías Informáticas Libres (TIL's) aplicadas a la Gestión Urbana" <http://www.tils.ecatho.com/>

Taller de Urbanismo "A". Urbanismo 2. FAUD – UNMdP. <http://www.tallerdeurbanismo.ecatho.com/>



• Software Libre para la Soberanía Informática •

Figura 4. Tutoriales de la Asignatura Electiva en Arquitectura para el desarrollo del Taller Geoinformático. *Fuente:* Recursos de Clase Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.



Figura 5. Pagina WEB de la Asignatura TILS (www.tils.ecatho.com). *Fuente:* Recursos de Clase Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.



Figura 6. Hosting de archivos "pesados". *Fuente:* Recursos de Clase Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.





Figura 7/8. El Taller Geoinfornático en marcha Agosto a noviembre de 2012 y agosto a noviembre de 2013.

Fuente: Archivo personal.



Intervención en Villa Evita. Diagnóstico y Plan de Sector Urbano deficitario. Mar del Plata. Alumnos: Maricel FANTINI - Hugo ESPONDA.

Fuente: Trabajos Alumnos de Materia Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana



ALUMNOS: Hernandez Emiliano - Odriozola Emilia - Otamendi Candela - TILS 2013

Miramar. Provincia de Buenos Aires. Alumnos: HERNÁNDEZ, Emiliano y ODRIOZOLA, Emilia. *Fuente:* Trabajos Alumnos de Materia Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana



Intervención en área Hospital ex Regional. Alumna: Carolina JAIMÓN. Trabajo Diseño V en Provincia de Mendoza. Alumna: Gabriela CALDERÓN. *Fuente:* Trabajos Alumnos de Materia Electiva Introducción a las TIL aplicadas a la gestión urbana.

BIBLIOGRAFÍA

BUCH, T. (1999): *Sistemas Tecnológicos. Contribuciones a una teoría general de la artificialidad.* Editorial Aique. Buenos Aires.

BUZAI, G. y DURAN, D. (1997): *Enseñar e investigar con Sistemas de Información Geográfica.* Editorial Troquel.

BUZAI, G. (2000): *Enseñar La exploración geodigital.* Lugar Editorial. nos Aires.

(1999): *Geografía glob@l.* Lugar Editorial. Buenos Aires.

TOMAS, M (2012): *Fortalecimiento de un modelo didáctico basado en la construcción de mapas socio-ambientales utilizando Sistemas de Información Geográfica aplicado a la escuela secundaria*, en: *Segundas Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina (2^{da} JONIDGA) y Octavas Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas (8° JIECIG).* CIG-FCH-UNCPBA, ISBN 978-950-658-309-5. Tandil, nov.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹<http://www.gnu.org/philosophy/free-sw.es.html>.

TOMA DE TIERRAS EN TANDIL. UNA EXPRESIÓN URBANA POR EL DERECHO A LA CIUDAD

RESUMEN

Gran parte de los reclamos socio-ambientales contemporáneos buscan revertir situaciones de inequidad, derechos no reconocidos y desequilibrios en las relaciones de poder que ponen en evidencia la amenaza del modelo de desarrollo neoliberal con consecuencias ambientales.

En septiembre de 2015 en Tandil se produjo la toma de terrenos en las laderas occidentales de las sierras de la ciudad, en el C° Granito, una zona que otrora albergara actividades mineras e industriales. Como la zona posee categoría fiscal, desde hace años ha sido ocupada por familias de escasos ingresos y más recientemente protagonizó la toma colectiva de terrenos.

La presente comunicación discute esta ocupación como una iniciativa de las clases populares de reclamo al derecho a la ciudad

Guerrero, E. Marcela
Centro de Investigaciones y
Estudios Ambientales
(CINEA), Universidad
Nacional del Centro
emarguerr@gmail.com

y solicitud de cambios en la política urbana así como una expresión socio-ambiental de la dificultad de acceso al suelo urbano y la vivienda por parte de sectores más humildes en la ciudad.

Considerando la contemporaneidad del caso se trabajó con información documental de diferentes medios escritos locales, análisis de contenido para levantar los sentidos en juego. Como recurso descriptivo y explicativo se empleó el sociograma que permite identificar actores, relaciones y tensiones entre quienes participan de un conflicto que deviene de la lucha por acceso a la ciudad.

Palabras clave: ocupación de terrenos; acceso al suelo urbano; conflictos socio-ambientales, territorio.

INTRODUCCIÓN

Se aborda un conflicto socio-ambiental local de ocupación de tierras en la ciudad de Tandil entre 2015 e inicios de 2016 desde la perspectiva del estudio de los procesos de significación vinculados a la reproducción material y social de la vida urbana, entendiendo a lo urbano como proceso dinámico, de permanente reforma, en su complejidad, heterogeneidad y fragmentación social articulada con grados diferenciales de conflicto y de consenso.

Es importante señalar que las expresiones urbanas vinculadas al acceso a la ciudad revelan exigencias diferenciadas: algunas están orientadas por la urgencia (reclamos por vivienda, empleo, servicios); otras, cuestionan la forma en la se "*produce*" la ciudad a través de políticas públicas y planificación del territorio que favorece las desigualdades; e incluso las condiciones de acceso al suelo urbano; la organización social del espacio, la estructura interna y las contradicciones que se presentan dentro de un sistema urbano que es la resultante de un modo de producción históricamente dominante, que se corresponde con relaciones económicas, sociales e ideológicas de producción y reproducción (Cuéllar Obando, 1975: 10-11).

A nivel latinoamericano y desde mediados del siglo XX la forma de ocupación irregular del suelo urbano se transformó en el fenómeno conocido como "*tomas de terreno*". Ocupaciones con diferente grado de organización y en las que en la mayoría de los casos dieron origen a asentamientos irregulares (denominados según el país como villas, callampas, favelas, barriadas, entre otros). Esencialmente consistía en grupos de familias, juntos y

frecuentemente dirigidos por un partido político u organizaciones sociales que tomaban por sorpresa a las autoridades y al propietario en un acto único para construir un asentamiento o población irregular. Las tomas, en comparación con otros asentamientos precarios espontáneos no sólo son una forma de establecer una vivienda, sino también un acto político bajo la lógica de la reivindicación y los derechos de integración social a la ciudad y sus beneficios.

Frente a las recientes crisis económicas y las diferentes situaciones político-institucionales de la región, este fenómeno se ha vuelto a repetir, y es particularmente importante en Argentina (algunos ejemplos en el Gran Buenos Aires como la ocupación del predio del indoamericano en 2010, el barrio Papa Francisco en Lugano en 2015, entre otras recientes tomas).

En ese contexto, el concepto "*derecho a la ciudad*" resulta una categoría de análisis interesante que permite entender que la lucha por el acceso a la tierra y la vivienda no es una lucha por "*un techo más servicios*", sino lucha por la vida y contra las formas de apropiación privada fundamentadas en las necesidades de la realización económica.

En términos generales las luchas por el derecho a la ciudad ocurren cuando éste no existe, surgen como una necesidad, una negación de la fragmentación, e indican nuevas contradicciones entre integración/desintegración/deterioración de los lugares en la ciudad en relación a la economía globalizada; entre transformación/persistencia en el plano local de la vida cotidiana (vividos como carencia, percibidos como extrañamiento) indicando



la funcionalización del espacio-tiempo.

Las respuestas insuficientes del Estado para atender las necesidades de los nuevos pobladores populares tienen como resultado múltiples manifestaciones y protestas, y junto con ello las limitaciones económicas se convierten también en limitaciones para vincularse a la dinámica de la ciudad, y por lo tanto dificultan la obtención de viviendas.

En el caso bajo estudio algunos grupos más o menos organizados y asociaciones sociales y políticas buscan recuperar y re-significar la lucha por el derecho a la ciudad, concepto en el que Lefebvre (1976:85) englobaba una serie de derechos que son indispensables para los habitantes de las ciudades: el derecho a la actividad participante que no es solo el acceso a la propiedad, sino la ciudad como un espacio de encuentro, convivencia y disfrute.

En este sentido, el artículo se orienta a recuperar el sentido político que estas modalidades de urbanización adquieren como instancias de impugnación de una normatividad/normalidad urbana excluyente y recluyente, y también como momentos de creación de nuevas formas de habitar el espacio.

Las "*tomas*" de terrenos en Tandil en 2015 ilustran la importancia que la segregación está cobrando para determinados grupos populares. Y como estos luchan, ya no por el derecho a la "*casa propia*" como en décadas pasadas, sino que por habitar inmersas en las redes y oportunidades que entrega la ciudad.

DESARROLLO

Dificultades de acceso a la vivienda y la protesta social como un proceso regional y latinoamericano por el derecho a la ciudad

El crecimiento de las ciudades latinoamericanas a partir de la década de 1950 ha estado signado por una fuerte limitación a los sectores populares en el acceso a la tierra, la vivienda y los recursos urbanos en general (Fernández, 2008). Según un informe de la oficina de Hábitat de Naciones Unidas (2012) 2, durante los últimos 20 años si bien la proporción de población urbana viviendo en urbanizaciones informales en Latinoamérica disminuyó un 9% (pasando de 33% a 24%), la cantidad absoluta de personas en estas condiciones aumentó de 106 a 111 millones.

Los procesos derivados de la industrialización así como la marginalidad y el crecimiento urbano fragmentado, tienen implícito el rol de ciertos actores urbanos y su papel en la transformación de la ciudad (Cuellar Obando, 2015). La expansión urbana tiene como consecuencia mecanismos de marginación en formas territoriales y funcionales. Estos mecanismos tomaron una forma visible en los sectores urbanos subdesarrollados y dependientes conocidos como callampas, favelas, conventillos y más (Robles, 1983:88).

Robles (1983) mantiene que, aunque los sectores populares se manifiestan de maneras diferentes en los distintos países, las problemáticas de los sectores populares están ligadas con el subdesarrollo urbano. La existencia de las problemáticas de sectores populares, entonces, es un problema de naturaleza estructural que por lo tanto está basado en el desarrollo urbano y sus contradicciones territoriales. Es que existe una tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de

acceso al suelo de manera universal y el hecho que el suelo con que se satisface ese derecho sea privado, y por consiguiente inaccesible a menos que se pague por él un precio. Actualmente esa tensión se resuelve, en la mayoría de los países, en perjuicio de los más débiles, que no son los que tienen la tierra sino quienes la necesitan.

Muchas veces la única forma en que personas pobres puedan acceder a una parcela para vivir en condiciones adecuadas es reclamando el derecho y exigiendo al Estado que resuelva con medidas políticas y marcos legales el tema suelo; con bancos de tierra, peleando para que tierras públicas no sean vendidas al mejor postor, sino que tengan una finalidad social, etc. El precio de la tierra urbana define el lugar donde se reside, por el acceso impuesto por la renta -definida en el mundo del trabajo. En esta dimensión, en el plano de lo vivido, el espacio y el tiempo se presentan entrecortados, en fragmentos, por actividades divididas y circunscritas, y el habitar en su sentido de acto social va desapareciendo en la medida en que la vivienda se reduce al abrigo o a la fuga.

Las crisis económicas han dado lugar a que nuevos actores populares reclamen por sus derechos a vivir la ciudad y se expresan a través de múltiples manifestaciones y protestas. Entre estas contradicciones, se desarrollan los nuevos movimientos sociales, los cuales se caracterizan por poseer una base social definida, una organización, una continuidad y una fuerza para transformar las estructuras (Castells, 2012:218). Sin embargo, se pueden presentar organizaciones o asociaciones vinculadas más a dinámicas específicas

en locaciones específicas, que pueden ser nombradas como movimientos barriales, encargados de fortalecer el tejido social barrial, en busca de tener autonomía del Estado y los partidos políticos, con la autogestión, e impulsar proyectos para el beneficio del barrio mismo.

Este proceso urbano recoge la concurrencia de distintas lógicas y formas de producción de la espacialidad urbana, así como la acción concertada o contradictoria de estrategias e intereses de diferentes actores o agentes urbanos; no obstante, es la dinámica de los grupos e instituciones dominantes que gobiernan la sociedad la que refleja más arraigadamente los procesos de construcción del espacio urbano, informando respecto de las fuerzas del mercado y produciendo fácilmente consecuencias que nadie en particular quiere (Harvey, 1977). En consecuencia, la vivienda y el espacio construido aparecen como mercancías (valores de cambio) y la gestión de la ciudad responde principalmente a una lógica económico-mercantil (Vainer, 2004). Sin embargo, es importante tomar en consideración otras formas de producción del espacio y las dinámicas urbanas que emergen en tensión con las lógicas dominantes de "*hacer ciudad*".

El caso: tomas en Villa Cordobita, Tandil, Argentina, procesos y protagonistas

Como se ha señalado la ciudad constituye no sólo un fenómeno físico, un modo de ocupar el espacio y de expresarlo, sino que es el resultado heterogéneo y discontinuo, que da cuenta de lugares dentro del tejido, donde ocurren distintos y variados intercambios socio-culturales con grupos de actores diversos que actúan y que se



apropian de los mismos de acuerdo con su racionalidad y grupo de pertenencia (Incatasciato, *et al.*, 2005).

La ciudad de Tandil es una ciudad de tamaño intermedio dentro de la jerarquía urbana argentina (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990). La ciudad expresa esas discontinuidades y heterogeneidad socioterritorial común a otras ciudades de la región. Sin embargo, debido a una estructura económica diversificada y un PBI per cápita relativamente alto a lo largo del tiempo, no se registran antecedentes de ocupaciones irregulares o presencia de asentamientos precarios surgidos de tomas más o menos organizadas de terrenos dando origen a villas.

Existen no obstante, algunos barrios populares con casas humildes con diferente grado de consolidación que no alcanzan a expresarse como asentamientos irregulares propiamente dichos (no se trata de terrenos tomados en forma ilegal, en la mayoría de los casos presentan algunos servicios básicos y condiciones de urbanidad, como el trazado de calles, alumbrado público, o la recolección de residuos).

Hacia finales del 2015 partir de cambios políticos y una crisis económica reciente, la segregación social y la heterogeneidad en el acceso a la ciudad se expresó a partir de procesos más propios del siglo pasado y de urbanizaciones más grandes, la ocupación irregular de terrenos fiscales o con derechos de propiedad poco claros.

Las tierras en cuestión, pertenecían a Tandilia S.R.L., una metalúrgica que quebró en 1960 cuyos lotes poseen titularidad acéfala y vacante. Por eso hay una causa judicial abierta sobre la legalidad de los documentos presentados para solicitar el

desalojo.

Un representante de la Agrupación Clasista Lucha y Trabajo, que lideró la toma confirmó que se estaban vendiendo los terrenos con títulos falsos para hacer barrios privados. ***“Se ejecutó el desalojo. Pero ahora muchas familias se están reorganizando para luchar”.***

Algunos representantes de las 130 familias que ocuparon parcelas de tierra en la zona de Villa Cordobita dieron su punto de vista: *“la necesidad de tener un terrenos... una vivienda... que vemos imposible... tenemos trabajo estable, pero no llegamos nunca a esos valores... la esperanza se pierde totalmente... no cometemos delito... todo el mundo tiene derecho a tener suelo, una vivienda digna...”* *“se trata de sobrevivir es una carga muy pesada”...* *estamos asentándonos en lotes que están abandonados desde el año 60... esperamos se aplique la ley de suelos... no queremos que nos regalen nada, podríamos pagar”.* (Eleco digital, 12-sep-2015, video)

Por otra parte, y desde el poder legislativo local se llevó a cabo una sesión extraordinaria para tratar el tema y realizar una acción conjunta en relación a la toma de terrenos. La decisión unánime del Concejo Deliberante fue desalojar el predio solicitando al fiscal de la causa que se impida el ingreso de materiales por parte de quienes tomaron los terrenos y se lleve un registro de esas personas. También se solicitó en la oportunidad vigilancia las 24 horas con presencia policial en el lugar y en último término, que el secretario de Protección Ciudadana se comunique inmediatamente con el fiscal y le transmita esas medidas.

Los vecinos contiguos al lote tomado

solicitaron al Municipio la toma de medidas: *" hoy les tocó a ellos, pero le puede pasar a cualquier ciudadano porque es una problemática de Tandil en su conjunto"* plantearon a los ediles que más allá de las diferencias políticas, *"terminen las peleas entre ustedes"* y que den soluciones para frenar futuras tomas en otros sectores de la ciudad.

Tras la ocupación impulsiva de esas tierras, muchas personas que aseguran ser propietarias de esos espacios, comenzaron a radicar denuncias en las diferentes comisarías de la ciudad, en tanto que se envió al lugar, un escaso número de policías para tratar de controlar la situación. Se expresaron en contra de las ocupaciones de terrenos a través de un comunicado:



Figura 1. Fotos de la toma en Villa Cordobita, septiembre 2015. Fuente: El Eco Digital.



"estamos frente a un delito planificado detalladamente. Van por otros sectores de la ciudad: Uncas y el barrio Golf. El día viernes se materializó lo que el día jueves los vecinos del Cerro Granito manifestamos en los medios. Un grupo de más de 100 personas que organizadamente, con una planificación detallada, y en forma violenta cortaron alambres y se instalaron con palos, chapas, maderas y carpas.

¿Quién respalda ideológicamente y económicamente a este grupo de personas? Nos encontramos frente a un delito de acción continua. Entra gente constantemente a usurpar. Llevamos más de 30 horas con esta metodología que claramente vulnera los derechos de las familias que vivimos en el predio, se nos vulnera el derecho a la propiedad, derecho económico, derecho ambiental.

Somos dos fuerzas. Por un lado, las familias que vivimos en el predio, y por otro, la otra gente que violentamente usurpan y toman posesión ilegal de tierras. La gran diferencia radica en la titularidad de los inmuebles. Los vecinos del Cerro Granito realizamos la denuncia en fiscalía y en la comisaría correspondiente adjuntando nuestras escrituras. Y expresaron ¡Vamos! Despiértense los dormidos y anestesiados, luchemos juntos por nuestra ciudad"... *"Queremos acciones concretas escritas firmadas por todos los bloques. Esto es un problema de Tandil muchachos, actuemos rápido y en grupo, por favor, porque hoy nos toca a nosotros, pero le puede pasar a cualquiera", manifestó*".

"Nos sentimos afectados en todos los sentidos e hicimos el pedido al fiscal con el apoyo del Concejo, porque debemos estar a disposición de la ley pero todos

por igual", y agregó: "cómo puede ser que un martes se presente una denuncia contra una persona y el viernes se hace una toma"... "Hay movimiento, entrada de materiales, ingreso constante de gente y, mientras esperamos el dictamen, hicimos un pedido para que se frene ese ingreso de materiales para que todo circule como tiene que circular". (El eco Digital,13-sep-2015)

Un concejal del PRO dijo en relación a la toma de terrenos en Villa Cordobita. *"Es una situación muy difícil, muy tensa. Es genuino el reclamo, pero no es la forma ni estamos de acuerdo", puntualizó. "La demanda por vivienda es muy superior a la oferta de vivienda. Hay mucha más gente que necesita, que casas para ofrecer. Y por eso se produce ésta situación... "Hasta que no estaba Procrear" no había un tipo de soluciones sobre el tema. La verdad es que la situación de la falta de viviendas en Tandil es compleja"... "supongo que es la situación que todos no queremos ver la presencia de Gendarmería acá. Esperamos que la Justicia rápidamente pueda trabajar" (El eco, 14-sep-2015).*

Desde el Frente para la Victoria otro concejal señaló; *"No es esta la forma de hacerse con un terreno en la ciudad, no es una forma honesta", y subrayó: "Es un acto que no se puede acompañar de ningún modo". "Si intervienen fuerzas federales tiene que pedirlo la Justicia. Un conflicto no se soluciona con represión, sino con diálogo".*

Por su parte elintendente **habló del conflicto** en medios nacionales: *"Es muy difícil que las tierras no tengan dueños reales"... "Estamos esperando que la Justicia resuelva la situación"... "nosotros*

creemos que todos los ocupantes son de la ciudad y subrayó que su preocupación "por situación de las personas que están detrás de la toma" ... "Esto es totalmente repudiado por el Ejecutivo y el Concejo Deliberante". (El eco, 14-sep-2015).

Desde la provincia de Buenos Aires un diputado oriundo de Tandil expresó "desde hace años que la ciudad tiene atisbos de "con-urbanización" ... La toma de tierras es una oportunidad para que todos los actores nos mostremos unidos. Cumpliendo y haciendo cumplir el rigor de la ley. Sin sobreactuaciones.

En referencia a quienes protagonizan la toma dijo: " todos sabemos que la cuña de Altamirano y su toma organizada, se introdujo en donde reina la desidia, la corrupción y la ventaja de la que se aprovecharon, hasta ahora, los poderosos. Vivillos que con data fehaciente originada en oficinas públicas, usaron la usucapión como instrumento de invasión. Data que ahora, los mismos corruptos le suministraron a los usurpadores que bajo el inocente reclamo de tierras para todos (seguramente legítimo), intimidan y amenazan a los que lucharon por años para conseguir su terreno.

Está claro que acá no hay una toma espontánea si no un plan cuidadosamente elaborado con pasos legales cuidadosos. Sirvió para desenmascarar, también, a los que creen que existe una "toma" legal, abusando de la ley y otra "ilegal" que alienta la "Corriente". Las dos son producto, como dije, de la corrupción.

El fiscal y la jueza intervinientes son garantía de imparcialidad. Falta asegurarse que "la política" también la garantice. Desde el Frente Renovador queremos ser

claros y contundentes. Desalojo ya para los usurpadores y política de "suelo urbano" transparente, sin hijos ni entrenados. Para que el Tandil soñando no se convierta en una pesadilla.

Por su parte la dirigente que lidera la toma Altamirano expresaba: "Intentan transformarme en una presa política" consultada sobre el hecho expresó: " estamos acá pacíficamente, avanzando con la construcción de viviendas precarias, pero teniendo en cuenta la medida del fiscal de no innovar, así que no se han ingresado materiales. Estamos a disposición de la Justicia, como lo hemos planteado desde el principio, esperando que Mario Cerviño, que es el particular, porque éste es un conflicto entre particulares según lo han definido, haga la denuncia correspondiente. En base a esa denuncia podrá actuar la Justicia "...Esta tierra es acéfala y está vacante. Puedo demostrar de donde saqué los datos...El negocio inmobiliario es muy grande, tienen a la figura de un médico al frente, pero acá gobiernan inmobiliarias, abogados y escribanos corruptos que tiene adentro. Además hay un gran acuerdo inmobiliario. El problema es político, por la desidia del Estado, la corrupción, la acción y omisión, y quieren utilizar a la Justicia en ese marco... Si la Justicia considera que estoy cometiendo un delito, estoy dispuesta a ir presa en esas condiciones, pero se sabe que en ese marco también quiero que la Justicia investigue a los que estamos denunciando. Cerviño en 2004 pudo comprar algo de una empresa que desapareció en el año 1960. Cómo el Gobierno y sus funcionarios pudieron dejar que todo esto sucediera. Quiero que la Justicia lo investigue. Si yo soy culpable,

¿por qué están tan nerviosos? Cerviño no hace la denuncia y el Intendente me denunciará a mí...

En relación al rumor sobre nuevas tomas en la ciudad en la zona de Uncas y el barrio Golf señaló que "el déficit habitacional es de 10 mil viviendas y hay una gran necesidad. Frente a esa urgencia y al observar cómo abogados y escribanos avanzan sobre la tierra acefala, porque tienen el conocimiento, nosotros estamos utilizando es huequito legal que nos dejan que es la acefalia y la vacancia. Si el Estado no la reclama, cualquier ciudadano puede empezar a ejercer posesión". (Eleco, 16-sep-2015)

El supuesto dueño de los terrenos afirmó "yo he vendido algunos de estos lotes, no todos" y recordó que contó que "nosotros le compramos a una familia de apellido Moreno, en el año 97. Ellos eran apoderados de la firma que tenía estos lotes y los tenían desde la década del 60". Respecto de la toma que se está produciendo, con alambrado de lotes y colocación de carpas, se esperanzó en que "la justicia lo resuelva". (ABC hoy, 1-sep-2015)

Desde la Asamblea Ciudadana, una ONG ambientalista local que logro declarar paisaje protegido en 2010 los faldeos serranos y erradicar la actividad minera a nivel local reclama "la investigación de las irregularidades, con delimitación de responsabilidades privadas y públicas, pero además rechazan "todo loteo o instalación de viviendas y hoteles en las sierras, tanto las actuales como las anteriores" y exigen "medidas concretas que garanticen 'Ni una casa más en las Sierras' y la urgente creación de un banco de tierras que

facilite el acceso de todos los ciudadanos a lotes en los lugares adecuados". Los asambleístas, denuncian que la situación de Villa Cordobita es "una toma más" en referencia a "la división irregular, venta y construcción...con la anuencia del gobierno municipal, sino con su promoción como lo dejó al descubierto el escándalo del convenio urbanístico en Don Bosco, que puede ser loteado y sin embargo ya hay una casa construida". "La construcciones previas a esta toma son también una 'toma de tierras masiva y organizada' que responde a una gestión que sistemáticamente ha permitido la toma de terrenos con situación dominial irregular -y por lo tanto en custodia del estado- en las sierras a través de la ausencia de control, y la regularización posterior con multas, como las construcciones en Villa del Lago, así como el cambio de uso de suelo -de rural o complementario a urbanizable- de los terrenos de dominio privado con excepciones y convenios, como el Hotel en La Elena".

Y denuncian que en el propio lugar donde hoy se realiza la toma, de una manera poco clara, se pasó de terrenos usados con fines rurales por algunos pobladores, a la usucapión de diez hectáreas, loteo y construcción de un country. ¿Qué hizo el gobierno ante esto?". (Nueva Era, 29-feb-2016)

Desde el Movimiento Patria Grande de Tandil, "el conflicto por tierras desatado en Villa Cordobita no es más que la crónica de un desenlace anunciado: ahora la dirigencia política local quiere que todo quede en la superficie, hablar sólo del 'suceso' en sí mismo, tapando los problemas que existen de fondo tanto

en torno al suelo urbano, así como a las estafas inmobiliarias que se venían dando con esas tierras. La ciudadanía tiene que estar atenta y no dejarse engañar por fuegos de artificios"... "gran cantidad de tierra urbana está en situación de vacancia debido a la desaparición hace décadas de la empresa Tandilia S.R.L. Esto genera lo que se llama un 'vacío urbano'. La inacción del gobierno municipal, que debería haberse apropiado de esas tierras y no lo hizo, ya que cuenta con los instrumentos legales para hacerlo, generó un espacio urbano apto para cualquier desenlace".

"En este marco, ante la falta de suelo urbano y el déficit habitacional por un lado, y ante la especulación y el negocio inmobiliario creciente por otro, la situación de esas tierras se fue resolviendo a través de ocupaciones de familias sin techo, o a través de grandes negocios fraudulentos en la que no faltaron estafadores sueltos, fiscales, jueces, inmobiliarias, contadores, tráfico de influencias políticas, barrios privados truchos, etc. Parte de las tierras de las que hoy se habla ya estaban 'tomadas' pero para hacer estafas.

Y acusan " el principal responsable es el Gobierno Municipal que siempre supo de esas tierras vacantes, de los negocios fraudulentos, de las necesidades habitacionales de la ciudad, y no actuó rápidamente apropiándose de esas tierras para incorporarlas a un Banco de Tierras Municipal que nunca creó". "Por otro lado nos preocupa la judicialización de la protesta, a partir de los dichos del intendente Lunghi, denunciando por delitos contra el orden público' a los referentes del conflicto: el municipio tiene las herramientas y debe abordarlo en

términos políticos", aseguran. (Nueva Era, 29-feb-2016)

Por su parte las máximas referentes de la ONG Mujeres sin Techo que desde hace años fueron las precursoras en la lucha por la vivienda. En parte contaron la metodología del accionar de su agrupación y fue crítica con la toma de terrenos dijo: " *La forma de organización no es vamos a tomar un lugar, eso es generarle más conflicto a las personas, en el medio de una campaña política esto ha servido (toma terrenos Villa Cordobita) para embarullar, los actores políticos lo están utilizando de una manera u otra. Nosotros entendemos que se desvirtúa totalmente el objeto de la Ley de Hábitat que tiene un espíritu de solucionar no de facilitar ocupaciones".*

Representación de la toma y los actores frente al conflicto

La técnica del sociograma comúnmente es empleada para el análisis de redes, por ejemplo de parentesco de amistad y compañerismo en un aula, entre otros. No obstante, puede ser una síntesis potente respecto a actores, relaciones e intensidad de las relaciones en el caso de conflictos que se desea describir y caracterizar. En este caso simplificamos la realidad asociada al reclamo de tierras en términos de actores, interacciones, signos de esas relaciones e intensidad de tensión/acuerdo entre los protagonistas.

Como utilidad permite conocer la " *red*", poder intervenir como investigador o tomador de decisión frente al conflicto, para determinar la muestra en el empleo de técnicas de diagnóstico, favorecer procesos de negociación en la resolución del conflicto.



Permite analizar la fuerza de las relaciones, identificar alianzas o conformación de grupos de poder con intereses comunes, favorece la búsqueda de caminos o canales de comunicación y diálogo entre grupos enfrentados, e identificar los contenidos de esas relaciones, ya que no hay relaciones sociales sin contenidos (intereses), así como también identificar centralidad de los actores/grupos.

La Figura 2 simplifica el caso de Villa Cordobita en términos de un sociograma que reúne a los actores intervinientes en el conflicto, sus redes y asociaciones, indica las tensiones y los conflictos así como las centralidades cuali y cuantitativa de las relaciones entre los diferentes protagonistas. Agrupa aquellos actores con intereses similares (el acceso a la tierra, la ordenación de la urbanización y reducción

del conflicto, los intereses contrapuestos sobre un mismo territorio, etc.).

CONCLUSIONES

El estudio de caso aún es una aproximación preliminar al conflicto en función de la novedad y escasa información disponible. Se recurrió al uso de técnicas de investigación en ciencias sociales, como la observación documental y el análisis de contenido. Se recurrió al sociograma como un instrumento de diagnóstico poderoso para la identificación de actores, relaciones, tensiones e intereses.

Como resultado del análisis del caso bajo estudio, es posible señalar que las acciones de toma de tierras de finales de 2015 responden al concepto de reclamo de derecho a la ciudad, una expresión territorial de las desigualdades en el acceso a las tierras y a otros beneficios

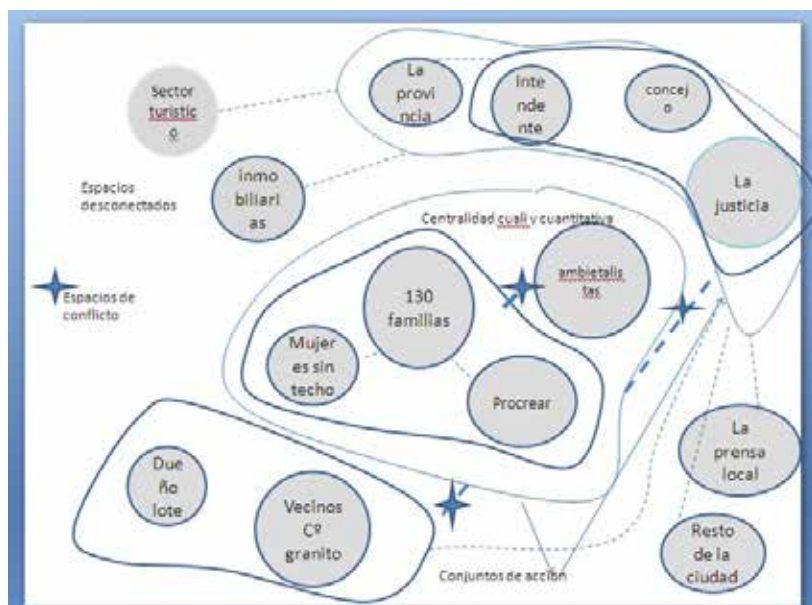


Figura 2. Sociograma de la ocupación de tierras en Tandil. Fuente: elaboración propia.

que derivan de la vida urbana, derecho a expresarse socialmente y peticionar y a habitar la ciudad.

Esta situación pone en evidencia la necesidad de suelo urbano disponible para la urbanización y condiciones de accesibilidad para los grupos más vulnerables.

Que la ciudad está adquiriendo características de conurbación y que existe una lucha desigual por la tierra a nivel local que reúne una serie de actores con diferente peso, que pugnan por apropiarse de la renta de negocios inmobiliarios y turísticos.

Que existe una debilidad institucional para dar respuesta a estos reclamos, y que las soluciones tomadas (desalojo) no resuelven el problema de fondo, sino que lo desplazan en el tiempo.

Que entre los múltiples actores que forman parte del conflicto por un lado están los propios co-vecinos enfrentados por habitar una misma ciudad y por otro, grupos interesados por la conservación del paisaje y el ambiente que denuncian los intereses inmobiliarios y especulativos y reclaman la incompatibilidad entre el desarrollo urbano y la conservación del ambiente.

La simplificación del conflicto en términos de sociograma colabora en la descripción de la lucha, aunque débil porque es estático, resulta un instrumento interesante de emplear en la etapa diagnóstica de un conflicto para identificar tensiones así como favorecer la búsqueda de soluciones identificando centralidades, referentes y tensiones que hay que resolver, entre otras características ya descritas.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, M. (2012): *Redes de indignación y esperanza*. Madrid, Alianza.

CUÉLLAR OBANDO, C.R. (2015): *Movimientos barriales: reivindicación del derecho a la ciudad*. *Panorama*, 9 (16), 66-76.

EL ECO DIGITAL (2015): *Así tomaban terrenos en Villa Cordobita*. 12-sep, video.

(2015) *En sesión extraordinaria, el Concejo repudió la toma de los terrenos en Villa Cordobita*. 12/09/2015.

(2015): *Comunicado de vecinos de Cerro El Granito: "¡Van por más!"*. 13-sep.

(2015): *Lunghi habló por primera vez de la toma de terrenos en Villa Cordobita para un medio nacional*. 14-sep.

(2015): *"La situación de la falta de viviendas en Tandil es compleja"*. 14-sep.

(2015): *Toma de tierras en Tandil*, por Mauricio D'Alessandro. 16-sep.

(2015): *"Intentan transformarme en una presa política"*, sentenció Altamirano. 16-sep.

FERNANDES, E. (2008): "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina", en: *Revista Eure*, XXXIV(102), 25-38.

HARVEY, D. (1977): *Urbanismo y desigualdad social*. (Vol. 330), Madrid: Siglo XXI.

INCATASCIATO, A.A.B.; GIRELLI, A.M.I.; MARICONDE, A.M.M.; POLO, A.M.R.; ALLENDE, F. y COFICO, B. (2005): *La geometría el tejido y las prácticas*

sociales, en: VII jornadas imaginarios urbanos que se realizarán los días 21, 22 y 23 de abril. Arquitectura y del Urbanismo FADU-UBA.

LA VOZ DE TANDIL(2015): *Unas ciento treinta familias tomaron masivamente terrenos en Villa Cordobita.* 1-sep.

LEFEBVRE H. (1972): *Espacio y política. El derecho a la ciudad II.* Barcelona, Península (1976).

NUEVA ERA (2016): *Conflicto por tierras. Justicia impide el ingreso de más vecinos a la zona de la toma* 29-feb.

ROBLES RIVAS, D. (1983): "La Marginalidad Urbana", relator **SEGRE, R.** (Ed. 5): *América Latina y su arquitectura* (87-104). Paris, Siglo XXI Editores.

SABATINI, F. & BRAIN, I. (2008): "La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves", en *Revista EURE*, Santiago, 34(103), 5-26.

VAINER, C. (2004): "Pátria, empresa e mercaderia. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano", en: *Mundo Urbano*, 14. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar>.

VAPÑARSKY, C. y N. GOROJOVSKY (1990): *El crecimiento urbano en la Argentina.* 1ª ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 159.

NOTAS BILIOGRÁFICAS

¹Programa crédito argentino para la vivienda única familiar (PROCREAR). Este programa financia la compra de lote y la vivienda, la vivienda para quienes tienen lote o las refacciones/ampliaciones de viviendas únicas para sectores de ingresos medios y bajos a través de créditos a largo plazo y bajas tasas en pesos, financiados a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

HERRAMIENTAS LEGALES PARA FORJAR EL DERECHO A LA CIUDAD: ESCRITURACIÓN SOCIAL-LEYES

RESUMEN

Las políticas de regularización de la situación dominial de ocupantes ilegales, influyen directamente sobre la seguridad de la tenencia.

Este artículo -que se enmarca dentro de un proyecto general de Herramientas Legales para forjar el Derecho a la Ciudad- tiene por objeto específico demostrar los beneficios positivos que las políticas de regulación poseen sobre la construcción de una '*vivienda adecuada*' como promotor de otros derechos básicos y su influencia positiva en el desarrollo de los asentamientos precarios. Lo fundamental es los beneficios que brinda a una persona/familia el ser '*Titular Registral del Dominio*'.

Martínez Irazoqui, Lucía
CIC - Universidad Nacional de
Mar del Plata
martinez.lucia@hotmail.com

Intentaremos demostrar el agotamiento y falta de realidad que poseían las Herramientas Legales que existían hasta el momento para dar solución al problema habitacional.

Por último, el presente trabajo se centra y resalta la importancia de la sanción de la Ley n° 24374 como medio y garantía para solucionar el problema de todas aquellas familias que con buena fe ocupaban un terreno y no podían acceder al Título de Propiedad.

Palabras clave: Regulación Dominial/ Tenencia segura; normativa legal; Ley n° 24374; derecho a vivienda; informalidad.



INTRODUCCIÓN:

La presente ponencia presenta las primeras aproximaciones de una línea de investigación -parte integrante de un proyecto general- cuyo objetivo es indagar sobre las Herramientas Legales con que cuenta la Ciudadanía para exigir al Estado que cumpla con su obligación de hacer efectivo el *Derecho a la Ciudad*.

En ese sentido, analizaremos la importancia y fundamentación de la *Regulación* en la *Situación de la Tenencia*, para adjetivar a una vivienda como '*digna*' dentro del marco general del *Derecho a la Ciudad*. Para luego describir su *encuadre regulatorio legal nacional e internacional*. Una vez hecho esto, indagaremos las *diferentes alternativas* con que se encuentra la población a la hora de legalizar su situación irregular.

Finalmente nos abocaremos por completo al tema que nos preocupa, analizando la *ley n° 24374/94*, donde expondremos el camino a transitar para obtener la *Escritura de Consolidación de Dominio*; y con ello los efectos positivos del otorgamiento de títulos de propiedad acreditando su impacto en la constitución de viviendas '*dignas*'.

ESTADO DE LA CUESTIÓN:

"... más de un 30% de la superficie del país está afectada por la falta de títulos que aseguren a los poseedores el goce de sus derechos de propiedad." Segundo Congreso Nacional de Derecho Registral (2015), Conclusiones.

Por un lado, nuestro régimen jurídico determina Derechos Reales taxativos y predeterminados, mientras que por otro, nuestra realidad socioeconómica, regida

por la marginalidad y la exclusión, nos presenta situaciones jurídicas paralelas e informales. Entonces, como dos caras de la misma moneda, convivimos y reproducimos dueños que no son titulares registrales, regímenes de comunidad que no son condominio ni copropietarios. Transmisiones de derechos que ignoran el paso por una escribanía, traspasos sucesorios sin declaratorias de herederos o sucesiones no realizadas, o empresas disueltas o en concurso como titulares; hasta incluso juicios de divorcio que dificultan la escrituración. Con ocupaciones organizadas, con tomas individuales; con poseedores con más de 20 años que se creen con '*buena fe*' propietarios, y con titulares que con '*no tanta buena fe*' también lo creen, aunque no ocupan ni ocuparon la tierra por décadas; con personas desinformadas y engañadas que compran lotes en cuotas a quienes no son sus dueños y con *inescrupulosos* que lotean manzanas fiscales a personas con necesidad, aprovechándose de ellas³.

En materia habitacional, el ordenamiento argentino, asimila -tanto en el plano material como simbólico- los conceptos de '*posesión*' y '*propiedad*', cuando en verdad distan de ser siquiera parecidos. Ello implica una Confusión entre el *valor de uso* y *valor de cambio* del acceso a la tierra (Canestraro, 2004). El terreno es usado y gozado por las familias sin mayores inconvenientes, pero en tanto no se es *propietario* de la misma, ni se tiene los papeles no puede ser pasible de ser considerada (la tierra) una mercancía, para circular el mercado inmobiliario. El resultado es una porción de la población que encuentra vedados sus derechos y se

ve *condena de per se* a formar parte de la economía en 'negro' del país, y a convivir en el mercado informal.

"Es el caso del Barrio Autódromo, en el que un loteador compró a un terrateniente tierra rural inexplorada, de baja calidad e inundable a muy bajo precio; y que, posteriormente vendió "fraccionada" aunque no vendió sino que participó como condóminos a sus compradores; quienes quedaron imposibilitados de ser propietarios del terreno" Dado que, al no existir tal figura, legalmente la propiedad siguió perteneciendo al loteador (Belloc y Núñez; 1998)." Canestraro (2004); Nota Marginal nº 34.

Importancia de Regularizar la situación irregular de Tenencia:

"Sin una dirección fija es casi imposible tener un empleo en el sector formal, recibir beneficios, participar en los procesos políticos que podrían hacer una diferencia en las asignaciones locales de fondos para el mejoramiento de asentamientos" (ONU-HÁBITAT, 2003a, 105).

"Una vivienda inadecuada puede tener repercusiones en el derecho a la salud" (ONU-HÁBITAT, 2009, 9).

La importancia fundamental de regularizar las situaciones de Tenencia, radica en que la falta de formalidad, o la vida en la irregularidad niega derechos y reduce posibilidades. No solo ello, sino que la informalidad marginaliza y excluye a las personas de los beneficios que brinda la Ciudad. Solo por nombrar algunos de sus beneficios:

a. *Brinda Seguridad en la tenencia:* otorga al titular registral derechos, por ej.: usar y disfrutar de la tierra; impedir

que otras la utilicen; obtener ingresos; protección frente expropiación ilegal; transmitir (vender, ceder, suceder); disponer (como garantía). El derecho se convierte en indiscutido y no existe incertidumbre sobre su posición;

b. *Previsibilidad, Planificación y Seguridad:* contra cualquier restricción al derecho, ya sea por parte del Estado o por agentes privados, implica la inviolabilidad del domicilio;

c. *Incentiva la inversión en mejoras* en la vivienda repercutiendo sobre el resto de las condiciones de vida; los frutos de su inversión serán gozados por la misma familia. El sentimiento de arraigo implica un mayor cuidado y mejoramiento de la propiedad. El BID, estipula que promueve la inversión y aumenta el precio de la vivienda en un 37%;

d. *Permite el Suministro de servicios básicos* la situación regular de tenencia (contrato de locación, cesión de derechos, escritura pública, entre otros) es una condición *sine qua non* para la disponibilidad de los servicios básicos en asentamientos precarios; y

f. *Facilita el acceso al crédito:* permite tener una garantía hipotecaria que brinde el acceso al crédito formal. El nuevo capital puede ser utilizado para invertir en mejoras dentro del mismo hogar, como para el desarrollo económico o laboral de esa familia. Sin embargo la doctrina actual postula que esta teoría ha quedado desvirtuada, ya que los bancos requieren la propiedad registral como también cierto perfil del deudor⁴.



Todo ello introduce a los beneficiarios en un ciclo de mejoras, consolidando la familia, y fortaleciendo la integración dentro de la Ciudad. Se beneficia el trabajo formal y la educación, dando un nuevo marco de legalidad; todo lo cual incide en forma directa en el desarrollo humano y la generación de una sociedad más justa e inclusiva.

"Las familias que tienen un título de propiedad generan mayor riqueza que aquellas que no lo poseen. Divide las aguas en nutrición, escolaridad, embarazos adolescentes (...)"
Clarín: "El valor oculto de la propiedad".⁵

"Las políticas que vuelven propietarios a los ocupantes son una herramienta importante para la reducción de la pobreza y podrían resolver el déficit habitacional en la Argentina".
La Nación: "Otorgar títulos de propiedad es el camino más inclusivo y más justo".⁶

"La obtención del título de propiedad es sólo una precondition para que los pobres tengan la oportunidad de planificar y poner en práctica ellos mismos acciones que permiten mejorar las condiciones de vida y las oportunidades presentes y futuras suyas como de sus hijos (...)"
Página 12: "Títulos no es asistencialismo"

Por último, resta signar un caso en el que trabajaron Ernesto Schargrodsky y Sebastián Galiani, quienes a partir de un estudio de campo, demostraron las diferencias en la calidad de vida que genera la titularización de la tierra⁸.

Los resultados de este estudio muestran un aumento en el nivel de apariencia de la vivienda que se eleva en casi un 40% en el grupo con título de propiedad. Un 37% del

total de mejoras domésticas fue asociado con la titularización de la tierra; también tiene un impacto favorable en el tamaño y la estructura de los hogares. Esto, a su vez, les permite depender menos de sus familiares extendidos y de sus hijos para subsistir en la vejez (...) ha promovido una planificación familiar que prioriza el bienestar futuro de los hijos, dándoles la posibilidad de romper el círculo de la pobreza (...) se registra claramente mejor salud infantil, menos embarazos adolescentes. Se encuentra familias menos numerosas que en casas sin títulos. Hay diferencias muy marcadas en la educación, el estudio observó dos aspectos: el logro escolar (abandono, repetición de grado y edades de inicio) y el ausentismo; en general, los niños en casas tituladas disfrutaban de 0.4 años más de educación. Asimismo, por el periodo de cinco días, pierden 0.4 días menos de escuela. Sin embargo, encontraron poca diferencia en lo que se refiere al desempeño en los mercados bursátil y laboral, el acceso a tarjetas de crédito, cuentas bancarias, y crédito formal.

Relación con el Derecho a la Ciudad:

Surgen claras las ventajas que se adjudican a otorgar títulos de propiedad a las familias; lo cual contribuye a la realización del derecho a la 'vivienda adecuada' que actúa como promotor de todo el resto de derechos. En la misma línea, consideramos fundamental brindar *seguridad en la tenencia*, para generar integración en las ciudades. Implica un tema clave en el acceso e inclusión de estas familias, y se constituye como un derecho fundamental, dentro de los beneficios que nos brinda la ciudad.

Entonces la *seguridad en la tenencia*, brinda impactos positivos en materia de derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos y de ingresos fiscales, repercute en el acceso a una vivienda digna y ello se refleja en el posterior disfrute del Derecho a la Ciudad y la resultante constitución de un domicilio legalmente reconocido.

Regulación Legal:

"Las políticas públicas que legitiman a un gobierno democrático son aquellas que tienen como prioridad la reducción de las desigualdades sociales, la autonomía y la calidad de vida de las personas y la preservación y mejora del territorio en todas sus dimensiones y recursos. El mundo metropolitano es ahora suburbano, debe ser ciudadano."
Jordi Borja

a) **Marco Internacional de protección:**
La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece (art. 23º) que toda persona tiene "*derecho a la propiedad privada, correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar*". En igual sentido se expresa el Pacto internacional de DESC, donde estipula (art. 11º) "*Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado (...) viviendas adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*". A su vez, la *Declaración Universal de los DDHH* conviene (art. 17º) que "*1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual; 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.*"

Por su parte, la Campaña de las Naciones Unidas por la Seguridad de la Tenencia:

*"la seguridad de tenencia deriva del hecho de que el derecho al acceso y uso de la tierra y de la propiedad está suscrito por un conjunto de reglas, y de que este derecho es justiciable (...) una familia tendrá la seguridad de la tenencia cuando la misma esté protegida contra la remoción involuntaria de su tierra o residencia, excepto en circunstancias excepcionales"*⁹.

A su vez, la Observación General nº 4 del CDESC establece (párrafo 8ª):

"Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia...".

Si bien refiere a la seguridad jurídica de la tenencia, ello no implica que en aquellos casos en que la vivienda es informal o ilegal, no exista la obligación de garantizarla. Independientemente del tipo de tenencia, existe la obligación estatal, de garantizar un cierto grado de seguridad. (Kothari, 2004, párr. 15).

Por último, el Pacto de San José de Costa Rica, incluye el *derecho a la vivienda* como uno de los *DDHH esenciales*, atribuyendo al Estado la obligación de garantizar su acceso y conservación. En igual sentido la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXIII consagra que "*... toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar*".



b) Marco Nacional de protección:

En el nivel nacional, nuestra Constitución establece (art. 14° bis) "*la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna*". Por lo tanto si bien no hace referencia directa a la necesidad de regularizar las situaciones ilegales de tenencia, consideramos que a partir de la incorporación de los Pactos Internacionales como del art. citado, nuestro ordenamiento jurídico interno, recepta estos principios que garantizan una "*vivienda adecuada*", entre ellos, la seguridad en la tenencia.

Actualmente existen diferentes mecanismos de regulación conforme las tierras ocupadas pertenezcan al dominio privado del Estado o de un tercero particular. De esta forma:

1) La regularización de los *Bienes Privados del Estado Nacional* posee un marco normativo específico regulado por el Programa Arraigo (1991)¹⁰ y su Decreto n° 591/92, donde se establece un régimen de transferencia de inmuebles fiscales del Estado Nacional a favor de las provincias y CABA, para su posterior venta a favor de las familias ocupantes¹¹. La crítica que hacemos es, que no se plantea dentro de una política integral de Hábitat y Vivienda, sino que sólo entrega la propiedad del dominio de esas tierras, sin prestar atención, a planes de urbanización y regularización; lo que implicó que las familias beneficiadas continúen dentro de parámetros irregulares.

A su vez, existen otras herramientas legales utilizadas a tal efecto, como la ley nacional n° 24464 también apunta a la regularización dominial de las viviendas

construidas con los fondos provistos por el Sistema Federal de Vivienda. Por último, existe la ley n° 23396 que trata sobre la prescripción adquisitiva a favor del Estado Nacional.

2) La regularización de *tierras privadas* de Particulares se rige por:

A) La *Usucapión o Prescripción Adquisitiva*. Según el actual Código Civil y Comercial en su art. 1899¹² (al igual que Vélez Sarsfield, art. 4015°). Todo poseedor individual (que comportándose como propietario) tenga un bien inmueble y permanezca en esa situación durante un tiempo determinado puede acceder a la propiedad del inmueble, siempre que la posesión sea continua, pública y pacífica. Se prevén dos modalidades: I) Prescripción corta: 10 años de posesión, justo título; buena fe. II) Prescripción larga: transcurso de 20 años de posesión. Varias críticas recaen sobre este instrumento. En principio, se encuentra desfasado con la realidad actual y la inmediatez en la que vivimos; en la era de la comunicación instantánea, pensar en 20 años es una eternidad. Luego, que es un trámite tedioso con ofrecimiento de costosa prueba, lo que la hace ser una herramienta de clase con poder adquisitivo.

B) *Expropiación*, prevista en la Ley n° 21499. Para que el Estado pueda expropiar la tierra a un propietario privado por causa de utilidad pública, previa ley que así lo declare, abonando una indemnización en efectivo de acuerdo a la tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación. La *crítica*, es que el Estado debe pagar un alto costo cuando en realidad se trata de inmuebles desocupados que se mantenían ociosos. Como nuestro ordenamiento interno no regula el *régimen social de la*

propiedad, y como consecuencia de ello no se permite la expropiación-sanción, el poseedor del inmueble ocioso desocupado con fines especulativos, termina siendo 'beneficiado'.

C) Otra institución utilizada a tales fines es el *juicio de escrituración*, empleada para casos en que se compró una propiedad pero no se observaron las formas prescriptas. El *problema* es que es una vía costosa, tediosa y de larga duración con difícil prueba y plazos irrisorios. No solo ello, sino que una vez agotada la instancia judicial, la cual finaliza con un oficio por el que se aprueba el proyecto de Escritura que previamente propuso el Escribano designado, resta el proceso notarial con sus gastos y honorarios.

Nos parece pertinente mencionar la conclusión del *Consejo Fed. Notariado argentino*³:

- 1) Desde una *visión jurídicamente ortodoxa*, el Código Civil Argentino brinda solución a través de dos caminos: el juicio por escrituración y la usucapión; y
- 2) Desde el *punto de vista de la realidad social*, esas soluciones teóricamente posibles, no lo son en la realidad. Por una parte, el poder judicial, no puede absorber todos los juicios y por otro, es caro y está fuera del alcance de muchas personas.

Nos permitimos agregar:

- 3) No contemplan la situación de Villas y Asentamientos precarios; ni brindan una solución colectiva y general, que con poco esfuerzo englobe a un universo de casos; y
- 4) No plantean programas integrales que atiendan el acceso al hábitat; sino meras políticas públicas focalizadas, individuales y desinteresadas de la realidad. Es el

mercado formal y el derecho quienes deben ampliarse reconociendo, admitiendo e integrando estas *prácticas* a la Ciudad, en un marco de DDHH y acceso.

5) Aun superado el gasto económico – beneficio de Litigar sin gastos- existe falta de información pública que impide a un determinado sector social acceder a estos.

6) No han resultado suficientes para paliar la mano represiva. El rostro del Estado que han vivido estos sectores ha sido el de expropiaciones por la fuerza y violencia.

7) Existe falta de motivación hacia las familias para que regularicen su situación. Las actuales políticas no toman en cuenta, los nuevos costos que asume una familia al '*legalizar*' su situación dominial y la diferencia que acarrea con vivir en la informalidad.

Lo que nos lleva a concluir que las actuales herramientas legales, lejos están de ser un instrumento apto para regular la situación de aquellos, que aun por varias generaciones, se encuentran habitando un inmueble y no pueden contar con su título de propiedad.

Fundamento de la ley nº 24374:

"en la mayoría de los países, la mayor parte de las políticas, leyes y procedimientos de ordenación y uso del suelo perjudica a los pobres"

Un Hábitat (2007)

Lo antes dicho, implicó que el legislador no pueda mantenerse ajeno de la situación y deba contemplar la gran cantidad de poseedores de inmuebles urbanos destinados a vivienda única y de habitación permanente que se ven obligados a vivir en la clandestinidad registral. Por ello, y ante la necesidad, inmediatez y urgencia, que la



situación exige, fue necesario implementar nuevas herramientas legales. Así, la Provincia de Buenos Aires, se convirtió en pionera en la aplicación de la ley n° 24374/94.

El fundamento de la citada normativa es *generar inclusión social* y el mejoramiento de las condiciones generales de vida de todas aquellas familias que se encuentran en una situación irregular de tenencia. De esta forma, viene a paliar una deficiencia que posee el resto del ordenamiento nacional, en tanto, en la mayoría de las legislaciones se propugna el acceso a la tierra, a la vivienda o a las zonas de promoción social del hábitat, disociado de la titularidad registral de esas parcelas de tierra; esto es, se propicia el acceso al suelo urbano o rural sin atender al *derecho de propiedad*, fundamental para el disfrute de muchos otros *derechos humanos* que hacen a una *vivienda adecuada*.

Análisis de la LEY n° 24345:

La ley *"pretende crear un régimen de excepción, para resolver el problema de la falta de título por parte de los ocupantes de inmuebles de escasos recursos, instituyéndose un procedimiento administrativo y notarial que consiste en: 1) la acreditación de la ocupación por parte del beneficiario; 2) la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de un documento notarial con efecto de anotación preventiva del dominio a favor del ocupante; 3) el transcurso del plazo previsto en el art. 3999° del Código Civil, que es de diez años"*

Dr. MARTÍNEZ ALMUDÉVAR: *"Entre realidad y utopía: el papel del notariado*

en la difusión de la realidad", en: Revista Notarial n° 956/07.

a) Primeras Aproximaciones:

La ley fue sancionada por la legislatura nacional el 7 de septiembre de 1994, con el fin principal de solucionar las situaciones de irregularidad dominial en que se encontraba gran parte de nuestra población. En sus fundamentos se expresa que *"el amparo judicial de los intereses de los ciudadanos es caro y por lo tanto inexistente para la gente de escasos recursos económicos"*. En este sentido se busca garantizar la seguridad jurídica y social a través de un proceso de escrituración social, adjudicando el título traslativo de dominio en cabeza de las familias que no cuentan con la Escritura.

En el debate parlamentario, el Dr. Fernando López de ZAVALÍA, afirmó que:

"Existe un problema social, que todos conocen: la gran cantidad de poseedores de inmuebles urbanos destinados a vivienda que se ven obligados a vivir en la clandestinidad registral y que son dignos de protección... creo que están plenamente garantizados los derechos de los propietarios que pudieran verse perjudicados, y todo esto encuadra en un sistema civilista y un respeto a la garantía de la propiedad privada."

Lo que inmediatamente nos lleva a preguntarnos si *igual de bien* es que se encuentran *protegidos* los derechos de quienes se encuentran ocupando de buena fe un terrenos y por diferentes motivos, no pueden dar con la Escritura Traslativa de Dominio.

Para su funcionamiento, la ley implica el trabajo conjunto de:

1. La *Subsecretaría Social de Tierras* dependiente del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. Es el órgano de aplicación de la ley;
2. El *Colegio de Escribanos* de la Provincia de Buenos Aires: administra los fondos, ordena las escrituras y dicta resoluciones para el funcionamiento del sistema;
3. El *Registro de la Propiedad provincial*: dispuso una tramitación específica para los informes de dominio y documentación accesorias que requieran los Escribanos; y
4. El *notario regularizador*: que con responsabilidad social se encarga de controlar y realizar todo el procedimiento notarial que dispone la ley.

b) Legitimados Activos: Orden de Prelación y Exentos (art. 1º, 2º y 4º)

El **art. 1º** establece que gozaran de los beneficios de la presente ley¹⁴: *“Los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años con anterioridad al 1 de enero de 2009”*. Vemos que la ley exige *‘ocupante’*; ello implica que la persona física *per se*, es quien debe iniciar el trámite. La normativa prohíbe la intervención de terceros ajenos que incrementen el costo del proceso, por ej.: un gestor.

En cuanto a las características de la *posesión*, creemos que *pública* (susceptible de ser visto por el común de los ciudadanos) y *pacífica* (sin violencia sobre el terreno y el titular) no merecen mayores comentarios. En cuanto a lo de *continua e ininterrumpida desde el año 2009*, desde un principio

establecimos que la ley viene a regularizar situaciones de hecho ya existentes, es decir, a brindar nuevas soluciones para viejos problemas; por ello sus efectos se pretenden retroactivos al 2006.

“Que, con causa lícita”: A la hora de su sanción, el despacho de la comisión de vivienda de la Cámara de Diputados exigía la posesión *‘legítima’*. Sin embargo, según lo expresa Zavallía, *‘La expresión era inadecuada, pues posesión legítima sólo la tiene el dueño’*. Es por ello que durante el debate parlamentario se suprimió y reemplazó por *‘lícita’*. Ante esta nueva situación, quedan excluidos los supuestos de *tomas, ocupaciones y usurpadores*. Se establece que *causa lícita* la tiene el adquirente de buena fe que por boleto, cesión de derechos, compra en cuotas o cualquier otro instrumento válido, recibió de quien era vendedor la tradición¹⁵ de la *‘cosa’*.

El **art. 2º** establece el orden de prelación de estos ocupantes:

a) *Las personas físicas ocupantes originarias del inmueble de que se trate*: creemos que no merece mayores comentarios. Se refiere al ocupante inicial que acredite la posesión pública pacífica e ininterrumpida desde el 01-ene-2006;

b) *El cónyuge superviviente y sucesores hereditarios que hayan continuado con la ocupación*: esta preferencia respecto de los ocupantes puede alterar el orden de preferencia establecido por el CCyC para las sucesiones. Sin embargo, y lejos de significar un perjuicio para los posibles herederos forzosos o no- creemos que lo importante para resolver esta situación, es analizar

los principios de la ley e interpretarla conforme a sus fines; el mismo nunca será lesionar patrimonialmente a nadie, sino beneficiar a la familia que posee derecho a escriturar¹⁶;

c) *Las personas, que sin ser sucesores, hubiesen convivido con el ocupante originario, recibiendo trato familiar, por un lapso no menor a dos años y que hayan continuado con la ocupación del inmueble.* Se mantienen los fundamentos; y

d) *Los que mediante acto legítimo fuesen continuadores de dicha posesión.* Podemos ver en estos supuestos la amplitud de regulación.

Por último, el **art. 4º** establece las personas que se encuentran excluidas de gozar los beneficios de la presente ley, justamente por no cumplir el objetivo que la misma pretende. Es por ello que exceptúa a:

a) *Los propietarios de otros inmuebles con capacidad de satisfacer sus necesidades de vivienda:* quienes ya tiene donde residir. Apunta a beneficiar la vivienda como lugar de residencia familiar, por sobre la vivienda casa utilizada como *negocio inmobiliario*. Privilegia a los más necesitados; y

b) *Los inmuebles cuyas características excedan las fijadas en la reglamentación.* Lo explicamos en las características del objeto. El criterio es el mismo de beneficiar a quien realmente utiliza la casa para vivienda y habitación.

c) OBJETO, Inmuebles alcanzado (art. 1º y 7º):

Continua el art. 1º: *"respecto de inmuebles edificados urbanos... en las mismas condiciones podrán acceder los agricultores respecto del inmueble rural"*.

Celebramos la modificación impuesta por la ley n° 24118 por la cual se equiparó los inmuebles rurales.

Luego exige que *"tenga como destino principal el de la casa habitación única y permanente"*. Si bien ello implica que el *destino* final debe ser el hogar para el seno de la familia, la misma no excluye el desarrollo de una actividad comercial en el mismo lugar, en tanto la edificación mantenga como destino principal la casa o habitación. En cuanto a la calidad de *permanente*, somos partícipes de entenderlo en sentido de calidad y no de su factible traslado (ej. casa rodante). A su vez, la normativa permite la escrituración en aquellos lugares que exista más de una vivienda por lote. Siempre y cuando tengan salida propia a la calle y exista subdivisión (Ley n° 24449).

Por último, estipula que dicha edificación *"no exceda las fijadas en la reglamentación"*. Según el art. 4º b. del Decreto nacional 1885/94 que reglamento la ley, implica que mantenga las características contempladas para *viviendas económicas*. A su vez, conforme el Decreto n° 2199/06: i) La valuación fiscal de inmueble no deberá superar la suma de pesos 160.000; ii) El lotes de terreno debe tener una valuación fiscal menor a \$ 70.000; iii) Ser única vivienda en el lote, salvo subdivisión.

d) Costo del Trámite (art. 3º y 9º):

El art. 3º establece que *"gozarán del beneficio de gratuidad en todos los actos y procedimientos"*. La doctrina explica que los costos son absorbidos por el Estado provincial. Se debe prestar especial atención a la excepción establecida en el art. 9º de la presente ley, por la cual *"deberá*

abonar una contribución única del 1% de la Valuación del inmueble". La forma de instrumentar dicho pago es realizarlo a través de cualquier Banco Provincia de Buenos Aires; para luego entregar el comprobante al Escribano regularizador. A su vez la reglamentación estipula que el mismo puede ser realizado en cuotas, con la condición que el saldo total de precio sea cancelado con anterioridad a la firma del Acta.

Este aporte conforma un fondo que es administrado por el Colegio de Escribanos para la financiación del sistema. Conforme la "*Ley Convenio de Asistencia Técnica y Financiera del Registro Provincial de la Propiedad Inmueble*" la Subsecretaría Social de Tierras, recibe el 7,5% del importe. Por último, dicha obligación al pago rige para ambos casos regulados por la ley (Escritura especial o Escritura regulada por el Derecho Común).

e) Procedimiento Fases (art. 6° y siguientes):

La ley establece un procedimiento detallado, explícito, administrativo y extrajudicial. Algunos lo equiparan a un procedimiento notarial-registral. Es una norma detallista, por lo que salvo por la transcripción de sus distintos incisos, poco es lo que podremos acotar. A grandes rasgos, el mismo consta dos etapas:

e) *1-Etapa de Regularización*. impulsada a pedido del interesado, de control por el notario interviniente y revisión de la autoridad de aplicación; que culmina con el Acta de Regulación Dominial. A los fines de su estudio, podemos dividirlo en:

-Impulso del Particular. Para comenzar el trámite de regulación, es el interesado

quien debe presentar ante la autoridad de aplicación¹⁷ una '*solicitud de acogimiento*', en la que debe incluir sus datos personales, la descripción del inmueble y toda documentación o título probatorio que obrare en su poder¹⁸. Junto con ella, deberá acompañar una '*declaración jurada*' que exprese su carácter de *poseedory* el origen de la posesión.

-Control por la Autoridad de Aplicación –AP-¹⁹: Una vez presentada la solicitud, acompañada por la documental pertinente, será el turno de la autoridad de aplicación, quien deberá: 1) '*practicar las verificaciones correspondientes*': esto es, corroborar que se encuentre completa la documentación; 2) '*un relevamiento social*': un asistente social evalúa la situación socioeconómica del solicitante. Recordemos que es requisito de la presente normativa que el beneficiario no posea recursos para hacer frente a una escritura en forma privada, y que la casa en cuestión sea vivienda única de habitación; 3) '*demás aspectos que prevea la reglamentación*': ya mencionamos los requisitos.

Una vez finalizada esta etapa, la AP deberá expedirse a través de una decisión (por el sistema de *libre convicción*), la que podrá ser de *desestimación/rechazo aceptación/remisión* a la Escribanía. En el caso de *desestimación*, deberá estarse sobre si fue por cuestiones formales o sustantivas. Es decir, una cuestión salvable o insalvable –respectivamente- que permita o no continuar con el trámite.

-El procedimiento ante la escribanía. en principio y como una de las funciones cruciales para velar por el buen funcionamiento de esta normativa, es importante la primera entrevista con

el beneficiario y el correspondiente asesoramiento (sobre el plazo de 10 años, valor, inscripción registral, consolidación del dominio, alcance, etc.). Una vez sorteado, y a los fines de continuar con el trámite, el notario interviniente deberá confeccionar un expediente de la manera que exige la reglamentación, a saber:

I) *requiere los antecedentes catastrales*. Hoy se hace vía web, a través de la página web de Arba²⁰.

II) *solicita los antecedentes dominiales*. No contándose se dispondrá su confección²¹.

Si bien la información del inmueble depende de los dichos y documentación brindada por el interesado, el escribano, en ejercicio de sus funciones y para cumplir con su labor de forma responsable, deberá corroborarlo con las oficinas de catastro. Ello le ofrece al notario los datos del inmueble, como también los del titular registral.

III) *citación al titular del dominio*²²: cuando de la documentación presentada (Boleto de compra venta, título de propiedad o asientos registrales o fiscales) por el particular, surja el domicilio del titular registral, el escribano deberá *'citarlo de manera fehaciente en el último domicilio conocido'*. Usualmente dicha documentación carece de los datos referidos a la titularidad del dominio; en estos casos la ley establece *'una publicación edictal por 3 días en el Boletín oficial o diario local'* para que *'deduzcan oposición dentro de los 3 días'* y pueda oponer todas las defensas que estimen correspondientes respecto de la posesión detentada por el solicitante del beneficio.

IV) *Actuación del titular registral*: Una vez notificado o vencido el plazo de la

notificación edictal, pueden darse los siguientes casos:

- Inc. 'f' y 'g'. Alguien *Se presenta y deduce oposición*²³: Puede ser hecha por el titular registral o por un tercero con interés legítimo. La regla es la interrupción el proceso. Sin embargo, el Inc. c) establece una excepción cuando la oposición se fundare en *'el saldo del precio, impugnaciones al procedimiento, autoridades o intervenciones'*, situación en la cual no se interrumpirá el trámite. En todos los casos la oposición debe ser fundada. Por último la oposición deberá ser resuelta por la Autoridad de Aplicación.

- Inc. 'h'. *Se presenta y presta conformidad*: se realiza la Escritura conforme las normas del derecho común. Es decir que se lleva a cabo con intervención de ambas partes.

- Inc. 'e'. *No se presenta*: se labra escritura portante de título idóneo.

- Art. 7º: Cuando el *titular es el Estado por dominio privado*: procederá la escrituración.

V) A partir de aquí, y abonado el 1% de la valuación fiscal, el notario interviniente deberá elevar el expediente a la AP a los fines de obtener su aprobación. Lograda la misma, el escribano está en condiciones de labrar un acta *'con la relación de todo lo actuado, la que será suscripta por el interesado y la autoridad de aplicación'*.

VI) Finalizada la etapa administrativa del procedimiento, el Notario procede a rogar su inscripción en el Registro de Inmuebles. En el caso de tratarse de una *escritura de derecho común*, el asiento registral contendrá la mención del negocio jurídico base del acto, y el adquirente será el nuevo titular de dominio. Si se tratase

de la *escritura-acta de regularización*, hará mención de la ley n° 24374 y se mantendrá el asiento que corresponde al titular de dominio hasta tanto se configure la consolidación²⁴.

La inscripción del acta, tiene como finalidad principal dar inicio al cómputo del plazo de 10 años que establece el art. 8° de la ley, y consecuentemente la de publicitar la posesión para evitar que el anterior dueño trabe medidas (garantías) sobre la propiedad.

VII) Entrega del *acta-escritura* por acto público.

5. e) II- *Etapas de Consolidación*: una vez inscripta el *Acta de Regularización*, y transcurrido el plazo decenal, el beneficiario obtiene la *Escritura de Consolidación*.

El procedimiento es similar al de la *etapa de Regularización*. Se debe conformar un expediente con detalle de todo lo actuado, y adjuntar la documentación respaldatoria (en este caso será el *acta-escritura* cuya fecha sea anterior a 10 años). Los legitimados para pedirla serán, en primer lugar, los titulares de las actas de regularización; en segundo –si los hubiera– los cesionarios por actos entre vivos u herederos, en ambos casos.

Una vez acreditado a) el paso de los 10 años de la inscripción, b) que no existan vigentes medidas cautelares, y c) que los datos parcelarios del inmueble coincidan, el notario interviniente deberá elevar el expediente a la autoridad de aplicación para su control y aprobación. Finalmente se establece fecha para la firma de la escritura y su posterior inscripción. Luego se efectúa la entrega por acto público.

Una vez finalizada esta etapa queda consolidado el dominio a favor del

beneficiario, quien sólo a partir de ese momento es *titular de un derecho real*, consecuentemente se extingue en forma automática el *dominio* del anterior propietario del inmueble.

En nuestra provincia, el D n° 181 establece que la consolidación de las actas se realizará a través de los organismos que llevaron adelante la escrituración (Reg. Notarial).

5) d. Naturaleza del Derecho que otorga:

Diferentes y variados han sido los argumentos esgrimidos sobre si el beneficiario del *acta-regulación* era titular de un *derecho real* de dominio revocable; si tenía sólo un *derecho personal*, hasta hubo quienes entendieron que sólo una *sentencia judicial* podía suplir la falta de consentimiento del titular dominial.

La ley n° 25797 vino a poner fin a tal discusión, modificando el art. 8° y estableciendo que '*la inscripción del acta se convertirá de pleno derecho en dominio perfecto*'.

Sin embargo, ello lejos de aclarar la situación, hizo surgir un nuevo foco de conflicto entre quienes entienden, que el mismo era a los efectos de otorgar vocación registral; y por otro lado, quienes consideran al beneficiario como un usucapiente. Es decir, quien no tiene el derecho de poseer como dueño sino sólo un derecho de posesión limitado.

Aun hoy, doctrina y jurisprudencia continúan con posturas encontradas sobre la *naturaleza* del derecho que se otorga. Por nuestra parte, entendemos que el *derecho real* se obtiene sólo después de transcurrido el plazo de diez años y cumplimentado el procedimiento que

establece la normativa. Con respecto al *derecho personal* del acta de regulación, creemos que es a los fines registrales de dar *publicidad* con el fin de proteger al beneficiario de posibles injerencias de terceros.

CONCLUSIÓN

La irregularidad de la tenencia es una de las graves deudas pendientes de nuestro tiempo. Así las cosas, se hace evidente la necesaria obligación de reforzar las *políticas públicas* implementadas. Las ocupaciones ilegales de viviendas por personas que no son sus dueños deben dejar de ser parte de nuestra cotidianeidad. ¿Es ésta la ciudad que pretendemos? Porque si no es así, como aspiramos, debemos trabajar muy duro para *generar otro tipo de ciudad*, una que sea realmente *inclusiva, igualitaria y accesible*.

Retomando esta idea inicial, para entender e intentar compensar el desequilibrio actual de *justicia social*, es evidente que la solución no la encontraremos mediante la aplicación de las viejas y conocidas '*recetas neoliberales*', que dejan la respuesta a los problemas en manos '*privadas*'. Tampoco hallaremos la solución en los plazos de 10 y 20 años que exige la *usucapión* regulada en el CCyC. Esos plazos podían ser razonables a fines del siglo XIX -época de la redacción del CC-, pero hoy resultan deficientes.

Nuestra legislación quedó desfasada de la realidad. Nos encontramos frente a *grandes urbes*, con *necesidades insatisfechas*. Ante esto '*la vivienda*', como promotor de muchos otros derechos, debe ser especialmente protegida; más si es única y permanente.

Celebramos la *Regulación Dominial de*

la ley n° 24374, y consideramos que es un remedio importante para mejorar las situaciones de tenencia. Sin embargo, lamentamos que su dictado obedeciera a una situación demasiado específica, dejando sin una respuesta/solución que permita abordar la generalidad del problema por su exigencia de '*ocupación anterior al año 2009*'. Ello representa una limitación temporal insoslayable, que deja a un lado a muchos ocupantes. Hasta nos permitimos preguntarnos sobre la *constitucionalidad* de dicha limitación temporal. Solo por nombrar algunos derechos, el principio de *no discriminación, de igualdad ante la ley*, etc.

Por ello, y toda vez que el *derecho a la vivienda digna* es un DDHH reconocido por nuestra CN y por todos los tratados internacionales de DDHH, y siendo indiscutible la defensa de la Registración Dominial de la vivienda, entendemos que este artículo debe ser modificado. En consecuencia, además de la prescripción adquisitiva larga de veinte años y la prescripción corta de diez años en caso de *justo título*, proponemos que se permita la Registración de la vivienda a todos aquellos que, con *causa lícita*, acrediten la posesión pública, pacífica y continua de un inmueble -cuyo destino sea el de *vivienda única y permanente*- por el transcurso de 3 años. Ello, sin tener en cuenta la limitación de la posesión anterior al 2009.

BIBLIOGRAFÍA:

BONILLA, L. (s/f): *La necesidad de un nuevo paradigma del derecho al hábitat. Desigualdad.* Univisión.

BELLOC, C. y NUÑEZ, A.M. (1998): "Odisea del espacio...", en: *Revista Temas y Debates n° 2*, ene-jul.

CANESTRARO, M.L. (2014): *Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro. Cre.Ar.*, en: *VIII Jornadas de Sociología*, UNLP. Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

(2013): "¿Legales, Irregulares, Informales...? Aportes para un debate sobre el Acceso al Suelo", en: *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* | Núm. Especial: América Latina.

(2004): *Límites y paradojas de la nueva gestión urbana: un estudio de caso sobre las políticas de tierra*, en: *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*.

CLICHEVSKY, N.: "Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano" riURB, en: *Revista Iberoamericana de Urbanismo n° 8*.

CRAVINO, M.C. (2001): *La propiedad como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el área metropolitana de Buenos Aires*, Ponencia presentada al SLAS Conference. Land Tenure Issues in Latin America, Birmingham.

DE SOUZA, F. (2003): "Esta casa e minha: posse (in) segura e mercado habitacional informal em Recife e Maceio" en publicación de **FERNÁNDEZ, E. y ALFONSÍN,**

B. (Coord.) *A lei e a ilegalidad en a producao do espacio urbano.* Belo Horizonte.

EATON, M.M. (2014): "La realización del derecho a la vivienda a través del otorgamiento de títulos de propiedad", en: *Revista Internacional de Derechos Humanos* ISSN 2250-5210, Año IV, n° 4 www.revistaidh.org.

ENET y MUTTONI (2006): "Teoría y Política sobre Asentamientos Informales Buenos Aires..."; Presentado al Seminario Latinoamericano. Argentina.

REGULARIZACIÓN DOMINIAL: Ley n° 25797 / inscripción registral- efectos.

FERNÁNDEZ, E. (2003): "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico Brasil", en: *Revista Eure*, Vol. XXIX, n° 87.

(2002): *La influencia de El misterio del capital de Hernando de Soto*, en Land Lines Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, Vol. 14, n° 1.

FEDYNA, P.J. (2016): *Consolidación Ley n° 24374, Aspectos Relevantes*, Jefe de Departamento de Consolidación Subsecretaria de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

KOTHARI, M. (2004): *Informe del Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada como Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado*.

LÓPEZ DE ZABALÍA (1993): *Conferencia discurso*, en Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, 29° Reunión, Continuación de la 4° Sesión ordinaria de prórroga (especial), 2-dic, 3579 y ss.

MARINO, M.D.: *Audiencia Pública de la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación-* Libro VI, Título I, Capítulo 3º Prescripción adquisitiva de Dominio, Vivienda Única.

ONU-HABITAT (2009): *Fact Sheet N° 21(Rev. 1): The Right to Adequate Housing.*

(2003a): *The Challenge of Slums—Global Report on Human Settlements.*

(2003b): *Handbook on Best Practices, Security of Tenure and Access to Land—Implementation of the Habitat Agenda.*

SMOLKA, M. (2003): "A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução", en **ABRAMO, P.** (Ed.): *A cidade da informalidade.* Río de Janeiro: Livraria Sette Letras – FAPERJ.

SMOLKA, M. y **MULLAHY, L.** (Edit.) (2007): *Perspectivas urbanas, Temas críticos en políticas de suelo en América Latina, Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra.* Lincon Institute of LandPolicy.

TOPALOV, C. (1979): *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis.* México: Edicol.

Otras fuentes consultadas:

CONCLUSIONES JORNADA: " *Desafíos Actuales de la ley n° 24374*", organizadas por la Subsecretaria social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia y el COLESBA.

CONCLUSIONES **SEGUNDO**
CONGRESO **NOTARIAL** **DE**

DERECHO REGISTRAL, UNA (Universidad Notarial Argentina) Rosario, 22 al 24- oct-2015.

PONENCIAS (2015): *Jornadas "Presente y Futuro de la Regulación Dominial"*, La Plata, 3-sep. FORO I Asamblea Ordinaria del Consejo Federal del Notariado Argentino. Puerto de Iguazú, Misiones.

"Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica", en: *Revista Vivienda Popular* 12;5-16, Facultad de Arquitectura, Uruguay. 2003.

Expte. n° 4859-2007: **TORREZ HUMBERTO OSCAR C/TORRES MARIO PASCUAL** y **OTRO S/ REIVINDICACIÓN** n° Orden: 17 Libro de Sentencia n° 54.

NOTAS BILIOGRÁFICAS

¹Abogada. Becaria de CIC. Ayudante de Derecho Político. Integrante del Grupo de Investigación *'Pensamiento Crítico'*, miembro del Proyecto *"Procesos de urbanización y Políticas públicas. Análisis crítico del período 2003-2014. Estado de situación, Diagnóstico y propuestas"* dirigido por el Dr. Pablo Slavín. Facultad de Derecho (UNMDP). Investigadora del CIDDH Alicia Moreau.

²Existen otros factores que definen la vivienda adecuada: la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad, emplazamiento adecuado, adecuación cultural, entorno, hábitat, etc.

³Para más información, recomendamos la exposición de Martínez Almudevar: *Debate parlamentario sanción ley n° 24374*.

⁴Payne sostiene, que la importancia de los títulos para acceder al crédito ha sido sobrevalorada. El problema no es la falta de título sobre las tierras que ocupan y la consiguiente imposibilidad de utilizar sus hogares como garantía. *"La renuencia de las instituciones de crédito formal para entrar en el mercado de microcréditos para los pobres [...] es el verdadero impedimento para acceder al crédito formal"* (Payne, 1996, 23)" (Eaton, M.; 164).

⁵CTA.<http://edant.clarin.com/suplementos/economico/2004/04/11/n-00201.htm>.

⁶Domingo 02-ene-2011 *"Enfoques"*.

⁷Domingo, 23-oct-2005, Polémica.

⁸<http://www.iadb.org/mobile/news/detail.cfm?lang=es&id=3350>.

⁹Implementing the Habitat Agenda: Adequate Shelter for All, Global Campaign for Secure Tenure, Nairobi, UNCHS, 1999.

¹⁰En sus arts. 61° y 62° reguló el procedimiento de enajenación de inmuebles de jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, posibilitando la transferencia a título oneroso a sus ocupantes o a sus formas asociativas.

¹¹Ocupantes particulares hasta el 2-may-1991,

luego de haberlas declaradas disponibles, es decir, no afectadas al uso público. El Programa se implementó, como respuesta a las masivas ocupaciones de tierras urbanas que se produjeron durante la década del '80, y específicamente para regularizar la situación de las villas n° 31 y n° 21.

¹²Art. 1899°. Si no existe justo título o buena fe, el plazo es de veinte años. No puede invocarse contra el adquirente la falta o nulidad del título o de su inscripción, ni la mala fe de su posesión. También adquiere el derecho real el que posee durante diez años una cosa mueble registrable, no hurtada ni perdida, que no inscribe a su nombre pero la recibe del titular registral.

¹³En la II Asamblea Ordinaria, CABA, ago-2010, Derecho a la Titulación. Disertantes: Nots. Ema B. Ferrari de Solari del Valle y Luis F. Basanta.

¹⁴Mariani de Vidal, curso III p. 329 ed. 1995: *"se trata de adquirentes (Por cv, permuta, dación en pago) en loteos que nunca han podido arribar al título de propiedad (por desconocimiento del domicilio del titular, por su quiebra por fallecimiento, sucesiones inconclusas y múltiples, transmisiones de derechos deficientemente documentadas o no documentadas) que no lo constituyen ni el boleto de cv... ni los recibos o libretas de pago de las cuotas. Empero si, han entrado en posesión del inmueble por tradición hecha con intervención del propietario o sus derecho-habientes y presentan algunos de los documentos a los que hemos hecho referencia, no quedaran dudas acerca de que se trata de una posesión con 'causa lícita' en los términos de la ley"*.

¹⁵La tradición (del latín traditio y éste a su vez de tradere, *"entregar"*), en Derecho, es el acto por el que se hace entrega de una cosa, a una persona física o jurídica. Supone un traspaso, y constituye un modo de adquirir la propiedad, pues para que ella se transfiera no es suficiente con la celebración de un contrato (compraventa), sino que hace falta un modo de transferencia.

¹⁶Si fallece el titular de dominio se debe



presentar en original o copia certificada por el Juzgado: a) Escrito donde se denuncia el bien a escriturar. b) Declaratoria de Herederos. c) Auto que ordena la Inscripción de la Declaratoria de Herederos. d) Pago de tasa de Justicia y Sobre tasa. e) Constancia de cumplimiento del art.20º/ 21 de la Ley nº 6716.

¹⁷El art. 5º estipula que corresponde a cada jurisdicción determinar quién será la autoridad de aplicación.

¹⁸Documental: La posesión se prueba con toda documentación que permita identificar el vínculo. Para ello en el documento debe constar fecha y domicilio del inmueble. TESTIMONIAL: sirve como prueba complementaria.

¹⁹En la Provincia de Buenos Aires, la Autoridad de Aplicación es la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura, que interviene en el procedimiento de regulación a través de las Resoluciones nº 32/12 y 33/12.

²⁰A fin de practicar 2 verificaciones 1) social: surge la composición del grupo familiar que habita el inmueble y el carácter en que lo hacen 2) técnica: en la que se vuelcan los datos más relevantes de la vivienda y se utiliza después para abonar el 1% del art. 9º.

²¹No perdamos de vista que en el caso de no contarse con los mismos la confección de los planos, cedula catastral y demás requisitos necesarios para escriturar implican un gasto importante de agrimensura y no es de esperar que la Escribanía los asuma. En nuestra opinión dada la gratuidad de la obtención del beneficio, es una función que corresponde a la autoridad de aplicación.

²²En Buenos Aires, la citación está reglamentada en el art. 13º D nº 2815/96 y en la disposición 100/03 de la Dirección Provincial de Tierras.- La citación prevista en el inc. d) art. 6º de la ley nº 24374 se efectuará en el último domicilio conocido y a falta se considerará tal el registrado para el pago del impuesto inmobiliario. El art. 7º de la disp. 100 regula los modos para determinar el último domicilio. Cuando de

las consultas no surja un domicilio cierto o el registrado coincida con el del inmueble objeto del trámite, se considerará suficiente a los fines del procedimiento la publicación de edictos, debiéndose dejar constancia de la búsqueda en el expediente.

²³La tasa de judicialidad es ínfima (menor 0,02%). En su mayoría refieren a conflictos entre familiares, por ocultamiento al notario de la realidad entre ellos, o planteos del titular por falseamiento de pruebas. Doctrina, Revista Notarial 959 (2008).

²⁴Art. 1º Disp Técnico Registral 6/95 modificada 7/96: dicha inscripción se registra en el rubro Titularidad dominial del folio real.

ESTUDIO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE PROGRAMAS HABITACIONALES FEDERALES IMPLANTADOS EN EL PERIURBANO DE LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA, EL CASO DE BOSQUE GRANDE

RESUMEN

El objetivo de esta ponencia es presentar los avances en el desarrollo de un diagnóstico territorial, el cual forma parte del proyecto de investigación

"El impacto socio-ambiental de los Programas habitacionales Federal y del Federal Reconvertido en Mar del Plata, el caso del barrio Bosque Grande", dirigido por Liliana Aguirre. En el año 2010 y 2012 se implantaron en este barrio dos conjuntos habitacionales de 170 viviendas y 140 respectivamente. Anticipadamente se ha detectado la degradación o bien la escasa planificación de los espacios públicos existentes como plazas, calles o instituciones, lo cual plantea una gran vulnerabilidad social al no existir lugares de identificación colectiva, de construcción de ciudadanía.

Las condiciones sociales y el proceso de apropiación del hábitat junto con los elementos de identificación del barrio son variables a tener en cuenta en el estudio del espacio público. En este sentido, el hábitat es entendido como un sistema de relaciones sociales e infraestructura de servicios, que abarca tanto al espacio individual como al espacio común, por ser este un lugar de encuentros y de intercambios entre la

Mitidieri, Lucia Antonela

Universidad Nacional de
Mar del Plata

antomitidieri4@gmail.com

población y el ambiente. En este ámbito socio-ambiental, el hombre se realiza como tal en la medida que habita y transforma su medio (CEPAL), es decir que se

interrelaciona y se apropia del espacio público, cualquiera sea su condición, mediante la ocupación, proponiendo actividades, asistiendo a encuentros y eventos, o simplemente acercándose a estar, a contemplar, a compartir.

Además de la incorporación de datos estadísticos, físicos y técnicos en el proceso de construcción de un diagnóstico participativo e interdisciplinar, se implementaran métodos cualitativos como registros fotográficos y entrevistas, con el fin de evaluar en base a indicadores las condiciones socio-ambientales y contribuir a futuro a la gestión en conjunto de iniciativas que hacen a un derecho ciudadano básico: el espacio público.

Palabras clave: espacio público; hábitat; calidad de vida; participación.

INTRODUCCIÓN

Al analizar la situación y la significación del espacio público en el contexto de Programas Federales de vivienda "planificados" y construidos por el Estado se evidencia una gran carencia de articulaciones respecto al ámbito privado y al ámbito público. En el mejor de los casos, un cierto espacio físico fue destinado para el uso común, pero al carecer de cualidades de urbanidad no se permite apropiación por parte de los habitantes. El espacio público, sea plaza, calle o institución se degrada, convirtiéndose en inseguro, fomentando conductas individualistas. Es entonces que surgen los siguientes interrogantes que se pretenden responder a lo largo de esta ponencia:

¿A qué se debe la degradación y falta de mantenimiento del espacio público existente? ¿Es posible mejorar las condiciones del espacio público concebido como un espacio residual, desligado del barrio y de los propios habitantes? ¿Cómo diseñar estrategias de apropiación de esos lugares degradados que se validen en el tiempo?

Se hace necesaria, en primera instancia, una conceptualización en relación a la situación y a la significación del espacio público en la ciudad y para la sociedad; para lograr determinar, en segunda instancia, un posicionamiento personal del tema, persiguiendo instrumentos e indicadores que aporten a la mejora de este espacio de todos y para todos.

POSICIONAMIENTOS RESPECTO A LA SITUACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO:

Postura de pérdida: privatizaciones y anomia social

La implementación del neoliberalismo en las políticas públicas repercute de forma directa sobre la configuración del espacio público. Las fuerzas del mercado, los intereses inmobiliarios, y las políticas ghetificadoras u opresoras lo delimitan como un espacio residual, inconexo de la ciudad al desvalorizarlo y depreciarlo en la planificación.

La falta de espacios públicos abiertos, accesibles y convocantes se da en toda la ciudad pero principalmente se identifica en la periferia, donde el crecimiento espontáneo desmedido y desordenado sumado a la ausencia de planificación intensifica esta problemática. Es así como la ciudad expansiva, caracterizada por una periferia de baja densidad, crece sin estos espacios y el porcentaje de territorio que debería estar destinado al bien común emerge como privado. *La ciudad de la dispersión es una ciudad sin centralidad, donde existen espacios discontinuos que impiden el encuentro y donde el sentido de pertenencia se diluye de manera fuerte.* (Carrión, 2012)

Este proceso de urbanización es definido por David Harvey como la producción continua de un bien común urbano (o su sombra de espacios y bienes públicos) y su perpetua apropiación y destrucción por intereses privados. Modelo en donde convergen los intereses del actual capitalismo globalizado alentando a una urbanización difusa, al boom inmobiliario y propiedad privada del suelo con adjudicación por parte de los agentes privados de las plusvalías resultantes del proceso especulativo. Se pierde de esta forma la noción de ciudad para la gente¹, al degradarse cada vez más y pensarse cada

vez menos el espacio público, diluyéndose en espacios viarios colapsados de tránsito, centros comerciales donde se aplica el "derecho de admisión", museificaciones de segmentos de la ciudad para el turismo, en barrios cerrados o plazas enrejadas y vigiladas, en las que se suprimen los elementos que favorecen el estar (los bancos). Estos espacios definidos por varios autores (Augé, Borja, 2000) como no lugares, claramente pensados para una clase social de altos ingresos, alientan la segmentación de la ciudad, forjándola insegura al no permitir el encuentro de las diferentes clases sociales. De esto deriva una población marginada y excluida frente a la proliferación de lugares cerrados, monofuncionales y especializados que estimulan una dependencia del automóvil como único medio de transporte seguro y eficaz para movilizarse en esta ciudad de flujos y no de lugares.²

Postura de lucha: apropiación y participación

Sentimos ciudadanos, sentimos urbanos, son términos frecuentemente utilizados al referirnos al derecho colectivo-emergente que como sociedad nos corresponde reclamar: el derecho a la ciudad y al espacio público, el derecho a un hábitat digno. El hábitat es entendido como un sistema de intercambios; de relaciones sociales e infraestructura de servicios, que abarca tanto al espacio individual como al espacio común, por ser este un lugar de encuentros y de intercambios entre la población y el territorio. En este punto es interesante la comprensión del proceso de producción social del hábitat sugerido por Romero y otros autores (2004) a partir de las capacidades, posibilidades

y potencialidades que los productores/pobladores poseen para modificar y habitar ese espacio que se construye mediante sus experiencias y relaciones con el espacio.

La participación, el sentido de comunidad, se da en una población que lucha, que cree que las cosas pueden ser diferentes y que se involucra haciendo valer sus derechos movilizándose, protestando de forma pacífica, ocupando espacios vacíos y llenándolos de vida. En este punto es importante destacar que la apropiación del espacio, surge en mayor medida por iniciativas de la propia población que por acción del Estado. En algunos casos estos lugares de encuentro y expresión se crean de forma natural y espontánea, a pesar de que originariamente no fueran concebidos para tal fin. Se posibilita de esta forma una apropiación e identificación libre, lo que supone la idea de recuperación y mejoramiento de la calidad física-ambiental de los espacios degradados. Desde esta perspectiva, el espacio público urbano -las calles, paredes, plazas- es redefinido, en tanto se plantean nuevas formas de entenderlo y habitarlo.

Posicionamientos respecto a la significación del espacio público

Espacio de identificación, representación y relación

Los usos, costumbres y tradiciones que tienen lugar en el espacio público nos proporcionan una idea de los grados de integración social así como del sentido de pertenencia que se gesta a raíz de esas actividades y actitudes. Borja (2012) considera al espacio público como el lugar en donde "la sociedad se escenifica, se representa a sí misma, se muestra como una colectividad que convive, que muestra su



diversidad y sus contradicciones y expresa sus demandas y sus conflictos" .A su vez, al entenderlo como lugar de representación de la diversidad y la heterogeneidad estos lugares se convierten en democráticos y accesibles. Las relaciones entre individuos y colectivos diferentes los constituyen como territorios sociales y culturales, de manifestaciones y expresiones. Es interesante el entendimiento del territorio como relación, que plantea Cacopardo (2001) *ya que éste no es simplemente un soporte físico donde acontece la historia, sino un espacio relacional con una identidad particular y compleja*. El barrio, la escuela, la vivienda y los espacios donde se constituyen las prácticas sociales configuran un espacio físico que se transforma en lugar a partir del sentido que le confieren las interacciones físicas y comunitarias, quienes lo frecuentan le brindan pleno sentido de situaciones simbólicas: los individuos que lo habitan.

Espacio físico y ambiental

El espacio público se materializa al estar anclado en el territorio, ya que al situarse como elemento visible, de identificación de la ciudad o de un barrio, se constituye como sitio real, posible de ser apropiado. Más aún si posee cualidades que lo permitan, como una escala apropiada, oportunidades y equipamiento para permanecer, sentarse, mirar, conversar, oportunidades para el juego y el ejercicio. Son conceptos que Jan Gehl (2010) presenta al referirse a espacios de buena calidad urbana-ambiental, generadores de vitalidad urbana, que alientan a la gente a caminar, a andar en bicicleta, a relacionarse socialmente. En el ámbito socio-ambiental³ en que el espacio público se inscribe, los hombres no solo

se relacionan entre sí cultural, política y económicamente, sino también con el ambiente que los rodea. Esta interrelación se establece a través del asentamiento, que es la ocupación, adaptación, el uso y consumo que un grupo humano hace de un espacio del territorio determinado. (CEPAL, 2004) Por lo tanto, para que esta relación sea fructífera y se puedan dar las acciones deseables que se nombraron con anterioridad se hace necesaria una conciencia respecto al cuidado del ambiente y por consiguiente, del espacio público.

El espacio público en el barrio Bosque Grande

El barrio elegido para el estudio del espacio público es Bosque Grande, ubicado en el periurbano⁴ oeste de la ciudad de Mar del Plata delimitado por las Avenidas Polonia, Av. Tetamati, Av. Vértiz y Av. Fortunato de la Plaza. (Mapa 2) El barrio de características residenciales cuenta con una gran problemática de identidad e identificación de sus vecinos como habitantes del barrio, producto de diferentes momentos de urbanización y con una densidad actual que va de baja a muy baja. Las características poblacionales del barrio⁵ se sostienen principalmente en dos conjuntos de viviendas, el más antiguo construido por el Plan Federal Reconvertido (2010) y el más reciente por ANSES (2012). Ambos conjuntos habitacionales se encuentran en torno a la Escuela n° 31 (construida por la Provincia de Buenos Aires en 2008) la cual congrega a chicos del barrio y de otros alrededores. La construcción de varios planes de vivienda, surgidos como respuesta a situaciones de emergencia habitacional de distintos sectores de la

ciudad, produjo una fuerte sectorización dentro de la comunidad "*los de las casitas amarillas/ los de las casitas violetas*". Esto ha provocado que entre los hogares que conviven resulte dificultoso lograr mayor cohesión social y participación comunitaria dada la heterogeneidad social existente y la diversidad de proveniencias, lo que conlleva al consecuente abandono del espacio público que nadie reconoce como un bien propio y se convierte así en "*tierra de nadie*" (Foto 1). Esta situación se debe a que estos conjuntos federales son productos diseñados por profesionales (políticas denominadas "*de arriba hacia abajo*") sin contacto directo con los destinatarios, modelos ajenos a programas de co-gestión y consulta popular. Esta estrategia de diseño deriva en la falta de aceptación y como consecuencia, la pérdida de la función simbólica del espacio, de su identificación y su negación de uso.

Al entender al espacio público no solo como parte fundamental del hábitat y del habitar, sino también como parte del ambiente, se hace necesario poder mensurar de forma cualitativa, las condiciones sociales y

ambientales que definen la calidad de vida de estos espacios. Se identifican en este barrio una combinación de las dos situaciones con respecto al espacio público comentadas anteriormente: la postura de pérdida y la postura de lucha, las cuales nos valen a modo de indicadores socio-ambientales para evaluar impacto de la población sobre el territorio: la degradación ambiental, la habitabilidad y apropiación de los espacios, el sentido de pertenencia e identificación.

La postura de pérdida se hace visible en acciones negativas tales como:

Degradación y deterioro por falta de conciencia en el manejo de los residuos que son arrojados a la calle produciendo no solo contaminación ambiental, sino también visual;

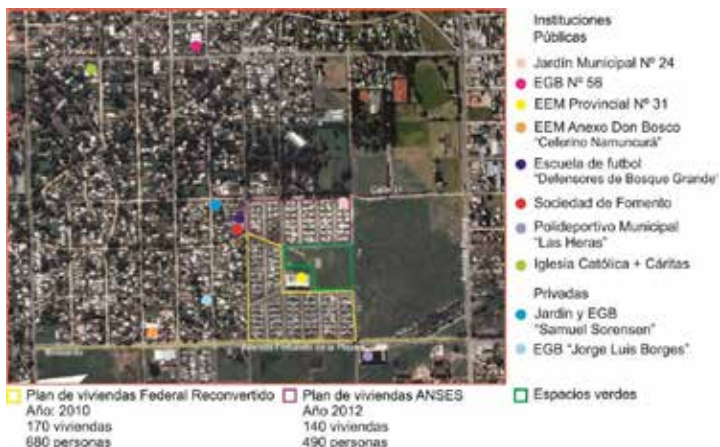
Acciones de vandalismo: Rotura de equipamiento de la plaza, quema de árboles, grafitis en instituciones; (Foto 2)

Venta de sustancias ilícitas: utilizan la Plaza para "*negocia*" desplazando de esa forma a personas que utilizan ese espacio; y

Falta de equipamiento urbano, señalización e iluminación.



Mapa 1. Ubicación geográfica. Fuente: Elaboración propia



Mapa 2. Planes de vivienda e instituciones. *Fuente:* Elaboración propia.



Foto 1. Espacio público "tierra de nadie".

Foto 2. Vandalismo

Foto 3. Calles sin cordón cuneta.

Fuente: Autora.

Con respecto a la postura de lucha, son las instituciones las principales dinamizadoras de esta acción. La Sociedad de Fomento junto con las escuelas y jardines cumplen un rol muy importante ya que actúan como centros de contención al proponer actividades tanto dentro de ellas mismas como en los espacios exteriores, promoviendo de esa forma la apropiación del espacio público a partir de las siguientes acciones:

- Sociedad de fomento: Funcionan diversas actividades esporádicas y también estables como biblioteca, apoyo escolar, plástica, pro-huerta, centro de jubilados. Además, esta institución es la responsable del mantenimiento de los espacios públicos exteriores, que incluye tareas como cortar el pasto, cuidar y plantar árboles, recoger la basura, tanto de los espacios destinados para tal fin como los terrenos baldíos del barrio en general a fin de fomentar el cuidado y el mantenimiento a través una presencia visible fuerte;

- Escuelita de fútbol "*Defensores de Bosque Grande*" propone actividades deportivas; entrenamiento diario y partidos de fútbol los fines de semana en la canchita de la plaza para chicos de entre 16 y 18 años;
- Polideportivo Municipal "*Las Heras*" Construido recientemente, propone actividades culturales (danza, teatro, pintura, literatura, música y circo), educativas (apoyo escolar, talleres de oficios, idiomas e informática) y deportivas complementadas por un natatorio y chanchas. Todas las actividades ofrecidas se realizan de forma gratuita;
- Escuela Provincial nº 31 funciona en dos turnos diarios y uno nocturno para gente con capacidades especiales. Posee un espacio exterior contiguo a la Plaza que se encuentra cercado de forma precaria, lo cual genera inconvenientes en su uso debido a la escasa seguridad. De todas formas, la intensa actividad escolar dota de vitalidad a la plaza; y (Foto 4)
- Anexo de escuela Don Bosco. Cursos de todo tipo, ensayos de murga.

La dicotomía observada entre las dos posturas respecto a la situación del espacio público deriva, inevitablemente, en la significación de estos lugares. Por

un lado, las acciones de pérdida generan bajas condiciones de habitabilidad de dichos espacios tanto por el deterioro y destrucción que se observa, como por la falta de motivación para mantener el cuidado otorgado por la Sociedad de Fomento. La ausencia de inversiones Estatales es una de las principales causas por la que estos espacios se visualizan como territorios sin identidad, inseguros e inhabitables, lo que se comprueba principalmente en las características físicas y ambientales; en las calles, por ejemplo, se generan grandes charcos de barro y agua estancada al no existir cordón cuneta, impidiendo así la accesibilidad (Foto 3). Por otro lado, la ausencia de equipamiento urbano, sumado al vandalismo del escaso existente, no permite un buen desarrollo de actividades deseables tales como la permanencia, el juego, los encuentros, el caminar con seguridad durante la noche; lo cual no deja de diferenciarse en géneros y edades, ya que la mayoría de las veces estos espacios no están pensados para las minorías (ancianos, mujeres y niños).

A su vez, la escasez de árboles en el sector de implantación de los conjuntos habitacionales es un grave problema ya que no admiten cobijo del clima en verano, momento en que más se utiliza el espacio público en esta ciudad. "*El espacio recreativo urbano no es sentido*



Foto 4. Escuela nº 31, porción de plaza con equipamiento en un día de sol.

Fuente: Autora.

de igual modo por los diferentes sectores sociales, lo cual origina un debate en torno a la identidad urbana, las formas de socializarse y modos de comunicarse” (Aguirre, 2012) La problemática de la identidad en el barrio Bosque Grande no es un tema menor, ya que la inserción de las personas que fueron relocalizadas allí en unidades habitacionales de iguales características con un espacio público de escasa planificación, ha provocado una adaptación dificultosa, y por ende, una identidad débil.

La vulnerabilidad social y ambiental que estas situaciones generan tienen graves consecuencias para el conjunto de la sociedad: violencia, inseguridad, ingobernabilidad, polarización social; privatización y con ella la supresión misma de los espacios públicos. Sin embargo, estas condiciones se mitigan con el esfuerzo que las instituciones realizan para revertirlas. La institución actúa entonces como generador de las actividades comunes y se presenta como imagen de referencia, desempeñando una especie de tutoría y resguardo del espacio público.

Posicionamiento respecto a la forma de abordar al espacio público en el estudio de caso.

CONCLUSIONES

A modo de cierre se presenta una hipótesis que surge de lo analizado y que buscará sustentarse en futuras acciones:

Es posible mejorar las condiciones de vida al mejorar el ambiente físico de los espacios comunitarios como plazas y calles mediante diseños y acciones participativas, ya que al hacer parte a la población de la mejora de su propio barrio

y de los espacios que le pertenecen, es más probable que a futuro contribuyan al cuidado y mantenimiento de esos lugares en donde se sienten identificados.

En este punto se entiende al espacio público como elemento articulador del territorio y la sociedad, es por eso que estas acciones serán planteadas desde la producción social del hábitat por lo que se hace fundamental que este proceso se lleve a cabo de forma participativa e interdisciplinar, de manera que pueda adecuarse a la realidad del barrio y de sus habitantes para anclarse efectivamente en el territorio. El concepto de participación aquí es muy importante, concebido a partir del encuentro de, cuando menos, dos conocimientos, dos formas de aprehensión de la realidad: por un lado, del técnico, que aporta información especializada desde el campo técnico- constructivo, espacial, normativo y económico, y, por otro, del usuario, quien aporta información en la definición de sus necesidades, expectativas y posibilidades. (Henry Sannoff, 2000)

Para que una buena participación pueda desarrollarse en pos de la definición de necesidades y urgencias, es de gran utilidad contar con indicadores socio-ambientales para poder medir de forma cuantitativa y cualitativa la veracidad de los datos y tener menos incertidumbres a la hora de elaborar estrategias de actuación.

Las acciones incipientes de arraigo y participación que han comenzado a gestarse en el barrio Bosque Grande nos dan un puntapié inicial para trabajar sobre estas cuestiones de la identidad en y por los espacios comunitarios.

Entender al espacio público como vital para la ciudad, para la identificación y

expresión de colectivos diversos y no como un espacio residual nos sitúa en una postura de disputa ante lo que nos pertenece y como tal tenemos el deber de defender el carácter público de estos espacios apropiándolos, cuidándolos y resistiendo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, L.** (2006): *Condiciones de vida y calidad habitacional en Mar del Plata, el caso de los conjuntos habitacionales*. Ediciones Suárez, Mar del Plata.
- BORJA, J.** (2012): *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- (2000): *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- CARRIÓN, F.M.** (2012): *Espacio público, punto de partida para la alteridad*. FLACSO, Ecuador.
- GEHL, J.** (2014): *Ciudades para la gente*.^{1ª} ed. latinoamericana, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Infinito.
- (2006): *La humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios*. Editorial Reverté S.A., Barcelona.
- HARVEY, D.** (2012): *Ciudades Rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal, Madrid, 2012.
- MITIDIERI, L.A.** (2015): "La ciudad hecha de encuentros", en: *Revista Café de las ciudades*, ISSN 2346-9080, año 14, n° 153, segundo semestre. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/urbanidad_153.htm.
- ROMERO, G.; MESÍAS, R.; ENET, M.; OLIVERAS, R.; GARCÍA, L.; COIPEL, M.; OSORIO, S.** (2004): *La participación en el diseño urbano arquitectónico y la producción social del hábitat*. HIC-AL I UAM, México D.F.
- SEGOVIA, O. y JORDÁN, R.** (2005): *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*. CEPAL, Chile.
- TAPIA, V.** (2013): "El concepto de Barrio



y el problema de su delimitación", en: *Revista Bifurcaciones*. Disponible en: <http://www.bifurcaciones.cl/2013/03/el-concepto-de-barrio-y-el-problema-de-su-delimitacion/>.

SANOFF, H. (2000): *Community Participation Methods in Design and Planning*, John Wiley & Sons, Toronto/ Nueva York.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ Concepto propuesto por Jan Gelh (2014) en su libro "*Ciudades para la gente*".

²Concepto utilizado por Jordi Borja (2000) en su libro "*Espacio público, ciudad y ciudadanía*".

³Un estudio de la CEPAL (2004) define al ámbito socio ambiental como la acción del ser humano sobre el medio ambiente y la incidencia de éste sobre el ámbito de lo social. El ambiente es el resultado de un conjunto de procesos sociales, culturales, políticos y económicos que genera la sociedad en función del medio que habita, produce y consume.

⁴El concepto periurbano es definido por Morello (2000) como una interfase o ecotono entre el campo y la ciudad, una zona de frontera entre dos subsistemas con estructuras y funciones diferentes y cuya característica más significativa es la discontinuidad en los servicios. (citado en Zulaica, Rampoldi, 2011)

⁵Galster (2001) comprende al barrio como un conjunto de atributos con base espacial asociados a un grupo de residencias en conjunción con otros usos de suelo. Estos atributos espaciales de barrio son ocho: 1) características infraestructurales (veredas, calles, etc.); 2) status de clase de la población residente (nivel de ingresos, nivel educativo etc.); 3) características de los servicios públicos (seguridad, salud, recreación, educación etc.); 4) características medioambientales (tipo de suelo, topografía, contaminación etc.); 5) aracterísticas

de conectividad (acceso a centros de empleo, consumo, recreación, transporte, etc.); 6) características políticas (grado de movilización de las redes políticas locales, influencia de los residentes en las decisiones colectivas, etc.); 7) características de las interacciones sociales (amigos y familiares a nivel local, grado de familiaridad entre las viviendas, sentido de comunidad de los residentes, participación en asociaciones, etc.); y 8) características emocionales (sentido de identificación, significación histórica de los edificios o distrito, etc.). Citado por Verónica Tapia en "*El concepto de Barrio y el problema de su delimitación*", *Revista Bifurcaciones*. Se toman estos conceptos por la diversidad de dimensiones que presentan para analizar el espacio urbano en base a metodologías cualitativas.

ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD EN EL PERIURBANO SUR DE LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA, DESDE UN ENFOQUE CUALITATIVO

RESUMEN

La expansión de la ciudad de Mar del Plata hacia zonas periféricas, sin una planificación adecuada, ha dado como resultado la conformación de un territorio periurbano que exhibe numerosas problemáticas sociales y ambientales.

El siguiente trabajo exploratorio, realizó un acercamiento a las condiciones de habitabilidad en el sector delimitado por las avenidas Mario Bravo, Antártida Argentina, la calle 515 y el sector costero.

En un estudio previo, se elaboró un Índice de Habitabilidad (IH) –basado fundamentalmente en datos censales-, con la intención de establecer diferenciaciones territoriales en el área, en torno al acceso a infraestructura pública, servicios, y condiciones materiales del hábitat.

Sobre la base del antecedente mencionado, se profundizó en el análisis de los sectores más críticos (IH críticos: 0,304-0,464), utilizando un enfoque cualitativo. Dichos sectores se encuentran próximos a la calle

Oriolani, Federico Agustín
Departamento de Sociología,
Facultad de Humanidades
Universidad Nacional de
Mar del Plata
fed_e86@hotmail.com

515 y la Av. Antártida Argentina, y sobre áreas próximas a la Av. Mario Bravo. De esta forma, se realizó un segundo abordaje del territorio, con la intención de relevar las problemáticas socio-ambientales latentes

–que escapaban al IH propuesto-. Las técnicas utilizadas fueron: la observación de campo; entrevistas en profundidad y documentos periodísticos.

Los resultados muestran una situación de exposición constante a problemáticas socio-ambientales en las áreas de habitabilidad crítica, que se ve potenciada por la falta de infraestructura pública y acceso a servicios, y por las precarias condiciones del hábitat. Lejos de las ideas de sustentabilidad, el territorio plantea la necesidad de llevar a cabo políticas públicas que atiendan las problemáticas.

Palabras clave: habitabilidad; periurbano; problemas socio-ambientales; sustentabilidad.

INTRODUCCIÓN

En el siguiente trabajo realizamos un acercamiento a las problemáticas socio-ambientales que condicionan la habitabilidad del sector periurbano sur de la ciudad, a partir de la utilización de técnicas cualitativas de investigación. El sector seleccionado fue delimitado por las avenidas Mario Bravo, Antártida Argentina, la calle 515 y el sector costero.

La expansión de la ciudad de Mar del Plata hacia zonas periféricas, sin una planificación adecuada, ha dado como resultado la conformación de un territorio periurbano que exhibe numerosas problemáticas sociales y ambientales. Retomando a Canestraro (2005), existe un evidente constructo político-ideológico que tiende a naturalizar y despolitizar la cuestión de vivir en las márgenes y que subyace a prácticas estatales. En este sentido, es importante problematizar el fuerte proceso de periurbanización en las ciudades latinoamericanas.

Las estrategias de abordaje de las problemáticas se llevaron a cabo a partir de entrevistas en profundidad a actores sociales del área; observación de campo; notas de campo; y documentos periodísticos, por lo que se estableció un diseño cualitativo de carácter exploratorio. La primera parte del trabajo presenta la delimitación territorial respecto a la noción de periurbano; en un segundo punto, se presentan las diferenciaciones socio-territoriales retomadas de un trabajo previo, a partir de la construcción de un Índice de Habitabilidad (IH) (Oriolani y Zulaica, 2015); en un tercer apartado, se explicitan las estrategias metodológicas y la relevancia de incorporar las herramientas cualitativas

al estudio peri-urbano; y posteriormente se expondrán los principales análisis de las problemáticas socio-ambientales que impactan y condicionan la habitabilidad en el sector seleccionado.

En este sentido, el área seleccionada ha visto sufrir un crecimiento dinámico y significativo en la última década, producto de políticas públicas como el Plan Pro. Cre.Ar.; la disponibilidad de tierras; la expulsión intra-urbana hacia la periferia (Canestraro, 2015); y la *proximidad* con el sector costero, principalmente. El área presenta características socio-territoriales diferenciales, producto del entrelazamiento de situaciones socio-ambientales conflictivas, que se acoplan a la ausencia o deficiencia de infraestructuras básicas, y que define condiciones físico-espaciales de un hábitat inadecuado para satisfacer las necesidades de habitar de su población, generando acceso desigual a los servicios, y adoptando características informales² (Clichevsky, 2000), en gran parte del área delimitada.

EL PERIURBANO MARPLATENSE

Para dar cuenta de la relación entre el hábitat y el habitar de la población, retomamos la noción de habitabilidad planteada por Rueda (1997), entendida como el conjunto de factores sociales y económicos y también a las condiciones ambientales y físico-espaciales, a las que se encuentran expuestas los habitantes de un territorio, y que afectan a la calidad de vida³ de una población (Rueda, 1997).

Zulaica *et al.* (2007) señalan que el periurbano no es un espacio físico que se mantenga constante, y tampoco sus funciones, sino que se va modificando con

el tiempo, con el avance de la frontera campo-ciudad, y se conforma como un área difusa en términos espaciales. El periurbano es considerado una zona de interfase entre las áreas urbanas y rurales, que se presenta dinamizado por el constante crecimiento poblacional por lo que lo hace un espacio transicional en permanente transformación, y susceptible a distintas intervenciones que ocasionan impactos socio-ambientales considerables (Zulaica y Rampoldi Aguilar, 2009). Por otro lado, la noción de habitabilidad permite dar cuenta de la interrelación de las cualidades físicas del territorio y socio-culturales (Zulaica y Ferraro, 2011).

En cuanto al sector periurbano marplatense, Zulaica y Celemín (2014) señalan que:

"El periurbano de Mar del Plata, alcanza 34.071 ha y según los datos del censo nacional de 2010 (INDEC, 2010), posee 125.143 habitantes, es decir, agrupa el 20,2% del total de la población censada en el partido de General Pueyrredon en ese año". (Zulaica y Celemín, 2014: 288)

Además, por distintas características que lo componen, entre ellas por presentar la renta del suelo más accesible, ha tenido un crecimiento más pronunciado que hacia el interior del núcleo urbano. Zulaica y Celemín (2014) al hacer referencia específica al crecimiento demográfico en el periurbano, destacan que entre 2001 y 2010 fue de 41,2%, lo cual representa un valor significativamente más elevado que el Partido en su conjunto, el cual alcanzó el 9,7% en el mismo período. Aproximadamente, la población total de la zona delimitada es de 27.889 habitantes, según el último censo nacional (INDEC

2010), es decir un 22,3% de la población del periurbano marplatense.

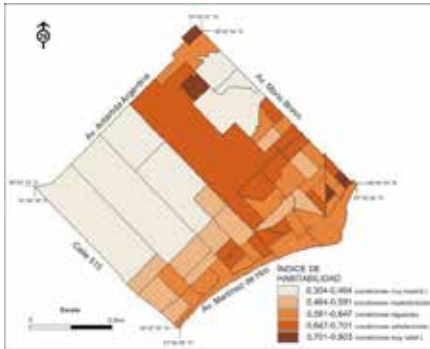
Por otro lado, a partir de políticas públicas impulsadas en la última década, como fue la creación del Pro.Cre.Ar. en 2012, se promovió el acceso a la vivienda⁴ a un sector de la población, en donde el periurbano se elevó como el destino más conveniente por las posibilidades ofrecidas, a partir de la disponibilidad de suelo a precios más económicos⁵. El emplazamiento de estas nuevas viviendas se presenta en áreas extra-ejidales, alejadas del área urbana (Olivera y Nicolini, 2015). Paralelamente, se verifica un crecimiento de urbanizaciones cerradas localizadas principalmente en áreas próximas al sector costero sur.

DIFERENCIACIONES TERRITORIALES EN EL ÁREA DE ESTUDIO

Como señalamos previamente, retomamos los resultados obtenidos en un trabajo anterior (Oriolani y Zulaica, 2015) a partir de la construcción de un Índice de Habitabilidad (IH). El IH se construyó fundamentalmente a partir de datos secundarios obtenidos en su mayoría del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, siguiendo las consideraciones establecidas por Zulaica y Celemín (2008; 2014) y Zulaica (2013). El IH se estableció en torno a seis dimensiones –sanitaria, habitacional, accesibilidad, educativa, económica y ambiental- y dieciocho indicadores. Los resultados se representaron espacialmente utilizando un Sistema de Información Geográfica (gvSIG, versión 1.11) (Mapa 1).

De este modo, obtuvimos un mapeo general de las condiciones de habitabilidad del área delimitada, enfocados en datos





Mapa 1. Condiciones de habitabilidad en el periurbano. Georreferenciación del IH construido.

Fuente: Oriolani y Zulaica, 2015.

que se centran en las condiciones materiales de la población, tanto en acceso a servicios e infraestructura, como a cuestiones vinculadas a la calidad de las viviendas. Por otro lado, encontramos limitaciones para obtener datos certeros que den cuenta de las problemáticas socio-ambientales a las cuales se encuentran expuestas estas poblaciones. Como señala Bourdieu (2011), la ciencia social

"no puede reducirse a un registro de distribuciones de indicadores materiales de las diferentes especies de capital. Debe integrar en el conocimiento (científico) del objeto, el conocimiento (práctico) que los agentes (el objeto) tienen del objeto". (Bourdieu, 2011:200)

Así, a través de observar las diferenciaciones territoriales en torno a las condiciones materiales, obtuvimos zonas de habitabilidad críticas, con niveles muy insatisfactorios, ubicadas en los barrios Santa Rosa del Mar, Antártida

Argentina, Nuevo Golf y Santa Celina (IH: 0,304-0,464); otros radios con niveles insatisfactorios, ubicados principalmente en las cercanías de la avenida Newbery, desde la calle 515 hasta la calle 429 (IH: 0,464-0,647).

De esta forma, obtuvimos un parámetro general de las condiciones de habitabilidad del área delimitada, para profundizar y fortalecer los datos obtenidos con las técnicas cualitativas de investigación, que focalizarán en analizar las problemáticas socio-ambientales de la población.

Enfoque Metodológico

La incorporación de metodologías cualitativas implica un fuerte proceso de reflexividad, entendiendo que el investigador en todo proceso de investigación social, conoce desde su subjetividad, y que, a partir de controlar las condiciones de construcción del proceso de conocimiento, es posible obtener validez científica. Siguiendo a Bourdieu, es necesario abandonar las pretensiones de objetividad para focalizarnos en el proceso de objetivación a través de una constante vigilancia epistemológica (Bourdieu, 2004). Para ello, es necesario generar una triple ruptura: primero, con el conocimiento del sentido común, lo que denomina *"duda radical"*; segundo, romper con las propias teorías científicas –*"epistemocentrismo"* (Guber, 2001)-; y tercero, explicitando la posición del investigador (Bourdieu, 2004).

La investigación cualitativa *"permite un acercamiento a la realidad social que destaca la realidad subjetiva del individuo, la complejidad de los fenómenos, la*

historicidad y la imagen sistémica". (Baeza, 2002)

En este sentido, la aplicación de las herramientas cualitativas giró en torno a la idea de profundizar en las problemáticas socio-ambientales de la zona, a partir de la realización de entrevistas en profundidad a informantes claves; la observación y notas de campo; y la incorporación de documentos periodísticos.

El tipo de observación llevado a cabo fue construido bajo características estructuradas, planificadas y controladas por la "*carga teórica*" que guía el proceso investigativo (Scribano, 2015). En este sentido, la finalidad de la observación es poder volver observables los problemas y las características que producen la diferenciación territorial en el periurbano sur. Las entrevistas en profundidad, como herramienta de construcción de datos, son fundamentales para comprender las perspectivas sociales de los individuos, en cuanto a sus creencias, motivaciones y sentimientos sobre el tema. Es decir, las entrevistas en profundidad se valen de las personas para entender las relaciones sociales (Baeza, 2002).

Con estos fines, las entrevistas, de características focalizadas, fueron orientadas teóricamente teniendo en cuentas los objetivos de la investigación. La conformación de una guía de entrevista permitió enfocar las preguntas en torno a una estrategia y línea de indagación (Baeza, 2002). El guión fue construido de manera flexible, permitiendo mayor libertad para ampliar y dar cuenta de las principales variables de la investigación. La selección de los sujetos fue realizada de manera arbitraria, a través de la estrategia

"*bola de nieve*", como un proceso recursivo, dinámico y constructivo.

Para tales fines, y como proceso de carácter exploratorio, se realizaron siete entrevistas en profundidad en distintos sectores del área delimitada, focalizando en los lugares de mayores niveles de insatisfacción con respecto a las condiciones de habitabilidad, y otros casos que surgieron del relevamiento de campo y de notas periodísticas.

Problemáticas Socio-Ambientales en el Área de Estudio

El constante crecimiento de la ciudad hacia áreas que anteriormente eran consideradas rurales, ha dado lugar a la proliferación de problemáticas socio-ambientales a causa de la incompatibilidad del uso del suelo, en cuanto a los impactos generados por las actividades en la zona, y el mal tratamiento de éstas, debido a los usos y métodos de producción y desecho, fuertemente perjudiciales para el hábitat y la población de alrededores, principalmente.

El trabajo de campo remarcó situaciones críticas en las poblaciones de los barrios Antártida Argentina y Santa Rosa del Mar, expuestas a los efectos contaminantes producidos por el antiguo predio de disposición final de residuos, ubicado frente a los barrios en cuestión, que impacta no sólo contaminando el agua a través de la infiltración de lixiviados, sino también contaminando el aire, a causa de los incendios y gases que emanan constantemente. En cuanto a esta problemática, los habitantes entrevistados señalaron que la situación había mejorado, en relación a que, los incendios ya no son tan constantes, y que al crearse la cooperativa de trabajo, se reguló la situación de



los trabajadores en el basural y de los problemas de contaminación. Por otra parte, los habitantes de distintos barrios de la zona siguen yendo a "La quema": lugar donde se producen los incendios a causa de la combustión producida por la basura y en el que hacen la separación de residuos los trabajadores que no están dentro de la cooperativa:

"(...) Van a la "quema"... la "quema" es la búsqueda personal de los residuos, de los que no van a la cooperativa, que son aproximadamente 20 o 30 familias"... y es terrible, porque es ir a revolver la basura, a buscar plástico para vendérselo a 2 ó 3 personas que manejan el reciclado fuera de la planta, y con eso sacan lo que pueden, más la asignación, más alguna otra changa sobreviven...". (Mayra, Asistente Social, Antártida Argentina, diciembre 2015)

Esta problemática adquiere relevancia por las distintas afecciones psico-físicas y socio-ambientales que repercuten en las condiciones de habitabilidad de la población. En este sentido, el impacto del predio de disposición final de residuos en los barrios aledaños afecta en las condiciones del hábitat, por un lado, por la contaminación del agua de las napas y el aire. Teniendo en cuenta que, el servicio de red de agua potable no se encuentra extendido en la zona⁶, las consecuencias repercuten aún más en las condiciones socio-sanitarias, debido a que la mayor parte de las viviendas obtienen agua de las napas subterráneas, mediante la utilización de un bombeador. Es decir, acceden a agua contaminada. Por otro lado, la falta de acceso laboral de los sectores más vulnerables, los lleva a generar estrategias de subsistencia que, en muchos casos,

termina repercutiendo de manera negativa.

"Yo lo que veo mucho en adultos, son muchos problemas de piel, forúnculos, alergias, he visto mucho de eso, para mí tiene que ver con las condiciones de estar cerca del basural, de los tipos de insectos que hay, no sé si viste pero la gente tira la basura alrededor de la casa. Yo lo que he visto principalmente son infecciones de piel, los forúnculos son como unos granos que se generan en la piel, enormes, como... rojos y se hacen en el medio como pus...". (Entrevista a médica generalista, Antártida Argentina, octubre 2015)

Asimismo, también señalan que se producen basurales clandestinos, como consecuencia de un mercado de reciclado alternativo que se genera en estos barrios. Esta situación también se produce en otras zonas del área de estudio, como en el barrio Santa Celina donde se suelen formar 'micro-basurales'.

"Hará un año, un año y pico, íbamos a las casas, Uds. lo habrán visto, arman basurales en el barrio, hacen reciclado y los camiones le tiran la basura en la casa... ¡Directamente!" (Entrevista, Salita Antártida Argentina, 2015)

Muchos de los habitantes viven de la separación de residuos, situación de vida sumamente peligrosa si se consideran los graves niveles de contaminación y exposición a enfermedades en las que se encuentran. El entrelazamiento de las diferentes problemáticas sociales, ambientales, económicas, generan situaciones de extrema complejidad y dificultad, produciendo hábitats alejados de la sustentabilidad. La falta de acceso a un hábitat digno, se suman a la inaccesibilidad de la población a conseguir

mejores condiciones laborales, generando una situación de marginación, no sólo espacialmente, sino social, económica y ambientalmente hablando.

Si bien, los barrios Santa Rosa del Mar y Antártida Argentina son los más afectados por la falta de accesibilidad al agua potable producto de la falta de extensión de servicios y por su proximidad con el predio de disposición final de residuos y las áreas de fumigación con agrotóxicos lindantes a los asentamientos que afectan a las napas subterráneas, no son los únicos⁷.

"Al haber mayor población también hay mayor cantidad de pozos ciegos, esto genera una mayor contaminación. Y empezó a pasar que el agua ya no era blanca, que en muchos casos sale amarilla, sale con espuma, con olor... mi casa misma, fue uno de los primeros casos de escherichiacolis, hubo siete casos de escherichiacolis..." (Liliana, vecinalista, Alfar, 2015)

Por otro lado, la estacionalidad también incide en la calidad del agua al que accede la población: como nos cuenta Lidia, vecina del barrio San Patricio, cerca del Camping "El griego"-ubicado sobre la Av. Edison-, en verano el agua de las napas "baja y es un asco, está 'más contaminada'... y vamos cayendo de a uno, todos con gastroenteritis". (Notas de campo, enero de 2016)

Zonas Expuestas A Fumigaciones con Agroquímicos

A su vez, otro de los impactos ambientales que sufren estos barrios, al igual que en San Carlos, Mar y Sol -ambos dependientes de la sociedad de fomento Los Acentilados- y San Patricio -aunque en menor medida este último- son los efectos de estar expuestos

a las fumigaciones con agrotóxicos que se aplican en la zona, producto de las plantaciones de soja -principalmente- y por las quintas. Si bien, existe una Ordenanza Municipal⁸ que prohíbe la utilización de sustancias tóxicas y perjudiciales para la salud de los habitantes a menos de mil metros, los vecinos señalan que ésta no tiene cumplimiento.

Los entrevistados señalan consecuencias directas a causa de las fumigaciones, pero, por otro lado, sostienen que no se puede comprobar, porque, sostienen en su mayoría, que los efectos son a largo plazo.

"Lo que más preocupa en esta zona es el tema de los químicos... de los químicos que usan las quintas, que hay una gran zona de quintas acá atrás... nosotros atendemos a los que trabajan en las quintas, y mismo ellos, en el trabajo no tienen protección..." (Entrevista a médica generalista, Antártida Argentina, octubre 2015)

En cierto modo, científicamente pareciera ser un tema complicado de relacionar de manera directa, pero vivencialmente, los actores perciben los efectos ocasionados por los agroquímicos que se utilizan en las quintas y campos de soja, muy cercanos a sus residencias o lugares de trabajo, y saben que "no es bueno" para la salud. Aparecen problemas en la piel; en las vías respiratorias; que no son "comunes" al resto de la población. Pero no se puede comprobar directamente las causas de esas enfermedades, según los médicos de la salita de Antártida Argentina⁹: el vínculo entre la exposición a las fumigaciones y las enfermedades que generarían es difícil de establecer de manera directa, y más si consideramos que los habitantes de estos barrios se encuentran expuestos



a múltiples problemas socio-sanitarios. A su vez, los habitantes sostienen que los químicos utilizados, van a parar al agua de las napas filtrándose en los días de lluvia, siendo el agua de consumo en la vivienda.

A pesar de la Ordenanza Municipal que impide el uso de agroquímicos a menos de mil metros de asentamientos, la población denuncia que no hay una actitud consecuente con respecto a la situación *de facto*. Algunos de los habitantes, más perjudicados por la cercanía de sus viviendas con las zonas de fumigación, han denunciado la situación a la que se encuentran expuestos, pero sostienen que las autoridades no dan una solución, y por otro lado, los productores, al ser "*sancionados o apercibidos*" buscan estrategias y alternativas viables para garantizar las fumigaciones. O en otros casos, las autoridades sostienen que no existe una violación de las ordenanzas vigentes:

"Hay una vecina que es la que me ha comentado varias veces que ha hecho la denuncia (...) pero sabemos que también que es una situación que no tiene un gran control, más allá de las denuncias que uno pudo hacer, siguen existiendo muchas veces las fumigaciones... por ejemplo de madrugada... o sea que es más difícil poder observarlos por los vecinos..." (Entrevista a vecino B° San Carlos, agosto 2015)

La estructura productiva actual del agro argentino impone condicionantes objetivos de vida que en los sectores periurbanos expuestos a las producciones perjudica de lleno a la población que se ubica en los sectores próximos a las áreas de fumigación. La ciudad difusa (Rueda, 1997) que se

viene profundizando y extendiendo hacia áreas cada vez alejadas del núcleo urbano, como consecuencia de la periferización, mediada por el aumento considerable de la renta, ahonda estas situaciones perjudiciales para la habitabilidad, en las que las poblaciones más vulnerables no obtienen respuestas ni soluciones a las problemáticas socio-ambientales, siendo muy difícil de solucionar las condiciones críticas de habitabilidad producto de la exposición a estas situaciones.

Inundaciones: Problemas de Accesibilidad

Los barrios Santa Rosa del Mar, Antártida Argentina, Lomas y Nuevo Golf, presentan importantes riesgos de inundaciones. Los habitantes señalan que una de las consecuencias más relevantes que provoca la problemática es la falta de accesibilidad al barrio. En este sentido, la situación de ser áreas inundables genera un doble proceso tendiente a reforzar la des-favorabilidad: al ser terrenos con características bajas, los mercados de tierra son motorizados hacia los sectores más vulnerables, o donde pueden ubicarse ciertos sectores poblacionales. A su vez, la alta incidencia de las lluvias, presenta graves problemas al momento de pensar la accesibilidad a los barrios, siendo que, al no contar con una infraestructura adecuada, las calles intransitables, provocan grandes distorsiones y complicaciones en el habitar diario de las poblaciones, generando situaciones de '*aislamiento*'.

Como fue señalado anteriormente, una de las preocupaciones latentes que remarcan los actores es la de no poder contar con un acceso al agua potable de manera directa, y que se ve potenciada la situación porque

los recursos hídricos provistos mediante camiones cisterna en Santa Rosa del Mar, se ve forzada a interrumpir la provisión en los días de lluvia.

" las calles son un desastre (...) bueno vos viniste, hay calles que no se pueden andar, y los días de lluvia se complica muchísimo, ¡muchísimo!, hay muchas calles sin entoscar, y lo que habían entoscado hace unos años, ahora, ya con el tiempo se ha deteriorado, o sea que no hay pedregullo no hay nada y cada tanto es un drama tener que andar transitando para ir a buscar a los chicos..." (Entrevista a vecino B° Antártida Argentina, diciembre de 2015)

Las calles con grandes declives, pozos de gran tamaño, algunas de barro sin siquiera piedras, son características en estas zonas, no sólo en Antártida Argentina, Santa Rosa del Mar –las más complicadas, sin dudas-, sino también en San Carlos, San Jacinto, Serena, Alfar, Nuevo Golf, Santa Celina. A causa de las lluvias, los caminos se vuelven difíciles de transitar. Daniel, que hace funcionar un comedor los fines de semana –al que concurren entre 60 y 70 chicos de la zona- ejemplifica la situación con sus vivencias. El problema de las calles a causa de las inundaciones, le impide el normal funcionamiento de sus actividades, ya que se encarga de ir a buscar a los chicos a las casas, y en días de lluvia le es muy difícil.

Por otro lado, estas zonas, Antártida Argentina y Santa Rosa del Mar, al ser inundables, son más accesibles para poblaciones sin recursos. Mayra, advierte esta situación que refuerza la división social del espacio expresada en el área de estudio: las personas que no tienen acceso a la vivienda, no van a ir *" a Acantilados porque la rajan... los vecinos mismos*

dicen 'che tenemos gente ocupando terrenos'..."

En este sentido, observamos cómo los espacios in-sustentables y ocultados explícita e implícitamente, que se profundizan por las problemáticas socio-ambientales, son los espacios sociales a los que pueden acceder las poblaciones más vulnerables, en donde la inter-dependencia de situaciones de precariedad habitacional se potencian con la falta de acceso a oportunidades laborales, educativas y salubres.

El ambiente sano es presentado como un derecho constitucional, pero no parece ser consecuente en la regulación que las autoridades debieran realizar, en pos de garantizar el cumplimiento de la Constitución y leyes ambientales, como así tampoco la ley de Acceso Justo al Hábitat¹⁰.

Por otro lado, la diferenciación territorial que se acentúa y contrasta entre los barrios más carenciados y los complejos habitacionales privados, marcan una tendencia en el periurbano, donde las tierras menos rentables y más perjudicadas por las problemáticas socio-ambientales –que no son tenidas en cuenta a la hora de diagramar políticas públicas-, sumado a la falta de extensión de infraestructura y servicios, profundizan las precarias condiciones de habitabilidad de las poblaciones más vulnerables y marginadas, ahondando la segregación socio-espacial y las posibilidades de acceso y derecho a la ciudad.

CONSIDERACIONES FINALES

Las problemáticas socio-ambientales en el periurbano sur requieren de políticas urbanas que mejoren las condiciones



de habitabilidad de los asentamientos perjudicados. Los temas más relevantes que afectan al hábitat y habitar de la población del sector seleccionado, giran en torno al predio de disposición final de residuos, ubicado en avenida Antártida Argentina y la 57; las áreas de fumigaciones por campos de soja y quintas, entremezcladas con los asentamientos poblacionales; basurales clandestinos y a cielo abierto; y las inundaciones. Estas cuestiones, inciden prácticamente en las poblaciones más vulnerables, siendo los de mayor proximidad y expuestos a situaciones de habitabilidad extremas, generando graves problemas sanitarios, que, sumado a la falta de accesibilidad a: una infraestructura de bienes y servicios públicos que garantice la provisión de agua potable; a las deficiencias en la infraestructura de las viviendas; y a la falta de accesibilidad a fuentes y condiciones laborales dignas, se potencian situaciones de vida que afectan considerablemente la habitabilidad. La necesidad de atender a las demandas y derechos a un hábitat digno requiere de un replanteo y reorientación de las políticas urbanas, que, como señala Canestraro (2012), en los últimos años se han orientado hacia la construcción de equipamientos de jerarquía, la recualificación de centros comerciales y la puesta en valor del frente marítimo, a través de la privatización y concesión de espacios públicos; y la refuncionalización de zonas estratégicas.

Resaltando el carácter exploratorio del trabajo presentado, nos proponemos señalar algunas cuestiones que consideramos fundamentales para profundizar en el estudio de áreas peri-urbanas. En principio, señalar la importancia de incorporar

herramientas cualitativas de investigación, recuperando los sentidos y significados atribuidos por los actores, como forma de acercamiento y comprensión de la realidad social estudiada, entendiendo que éstos son los primeros conocedores del mundo social abordado.

En este sentido, recuperamos la propuesta de Bourdieu (2004) en cuanto a pensar en procesos de objetivación, rompiendo con las pretensiones de objetividad en la investigación científica. De esta forma, reviste de importancia complementar metodologías, para plasmar las condiciones de habitabilidad entendiendo a los métodos como reveladores de diferentes aspectos de la realidad empírica, aportando diversos matices de la realidad social (Sautú, 2005).

A su vez, planteamos la necesidad de repensar las formas de delimitar las áreas seleccionadas, atendiendo a los límites simbólicos producidos hacia el interior del sector delimitado, en donde la relación entre *establecidos/ outsiders* (Elias, 2000) marca una tendencia ineludible y que establece barreras sociales y culturales que se expresan territorialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- BAEZA, M.** (2002): *De las metodologías cualitativas en investigación científico social. Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Concepción, Editorial de la Universidad de Concepción, Chile.
- BOURDIEU, P.** (2011): *Las estrategias de reproducción social*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires Argentina.
- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.C., PASSERON, J.C.** (2004): *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- CANESTRARO, M. L.** (2015): "Políticas de acceso al suelo y derecho a la ciudad: ¿una relación posible?", Ponencia presentada a *XI Reunión de Antropología del Mercosur*, organizada por la Universidad de la República (Uruguay). Montevideo, 30-nov. al 4-dic.
- (2012): "Que cuarenta años no es nada...". Apuntes para una revisión de la política habitacional de las últimas décadas". Ponencia presentada a *Jornadas Estado, políticas sociales y sociedad. Debates latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro. Tandil, 15 y 16 de nov.
- (2005): *Tensiones y dilemas en la apropiación del espacio: El accionar del Estado en la relocalización de la "Villa de Paso"*, KAIRÓS, Revista de Temas Sociales Universidad Nacional de San Luis, Año 9, Nº 15.
- CLICHEVSKY, N.** (2000): *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Disponible en <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky2.pdf>
- ELIAS, N.** (1998): *Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados, en: La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá, Norma.
- GIANFELICI, D.** (sld): *El impacto del monocultivo de soja y los agroquímicos sobre la salud*. Disponible en: cdn.biodiversidadla.org/.
- GUBER, R.** (2011): *Método, campo y reflexividad*. Editorial Norma. Buenos Aires, Argentina.
- HARVEY, D.** (1977): *Urbanismo y desigualdad social*, 2º edición, Madrid, España, Editorial Siglo XXI.
- OLIVERA, A. y NICOLINI, A.** (2015): "La actividad profesional en el Pro.Cre. Ar. Monitoreo de las operatorias y expedientes presentados", en: *Revista Info CAPBA IX*. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, año 4, Nº 10, 83-86.
- OLIVERA, A.** (2015): "Urbanizaciones cerradas: "contenedores" de la expansión urbana de la ciudad de Mar del Plata", en: *Revista Info CAPBA IX*. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, año 4, Nº 11, 26-29.
- ORIANI, F. y ZULAICA, L.** (2015): "Condiciones de habitabilidad en la zona de interfase urbano-rural situada al sur de Mar del Plata", en V Jornadas de Antropología Social UNICEN, ología social y mundos posibles en transformación", Olavarría, 1,2 y 3 de octubre.
- RUEDA, S.** (1997): *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*.

Disponible online: <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>

SAUTÚ, R (2005): Todo es teoría, lumiere, Buenos Aires, Argentina.

SCRIBANO, A. (2015): Introducción al proceso de investigación en ciencias sociales, Ed Ciccus, Buenos Aires

--(2008): "El proceso metodológico de la Investigación cualitativa", capítulo I. (pag. 23-44). En El proceso de investigación social cualitativo. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

ZULAICA, L. y RAMPOLDIAGUILAR, R. (2009b): Habitabilidad y calidad de vida en tres barrios del límite urbano-rural de la ciudad de Mar del Plata (provincia de Buenos Aires, Argentina). Revista Hologramática, Pp. 27-58, año VI, N° 10, V. 1. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora

ZULAICA, L. y FERRARO, R. (2013): El periurbano de Mar del Plata: un sistema complejo con bordes dinámicos. En: IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades 13 Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional del Cuyo.

ZULAICA, L y CELEMÍN, J. (2014): Condiciones de habitabilidad y crecimiento poblacional en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en: Revista ESPACO E GEOGRAFIA, Brasilia, Vol. 17, pág. 281 – 321.

DOCUMENTOS

Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, disponible online:<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Nos referimos a la idea de proximidad retomando a David Harvey (1977) quien afirma que al suelo se le puede atribuir valor de uso y de cambio. Esta última, es la cuantía económica que se establece para conceder el intercambio del uso del bien, la cual se denomina *renta*. El valor del terreno se produce en relación a los valores de las otras parcelas vecinas, y a la *accesibilidad y proximidad*. La primera entra en relación con el acceso a las oportunidades de trabajo, los recursos y servicios, principalmente. La proximidad refiere a los efectos de estar junto a algo que la gente no utiliza directamente (Harvey, 1977).

²Clichevsky (1999) utiliza la idea de informalidad para hacer referencia a la tenencia de la tierra, siendo que el término "*permite pensar en dos perspectivas. Por un lado, desde un punto de vista urbano-ambiental, que implica la ocupación de tierras con problemas de inundaciones, sin infraestructura, con difícil acceso al lugar de trabajo, educación, servicios primarios de salud, con napas contaminadas, etc. Por otro, desde un punto de vista legal, se piensa en la ocupación de tierra pública o privada ("villas" y "asentamientos"), loteos clandestinos e irregulares; venta de lotes rurales como propiedades indivisas; etc.*" (Canestraro, 3:2004)

³Salvador Rueda señala que la noción de *calidad de vida* es una construcción compleja y multifactorial, que remite a la evaluación de la experiencia que tienen los sujetos sobre su propia vida. Es decir, analizar la calidad de vida de una sociedad tiene relación con la experiencia subjetiva de los individuos que la integran, por lo que, exige conocer cómo viven los sujetos en esa sociedad, sus condiciones objetivas de existencia y qué expectativas de transformación de estas condiciones desean, y evaluar el grado de satisfacción que se consigue.

⁴El Plan Pro.Cre.Ar está destinado -aún está en vigencia al momento de la redacción de la tesis- a la población que no tenga casa propia, pero

que cumpla ciertos requisitos, como tener un trabajo estable y registrado con más de un año de antigüedad, lo que limita el acceso a gran parte de la población.

⁵Por otro lado, el plan Pro.Cre.Ar da un "tope" de económico para la compra del terreno y la construcción de la casa, según los ingresos declarados de las personas que se veían beneficiados por el plan. Por lo que, muchas veces, las opciones de construcción se alejaban del área urbana por las limitaciones propias que imprimía el mercado de tierras. A su vez, al aumentar la demanda de tierras, éstas se revalorizaron de manera abrupta.

⁶Al momento de realizarse el trabajo de campo a fines de 2015, había intenciones de iniciar la extensión de agua de red a un sector de la población de Santa Rosa del Mar, aunque la asistente social de la salita señala que "OSSE no les mostró ningún papel todavía que es un agua apta para tomar... porque ellos te dicen que sí".

⁷Actualmente, se están concretando la primera etapa de extensión de la red de agua potable en Alfár, aunque aún queda buena parte del barrio y de la zona lindante hacia el sur, sin suministro.

⁸La Ordenanza Municipal n° 18740, que regulaba la utilización de agroquímicos, había sido derogada, con la implementación de una nueva –la Ordenanza 21296– que regía la situación permitiendo las fumigaciones hasta cien metros de asentamientos poblacionales. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en septiembre de 2014, ordenó –en carácter de medida cautelar– la "suspensión de los artículos 19, 23, 27, 28 y 35 de la Ordenanza n° 21.296/2013 del municipio de General Pueyrredon, Provincia de Buenos Aires, por los cuales se eliminaba la zona de seguridad prevista en el art. 1° de la Ordenanza derogada 18740 que establecía un radio de mil (1.000) metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales y en la totalidad de la planta urbana, en la que se prohibía la utilización de cualquier producto

químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas y/o fertilizantes". (Cadena Nueve Diario Digital, 26-sep-2014).

⁹Esta situación representa uno de los principales obstáculos para frenar la producción con agroquímicos. Según el Dr. Darío Gianfelici, "En niños, ante la exposición a una fumigación, se suelen ver diarreas y vómitos acompañados de dolor de cabeza, un síntoma poco común en ese grupo etéreo y que debería despertar la curiosidad de los médicos. Pero en realidad, y como es común a casi todos estos venenos, los problemas severos ocurren a distancia, cuando es difícil establecer la relación entre la exposición y el evento enfermedad. Y este evento suele ser el más terrible: cáncer" (Gianfelici, S/D).

¹⁰La Ley, vigente desde fines de 2012, plantea la necesidad de garantizar el acceso a la vivienda y al hábitat digno, "que comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales" (Cap. 1, art. 3° Ley de Acceso Justo al Hábitat).

BASURAL COLAPSADO. DE LA EMERGENCIA SANITARIA, A LA PLANTA DE SEPARACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

RESUMEN

El objetivo propuesto en el siguiente trabajo es analizar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, su disposición y su problemática en el plano ambiental, económico y social. Así como también las disputas y conflictos que se desprenden en relación a la delimitación de la temática, el surgimiento del problema, la diagramación y elaboración de una Política Pública. En este caso se profundizará sobre el Programa de Manejo Integral de los Residuos Sólidos Urbanos puesto en marcha en mayo de 2012, en el partido de General Pueyrredon.

Se utilizaron fuentes primarias a través de entrevistas a responsables del área encargada de la municipalidad de General Pueyrredón y demás actores intervinientes, además se utilizaron fuentes secundarias como archivos de diarios, legislación de la provincia de Buenos Aires, legislación Municipal, Constitución Nacional, Fallos judiciales sobre la situación del basural.

Pintos Radice, Juan José

Licenciatura en Sociología.

Facultad de Humanidades.

Universidad Nacional de

Mar del Plata

juanpintos@live.com

Se llegó a la conclusión de que la implementación del plan de tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) no logra una efectiva transformación estructural en la separación en origen, la recolección, el consecuente tratamiento de los residuos. Dado que,

sólo el 10% del total de RSU se recupera actualmente en la planta. Por otra parte, las campañas de comunicación para generar separación en origen en la ciudadanía fueron deficitarias porque no se alcanzó el volumen de separación esperado. En consecuencia, no sólo la política pública no cumplió los objetivos planteados sino que genera la perpetuación de la problemática, complejizando la situación con la incorporación de nuevos actores al campo de disputa.

Palabras clave: residuos sólidos urbanos; Plan de manejo integral de los residuos; políticas públicas; partido de General Pueyrredon.

CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE UN BASURAL A CIELO ABIERTO

Según datos arrojados por el último censo, Mar del Plata es una ciudad que tiene alrededor de 750.000 habitantes estables y durante la temporada de verano alcanza a triplicar su población, lo que provoca una variación significativa de la cantidad de toneladas diarias de residuos sólidos urbanos vertidos en el predio de disposición final. Durante la temporada estival se vierten 700 tn/ día mientras que de mayo a diciembre se producen 450 tn/ día de desechos.

Es evidente que la generación de residuos, los problemas ambientales que ello provoca, el depósito y su tratamiento, podría pensarse como una preocupación fundamental para los habitantes de General Pueyrredon, sin embargo, no siempre resulta de esta manera.

De acuerdo a las legislaciones presentes, en los municipios se delega la capacidad y la responsabilidad de la recolección de residuos sólidos urbanos, esto implica que el Partido de General Pueyrredon es responsable del tratamiento de los mismos, no así de los residuos patológicos e industriales de los que son responsables el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

No obstante, los municipios no cuentan con la suficiente transferencia de recursos para la adecuada implementación de un plan integral para el tratamiento de residuos sólidos urbanos. Tal como sostiene Cao *"las municipalidades generan más del 50% de sus recursos totales"* (Cao, 2007) a través del cobro de tasas de servicios urbanos y la reciente incorporación de la tasa GRSU -tema que será retomado en el desarrollo

posterior- para financiarse. Muchas veces, el Estado Nacional y/o provincial destina transferencias de recursos bajo la lógica de la contraprestación para el desarrollo de obras específicas.

DELIMITANDO LA PROBLEMÁTICA

En doce años (1995-2007) Mar del Plata fue declarada cinco veces en emergencia sanitaria por la Justicia, ya que el basural a cielo abierto ubicado en Antártida Argentina y la calle 57, había colapsado. Durante todo ese tiempo, las gestiones correspondientes a Elio Aprile (1995-2002) y Daniel Katz (2002-2006) sostuvieron que no contaban con el dinero suficiente para la compra de un nuevo predio para generar un relleno sanitario.

En la Argentina, el 54,4% de los residuos sólidos urbanos son depositados en basurales a cielo abierto. Este tipo de no-tratamiento de la basura, representa un problema de gravedad incuestionable, de tipo multidimensional, ya que las grandes acumulaciones de residuos sin un determinado control generan una fuerte degradación del suelo, aire y agua.

En primer lugar, la descomposición de altas concentraciones de desechos produce un líquido que se conoce como lixiviados. Estos es, por definición, el líquido resultante de un proceso de percolación de un fluido a través de un sólido.¹ El lixiviado generalmente arrastra gran cantidad de los compuestos presentes en los residuos sólidos. El problema principal es que sin el tratamiento adecuado en las áreas de depósito de los residuos, el lixiviado se filtra en los acuíferos subterráneos que, en muchos casos, son la única fuente de acceso al agua de la población circundante.



Para profundizar en este punto, en una entrevista realizada a Fernando Moris, Director de Residuos del Ente de Servicios Urbanos de General Pueyrredon, el funcionario explicaba: *“por la pendiente del terreno en donde se encuentra el basural, los líquidos que efectivamente se filtran van al arroyo Lobería y de ahí al mar.(...) a finales de los años '80, cuando se contrató a la empresa Venturino para la recolección y disposición final de residuos, se eligió ese predio porque sobre la ruta n° 2 y la ruta n° 226 están los principales pozos de Obras Sanitarias que abastecen de agua a la ciudad* (N. de R: la ciudad de Mar del Plata se provee de agua potable por napas subterráneas) *y, por legislación, se deben dejar 5 km al interior de la costa para poder disponer de los terrenos para la implementación de un basural”*. De esta forma se concluye que la posible contaminación provocada por un incorrecto vertido de líquidos lixiviados, afectaría el arroyo Lobería y al mar pero no estaría afectando las napas subterráneas de la zona.

Por otro lado, la contaminación del aire producto de la liberación concentrada de gases por la descomposición de los desechos y la quema de residuos, generan una atmósfera viciada de partículas nocivas para el medio ambiente y la población aledaña.

En el caso de Mar del Plata, concretamente el volumen de toneladas vertidas por día no alcanza a liberar una cantidad suficiente de gases como para provocar incendios o grandes emisiones de metano. No obstante, es cierto que los gases metanos enviados a la atmósfera podrían ser tratados para liberar dióxido de carbono

y generar menos emisiones de tipo efecto invernadero. Además, de tratarse estos gases, se podría producir energía en pequeña escala, suficiente para abastecer de luz a la planta de separación.

Es notable el hecho de que la degradación del medio ambiente conlleva a un aumento creciente de afecciones de salud en la población que generan una depreciación en la calidad de vida de los habitantes. Algunos de los contaminantes que se localizan en los basurales tienen efectos nocivos, principalmente en los embarazos generando consecuencias durante la gestación de los fetos.

Existen, también, otras enfermedades relacionadas con el contacto directo de los desechos como la hepatitis virósica y toxoplasmosis, hepatitis A, fiebre tifoidea y poliomiélitis, gastroenteritis y patologías broncopulmonares.

En síntesis, los basurales a cielo abierto son un peligro para la población y además, constituyen el principal gasto de las comunas. En consecuencia, los municipios deberían concentrar sus esfuerzos en pensar cómo avanzar hacia la auto-sustentabilidad, es decir, cómo podrían diagramar y aplicar una Política Pública que no sólo reduzca los impactos ambientales de los habitantes sino que también genere un modelo de sustentabilidad a largo plazo.

Los municipios y departamentos de la Argentina son los responsables de la recolección y la disposición final de los residuos. En el caso particular de General Pueyrredon, esta tarea está terciarizada a la empresa 9 de julio desde 2003. Sin embargo, los residuos representan un *pasivo ambiental y económico* porque al no tratarlos adecuadamente, generan

un desvío de fondos para mermar las consecuencias contaminantes y para tareas tendientes a mantener el predio en constante utilización, es decir que generan, un doble mecanismo de gastos.

El marco legislativo

La reforma Constitucional de 1994 reconoce en su artículo 41° el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el deber de las autoridades de protegerlo y dictar las normas necesarias. Por otro lado, la ley general de ambiente n° 25675 introduce los principios centrales de la política y normativa ambiental; establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Reconoce dos organismos fundamentales para la coordinación intergubernamental: el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y el Pacto Federal Ambiental.

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires creó en 1996 la secretaria de Política Ambiental. Sin embargo, esta Secretaría operó dentro de un vacío legal porque no contaba con una legislación que reglamentara el tratamiento de los residuos. En 2006, con la implementación de la ley n° 13592 de residuos sólidos urbanos, se estipula el marco legal y normativo en lo referente a la materia.

La ley provincial n° 11723 reconoce que las facultades de fiscalizar la disposición final de los residuos es incumbencia de los gobiernos municipales, quienes tienen la obligación de instrumentar políticas de minimización y clasificación de residuos domiciliarios y la evaluación del impacto

ambiental, a la vez que deberán realizar actos de inspección y vigilancia para examinar el cumplimiento de esas normas. Para la fiscalización de estas tareas la provincia debe asegurar a cada municipio el poder de policía suficiente garantizando la debida asistencia técnica. Como método para especializar el poder de la Policía se creó en 1992, la dirección de delitos ecológicos dependiente de la policía bonaerense que fue disuelta luego en 1998 por la gestión de León Arslanian.

La temática sobre el manejo de los residuos se encuentra en agenda de los organismos nacionales e internacionales. En 1992 la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo se establecieron las bases para un manejo integral de los residuos sólidos urbanos municipales para un desarrollo sostenible, allí se especifica que se debe: 1- minimizar la producción de residuos, 2- el reciclaje, 3- la recolección, 4- tratamiento y disposición final adecuados.

En el capítulo 21 de la Agenda XXI se establece que cada país y cada ciudad debían instituir programas para lograr esta gestión de acuerdo a sus características y capacidades; se fijaron metas a corto y mediano plazo, para el año 2000 los países en desarrollo tendrían que haber establecido las capacidades para monitorear las cuatro áreas temáticas mencionadas anteriormente. También, se deberían haber delimitado criterios para la disposición final adecuada y la vigilancia ambiental, y para el año 2005 deberían haber tratado adecuadamente cuanto menos el 50% de sus residuos municipales.

A finales de 2006, con la implementación de la ley n° 13592, la temática se instala

en la agenda del gobierno provincial, el entonces gobernador Felipe Solá, aparece en los medios en reiteradas oportunidades presentando el problema del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. La ley establece que los gobiernos municipales tienen la responsabilidad de la gestión integral de los residuos, apunta a: 1- promover la valorización de los residuos, 2- minimizar la cantidad de residuos que es dispuesta en rellenos sanitarios y 3- reducir los impactos negativos que los residuos generan al ambiente. Solá precisó que *"estos presupuestos mínimos van a ser obligatorios para todos los municipios de la provincia"*²².

Sin embargo, durante el periodo anterior a la sanción y reglamentación de estas leyes, la Justicia ya había declarado en emergencia sanitaria a Mar del Plata y había ordenado el cierre del predio en donde se vertían los residuos sin ningún tratamiento. Intimando al Municipio de General Pueyrredón a realizar un correcto tratamiento de los mismos.

¿Condiciones desfavorables que no se convierten en problemas?

"Si los problemas sociales son construcciones, es evidente que las condiciones que perjudican a las personas no necesariamente se convierten en problemas" (Edelman: 1991). En base a este planteamiento, se puede sostener que para las Intendencias de Aprile y Katz, el basural a cielo abierto en emergencia sanitaria era una condición desfavorable que no devino en problema, y sobre el cual el Municipio poco podía hacer para subsanarlo ya que no contaba con la totalidad del dinero necesario para las obras de saneamiento ambiental requeridas en el momento.

En el año 2000, el predio donde se vertían los residuos fue puesto en funcionamiento bajo la fiscalización de la Secretaría de Política Ambiental, que permitía el vertido de residuos por un plazo no mayor a los 180 días desde la fecha de su sanción. Sin embargo, esos 180 días se extendieron por un plazo ininterrumpido de más de 5 años.

Las primeras denuncias contra el basural fueron hechas por las autoridades de la escuela provincial n° 44, cercana al predio, que señalaban la presencia de plagas vinculadas a la basura, contaminación del aire producto de la quema que realizaban las personas que *"cirujeaban"* y vivían en el predio, y enfermedades entre los miembros de la comunidad escolar. Se hicieron diferentes presentaciones que alcanzaron distintas instancias judiciales, la primera causa estuvo en manos de Adler (1995) y después el juez Arbizu se encargó del tema, declarando la emergencia sanitaria y ordenando el cierre del basural en 2005. Es decir que la judicialización del *"tema"* no alcanzó para que se convierta en *"problema"*. En 2005 el tema del basural a cielo abierto colapsado se instala en los medios de comunicación (locales y nacionales) y pone en evidencia la dimensión del conflicto.

La definición del problema

El basural a cielo abierto colapsado ciertamente era un tema, el problema era la falta de un plan integral para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos en General Pueyrredón y la política pública que se originó en consecuencia, fue la compra de un nuevo predio para el relleno sanitario y la construcción de una planta separadora.

Según Parsons Wayne (2007) *"la génesis de una política pública implica el*

reconocimiento de un problema". Además refiere a la importancia de distinguir el tema, el problema y la política pública. Y fundamentalmente, plantea que aunque se reconozca un problema, no siempre se considera un asunto de interés público.

Entonces, si se piensa lo sucedido en Mar del Plata a partir de este análisis teórico, se puede argumentar que hasta finales de 2006 no se lograba gestar una política pública concreta en torno a esta problemática. Si bien el conflicto estaba reconocido como tal por la Justicia bonaerense, tanto la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires como el Municipio no lograban gestar una política pública concreta en torno a esta problemática, que además tampoco se terminaba de definir políticamente.

Dimensiones del problema

En este trabajo se definió como problema la carencia de un plan integral para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos en el Partido de General Pueyrredon. Siguiendo a Parsons Wayne (2007) se entiende que los problemas *"implican percepciones y las percepciones implican construcciones"*, por lo tanto, se asume que esta definición y este recorte metodológico es el escogido ya que pueden existir muchos otros.

En este punto se asume que este problema puede ser pensado desde varias dimensiones. Por un lado la dimensión política: el problema en términos de respuestas políticas, a través de políticas públicas para su solución. Resulta evidente que aunque los municipios son responsables del tratamiento de los residuos necesitan ser auditados, asistidos técnicamente y

financiados por las provincias y la nación ya que no disponen de financiamiento específico para implementar este tipo de políticas.

Por otra parte, este problema tiene una dimensión social vinculada a la marginalidad y vulneración social extrema de las personas (adultos y niños) que *"trabajan"* y viven, en el predio de disposición final de basura de Mar del Plata. También hay una dimensión económica porque la carencia de un plan integral para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, implica grandes costos para la comuna y ningún beneficio significativo.

Por último, la dimensión que atraviesa a todas las demás es la ambiental, es decir, todos los problemas vinculados a la contaminación del aire, suelo y agua que trae la falta de un plan para el tratamiento de la basura, sumado a las enfermedades y plagas.

Respuesta municipal al problema

A través de la entrevista a Fernando Moris, se supo que en el año 2000 la Municipalidad encaró un proceso de licitación para la creación de un nuevo basural. Para esta instancia, se decidió solicitar apoyo técnico a la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires. *"En esta licitación se presentaron tres empresas, una de capitales holandeses, otra llamada Vanderville y una más"*, declaró Moris. La empresa que resultó ganadora fue de capitales holandeses, en un fallo dividido por 3 votos a favor y 2 en contra. Esta empresa contaba con un terreno cerca del Boquerón, sin embargo no contaba con el aval técnico de la Secretaría de Medio Ambiente y es esta misma la que le sugiere



a la Municipalidad que declare nula la licitación. Esta sugerencia fue acatada por el Intendente. Es entonces que en 2006 se decidió llamar a una nueva licitación. Esta vez la Municipalidad junto con la Nación, solicitó un crédito al Banco Mundial para lograr licitar un nuevo centro de disposición de residuos sólidos urbanos.

Como condición para otorgar el crédito, el Banco Mundial, impuso ciertas condiciones entre las que se cuentan:

- La compra por parte del Municipio de los terrenos que serían dispuestos para el relleno sanitario (hasta este momento la Municipalidad los alquilaba);
- Un plan de inclusión social para las familias que residían en el viejo predio de disposición sin ninguna medida de higiene y salubridad; y
- La creación de una tasa específica que se destinase a solventar los gastos propios del plan integral de residuos sólidos urbanos.

La primera licitación superó ampliamente el presupuesto previsto por lo cual se redujeron algunos puntos estipulados, como los presupuestos destinados a la adquisición de camiones y maquinarias por parte del Municipio y los presupuestos destinados a campañas publicitarias.

En un primer momento, el Municipio compraría un campo de 120 hectáreas llamado "*Cuatro Tranqueras*", lindero al partido de General Alvarado. Sin embargo, el Intendente de este Partido se opuso y la municipalidad de General Pueyrredon, asesorado por el Banco Mundial, decidió comprar el predio perteneciente a Venturino, donde ya había funcionado el

segundo basural de Mar del Plata. En la legislación medio-ambiental se sugiere operar y construir basurales en lugares en donde el ambiente ya fue impactado, es decir en lugares en donde ya han funcionados otros basurales.

Cabe aclarar que Mar del Plata contó con cuatro basurales. El primero fue operativo hasta 1979 y se localizaba sobre la ruta 88, cercano al actual Parque Industrial; el segundo fue conocido como "*Predio Venturino*" (nombre de la empresa que lo operaba); el tercero, (N. de R: el basural que fue problemática) y estuvo operativo entre 1992 y 2006 y el actual, licitado en 2006 y construido sobre los restos del segundo basural.

Este último tiene 63 hectáreas. Para la compra y la obra se necesitaron 80 millones de pesos, General Pueyrredon financió el 25% de la obra y el resto corrió por cuenta del Banco Mundial.

El nuevo centro de disposición final cuenta con una planta de tratamiento, que tiene dos celdas para la disposición de unos 4.9 millones de metros cúbicos de residuos, equivalentes a alrededor de 19 mil toneladas mensuales promedio. Esas celdas operan impermeabilizadas para disponer los distintos tipos de basura, cuenta con cañerías de extracción de los líquidos lixiviados producidos por los residuos y cuentan con una planta para el tratamiento de estos líquidos. Además, tiene tubos de extracción del gas metano que se produce en el proceso de disposición y una cobertura de los residuos dispuestos que posteriormente permitirá parquizar el terreno.

En el año 2012, el Municipio de General Pueyrredon decidió implementar

un sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) que atiende especialmente la cuestión social, ya que promueve la inclusión de los recuperadores que recolectaban materiales en el antiguo basural a cielo abierto, en nuevos esquemas de trabajo que no comprometan su salud y mejoren la situación de vulnerabilidad en que se encuentran inmersos desde hace casi dos décadas. Esto implicó el diseño de un Plan de Inclusión Social (N. de R. :Esta cláusula fue impuesta por el Banco Mundial para el financiamiento del programa) realizado por los equipos técnico y social del Ente de Obras y Servicios Urbanos, Secretaría de Desarrollo Social del en conjunto con los equipos técnicos de la SAyDS. En este emprendimiento la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable aportará \$600.000 para la compra de herramientas de trabajo y equipamiento correspondiente a las iniciativas planteadas en el mencionado Plan.³

Cabe destacar que la operación del nuevo Centro de Disposición Final coincidió con el inicio del Plan de Separación Diferenciada impulsado por la Municipalidad de General Pueyrredon (N.de R. La cual no cuenta con una ordenanza que lo regule), para que los vecinos se comprometan a no enviar al nuevo Centro de Disposición Final materiales que podrían ser recuperados, de manera tal de alargar la vida útil del mismo y prolongar en el tiempo la inversión realizada. Para ello la Municipalidad, junto a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, han desarrollado un Plan de Comunicación destinado a concientizar y sensibilizar a la población.

Específicamente los objetivos y metas de este plan integral son:

- Erradicación de basurales a cielo abierto y recuperación de zonas afectadas;
- Reducción de residuos destinados a disposición final y valorización de RSU (por ejemplo a través de la implementación de separación en origen y recolección diferenciada, el incremento de las prácticas de reciclado en condiciones de formalidad, el incremento de volúmenes de material recuperado de los desechos, la mejora de los mercados del reciclado, valores/ porcentajes concretos de reducción de RSU);
- Mejora de la situación de trabajadores informales de los RSU (el desarrollo de programas sociales y productivos en el marco de la implementación del nuevo sistema); y
- Incremento de niveles de educación y sensibilización en materia de GIRSU en distintos sectores de interés, cuyas metas asociadas podrían establecerse considerando, por ejemplo el desarrollo de programas de educación (formal y no formal), comunicación y participación ciudadana.⁴

Es importante mencionar que, a través de la entrevista con el Director de Residuos se pudo saber que existió otro proyecto que se denominó Centro de Gestión Integral de Residuos realizado por la Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad. En este proyecto de política pública se pensaba en la construcción de varias plantas modulares a lo largo del predio Cuatro Tranqueras con capacidad operativa de 50-60 personas para la separación de residuos. De esta manera se buscaba distribuir a lo largo del predio

de disposición final las plantas, en las que trabajarían las personas que ya estaban viviendo y recuperando en el basural.

De esta manera, se puede analizar el plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos desde las corrientes múltiples que desarrolla Zahariadis (2010). Este enfoque consta de cinco elementos estructurales: los problemas, las políticas, la política, las ventanas de oportunidad política y los emprendedores de políticas.

Los problemas son entendidos como las condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten. Es decir, hasta que el Banco Mundial, el Gobierno Nacional, el Intendente y los habitantes de la comuna no coincidieron en definir como problema la carencia de un plan integral de residuos sólidos urbanos, el tema era condición desfavorable que no se entendía como problema.

Tal como afirma Zahariadis *"las políticas son las diferentes ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas"* (2010). En este sentido, se sabe al menos que existió una idea alternativa a la política pública implementada, que fue desarrollada por el personal municipal de General Pueyrredon.

Según la información vertida en la entrevista realizada al Director de Residuos, la política alternativa planteaba un tratamiento de los residuos recuperables similar a la que más tarde se consolidaría en cuestiones técnicas. La diferencia radicaba en la construcción de múltiples plantas modulares que permitieran la existencia de más de una cooperativa. Esta alternativa tenía su base, en la experiencia operativa del personal municipal, quienes tenían dificultades para que las personas

que estaban *"trabajando"* en el basural tuvieran un cierto nivel de seguridad e higiene al momento de la separación y recuperación de residuos. Por ello, la política buscaba generar varias cooperativas, para capacitarlas y controlar mejor las normas de seguridad e higiene que son requeridas en este tipo de plantas.

El tercer elemento es la política, que como tal está compuesto por: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión y la rotación administrativa. En el caso puntual de la política que estamos analizando, tanto el ánimo nacional como las campañas de grupos de presión no fueron significativos. En cambio, la rotación administrativa y los compromisos asumidos por el gobierno de Néstor Kirchner permitieron acceder al financiamiento vigente para generar plantas de tratamiento y relleno sanitario en General Pueyrredon, y poder así, asumir los compromisos ambientales firmados en 1992.

La ventana de oportunidad política son las breves *"oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales"* (Zahariadis, 2010) En este sentido se puede inferir que la ventana de oportunidad fue la posibilidad de contraer un préstamo no reembolsable para la comuna con el Banco Mundial para el financiamiento del relleno sanitario y la planta de separación.

Pero además, se puede pensar que la implementación de esta política como tal, junto el saneamiento del emisario submarino, constituyó una nueva ventana de oportunidad. Porque en la Intendencia de Pulti (2011), Mar del Plata se postula en el Plan de Ciudades Emergentes y Sostenibles

del Banco Interamericano de Desarrollo y gana. Mar del Plata es la primer ciudad de Argentina que ingresa este plan que busca "*ayudar a las ciudades emergentes de tamaño intermedio de América Latina y el Caribe, a identificar, ordenar y priorizar los necesarios proyectos de sostenibilidad e infraestructura para mejorar la calidad de vida*". (Plataforma del BID) En la actualidad, se está gestionando un crédito con el BID para la clausura y cierre definitivo del basural a cielo abierto.

Los emprendedores de políticas son individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes. Son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras. En este punto, se sostiene que el Banco Mundial fue el emprendedor de políticas que logró unir las tres corrientes, mediante el financiamiento, estableciendo sus pautas y modelos para el desarrollo de un plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos.

Actores intervinientes

Existen varios niveles de análisis para pensar los actores intervinientes en la problemática planteada, así como también en lo que refiere a la Política Pública en particular.

En el plano de los **actores internacionales** se encuentran:

- Organización de Naciones Unidas. Aparece en escena a partir de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, brindada en Río de Janeiro en el año 1992, donde comienza a esbozarse un plan de acción tendiente a reducir la generación de residuos su posterior tratamiento en los principales centros

urbanos de países en vías desarrollo;

- Banco Mundial. Este organismo se convierte en el principal ente de financiamiento para desarrollar el Plan Integral de Manejo de Residuos Sólidos Urbanos, financiado también la Plata de Separación de Residuos Sólidos Urbanos de General Pueyrredon; y
- Banco Interamericano de Desarrollo. Esta entidad aparece como un potencial actor de financiamiento para la clausura y saneamiento del viejo relleno sanitario que dejó de funcionar en el año 2012.

En el plano de **nacional** se pueden encontrar:

- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Ente encargado de Auditar la implementación de la Política Pública; y
- Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, quien estuvo encargada de subsidiar la creación de la Cooperativa Única de Recicladores de Argentina (CURA).

En el plano de provincial se encuentra:

- Organismo Provincial de Desarrollo Sustentable (OPDS), organismo que controla el cumplimiento efectivo de la normativa que regula los protocolos de protección del Medio Ambiente;
- Secretaría de Medio Ambiente. Organismo que articula el desarrollo de políticas y la adecuación a la legislación, entre la provincia y el municipio; y
- Corte Suprema de Justicia Bonaerense, quien a través de un fallo judicial dispuesto por el Juzgado Civil y



Comercial n° 11, ordena en un plazo no mayor a treinta días la clausura del predio de basura.

Por último, en el ámbito **local**:

- Margarita Pérez, como parte litigante en representación de la escuela provincial n° 44, quien presentó una denuncia por contaminación ambiental;
- Un actor privado que aparece en este plano es Alejandro Pastocchi como presidente de la seccional de CURA Mar del Plata;
- Ente de Servicios Urbanos. Dentro de su configuración institucional se localiza la Dirección de Gestión Ambiental a cargo de coordinar el funcionamiento y la logística de la planta de tratamiento de residuos sólidos urbanos;
- Dirección de Coordinación de la Secretaría Privada. Organismo encargado de la difusión y comunicación externa del Municipio del Partido de General Pueyrredon;
- Intendentes: Katz (UCR) y Gustavo Pulti (Acción Marplatense); y
- Empresa 9 de Julio. Es la empresa ganadora del pliego de concesión de la recolección de los residuos urbanos en el total del área del partido de General Pueyrredon.

CONSIDERACIONES FINALES

A la luz de lo expuesto hasta aquí se pueden inferir varios aspectos que permiten seguir analizando en profundidad tanto la implementación del plan analizado así como también los nuevos desafíos y perspectivas futuras que presenta la

Política Pública.

En la delimitación del problema, si bien se menciona como objetivo la reducción de residuos en origen, la política pública hasta aquí analizada no presenta las características ni medidas necesarias para tratar el problema de la reducción de basura en origen.

Según la perspectiva planteada por Edelman en relación al uso y planteo de los problemas, uno de los usos refiere a la perpetuación de los problemas por medio de políticas para paliarlos. En este punto, el autor desarrolla: *la construcción de los problemas a veces lleva consigo un efecto perverso de más largo alcance: ayuda a perpetuar o intensificar las condiciones definidas como el problema, un desenlace que típicamente proveniente de los esfuerzos tendientes a superar una condición cambiando la conciencia o la conducta de los individuos, mientras se preservan las instituciones que generan conciencia y conducta.* (Edelman, 1997).

Se puede inferir entonces que la implementación del plan de tratamiento de residuos sólidos urbanos de General Pueyrredon no logra una efectiva transformación estructural en la separación en origen, la recolección, el consecuente tratamiento de los residuos en planta. Dado que, sólo el 10% del total de residuos sólidos urbanos fue recuperado por el conjunto de trabajadores de la cooperativa. Por otra parte, las campañas de difusión y comunicación para generar cambios en los hábitos de la ciudadanía fueron deficitarias porque no se alcanzó el volumen de separación de residuos en origen esperado. En consecuencia, no sólo la política pública no cumplió los objetivos planteados sino

que está generando la perpetuación de la problemática, complejizando la situación con la incorporación de nuevos actores en el campo de disputa.

Según se puede deducir de las estadísticas, un predio que está pensado para verter 19 mil toneladas mensuales, está recibiendo alrededor de 30 mil toneladas mensuales, lo que reduce la vida útil del mismo y su capacidad operativa. Esto sucede porque al momento del diseño de la política pública sólo se tuvo en cuanto el volumen de toneladas de los residuos sólidos urbanos y no se incluyeron los restos de poda, desechos industriales y chatarra que hoy están siendo depositados en el predio y que constituyen alrededor del 60% del tonelaje mensual. Como consecuencia, el Municipio está pagándole a la empresa 9 de julio, prestadora del servicio de recolección y operación del predio, mucho más dinero del que inicialmente se había destinado, ya que en la ordenanza 16000 se estableció una escala en función del tonelaje mensual procesado por la empresa sobre el valor estipulado para el pago.

La cantidad de residuos recuperados por CURA es de aproximadamente el 1,5% del total de residuos producidos diariamente en la ciudad de Mar Del Plata, que está muy lejos del 25% propuesto por el BID, sumado al hecho de que la planta de separación de residuos funciona al 33% de su capacidad operativa, y que la cooperativa CURA solo separa lo que posee un valor de mercado significativo, acotando aún más la cantidad de material a reciclar.

BIBLIOGRAFÍA

CAO, H. (2007): *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires, editorial Biblios.

EDELMAN, M. (1991): *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires, Manantial.

INFORME ANUAL DE GESTIÓN AMBIENTAL (2013): Presentado por la Municipalidad de General Pueyrredon en www.mardelplata.gob.ar.

MARTIRÓN QUINTERO, R. (2007): *La incorporación de las ideas al análisis de políticas pública en el marco de las coaliciones promotoras*. Gestión y Política pública, VOL. XVI (2), II Semestre.

PARSONS, W. (2007): "Meso-análisis. Análisis de la definición del problema, el establecimiento de la agenda y la formulación de las políticas públicas", en Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Buenos Aires, FLACSO, Miño y Dávila.

SAMMAH, C. (2009): *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

SVAMPA, M. y VIALE, E. (2014): *Mal desarrollo: la argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires, Katz editores.

THWAITERS REY, M. (2005): "Tecnócratas vs. Punteros. Nuevas falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración", en: **THWAITESREY, M.:** *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires, Prometeo.

ZAHARIADIS, N. (2010): "Marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas", en: **SABATIER, P.**: *Teoría del proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado*, República Argentina, 67-94.

Otras fuentes utilizadas:

Entrevista a **MORIS, Fernando**: Director de Residuos del Ente de Servicios Urbanos de General Pueyrredon durante los años 2008-20016.

www.eldia.com.

www.lacapitalmdp.com.

www.clarin.com.

www.lanacion.com.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Asociación Argentina de médicos por el Medio Ambiente.

²"*Cada Municipio tendrá que hacerse cargo del reciclado de su basura*". Sin firma. El día, Buenos Aires, 30 de marzo de 2005.

³Informe de Gestión Ambiental, 2013. Disponible en www.mardelplata.gob.ar

⁴Informe de Gestión Ambiental, 2013. Disponible en www.mardelplata.gob.ar.

LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL Y POLÍTICA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EL HÁBITAT. SUS INDICADORES

RESUMEN

En esta ponencia me he de referir a las políticas públicas sobre el hábitat, sus propósitos, su carácter técnico-político, integral y procesual; la estrecha relación existente entre los procesos de urbanización y las cuestiones ambientales globales; y la necesidad que sean convenientes, viables y oportunas.

Enmarcadas en el concepto de sustentabilidad he de desarrollar dos de las dimensiones donde esta se manifiesta: la social y la política. Dichas dimensiones se encuentran enlazadas por un concepto que constituye la base de nuestra sociedad, que está arraigado en los discursos públicos, pero que se encuentra débil o imperfectamente instalado como práctica concreta: el concepto de democracia.

Las cuestiones de representación y de toma de decisiones son claves y requieren la institucionalización de instrumentos legales que pongan en práctica la participación ciudadana que se puede denominar real o auténtica, la que efectivamente genera empoderamiento ciudadano, y que permitan un eficiente control social, que eviten la disociación entre destinatarios y

Pussó, Daniel A.

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño - Universidad Nacional de Mar del Plata

Facultad de Arquitectura y Diseño - Universidad Católica de La Plata

dap.arq_dp@yahoo.com.ar

decisores en la formulación, implementación y control de gestión de las políticas públicas.

La comprensión y aplicación de este carácter profundamente democrático constituye la posibilidad de implementar buenas prácticas de gestión y a la vez permite advertir su mayor

dificultad, la resistencia a los procesos de cambio que alteren las prácticas y los intereses dominantes que son puestos en tela de juicio por las demandas de una planificación bien entendida, de una sustentabilidad ambiental puesta en el lugar central de las decisiones colectivas, de una participación ciudadana plena, o la implementación de efectivas políticas de inclusión social.

Presentado el panorama se plantearán de manera preliminar indicadores que permitan evaluar la calidad de las políticas públicas sobre el hábitat desde el punto de vista de su sustentabilidad social y política.

Palabras clave: Indicadores; sustentabilidad; socio- política; hábitat.



INTRODUCCIÓN

Los objetivos de este trabajo son reflexionar sobre la sustentabilidad social y política de las políticas públicas sobre el hábitat y realizar un planteo preliminar de indicadores que permitan su evaluación.

La metodológica empleada será la de definir y relacionar secuencialmente los conceptos involucrados, estructurando su desarrollo a partir de tres apartados: Políticas Públicas sobre el Hábitat, La Sustentabilidad Social y Política, y Los Indicadores de Sustentabilidad Social y Política.

DESARROLLO

Las Políticas Públicas sobre el Hábitat

Por políticas públicas se entienden las orientaciones y prácticas concretas que guían, instrumentan y materializan los planes, programas, obras y acciones que en el ejercicio de la gestión del Estado son aplicados en relación a las cuestiones colectivas de la Sociedad, tanto en sus niveles nacional, provincial y municipal. De esa manera el Estado, como estructura que permite la administración común de la sociedad en su territorio, instituye e incide en el ejercicio de los derechos y deberes sociales, se ocupa de las cuestiones atinentes al desarrollo y la calidad de vida e interactúa con la sociedad en el ajuste de su acción frente a las problemáticas presentes. En este último sentido se puede entender a las políticas públicas como *"emergentes de la interacción entre el Estado y la sociedad"*. (Rofman; 2016: 21).

Siendo el hábitat el producto de la relación entre la sociedad y la naturaleza, o entre la sociedad y su espacio, las políticas públicas sobre el hábitat se ocupan

genéricamente de la apropiación y uso que se hace del territorio y sus recursos naturales y las formas de producir y organizar los asentamientos humanos, sus modos de vinculación y sus particulares características, siendo su manifestación aparente, por acción y/o por omisión, el paisaje cultural/natural generado.

La población requiere acceder a bienes y servicios para poder desarrollar dignamente su vida: alimentos, vestido, alojamiento, energía, salud, educación, etc.; infraestructuras y transporte que les permitan esa accesibilidad; un territorio, instalaciones y edificios donde se obtengan, produzcan, y/o se oferten esos bienes y servicios; lugares donde disponer de sus residuos; necesita desarrollar actividades que le permitan garantizar su existencia y también estar incluido en el colectivo social que organiza el marco de su vida y sea respetado en sus valores, gustos, creencias y modos de vida que no afecten a los demás. En definitiva, todo lo que denominamos derechos humanos básicos y superiores, que hacen a una vida digna.

Desde el habitante en un rancho en el campo, hasta los habitantes de la mayor aglomeración urbana tienen esos requerimientos. Se constituye así un entramado de necesidades, modos de satisfacción y consecuencias que a lo largo de la historia fue incluyendo ramificaciones que excedieron el marco de los pueblos y las naciones y alcanzó hoy un carácter global.

En un planeta crecientemente urbanizado, con más de 7.000 millones de personas, las actividades humanas y los efectos ambientales se entrelazan. Administración

del territorio y ejercicio de la ciudadanía, provisión de servicios, políticas de transporte, generación de energía y producción de alimentos, obtención de materias primas y producción industrial, deposición de residuos y evacuación de efluentes impactan en el entorno inmediato de cada asentamiento como sobre amplios territorios (Rogers + Gumuchdjian; 2000: 30-32).

Todo este panorama demuestra la complejidad creciente de la problemática, por sus múltiples dimensiones relacionadas; su carácter integral y su esencia procesual, producida a lo largo del tiempo; donde el incremento poblacional, el proceso de urbanización y las opciones tecnológicas asumidas llevaron las cuestiones ambientales a nivel global, advirtiéndose su creciente criticidad.

La visión transdisciplinar de la planificación integral y su mirada hacia el futuro permite la articulación de los saberes aportados por todas las disciplinas concurrentes con las necesidades de una gestión pública eficiente. Las herramientas para abordar los problemas deben poseer la amplitud y profundidad de mirada interpretativa, propositiva y de gestión acorde a ellos, estando reiteradamente comprobada la inutilidad de los abordajes parciales o sectoriales sin estar incluidos en el marco mayor que tenga en cuenta la totalidad de la problemática involucrada.

En Argentina el 89% de la población es urbana, pese a ello el enfoque del hábitat no debe perder de vista su verdadera escala de significación y limitar su concepto solo a los ámbitos urbanos. A su vez, la magnitud del problema ambiental requiere que ante las dificultades de generar políticas

de carácter global, se repiense la acción nacional-local y las prácticas culturales teniendo en cuenta las perspectivas del mundo por venir, que aparece ya en un horizonte cercano.

Si todas estas cuestiones son públicas, pues atañen a todos los habitantes o a grupos circunscriptos de estos, el campo de la toma de decisiones sobre la identificación de cuales son y cómo deben enfrentarse los problemas y aprovecharse las potencialidades presentes, la asignación de prioridades de acción, y el uso de los recursos públicos forman parte del campo político.

El saber técnico-profesional, nutrido por el conocimiento científico, debe interpretar las situaciones, proponer alternativas para superar los desafíos y debe ser capaz de evaluar las implicancias de cada una de esas alternativas en su capacidad de transformación de la realidad. Pero no es el ámbito técnico-profesional donde corresponde que se tomen las decisiones colectivas.

La tecnocracia no es la solución a los problemas de las sociedades altamente heterogéneas. Cada sector o grupo tiene necesidades, prácticas sociales y culturales y anhelos muy diferentes y poco conocidos por los demás. La objetividad, a su vez, es difícil de alcanzar, por lo que el tecnócrata tenderá a mirar la realidad con sus propios cánones, los de su grupo de pertenencia y no dará lugar suficiente a las demandas del resto. Además como expresara Henri Lefebvre (1978: 207-209) los tecnócratas son los que menos aplican la técnica, pues si lo hicieran plantearían respuestas diferentes a las que dan, escuchándose en supuestos "*conocimientos valederos*",



pero disciplinando al resto en función de su ideología.

El ámbito político, como razón principal, debe entenderse como el lugar donde se toman las decisiones colectivas, que hacen al interés real del conjunto social o de una parte del mismo, y no simplemente como el espacio restringido de la actividad política partidaria. Lo político, lo colectivo, siempre está en el interés de los ciudadanos. Pero la política entendida como la política partidaria o el juego entre los partidos, ante los magros resultados en la vida de las personas no tiene el mismo atractivo y en los momentos de crisis profunda genera rechazos muy marcados (Pussó; 2001 y 2006: 85-89). En ese campo de lo político es donde deben participar de manera auténtica, real, todos los involucrados: quienes padecen los problemas, requieren sus soluciones efectivas y deben ser los principales beneficiarios; quienes aportan sus recursos, ya sean humanos (conocimientos, disponibilidad de tiempo y esfuerzo), tecnológicos o económicos, que permitan llevar adelante las tareas y solventar los gastos que demanden los estudios, la formulación de propuestas superadoras y la implementación de las políticas públicas necesarias.

Es esperable que las políticas públicas que expresan los planes, programas, obras y acciones cumplan con cuatro requisitos: que sean convenientes, factibles, eficaces y oportunas. David Kullock explicando la evaluación de resultados de los modelos de gestión, que expresan las políticas públicas, habla de evaluaciones no excluyentes de eficacia, eficiencia e impacto (Kullock 2010: 16).

Que una política pública sea conveniente

significa que permita resolver problemas y/o aprovechar potencialidades. La conveniencia deviene del conocimiento científico que alimenta el saber profesional. En general habrá una serie de alternativas, con diferentes implicancias y consecuencias, que permitirán resolver con distinto grado de conveniencia la situación enfrentada.

La llamada factibilidad, o también viabilidad, implica que las políticas formuladas se puedan implementar. Las disciplinas que actúan sobre el hábitat buscan transformar la realidad, lograr el pasaje de una situación presente problemática a una situación futura que permita mejores condiciones de vida para el conjunto social. Sin esa transformación lo que hay es el fracaso e inutilidad de esas políticas.

Para que exista esa factibilidad debe haber acompañamiento social y político. Debe existir un nivel de consenso que evite resistencias en el campo social y se dispongan y administren adecuadamente los recursos económicos, humanos, tecnológicos disponibles que puede proveer o gestionar el poder público.

Al hablar de la eficacia de una política pública estamos poniendo la atención al nivel de solución o conveniencia alcanzado en la implementación efectiva por esa política. La mirada se pone más en la organización, recursos, capacidades e idoneidad puestos en juego para formularla e implementarla, para reconocer si se necesitan ajustes que realizar para aumentar la calidad de los resultados y también una mirada al conjunto de políticas concurrentes para advertir si por una falta de complementación se producen

resultados contrapuestos.

Finalmente, que una política pública sea oportuna significa que debe llegar en el momento apropiado. Que los daños o los perjuicios no sean irreparables o muy difíciles de remontar y que las oportunidades no se hayan perdido o su significación ya no sea sustantiva.

El cumplimiento conjunto de los cuatro requisitos implica que las respuestas son apropiadas a la situación socio-ambiental abordada en ese momento y lugar. Pudiendo concluir que las mejores propuestas aportadas por las políticas públicas sobre el hábitat serán aquellas que resulten las más convenientes, eficaces y oportunas entre las factibles de implementar.

Esto no significa restringirse anticipadamente ante posibles dificultades. La factibilidad puede trabajarse, pueden buscarse las formas de poder hacer factible lo que hoy puede visualizarse como difícil. Si bien por utopía se entiende lo que puede ser ideal pero es irrealizable, existe también el concepto de las utopías realizables, aquellas sobre las cuales podemos actuar, para vencer resistencias, carencias y limitaciones, las que se pueden tomar como guía y seguir las para llegado el momento poder alcanzarlas.

La Sustentabilidad Social y Política

El concepto de sustentabilidad, concebido a partir de considerar las características que debían adoptar las políticas de desarrollo, según R. Rogers y P. Gumuchdjan (2000: 5) plantea la resolución de las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones, valorando el capital natural

(aire puro, capa de ozono en condiciones, agua limpia, mar incontaminado, tierra fértil y diversidad de especies) anteriormente considerado gratuito, ilimitado y de libre disponibilidad. El objetivo: legar a las generaciones futuras ese capital natural en condiciones parecidas e incluso mejoradas.

Teniendo en cuenta a García, D. y Priotto, G. (2008: 10-12) puedo decir que con posterioridad a la 2^{da} Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en 1992 diferentes autores y programas internacionales enuncian el concepto de sustentabilidad ambiental del desarrollo desde la identificación y caracterización de cuatro dimensiones que lo componen: ecológica, económica, social, y política. Agregando algunos las dimensiones éticas, estéticas y espirituales. Dimensiones que visibilizan la complejidad involucrada, la necesidad que todas ellas sean satisfechas para su efectividad y la posibilidad de generar políticas públicas diferenciales, pero teniendo en cuenta el conjunto integral

La sustentabilidad ecológica mide la preservación de la integridad de los procesos naturales y la biodiversidad del planeta. Claramente este punto podemos asociarlo con lo anteriormente mencionado como conveniencia.

La sustentabilidad económica implica, por una parte, que no se considere a la economía como factible de crecer ilimitadamente sino que reconozca que está inscrita en un sistema mayor, la biósfera, que posee límites marcados por la capacidad de sustentación de los ecosistemas, cuya vulneración arriesga los procesos de mantenimiento de la vida. Esto también apunta a la conveniencia y se emparenta a la sustentabilidad



ecológica. Por otra parte, la sustentabilidad económica estará dada por contar con los recursos económico-financieros para poder implementar exitosamente las políticas públicas. Aquí estamos hablando de factibilidad.

La sustentabilidad social implica, en términos ambientales, que los diferentes sectores sociales coincidan en el compromiso por evitar la degradación ambiental y que la preservación de la diversidad sea más amplia e incluya la socio-diversidad, es decir que no se avasallen las identidades, valores y prácticas culturales que se expresan en el tejido social. Aquí estamos hablando de la conveniencia. En términos de la aplicación de las políticas públicas la sustentabilidad social implica que, tanto el reconocimiento de las problemáticas como las soluciones implementadas, tengan claramente la aceptación del conjunto social que evite que el enfrentamiento a las políticas las haga caer, o la mera indiferencia las haga inaplicables. Desde esta óptica, estamos hablando de factibilidad.

La sustentabilidad política tiene su fundamento en el proceso de profundización de la democracia y de construcción de ciudadanía, teniendo en su eje las cuestiones de representación y de toma de decisiones. Para las políticas públicas la sustentabilidad política significa que más allá de la formalidad de su formulación, han de contar con todo el respaldo, empeño y actuar consecuente en su implementación, para que no caigan por desidia. Aquí emparentamos nuevamente con la factibilidad, pero también con la eficiencia.

Las dimensiones social y política,

seleccionadas para trabajar en esta Ponencia, se enlazan en el concepto de democracia. Base de nuestra organización social, pero que pese a ser reivindicado y esgrimido en los discursos públicos, tiene aún muchas posibilidades de expandirse y profundizarse en la institucionalidad y en las prácticas concretas.

Zigmunt Bauman plantea que el propósito original y esencial de la democracia es "*la traducción bidireccional entre el lenguaje de los intereses individuales/familiares y el lenguaje de los intereses públicos. En esencia, lo que se esperaba lograr en el ágora era la transmutación de intereses y deseos privados en asuntos públicos y, a la inversa, la de asuntos de interés público en derechos y deberes individuales. En consecuencia, el grado de democracia de un régimen político puede medirse por el éxito o el fracaso, la fluidez o la aspereza, de esa traducción: es decir, por el grado en que se ha alcanzado el objetivo principal*". (Bauman; 2011: 20)

También dice que en la actualidad ese propósito puede adoptar diversas formas, ninguna de ellas exenta de dificultades por vencer, teniendo que pensarse hoy en múltiples democracias. Y que el pasaje de la democracia directa inicial, donde el consejo y los ciudadanos interactuaban periódicamente en el ágora, a la democracia representativa, indirecta y controversial, al constituirse en la única fuente de legitimidad de los gobernantes, exige que la evaluación de la democracia de un régimen político midiendo que el propósito se hubiera cumplido adecuadamente y su función se hubiera llevada a cabo como era debido no pueda ya limitarse al criterio cuantitativo de la presencia y apoyo en

los actos electorales y debe incorporar los criterios de libertad de expresión y opinión.

La representación, emergente de la imposibilidad de reunión para ejercer en un mismo tiempo y lugar el debate y toma de decisión sobre los temas tratados origina una distancia que aleja y pone en riesgo de descomprometer al representante respecto de los representados. Gobernantes, legisladores y concejales son elegidos por los criterios muy generales, que proponen para enfrentar las situaciones del momento, entre las alianzas y partidos políticos postulados. Pero en los años del ejercicio de sus funciones están facultados para tomar decisiones que afectan al conjunto social sin que estas estuvieran en debate al momento de su elección. Buena parte de ellos reconoce que leer las necesidades y tomar decisiones es inherente a sus funciones, a su rol, y que asumen el costo político que puede devenir de ello. Que su representación tiene ese sentido, lo que les permite ejercer el poder público.

Frente a esa posición un planteo opuesto argumenta que el mandatario no está para mandar, sino para cumplir con lo que los mandantes determinan. Argumento que se escucha cada vez que se desata el conflicto social cuando las políticas gubernamentales se alejan de las necesidades y dañan abiertamente a los representados.

Lo que se advierte es el vaciamiento de los valores democráticos en la democracia representativa cuando los mandatos son entendidos como cheque en blanco para el ejercicio del poder, y la falta de instrumentos legales para viabilizar los

ámbitos de interacción que planteaba la segunda argumentación.

Las cuestiones de representación y de toma de decisiones son claves y requieren la institucionalización de instrumentos legales que pongan en práctica la participación ciudadana que se puede denominar real o auténtica, la que efectivamente genera empoderamiento ciudadano, y que permitan un eficiente control social, que eviten la disociación entre destinatarios y decisores en la formulación, implementación y control de gestión de las políticas públicas. Lo que podemos denominar buenas prácticas de gobernanza en el marco de una democracia bien entendida.

Por una parte está la cuestión electoral de la representación que debe permitir una mejor selección de políticos responsables y representativos de los diferentes pensamientos presentes en la sociedad. Serían conducente normas que exijan la presentación de plataformas electorales precisas, que impliquen compromiso; que impidan que los candidatos electos puedan presentarse a otra elección antes del vencimiento del período en ejercicio, evitando la preocupación por los ascensos personales; que otorguen los lugares por el sistema de cocientes sin piso para los ámbitos parlamentarios, ayudando a la pluralidad de ideas; y que instrumenten la revocatoria de mandatos, con mecanismos razonablemente accesibles, para poder remover a quienes no cumplan con los postulados con los que se presentaron para ser electos, se corrompan, o no cumplan con sus obligaciones.

Para la cuestión de la toma de decisiones una buena práctica sería que las cuestiones

sensibles al interés social tengan mecanismos institucionalizados que permitan recoger las voces de todos los involucrados. Esos mecanismos se conocen como instrumentos de participación ciudadana.

Según María Teresa Sirvent (1984) y Valerie Peugeot (1999), también citadas por mi (Pussó; 2006: 92-93) la participación tiene cuatro niveles. Los tres primeros: información, consulta y concertación son los que constituyen la participación simbólica o aparente.

La información es lo más básico, pero a su vez es esencial a todo proceso participativo, pues sin información; o sin tiempo para conocerla, procesarla y tomar posición; no se puede participar, al menos en pie de igualdad con aquellos que la poseen.

La consulta implica prácticas como la consulta popular, plebiscito o referéndum donde se somete a votación, no vinculante, una medida que se quiere adoptar. La institucionalidad formal será la que tome la decisión. De manera similar la Banca 25 permite proponer temas a tratar en el Concejo Deliberante, que requerirán que algún concejal los tomé para tener curso o la Audiencia Pública que llamada por los poder ejecutivo o legislativo o deliberativo busca registrar las opiniones de todo aquel que quiera expresarse frente al tema propuesto. Da tiempo de exposición, no implica compromiso de devolución y la decisión de que hacer queda en el marco del convocante.

La concertación de un paso más pues convoca a trabajar sobre un proyecto o una temática. La decisión de implementación nuevamente no es vinculante y queda en el convocante o en el carril institucional

como pueden ser con la actividad de los Consejos. Estos son órganos conformados por representantes institucionales que emiten opinión sobre los temas que le son presentados. Ejemplos pueden ser los Consejos de la Niñez, Consejos Económico y Social, o los Consejos de Ordenamiento Urbano Territorial conformados por los Colegios Profesionales y las facultades con incumbencia en el tema, representantes del ejecutivo y el deliberativo como mínimo de una lista que puede seguir integrando a otros actores sociales.

En todas estas instancias, pese al tiempo, el esfuerzo y el saber brindado, donde salvo para algunos Consejos que tienen retribución económica para los participantes, la toma de decisión fue sustraída del ámbito de participación.

El cuarto nivel es el de la decisión y constituye la denominada participación real o auténtica. Quienes participan poseen el poder decisión. Es lo que permite el empoderamiento ciudadano. El ejemplo más representativo para este tipo de instrumentos es el Presupuesto Participativo donde los habitantes de un barrio, una ciudad o un Estado (como se ejecutó en Porto Alegre) pueden proponer y decidir en trabajo conjunto con el Municipio o el Estado los proyectos a implementar con el presupuesto asignado.

Instrumentos de este tipo, en algunos casos ya instituidos en las constituciones: nacional y provinciales y en ordenanzas municipales, pueden ser perfeccionados para ganar en utilidad en la búsqueda de ese acercamiento entre los gobiernos y los ciudadanos.

La institucionalización de las políticas públicas, como por ejemplo el presupuesto

participativo no deben ser una concesión "*graciosa*" o "*arbitraria*" de un gobierno. Si son una buena práctica de gestión deben institucionalizarse para que el gobernante que venga después la deba aplicar o tenga que justificar y lograr la aceptación del cambio normativo.

Hay más democracia cuanto más participa la gente en las decisiones. Los interesados deben poder participar, la información debe estar disponible en tiempo y forma, las consultas y procesos de concertación deben difundirse a la luz pública con la pluralidad de los medios y deben terminar con formas de validación social vinculante para toda temática de alto interés general.

Frente a prácticas participativas que restringen el ámbito de debate a actores institucionales, es superior la apertura a la universalización. Por ejemplo: Si bien los aspectos temáticos de un presupuesto participativo de una gran ciudad que pone en juego el 100% del presupuesto municipal se pueden canalizar más apropiadamente con actores institucionales, aun incluyendo representantes de las organizaciones de sociales base territorial (Federación de Sociedades de Fomento, delegados por barrios, etc.), la convalidación final mediante votación universal, donde cada ciudadano representa un voto es necesaria. Las prácticas y modos autoritarios o jerárquicos están arraigados e internalizados en las personas por sus propias experiencias de vida en la interacción social e incluso por los procesos educativos que suelen mostrar más los caminos que llevan a la sumisión acrítica que al pensamiento reflexivo, mientras que la participación es algo más novedoso, menos practicado y que exige

en su ejercicio técnicas y recaudos para que la mera espontaneidad no la frustre. En consecuencia los modos organizativos de las instituciones de la comunidad también reflejan esas modalidades. Se repite entonces ese esquema donde el representante institucional no interactúa fluidamente con sus representados, con el riesgo de expresar en el ámbito de participación intereses personales o sectoriales ajenos a su representación o que pueda ser cooptado fácilmente.

Por lo tanto promover modalidades participativas implica arrancar desde muy atrás promovéndola, motivando y explicando sus beneficios para que se movilicen todos los actores sociales, institucionales y profesionales involucrados; construyendo los instrumentos para implementarla; formando a quienes deberán cumplir su rol de facilitadores. El camino puede ser más largo, pero los resultados serán mejores. Y si los resultados son buenos el rédito político se garantiza, con lo cual las expectativas de los dirigentes políticos pueden cruzarse con las buenas prácticas de gestión que aseguran los mejores resultados para la población beneficiaria, en un marco de transparencia, gobernabilidad, relegitimación del poder local y ampliación de la democracia (Pussó y Garay; 2008: 180).

Funcionarios, legisladores y concejales deben participar de los procesos participativos, junto al equipo organizador, podrán expresarse frente a todos y mostrarse en el trabajo común, pero su voto será uno más (Pussó; 1994: 118-119). Las prácticas seudoparticipativas; la participación declamada pero tergiversada con decisiones que ya están tomadas, para las cuales solo se busca su legitimación;



el reconocerse como la mano de obra que hace el trabajo que otro se ahorra en pagar; el sentimiento de la gente de sentirse usada, de poner tiempo de su descanso o recreación para participar y luego ver que ni siquiera hay devolución que aclare o fundamente por qué lo que llevó al ámbito participativo no fue tenido en cuenta; todo esto es percibido como muy frustrante y genera desconfianza o negación frente a futuros procesos con participación.

Los temas deben ser los de real interés para la gente, solo con ellos los ciudadanos se involucrarán. Por ejemplo, un plan urbano puede generar un dispar interés entre los habitantes de un barrio residencial consolidado, pero llegado el momento de evaluar y resolver la alternativa de un cambio normativo en ese sector que eleve notoriamente la densidad, el volumen construido y la altura de los edificios amerita el trabajo común y llenaría esa instancia de participación, sin el cual existe el riesgo de que surja el enfrentamiento y queden daños difíciles de reparar.

Si bien la participación se debe promover en las distintas instancias: definición de la agenda, aportes a la comprensión de los problemas, convalidación de los diagnósticos, identificación de objetivos, selección de alternativas, convalidación de la propuesta definitiva y aportes en la implementación, el eslabón final del control social en el seguimiento de la implementación es un tema muy significativo. Garantiza que los compromisos se cumplan, evita que se produzcan tergiversaciones, que entre la corrupción, que no se degrade, mengue o boicotee lo que se acordó llevar a cabo.

La comprensión y aplicación de este

carácter profundamente democrático constituye la posibilidad de implementar buenas prácticas de gestión y a la vez permite advertir su mayor dificultad: la resistencia a los procesos de cambio que alteren las prácticas vigentes y pongan en riesgo los intereses dominantes que serían puestos en tela de juicio por las demandas de una participación ciudadana plena, de una planificación bien entendida, de una sustentabilidad ambiental puesta en un lugar central de las decisiones colectivas, o la implementación de efectivas políticas de inclusión social (Pussó; 2016: 153)

La ideología entendida como los modos coherentes de pensar y actuar o entendida como embaucación, desde diferentes actores y con distinto sentido siempre están tiñendo las teorías interpretativas y propositivas, y las metodologías derivadas de ellas. Se llega así a que en el campo de las ciencias sociales no haya consensos que terminen de establecer el paradigma que marque los caminos correctos de operación. Entonces los debates se prolongan y vuelvan a empezar en el ámbito académico-profesional, aunque las evidencias muestren con claridad por donde pasan las prácticas que llevan a los buenos resultados. Mientras tanto, en el ámbito político, la ideología y/o los intereses dominantes se expresarán con más fuerza en los que están más distantes de sus representados.

Los Indicadores de Sustentabilidad Social y Política

Definidos los conceptos a tener en cuenta resta por presentar una serie de indicadores que se corresponden al marco teórico presentado a los fines de poder

evaluar la calidad de las políticas públicas sobre el hábitat.

Para poder evaluar la sustentabilidad social y política en el marco de un proceso democrático hay que revisar si se dieron todos los pasos que entendidos como una buena práctica de gestión ayuden a generar de conjunto la definición de las políticas públicas necesarias. Fuera de ese marco de interrelación estrecha, la evaluación pasa a ser más compleja pues requeriría evaluar la situación existente, la problemática que las políticas planteadas se proponen abordar y conocer a fondo las características de los grupos sociales involucrados para tratar de predecir su comportamiento ante el impacto generado. Salvo que simplemente se espere que las políticas se implementen para hacer esa evaluación de impacto ex-post.

La primer perspectiva es la más atractiva y pertinente en el marco de este trabajo.

La sustentabilidad social implica la falta de conflicto social explícito o latente de enfrentamiento a las políticas implementadas, que ocurriría en caso de ser consideradas perjudiciales por una parte del conjunto social, o como así también la falta de expresiones menores de desaprobación, que igualmente serían nocivas como la falta de cuidado de las obras realizadas o la indiferencia a las prescripciones pautadas en el ejercicio de la vida cotidiana que devengan en su inaplicabilidad.

Como una primera aproximación pueden establecerse los siguientes indicadores para evaluar la sustentabilidad social, los cuales podrían agruparse en aquellos que hacen referencia a quienes participan y a las características del proceso de participación.

La evaluación de los resultados a obtener se emparenta más con la evaluación posterior a la implementación de políticas públicas concretas. Los indicadores son los siguientes:

- el período de tiempo asignado y los modos de difusión y motivación del proceso participativo para definir la política pública a aplicar;
- el lugar o los lugares elegidos para la articulación;
- la convocatoria efectiva a todos los actores sociales efectivamente involucrados;
- los intentos realizados para garantizar la participación de los actores reticentes y el posterior esfuerzo por limar asperezas que puedan surgir del proceso encarado;
- la selección de días y horarios y su acuerdo con los participantes, y la implementación de medidas que faciliten la asistencia;
- el carácter universal de la convocatoria o si fuera el caso de participación institucional las necesarias convalidaciones territoriales de las políticas que afecten a grupos particulares que no hayan formado parte del proceso previo;
- la difusión de información apropiada (entendible y precisa) previa a cada instancia participativa y la facilitación de su comprensión a los que están en posición más desfavorable
- el correcto manejo de la coordinación: que haga cumplir tiempos razonables de exposición; permita la libre expresión de todos; evite los diálogos, las prácticas de censura,



amedrentamiento, vaciamiento, boicot o el simple monopolio en el uso de la palabra, promoviendo los valores del escuchar, el reconocimiento y el respeto mutuo; sintetice las posiciones o mociones; cumpla con los objetivos propuestos para la jornada; que tome registro de todo lo dicho; etc.;

- la existencia de una metodología de trabajo que incluya instancias de recepción de inquietudes: enunciado e interpretación de los problemas y las sugerencias propositivas e instancias resolutorias colectivas y universales: definición de la agenda, priorización de los problemas, convalidación del diagnóstico, la propuesta formulada y sus modos de implementación y las modalidades de control;
- la existencia en el marco de esa metodología de instancias de gabinete para procesamiento del material recibido, preparación del material informativo, de elaboración de estudios técnicos y diagnóstico, y toda otra tarea técnico-profesional necesaria para la formulación de la política trabajada;
- la capacidad para presentar las implicancias de las alternativas propuestas y encontrar los acuerdos que permitan llegar a soluciones que den satisfacción a las sanas preocupaciones de los diversos actores; y
- la capacidad de rectificar rumbos cuando los resultados no son los esperados.

La sustentabilidad política implica el respaldo concreto y efectivo del Estado,

con todos sus recursos disponibles y con la mayor eficiencia en relación a la totalidad de las políticas públicas que lleva adelante.

Como una primera aproximación pueden establecerse los siguientes indicadores para evaluar la sustentabilidad política:

presupuesto asignado total y por tareas específicas;

- cantidad y capacitación de los recursos humanos afectados;
- elementos materiales, tecnológicos, infraestructura, movilidad, etc. puestos a disposición;
- disponibilidad de acceso a los medios de comunicación y apoyo a las campañas de difusión;
- relación entre la magnitud de la solución propuesta respecto al total de la problemática y su dinámica;
- previsión de su continuidad en el tiempo;
- relación de complementariedad con otras políticas públicas que interactúan en el mismo campo;
- presencia de instancias de evaluación en la formulación e implementación, capacidad de ajuste o rectificaciones y evaluación de resultados;
- capacidad de inclusión, apertura para la toma de decisiones y respeto a las decisiones tomadas; y
- institucionalización de los instrumentos legales que permitan su implementación y garanticen la continuidad.

CONCLUSIONES

Puede pensarse que la consideración de la conflictividad de intereses presentes en una

Sociedad hace dificultoso que se puedan alcanzar consensos totales y que son muchos los obstáculos a vencer para poder implementar una línea de acción como la propuesta. Sin embargo, considero que en el contexto de nuestra Sociedad, ante las falencias de las prácticas habituales para resolver los problemas de la población y por las argumentaciones presentadas, se justifica el camino propuesto, afirmado en la profundización de la democracia de la mano de una participación ciudadana auténtica; la integración de saberes que desde distintas disciplinas y prácticas profesionales vienen confluyendo en sus búsquedas; y la participación en el debate cultural que permita alcanzar finalmente la utopía realizable.

BIBLIOGRAFÍA

- BAUMAN, Z.** (2011): *Daños Colaterales. Desigualdades Sociales en la Era Global*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- GARCÍA, D. y PRIOTTO, G.** (2008): *La Sustentabilidad como Discurso Ideológico*. Programa de Estrategia Nacional de Educación Ambiental. SAyDS. Buenos Aires.
- KULLOCK, D.** (2010): "Planificación Urbana y Gestión Social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional", en: *Revista Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad n° 9*. FAU-UNNE-Nobuko-EUDENE. Resistencia.
- LEFEBVRE, H.** (1978): *DE LO RURAL A LO URBANO*. Ed. Península. 4ta. Ed. Barcelona
- PEUGEOT, V.** (1999): *La Democratie en quete de participation*. Seminario Internacional: El Renacimiento de la Cultura Urbana. Ciudades con Proyecto. Rosario.
- PUSSÓ, D.** (2016): *Inclusión, Participación Ciudadana, Patrimonio y Sustentabilidad*, en: Cap. de Libro Digital de las *3^{er} Jornadas Latinoamericanas de Patrimonio y desarrollo*. Partes 1 y 2. Diana Maggi (Comp.). Parte 1, 145-155. ISBN 978-987-29432-4-0. ICOMOS Argentina. Buenos Aires.
- PUSSÓ, D. y GARAY, S.** (2008). "Procesos Participativos y Gestión en la Provincia de Buenos Aires", en: *CAPBA, Revista del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires*, Consejo Superior n° 2. 178-180. La Plata. Trabajo premiado.
- PUSSÓ, D.** (2006): "Participación Simbólica y Real en la Gestión Urbana", en: *Revista I + A investigación + acción*. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata. Año 10 / n° 9. ISSN N° 1850-1117. 83 a 101. Mar del Plata.
- PUSSÓ, D.; et alt.** (2001): *Ideas Para Volver a Creer*, Ponencia al 3^{er} Encuentro por un Nuevo Pensamiento en la Argentina. Ed. en CD "Recopilación de Ponencias 1^{er}, 2^{do} y 3^{er}. Encuentro año 2000". ADUM-CTA Regional Mar del Plata.
- PUSSÓ, D.** (1994): "Posibilidades de Aplicación de Modelos de Gestión Urbana Participativa en el Contexto Actual", Cap. en: *La Plata: de la Ciudad Antigua a la Ciudad Nueva. Sueños y Realidades*. Ed. Municipalidad de La Plata y L.I.N.T.A., Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), Provincia de Buenos Aires. 116 a 119. La Plata.
- ROFMAN, A.** (2016): "Introducción", en: **ROFMAN, A.** (Comp.): *Participación, Políticas Públicas Y Territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS. Buenos Aires.
- ROGER, RICHARD + GUMUCHDJIAN, P.** (2000): *Ciudades para un Pequeño Planeta*. Gustavo Gilli. Barcelona.
- SIRVENT, M.T.** (1984): "Estilos Participativos. ¿Sueños o Realidades?", en: *Revista Argentina de Educación* 5. 45-59. Buenos Aires.

MOVILIDAD COTIDIANA Y CONFLICTOS AMBIENTALES EN LA LOCALIDAD DEL JAGÜEL, ESTEBAN ECHEVERRÍA

RESUMEN

En el marco de las investigaciones realizadas por el equipo Proyecto Habitar, *“Territorialización de la desigualdad en el área metropolitana de Buenos Aires”*, esta ponencia presentará avances sobre la lectura de las transformaciones territoriales de la localidad del Jagüel, Esteban Echeverría, con la finalidad de observar en distintos momentos y escalas, la relación que existe entre los conflictos ambientales en el territorio y la movilidad cotidiana de la población que lo habita.

Las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se han ido ubicando, a lo largo del tiempo, en los espacios vacantes de las áreas urbanas. Estos espacios, suelen ser territorios afectados por conflictos ambientales, cercanía a arroyos, basurales, cavas, industrias, etc.; en relación a la producción informal del barrio, sin planificación y sin atención profesional. El habitar estos espacios socio-ambientalmente vulnerables, implica acciones para resolver lo cotidiano, que son construidas histórica y socialmente dentro de las posibilidades individuales y colectivas. Particularmente las acciones cotidianas de desplazamiento resultan críticas en estos

Rodríguez, Verónica

Zuñiga, Clara

Proyecto Habitar,

Facultad de Arquitectura,

Diseño y Urbanismo

veronicar83@gmail.com

clararq.zm@gmail.com

contextos, afectando el acceso a derechos (salud, educación, etc.) por parte de la población, dada la carencia y/o deficiencias de infraestructuras adecuadas a las condiciones ambientales del territorio. El objetivo de la presente ponencia es avanzar en el estudio del modo en que

los conflictos ambientales afectan la movilidad cotidiana, y las respuestas proyectadas desde las políticas públicas.

Trabajaremos realizando lecturas territoriales en distintos momentos histórico y en distintas escalas, donde el problema en relación a la movilidad cotidiana y el ambiente se manifiesta de distintas maneras. En relación a las definiciones espaciales, las lecturas deben dar cuenta de las características generales del proceso en el AMBA y de particularidades que se observan en cada territorio. En relación a las cuestiones temporales, trabajamos entendiendo que el proceso histórico de territorialización de la desigualdad caracteriza el espacio urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Palabras clave: condición ambiental; desplazamiento; territorialización; desigualdad.

²Proyecto Habitar, www.proyectohabitar.org.



INTRODUCCIÓN

El presente escrito considera aportes de trabajos en los que las autoras han colaborado, como integrantes de equipos de investigación PyH 15 (2008-2010), y PyH35 (2010-2012)¹. Entre los aportes teóricos, es relevante para esta investigación el concepto de Sistema Público de Hábitat (Salvarredy, Jaime, 2014), en el que se plantea la integración de escalas y dimensiones del hábitat y los estudios de parámetros de la Vivienda Saludable (Salvarredy, 2012), en los que se observa la relación entre espacio, habitar y salud.

Este escrito se abordara a partir de cuatro momentos- escalas espaciales de aproximación.

Momento uno: La desigualdad en la construcción histórica del acceso a la ciudad y a los beneficios ambientales. Implica una aproximación a la lectura de la Movilidad cotidiana y el Ambiente para comprender el proceso de expansión de la mancha urbana.

Momento dos: La desigualdad en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR): De los conflictos ambientales a las políticas públicas y las transformaciones físicas del espacio urbano. Se observa el proceso y relación del segundo cordón del AMBA y la cuenca media del Matanza-Riachuelo.

Momento tres: La desigualdad en el habitar el periurbano: la Subcuenca del Arroyo Ortega. Se analizan las características que hacen al cotidiano de los barrios La Morita, San Ignacio y el asentamiento precario Montecarlo en relación a la cuenca media del

Arroyo Ortega, afluente de la Laguna de Rocha y de la CMR.

Momento cuatro: El proyecto urbano en la vida cotidiana: Se evidencian las transformaciones físicas, desplazamientos y estrategias individuales y colectivas para el acceso a espacio público cercano a arroyos y humedales identificados como aporte para la producción del proyecto urbano.

La población que habita en asentamientos informales, específicamente en villas y asentamientos, es aquella que planifica y produce su vivienda sin atención profesional, accediendo de modo desigual a la vivienda y a los bienes y servicios de la ciudad y de la naturaleza. Representa a la población urbana que satisface las necesidades básicas (relacionadas a la salud, consumo, servicios, ocio, trabajo, formación e infraestructura) en condiciones extremas de desigualdad respecto del resto de la población de la ciudad.

Cuando hablamos de Movilidad Cotidiana², nos referimos a los desplazamientos que día a día lleva a cabo la población urbana de los asentamientos para satisfacer sus necesidades sociales. El desarrollo de estos desplazamientos produce espacio urbano, como así las características simbólicas y materiales del espacio urbano condicionan a los desplazamientos desarrollados por la población.

La noción de Ambiente, da cuenta de la relación posible de establecer entre "*lo natural*" y "*construidosocialmente*"³. Lo natural relacionado a las condiciones del suelo, las cotas de nivel, la flora y fauna, los tipos de cursos de agua, el clima. Lo construido socialmente se refiere a la configuración, morfología, definiciones

materiales y formales de los espacios privados y públicos. En esta relación es donde se producen y desarrollan las relaciones sociales.

DESARROLLO

Se realizarán aproximaciones a la lectura de la Movilidad Cotidiana y el Ambiente, y la observación de las cuestiones espacio-temporales que dan cuenta del proceso social histórico de las transformaciones físicas del espacio urbano y su incidencia en la problemática de la desigualdad urbana.

La desigualdad en la construcción histórica del acceso a la ciudad y a los beneficios ambientales

Este momento/ escala, nos acerca al problema de la movilidad cotidiana y el ambiente en relación con la comprensión de la expansión de la mancha urbana. La desigualdad se manifiesta en este momento/ escala, en las posibilidades históricas que tuvieron algunos sectores sociales de ubicarse en zonas "*privilegiadas*" en relación al acceso a los beneficios ambientales (terrenos altos, vegetación, condiciones habitacionales saludables, etc.) y facilidades de acceso al centro urbano, mediante ferrocarriles y vías rápidas de circulación vehicular.

En el proceso histórico de conformación de la mancha urbana, nos interesa abordar los aspectos vinculados a la relación que existe entre su forma, los desplazamientos de la población, y el ambiente.

Durante el proceso de Sustitución de Importaciones (1940-1950), se propició la extensión de la red de ferrocarriles, la inclusión del puerto y el desarrollo productivo nacional. La población se fue

desplazando territorialmente por fuera del primer cordón, ubicándose cercana a las estaciones de la red férrea y a las nuevas áreas productivas. Esta ubicación alejada del centro urbano, implicaba resolver el hábitat de la población. Así también, las decisiones de localizarse en el norte del AMBA respecto del sur, se manifestaron de forma diferente. Al norte se desplazó el porcentaje de la población con mayores recursos económicos. Al oeste y sur, se desplazaron grandes masas de población obrera nacional y extranjera.

La configuración territorial de las áreas de habitación de esta extensión se dio a través de los loteos populares, desarrollados hasta comienzos de la década de 1980, bajo el Decreto-Ley n° 8912/77.

Entre 1980 y 2001, se producen dos grandes oleadas de asentamientos informales en el AMBA. Sin tenencia segura, acceso a infraestructuras, servicios, etc. Resultado de los procesos de erradicación de villas y asentamientos precarios durante la última dictadura militar (1976-1983) y de las crisis económicas de 1975, 1989 y 2001.

Estos asentamientos se ubicaron, en términos generales, en suelos con menor presión del mercado, coincidiendo frecuentemente con zonas de riesgo ambiental, a los que se sumó la dificultad de producir ciudad con escasos recursos y sin acompañamiento técnico.

Los barrios de la Morita y San Ignacio en la localidad de El Jagüel, son parte de este proceso histórico en el que se conforma la ciudad.

Están localizados en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), subcuenca media del arroyo Ortega. Este tramo presenta



contaminación por vertidos industriales, efluentes cloacales y aguas grises, y contaminación del aire por emisiones industriales y quema de basura, contaminación del arroyo, del suelo y las napas, micro basurales a lo largo de todo el tramo del arroyo. Además existe una línea de alta tensión, que recorre este tramo del arroyo. La situación descrita, redundan en conflictos ambientales, por otra parte en el asentamiento informal, existe un alto grado de hacinamiento y construcciones precarias. En el proceso histórico de este asentamiento, la población ha tenido (y tiene) que resolver situaciones de la vida cotidiana, de manera informal, contando con infraestructuras y servicios deficientes que no siempre garantizan el pleno acceso a los derechos (estos puntos serán ahondados más adelante).

El hábitat sobre márgenes del Arroyo Ortega, de esta manera, posee un alto grado de hacinamiento, pobreza y riesgo ambiental debido a la condición del Arroyo y de la línea de alimentación eléctrica de alta tensión.

El desplazamiento de la población en este territorio, surge como necesidad de "realizar acciones/ actividades" que no puede desarrollar en su propio espacio: "la gente se mueve por una necesidad, no porque desean moverse". La movilidad cotidiana, la cantidad y calidad de los desplazamientos que realiza la población, resulta un observable en relación a la desigualdad de acceso a los bienes y servicios, por ende a la calidad de vida. En la configuración territorial- administrativa centralizada actual, en la CABA y en los subcentro urbanos en segundo orden, se encuentran la mayor cantidad de ofertas

laborales y culturales, de manera que la población del Jagüel, deben desplazarse de manera cotidiana con transporte público para acceder a ellos⁴, desplazándose un 15% del día aproximadamente para llegar desde CABA) de su día por no habitar en las cercanías a la CABA, o no tener acceso al vehículo o posibilidades de pago de autopistas privadas⁵.



Imagen 1. B° La Morita donde se observa el asentamiento en el margen del arroyo Ortega, la línea de alta tensión y conflictos ambientales en relación a los residuos y la falta de transparencia del agua.

Fuente: elaboración propia.

La desigualdad en la CMR: De los conflictos ambientales a las políticas públicas y las transformaciones físicas del espacio urbano

La Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), constituye una unidad problemática en relación a la condición de "deficiencia/conflicto" ambiental. Esta escala, debido a su trascendencia judicial nos permite visibilizar una problemática social y ambiental.

La historia de la degradación ambiental de la CMR, se remonta a los años 1800,

cuando los primeros saladeros comienzan a asentarse en los márgenes de los ríos Riachuelo y Matanza utilizando los cursos de agua y sus márgenes como espacio de disposición de residuos líquidos y sólidos. La cuenca se va transformando en relación a las necesidades habitacionales y productivas de la población. Los niveles de contaminación ambiental, y de vulnerabilidad social se evidencian a partir de este proceso que acentúa la desigualdad urbana.

En 2004 la problemática de la cuenca fue llevada a instancias judiciales por un grupo de vecinos que presentaron una demanda en reclamo de la recomposición del ambiente y la creación de un fondo para financiar el saneamiento. Esta causa propicia la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, de ahora en más, ACUMAR.

En este marco, la historia de la contaminación de la cuenca lleva larga data, pero recién para 2008, se comienzan a realizar acciones efectivas, con el objetivo de revertir la contaminación y mejorar la calidad de vida de la población. Se crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), en el 2006 mediante Ley nº 16168 a partir de la causa judicial conocida como causa Mendoza, que surge como reclamo de los vecinos que habitaban en la cuenca, y convivían con la degradación y el riesgo ambiental a diario.

Se reconoce esta causa como una causa estructural, dado que se hallan deficiencias sistemáticas en las estructuras administrativas y de las políticas públicas y en consecuencia ACUMAR se constituye como un organismo público que se desempeña como la máxima autoridad en

materia ambiental en la región. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio.

*"En el fallo se obliga a ACUMAR a llevar a cabo un programa cuyos objetivos son: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción."*⁶

La comprensión de la situación de vulnerabilidad social y ambiental en el territorio, ha dado lugar a la existencia de distintas políticas públicas con el fin de remediar los daños generados en el ambiente y en la población.

En la localidad de El Jagüel, el PISA y el Programa de Mejoramiento de Barrios (ProMeBa) confluyen en la acción y transformación espacial y ambiental. Este último, se implementa en el barrio a partir de una demanda por la existencia de viviendas bajo una línea de alta tensión, que aumenta el riesgo de contraer cáncer en la población que allí habita de manera permanente. Esta demanda se incluye en la Causa Mendoza, por los puntos que poseen en común.

La desigualdad en el habitar el periurbano: la Subcuenca del Arroyo Ortega

La Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) está compuesta por diversas subcuencas o microcuencas de arroyos, como es el caso de la Microcuenca del Arroyo Ortega. Cada una de estas subcuencas impacta en la calidad ambiental global de la



CMR, es por ello que deben ser tenidas en cuenta a la hora de gestionar los territorios mencionados. Las microcuencas (o subcuencas) son unidades hidrológicas pequeñas en que se subdivide una cuenca hidrográfica a los fines de su estudio.

En esta escala se manifiesta la desigualdad a partir de la observación de la subcuenca alta- media y baja, donde los sectores más acomodados de la población acceden a los beneficios ambientales de su ubicación relativa, ya que se encuentran cerca de la naciente del arroyo. Son terrenos sin contaminación, terrenos altos (no inundables), y se realizan urbanizaciones cerradas, golfs, etc., para un sector social determinado. Las formas de la ciudad, son formas fragmentarias y excluyentes de división de los terrenos, de aprovechamiento del ambiente natural.

En la subcuenca baja se encuentran los terrenos más bajos de esta unidad de estudio. Son terrenos altamente inundables y contaminados donde se asientan aquellos que no tienen acceso a mejores

condiciones de hábitat. El ambiente en este caso, es conflictivo y riesgoso.

Como ya se mencionó, en este tramo se localiza la población con mayores recursos del municipio, el hábitat se resuelve por medio de la conformación de barrios privados, Clubes de campo, countries, etc., que generan fragmentaciones en el tejido urbano, dada la imposibilidad de ingreso público para transitar por estos sectores urbanizados.

Paradójicamente, en algunos sectores de este tramo se generan puntos de arrojado de residuos y basurales, mientras que por intimación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), estas urbanizaciones cerradas están obligadas a realizar la separación en origen de residuos, con el objetivo de mejorar la calidad ambiental. A su vez, parte de estos residuos son llevados al barrio La Morita, donde una cooperativa realiza la separación de los residuos en el espacio público (no poseen espacio intralote o equipamiento acorde), y en condiciones de, insalubridad



Imagen 2. Subcuenca Alta del Arroyo Ortega, Esteban Echeverría.
Fuente: elaboración propia a partir de imagen satelital de google.

y precariedad laboral, poniendo en riesgo su salud y la de los vecinos.

Sub-cuenca media:

En este sector, el arroyo se encuentra altamente contaminado⁷, con usos del suelo⁸, y acciones cotidianas de distintos actores sociales, que influyen en la generación y en la remediación de esa contaminación.

El servicio de recolección de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), es irregular o por disposición en bateas del Programa de Limpieza de Márgenes de Arroyos de ACUMAR.

Muchas viviendas se encuentran asentadas debajo del electroducto, zona de servidumbre, no apta para ser edificada para su habitación de manera permanente⁹. Otra cuestión relativa a la calidad ambiental son los olores provenientes tanto del arroyo como de algunos lotes productivos o de cría de animales para consumo propio.

Las precipitaciones generan aumentos en el caudal de los arroyos, los cuales en algunas ocasiones desbordan y generan inundaciones, fundamentalmente en la zona del asentamiento mencionado.

Sub- Cuenca Baja

En este sector de la cuenca se halla ubicado el humedal Laguna de Rocha, que aporta servicios de ecosistema, pero el avance de las actividades antrópicas sobre éste, sumado a la baja calidad del agua de sus afluentes, disminuye los beneficios ambientales que potencialmente brinda.

Recolectores informales de residuos (conocidos también como carreros) arrojan frecuentemente residuos en el área.

La planta de tratamiento de efluentes cloacales de AySA El Jagüel se constituye

parte de la solución al problema de la contaminación de los cuerpos de agua receptores, otro de los impactos positivos que se produce se refiere al hecho de que los efluentes tratados son volcados por un conducto al Rectificador del Río Matanza.

El asentamiento informal conocido como Barrio 9 de Enero, ubicado en zona de la Reserva, genera problemas ambientales para sus habitantes, sobre todo en relación a las recurrentes inundaciones que se producen por la cota baja del terreno (inferior a 5 msnm) durante las crecidas a causa de precipitaciones. A ello se suma la generación de residuos y efluentes cloacales, siendo que no hay servicio de recolección formal ni red de cloacas, la conexión al sistema eléctrico y a la red de agua informal.

En la sub cuenca baja se observa la localización de la población con menores recursos. Suelo de cota inundable y con distinto grado de contaminación en sus cursos de agua.

El proyecto urbano en la vida cotidiana

Hemos ido adentrándonos en los barrios La Morita y San Ignacio, en las relaciones con los distintos momentos escalas problemáticos.

El proceso de localización de las familias en los márgenes de la cuenca baja del Arroyo Ortega entre la Av. Fair y Edison, inicia a partir del 2006. Comenzó con la localización de una vivienda y se fue reproduciendo y desplazando a lo largo de ambos márgenes en los últimos diez años con iguales condiciones de precariedad.

Actualmente 132 familias, aproximadamente 500 habitantes, habitan en condiciones de extrema precariedad,



en viviendas definidas materialmente con chapa, madera y cartones. Muchas familias vinculan a las actividades de primera necesidad (descanso, comer, aseo, recrearse) con el trabajo, a partir del desarrollo de actividades productivas asociadas a la cría de animales (chanchos y gallinas), la recolección y disposición de los residuos sólidos urbanos y el reciclado de los mismos. Estas actividades productivas caracterizan el espacio inmediato en el que interactúan las familias.

El agua para consumo es provista mediante perforaciones al freático o al acuífero Epipuelche, o de tanques cisternas provistos por el municipio de Esteban Echeverría. Los desagües de aguas negras están conectados a pozos absorbentes o son vertidas a la vía pública o al arroyo.

La recolección de basura municipal es inconstante, o infrecuente, y la recolección

de basura por las viviendas se resuelve de manera informal, con carreros, disponiéndola en microbasurales en esquinas o arrojando residuos al curso de agua, así como también al contenido de las zanjas.

Para cruzar el arroyo Ortega, la comunidad de los barrios San Ignacio y La Morita utilizan un puente metálico equidistante respecto de las calles mencionadas, ubicado a la altura de la calle Av. Julio Argentino Roca.

La movilidad cotidiana en relación a esta descripción incorpora, además de tener que trasladarse para llegar a los servicios urbanos de la CABA, la necesidad de desplazarse para acceder al agua potable, al gas, a disponer de residuos, etc. Destinando además del tiempo, esfuerzo físico, tanto para caminar, como para acarrear bidones, garrafas, y otros insumos necesarios para la



Imagen 3. B° La Morita y San Ignacio, donde se evidencia la situación de riesgo y conflicto ambiental de los habitantes que residen en el margen del arroyo ortega, mientras existen grandes predios libres subutilizados.

Fuente: elaboración propia a partir de imagen satelital de google.

vida cotidiana. Atravesando espacios con suelo contaminado, muchas veces barroso, sorteando zanjas con aguas servidas, puntos de arrojado de basura, espacios con animales, etc. A esto se suma la poca conectividad con puentes peatonales entre ambos lados del arroyo, teniendo que caminar hasta diez cuadras "de más" para poder cruzarlo.

Mediante las Políticas públicas de PROMEBA se han realizado tendidos de redes de agua, cloaca y desagües pluviales, veredas y rampas, mejora de una plaza y forestación. Mediante la implementación del PISA, se han producido y sostenido distinto tipo y alcance de Planes de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos a escala municipal.

CONCLUSIONES

La complejidad en relación al ambiente y la movilidad cotidiana en esta área de estudio, es alta, y resolver estos temas, implica necesariamente resolver cuestiones estructurales. Sin embargo, se pueden realizar transformaciones físicas que mejoran la calidad del ambiente y la calidad de vida de la población. El proyecto urbano inclusivo posibilita ser propositivo en relación a las políticas.

Partir del reconocimiento de las preexistencias, de lo natural y construido socialmente, como elementos estructurales de lo urbano parecieran facilitar la construcción de acciones necesarias y transformadoras. Pararse sobre cuestiones concretas de existencia y posibles de pensarse en un desarrollo sostenible de transformación más justa y equitativa de producción de ciudad.

La movilidad cotidiana, o en otras

palabras, la cantidad y calidad de los desplazamientos que realiza la población, resulta un observable en relación a la desigualdad de acceso a los bienes y servicios ambientales, por ende a la calidad de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA, R.** (1986): "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos", en: **LEFF, E.:** *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo.*
- JAIME, E.; SALVARREDY, J.** (2015): Indicios, la forma de la informalidad. Cuaderno de trabajo nº 2, Lecturas Territoriales en Contextos de Desigualdad.
- JIRÓN, P.; LANGE, C. y BERTRAND, M.** (2010): *Exclusión y Desigualdad Socio-Espacial: Retrato desde la Movilidad Cotidiana.* Proyecto de Investigación FONDECYT nº 1090198 "Movilidad Cotidiana Urbana y Exclusión Social Urbana en Santiago De Chile".
- MARTÍNEZ ALIER, J.** (1992): De la economía ecológica al ecologismo popular. Icaria.
- NOVICK, A.** (2015): "Proyectos territoriales en perspectiva" en: *Planes, Proyectos e ideas para el AMBA.* CPAU, Buenos Aires.
- QUIROGA, A.P.** (1985): *Crítica de la vida Cotidiana.*
- SALERNO, B. y KRALICH, S.:** *Articulaciones entre movilidad social y movilidad cotidiana.*
- SALVARREDY, J.** (2014): "Territorialización de la desigualdad en Argentina", en: **JAIME, E.; et al.** (2014): *Cuaderno de*



trabajo n° 2. Lecturas territoriales en contextos de desigualdad. 2014. 74 a 100. Buenos Aires: Proyecto Habitar.

TORRES, H. (1993): *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Serie difusión n° 3.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Proyecto PyH 35 "*Condiciones saludables del Hábitat y la Vivienda*" parte del Programa de Hábitat Inclusivo con sede en el Instituto de la Espacialidad Humana de la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la UBA.

²Salerno y Kralich. Sobre las articulaciones entre movilidad social y movilidad cotidiana. Una aproximación desde el estudio de la movilidad en villas de la Ciudad de Buenos Aires (2011). Implica el despliegue de estrategias de traslado por parte de la población para el acceso a recursos urbanos.

Jirón, Lange, Bertrand. Exclusión y Desigualdad Socio-Espacial: Retrato desde la Movilidad Cotidiana (2010). Este trabajo se basa en el Proyecto de Investigación FONDECYT n° 1090198 "*Movilidad Cotidiana Urbana y Exclusión Social Urbana En Santiago de Chile*". Se refiere a las prácticas sociales de desplazamiento diario a través del tiempo y espacio urbano.

³La discusión sobre la cuestión de los conflictos ambientales pone en el centro de las elaboraciones teóricas, el modo en que se relaciona la totalidad del sistema urbano-ambiental y sus partes o subsistemas. Implica una definición teórico-política que incide en el diseño de las políticas urbano-ambientales en todas sus escalas.

Una primera corriente, desde la ecología y ambientalismo clásico, aborda la cuestión desde el daño a los recursos naturales, donde los actores sociales que actúan, son actores externos al espacio directamente afectado. Desde el punto de vista de la práctica planificadora y la política pública implica actuar en las partes de forma separada, dejando fuera del diseño de la solución al sujeto.

Una segunda corriente, abordada por autores como Di Pace, Leff, Martínez Allier, Morello,

entre otros, toma la cuestión desde una perspectiva de la complejidad, e involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto. La expresión práctica de esta corriente implica el reconocimiento de la problemática en la relación entre las partes. La búsqueda de modos de actuación integradores y complejos, que incluyen la participación de los sujetos de forma activa, es coherente con esta posición teórico-política.

⁴El Partido es atravesado por importantes líneas de comunicación: En sentido Norte-Sur: Camino de Cintura (o Ruta Provincial nº 4) y Autopista Ezeiza Cañuelas. En sentido Este-Oeste: vías del Ferrocarril Metropolitano ramal Ezeiza y la Ruta Provincial nº 205.

⁵Ambos barrios se encuentran cercanos a importantes autopistas, avenidas, calles y ferrocarriles que los vinculan con el centro urbano de la CABA, tales como Av. Fair, Cervetti, Edison, AU Ezeiza-Cañuelas y el ferrocarril General Roca (Constitución - Ezeiza).

⁶<http://www.acumar.gov.ar/institucional/31/historia-de-la-ACUMAR>.

⁷El Laboratorio Central de Salud Pública "*Instituto Biológico Dr. Tomás Perón*" se expidió con respecto a una serie de muestras enviadas en 2009 por el Municipio de Esteban Echeverría. Tales muestras fueron extraídas de pozos emplazados en el área San Ignacio, en las márgenes del Arroyo Ortega. Según surge de lo informado por el Laboratorio en las dos muestras analizadas, se detectó presencia de cromo hexavalente y metales pesados en niveles sensiblemente superiores a los previstos en las tablas de la Ley nº 11820. Los niveles de cromo hexavalentes supera en 100 veces los parámetros admisibles por el código alimentario.- Información provista por la Dirección de Control Ambiental del Municipio

de Esteban Echeverría.

⁸En lo que respecta a emprendimientos industriales, la curtiembre Monte Grande y la Química Mebomar representan un pasivo ambiental ya que los procedimientos empleados utilizaban cromo hexavalente (altamente contaminante).

La empresa Rasic Hnos. (peladero de pollos) ha sido denunciada por vecinos por volcar de efluentes líquidos residuales y por producir olores nauseabundos de manera intermitente durante su funcionamiento (a pesar de haber implementado mejoras a nivel tecnológico, la situación se ha atenuado pero no ha desaparecido por completo). El frigorífico El Faraón, si bien posee purificador de efluentes líquidos, durante las entrevistas con vecinos se informa que desecha residuos líquidos al arroyo generando olores nauseabundos.

⁹Electroducto Línea 2X220 Kv Ezeiza- Perito Moreno.

TRANSFORMACIONES METROPOLITANAS, URBANIZACIONES CERRADAS Y PROBLEMAS AMBIENTALES URBANOS: EL CASO DEL GRAN SALTA, EN EL SIGLO XXI

RESUMEN

La ponencia propone una indagación de las transformaciones producidas en el área metropolitana de Salta desde el punto de vista de las problemáticas ambientales urbanas. En las primeras décadas del siglo XXI, se destacan acelerados cambios en esta área metropolitana. En efecto, la expansión urbana se produce de dos formas, la emergencia de urbanizaciones cerradas (UC) en el perímetro urbano y la formación de barrios populares en tierras no urbanizadas.

Santa Cruz, Ana

CONICET – IMHICIHU

anasantacruz13@gmail.com

Desde el punto de vista metodológico, se trata de un estudio exploratorio en el cual confluyen la sociología urbana y la geografía crítica en un estudio de caso definido, a saber, el Gran Salta por ser un caso poco explorado. En cuanto a las fuentes se utilizaron el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, información municipal y la difundida por las urbanizaciones cerradas analizadas.

Palabras clave: producción de espacio urbano; planificación privada; manejo de cuencas; sostenibilidad.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es indagar las transformaciones recientes de la zona oeste del área metropolitana de Salta (AMS), desde el punto de vista de las problemáticas ambientales urbanas. La zona en estudio, atravesada por la sub cuenca Arias-Arenales, registra, en las últimas dos décadas, unas notables modificaciones socio-espaciales y ambientales, principalmente, por la instalación de urbanizaciones cerradas, el aumento de la población residente y la construcción de autovías que conectan el área metropolitana.

Para comenzar, es importante señalar que la conformación del área metropolitana de Salta ha sido un proceso paulatino, la ciudad central no traspasó los límites naturales que le oponían las redes hídricas y las serranías que la rodean hasta mediados del siglo XX. Si bien el departamento Capital ejercía una influencia y atracción en términos de oferta de servicios y volumen de actividades en dirección a los departamentos rurales circundantes, no existía un despliegue funcional o morfológico que diera cohesión a la ciudad con su periferia.

Desde una perspectiva histórica, se identifican tres momentos en el proceso de expansión de la ciudad de Salta (Aguilar y Sbrocco, 2009), en éstos las líneas de ribera de los ríos Arias y Arenales tuvieron diferentes consideraciones. En primer lugar, entre 1940 y 1960, se lotearon las inmediaciones de la trama central para sectores medios y populares migrantes del interior de la provincia. Hasta ese momento, el sistema hídrico actuaba como un límite natural para la ampliación urbana.

En segundo lugar, en los años 1960 a

1980, el Estado Nacional construyó vastos complejos habitacionales dirigidos a sectores asalariados, convirtiéndose así en un actor dominante en la producción del espacio urbano en la periferia salteña. De manera similar a otras ciudades argentinas, esta modalidad derivó en la aparición de barrios asilados de la centralidad, con graves problemas de conectividad. En este caso, se establecieron hacia el sur del departamento Capital, superando el límite del río Arias (Aguilar y Sbrocco, 2009).

En tercer lugar, el último movimiento se originó en la década de 1990, en el marco de la implementación de políticas de liberalización económica y desregulación de actividades; entre ellas, las reformas en el Estado Nacional y provincial como agentes productores de vivienda destinada a sectores de bajos ingresos. Se caracterizó por la polarización social y fragmentación espacial. Por un lado, los sectores de bajos ingresos que fueron excluidos del mercado formal de tierras, sin capacidades para pagar el costo de un lote urbanizado, ocuparon terrenos sin acceso a servicios básicos.

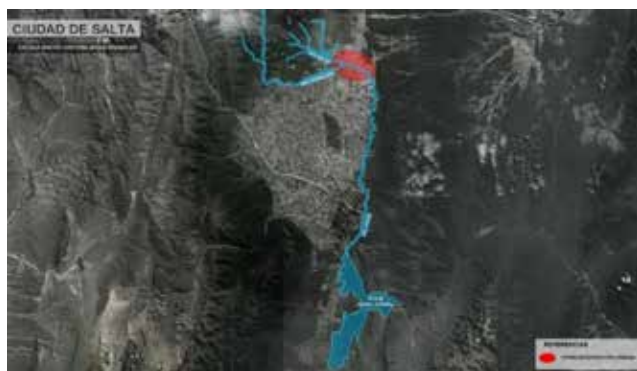
"El precio de la tierra decide el acceso de la población a la porción del espacio urbano donde podría localizarse: desde un lote legal, con todos los servicios, al mercado ilegal (loteos clandestinos e irregulares), ocupaciones directas (villas, asentamientos, casas y equipamientos tomados) y distintos tipos de inquilinatos, hoteles-pensión, etc. Es importante señalar que el precio de la tierra tiene escasa relación con el precio de "producción" más la ganancia media del mercado, y sí mucha con las rentas o los beneficios extraordinarios que los distintos agentes del mercado quieren obtener." (Clichevsky, 2006:34-35)

Por otro lado, sectores de medios y altos ingresos mudaron sus residencias a los suburbios, respondiendo a la oferta de diferentes productos inmobiliarios de baja densidad, algunos con perímetro cercado y con servicios privados de alta calidad. En este trabajo, las urbanizaciones cerradas (UC) se entienden como *"(...) los asentamientos privados que se construyen fuera de la red pública de la ciudad, que se encuentran físicamente separadas por alguna frontera material (perímetro bien delimitado por algún tipo de cerramiento), sobre la base de la producción privada de los servicios urbanos dentro de su territorio, y que ofrecen a sus residentes un conjunto muy amplio de servicios (seguridad, recolección de residuos, etc.) y actividades que normalmente son proporcionadas en las ciudades (recreación, educación, etc.)"* (Ríos y Pírez, 2008:64). En el mercado de las urbanizaciones cerradas, el paisaje constituye un factor central en la eficacia de la propuesta. De ahí que la zona oeste del AMS, recorrida por la subcuenca Arias-Arenales y emplazada entre las serranías del Valle de Lerma, se convirtiera

en una localización propicia para este tipo de desarrollo inmobiliario.

En términos generales, la subcuenca Arias-Arenales (parte de la Cuenca Alta del Río Juramento) atraviesa la ciudad de Salta y su área metropolitana. Esta red hídrica abarca una superficie de 1.226 km² en el centro de la provincia y atraviesa tres municipios, Capital, Cerrillos y Rosario de Lerma para luego desembocar en el embalse Cabra Corral, ubicado en el municipio La Viña. Sus aguas fueron históricamente utilizadas para riego y consumo humano. Desde el punto de vista ecológico, tanto los afluentes como el cauce principal constituyen el sistema de drenaje del área.

Desde finales del siglo XX, el recorrido urbano de la subcuenca puede dividirse en tres sectores de acuerdo a los usos del suelo y la afectación ambiental (Fernández, 2014 y De Viana, *et al.*, 2005). Así, hacia el oeste se encuentran pequeñas localidades, tradicionalmente asociadas a actividades rurales o de residencia temporal, que en el último decenio han sufrido mutaciones estructurales por la multiplicación de urbanizaciones privadas, tanto de trama



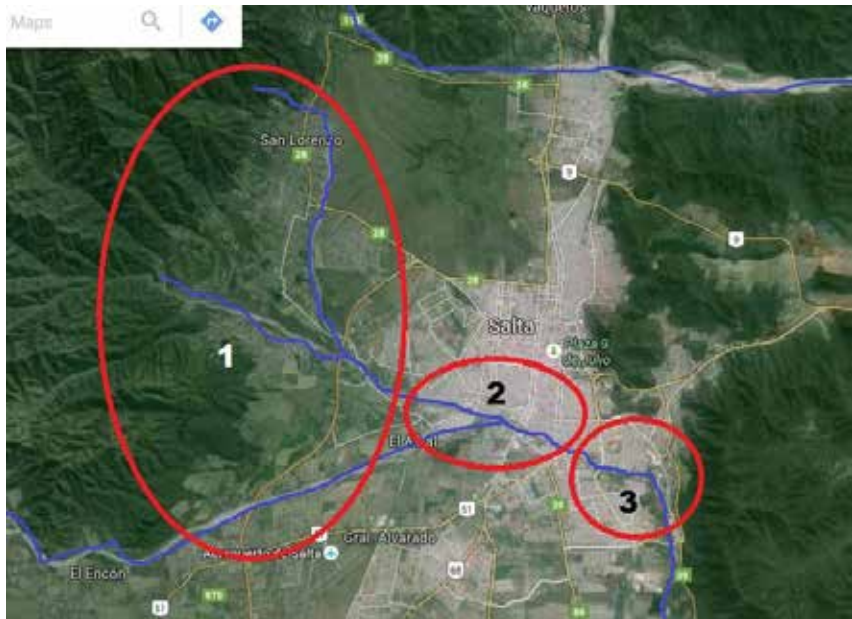
Mapa 1. Recorrido de la sub-cuenca Arias Arenales en el Área Metropolitana de Salta..
Fuente: Fernández, P. (2014).

cerrada como abierta, la expansión de autovías y el aumento de su población residente. Desde el punto de vista de las problemáticas ambientales, diferentes estudios especializados caracterizaron este sector como el de menor impacto antrópico. Las condiciones de hábitat de los núcleos precarios asentados en las márgenes de los ríos, el riesgo de inundación, la fragmentación de los ambientes, la presión demográfica, la pérdida de biodiversidad, entre otros, han sido identificados como los factores más relevantes a tener en cuenta (De Viana, *et al.*, 2005).

En segundo lugar, la situación del tramo central se caracteriza por una alta densidad de ocupación del suelo de consolidación diferencial y una deficiente provisión de servicios de saneamiento (como recolección de residuos sólidos

y eliminación de efluentes) (Polliotto, 2009). Los diagnósticos urbanísticos de la Municipalidad de la ciudad la caracterizan como un sector marginal, degradado y en conflicto por la ocupación del suelo y por el riesgo de anegamiento (Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental, 2003). Adicionalmente, se ve afectado gravemente por la polución del río (acumulación de residuos, desborde de la planta depuradora de residuos cloacales, entre los más graves).

Por último, el tercer tramo está dominado por el Parque Industrial y, a sus alrededores, asentamientos precarios. Esta zona de concentración productiva también genera residuos que, en parte, se filtran a las aguas del río, por ejemplo, boro (Albarracín Franco, *et al.*, 2008).



Mapa 2. Identificación de sectores del recorrido de la subcuenca Arias-Arenales.
Fuente: Elaboración propia sobre base de Google Maps, 2016.



Las condiciones socio ambientales de la sub-cuenca son heterogéneas, de ahí que la apropiación y producción de los espacios se opere por parte de sectores sociales diferenciados. En efecto, desde hace décadas, en los tramos II y III, existen graves problemas de contaminación por deposición de residuos y efluentes, filtración de sustancias peligrosas y eliminación de desechos al cauce, además, materiales de construcción y otros residuos peligrosos se vierten en las inmediaciones. En las circunstancias actuales, las áreas afectadas están lejos de ser deseables para la inversión privada¹, dejando su disponibilidad para sectores populares con dificultades para acceder a una vivienda. Contrariamente, el tramo I ofrece unas características del paisaje y una relativa baja densidad propicias para el interés de desarrolladores inmobiliarios.

URBANIZACIONES CERRADAS EN LA SUB CUENCA ARIAS ARENALES

Los recorridos del río Arias-Arenales y de sus afluentes, hasta su desembocadura en el embalse Cabra Corra fueron, históricamente, lugares escogidos por las elites salteñas para emplazar residencias de fin de semana. Posiblemente a causa del atractivo paisaje, en 1977, se comenzó a edificar La Maroma Club de Campo, la primera urbanización cerrada registrada en la provincia. Construida a 50 kilómetros de la ciudad de Salta sobre el embalse Cabra Corral, este conjunto habitacional de perímetro cerrado no estaba pensado para ofrecer viviendas de uso permanente, sino como un espacio de recreación, con equipamientos deportivos náuticos y algunas edificaciones de uso común. La Maroma incluía todas las características

que señalaría tres años después la ley provincial n° 5602/80 de Régimen de los clubes de campo, una de las primera sancionadas en el país (Ramonda, 2008). Esta norma, en vigencia, los define como complejos recreativos residenciales de uso generalmente transitorio, equipados para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en contacto con la naturaleza.

Ahora bien, quince años después, emergió la primera urbanización cerrada para residencia permanente. En 1992, inversores locales compraron tierras de reserva del Ejército Nacional al oeste de la capital salteña, para desarrollar un conjunto suburbano que se asemejaba en aspectos funcionales, equipamiento, propuesta comercial, entre otros, a los emprendimientos privados de otras ciudades del país. Se trató de El Típal Club de Campo. Es importante señalar, que este asentamiento pionero allanó el terreno, tanto en moldear una demanda, en avanzar en condiciones legales e institucionales propicias, como en convertir esta zona ribereña en espacios aptos para productos inmobiliarios promocionados desde el punto de vista de la calidad ambiental y de la exclusividad de los residentes. Para esto aprovecharon la cercanía de San Lorenzo, un pequeño núcleo urbano asentado sobre el pie de montaña y en la quebrada del río homónimo, donde tradicionalmente vacacionaban sectores de las clases dominantes.

Siguiendo la huella de El Típal, antes del cambio de siglo, se instalaron dos urbanizaciones cerradas más, a saber, Altos de San Lorenzo y La Almudena². En una segunda etapa, entre 2009 y la actualidad,

se identificaron nuevos emplazamientos en las inmediaciones de la subcuenca. Las características y usos de las localizaciones específicas donde se construyeron fueron heterogéneas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, éstas eran de propiedad privada y se destinaban a la producción agrícola o bien eran tierras en espera de valorización.

Actualmente, la urbanización cerrada de menor extensión ocupa once hectáreas (La Fidelina Club de Campo), la de mayor extensión es El Típal con trescientas. Las subdivisiones destinadas al mercado de vivienda permanente oscilan entre los 1000 m² y los 4000 m². Asimismo, los servicios básicos que ofrecen incluyen luz eléctrica, agua potable, gas natural y, en algunos casos, red de cloacas. Tanto el diseño como la puesta en funcionamiento de las redes de servicios se gestionan de forma privada ante las empresas prestadoras de la provincia y su factibilidad constituye un requisito para la autorización de los proyectos.

HÁBITAT, TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Desde el punto de vista del hábitat, las características del medio construido en el que se inscriben las urbanizaciones cerradas indican tanto calidad de vida de los hogares como modificaciones a las dinámicas ecológicas del área. El concepto de hábitat es entendido como una configuración de servicios urbanos que atraviesan a la vivienda como unidad de reproducción social (Yujnovsky, 1984), y permiten reconocer formas de apropiación y asignación de bienes naturales y sociales.

Ahora bien, en tanto primera aproximación y con el fin de lograr una caracterización general, se estudiarán los servicios urbanos de los asentamientos privados en Salta con las fuentes estadísticas disponibles. No obstante, es importante señalar que para ponderar la temática, éstas presentan limitaciones. En efecto, por un lado, en cuanto al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, los radios



Mapa 3. Urbanizaciones cerradas en el tramo I de la subcuenca Arias-Arenales. 2016.

Fuente: Elaboración propia sobre base de Google Maps, 2016.



censales exceden las demarcaciones de los asentamientos privados incluyendo porciones urbanas o rurales de dominio público o abierto, mientras que otros estudios periódicos como la Encuesta Permanente de Hogares no permiten un nivel de desagregación geográfica adecuado. Por otra parte, la periodicidad decenal de relevamiento del censo, captura una imagen que resulta demasiado estática para analizar las variaciones de una problemática tan dinámica en los últimos años. Con todo, los datos sobre viviendas y hogares que provee el Censo permiten identificar modificaciones a escala local, que afectan los espacios donde se asentaron las UC y sus inmediaciones.

Aún más, si bien los radios censales contienen porciones urbanas más extensas, proporcionan información sobre las modificaciones que se producen en un área. En ese sentido, las intervenciones en un territorio se pueden comprender desde

el punto de vista de la relativa violencia que supone una alteración socio ambiental, la cual elimina elementos presentes para instaurar un orden diferente (Swyngedouw, 2011). En este caso, la apropiación de bienes naturales, por medio de la construcción de infraestructuras de servicios, remodela las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Esquemáticamente, se podría señalar como la transformación de un espacio rural en uno urbano, sin embargo, las mutaciones contemporáneas relegan el par rural/urbano ante la emergencia de nuevas combinaciones que funcionan como redes entre fragmentos desconectados.

En términos de redes de infraestructura de servicios construidas si bien se observa una relativa heterogeneidad en la situación general, teniendo en cuenta la rápida expansión de las redes urbanas sobre tierras rurales (aun en forma de islas sólo conectadas con el núcleo central por autovías), se percibe una notable

UC	Cloaca	Cámara séptica y pozo ciego	Sólo a pozo ciego	A hoyo, excavación en la tierra, etc.	Total
La Montaña Club de Campo (norte); Castellanos (radio urbano)	37%	54%	9%	0%	(134) 100%
Altos de San Lorenzo; Las Costas (radio urbano); La Montaña Club de Campo (sur); Terrazas de San Lorenzo	0%	91%	9%	0%	(55) 100%
Santa María de la Aguada; Chacras de Santa María; Praderas de San Lorenzo; La Fidelina Club de Campo	3%	55%	41%	1%	(328) 100%
San Lorenzo de Los Zarzos; San Lorenzo (radio urbano)	3%	86%	11%	0%	(208) 100%
El Típal Club de Campo	96%	3%	1%	0%	(243) 100%
El Típal Club de Campo (este); La Almudena (barrio abierto)	59%	38%	2%	0%	(190) 100%
El Prado Eco Village; Ojimoro Club de Campo; Aybal Club de Campo ⁱ	74%	20%	7%	0%	(274) 100%

Cuadro 1. Desagüe del inodoro. Hogares es urbanizaciones cerradas y alrededores. Censo 2010. En porcentajes.

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

transformación espacial, social y ecológica. Por caso, de acuerdo al cuadro n° 1, para 2010³ el 96% de los hogares emplazados en El Típal contaban con cloacas, mientras que en las porciones donde se asentaron otras UC, la mayoría de los hogares desaguaba sus residuos líquidos en cámara séptica o pozo ciego. Considerando la fragilidad de los ecosistemas de cuencas hídricas, el vertido de líquidos cloacales altera de manera directa e indirecta las condiciones naturales iniciales (Musso, 2008). En relación al tratamiento de líquidos cloacales, se apostaron plantas en sus perímetros que vuelcan los líquidos tratados a los afluentes o bien usan en parte las aguas para riego de las zonas parquizadas.

En cuanto a la red de agua, esta instalación colectiva se extiende en la mayor parte de las UC. En algunos casos, se combina con perforación con bomba a motor, representado ésta un uso menor (Cuadro

2). En todo caso, la mayor parte de los hogares residentes en estas tipologías urbanas tienen acceso a una fuente de agua permanente. Asimismo, es interesante destacar que mientras la técnica utilizada para la eliminación y depuración de residuos cloacales expone la distribución de elementos no deseados para las urbanizaciones, que deben ser alejados; el acceso al agua pone de manifiesto una disputa por un bien natural básico para la reproducción humana y social.

En efecto, la zona oeste de la subcuenca Arias-Arenales, contiene la Reserva de Uso Múltiple Las Costas, allí el río Peñalva (afluente del río Arias) se alimenta de aguas del drenaje de las serranías que la rodean. En esta reserva se acumulan recursos hídricos que abastecen al 40% de la población de la ciudad de Salta⁴. La presión de consumo que ejercen los nuevos asentamientos genera tensiones en el territorio. Por caso, se registraron reclamos

UC	Red pública	Perforación con bomba a motor	Perforación con bomba manual	Pozo	Transporte por cisterna	Agua de lluvia, río, canal, arroyo o acequia	Total
La Montaña Club de Campo (norte); Castellanos (radio urbano)	43%	25%	1%	14%	3%	13%	(136) 100%
Altos de San Lorenzo; Las Costas (radio urbano); La Montaña Club de Campo (sur); Terrazas de San Lorenzo	86%	0%	0%	3%	2%	9%	(64) 100%
Santa María de la Aguada; Chacras de Santa María; Praderas de San Lorenzo; La Fidelina Club de Campo	67%	21%	3%	4%	5%	1%	(359) 100%
San Lorenzo de Los Zarzos; San Lorenzo (radio urbano)	97%	0%	0%	1%	0%	1%	(209) 100%
El Típal Club de Campo	88%	8%	0%	1%	2%	1%	(247) 100%
El Típal Club de Campo (este); La Almudena (barrio abierto)	57%	31%	0%	2%	10%	0%	(190) 100%
El Prado Eco Village; Ojímoro Club de Campo ; AybalClub de Campo	65%	29%	0%	3%	2%	0%	(279) 100%

Cuadro 2. Procedencia del agua para beber y cocinar. Urbanizaciones cerradas y alrededores. Censo 2010. En porcentajes.

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.



y oposición de antiguos pobladores de la zona de Potrero Grande (cercana a la Reserva de Las Costas) ante la canalización y extracción de agua de inversores inmobiliarios⁵. De ese modo, se plantea un escenario de conflictos por la distribución de bienes naturales.

Por otra parte, el consumo de gas señala una diferenciación acentuada por localización. Así, las UC establecidas en las cercanías de los ejidos municipales pudieron prologar la red de combustible llegando a coberturas mayores al 80%. El Prado Eco Village, Ojimoro Club de Campo y Aybal Club de Campo manifiestan una situación intermedia, ya que en estos el 43% de los hogares cocina con gas de red y el 46% lo hace con garrafa. Esto puede atribuirse a la reciente instalación de estos asentamientos en el momento del relevamiento del Censo 2010. Por último, Santa María de la Aguada, Chacras de Santa María y Praderas de San Lorenzo se

encuentran emplazados en un área que históricamente era rural, la cual carecía de redes de infraestructura. Por tanto, la mayor parte de los hogares utiliza la garrafa (Cuadro 3).

Ahora bien, a la incorporación promedio de trabajo, capital y tecnologías que precisa la urbanización de tierras que forman parte del mercado formal, se adiciona la oferta de servicios suntuosos, característicos de los barrios cerrados como productos inmobiliarios dirigidos a un perfil socio económico alto o medio. En términos generales, las UC instaladas sobre las márgenes de los ríos de la subcuenca Arias-Arenales cuentan con extensos espacios de forestación y parqueizado, salón de usos múltiples, algún tipo de canchas de deportes (polo, tenis, fútbol, vóley y hockey), gimnasio, pileta de natación e hidromasaje. Dos de ellas (Chacras de Santa María y El Típal) poseen un centro hípico. Adicionalmente, en el El Típal se

UC	Gas de red	Gas a granel	Gas en tubo	Gas en garrafa	Electricidad	Leña o carbón	Otro	Total
La Montaña Club de Campo (norte); Castellanos (radio urbano)	83%	0%	7%	4%	1%	4%	0%	(136) 100%
Altos de San Lorenzo; Las Costas (radio urbano); La Montaña Club de Campo (sur); Terrazas de San Lorenzo	84%	0%	0%	2%	0%	14%	0%	(64) 100%
Santa María de la Aguada; Chacras de Santa María; Praderas de San Lorenzo; La Fidelina Club de Campo	3%	0%	7%	83%	1%	7%	0%	(359) 100%
San Lorenzo de Los Zarzos; San Lorenzo (radio urbano)	74%	0%	2%	23%	0%	1%	0%	(209) 100%
El Típal Club de Campo	98%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	(247) 100%
El Típal Club de Campo (este); La Almudena (barrio abierto)	94%	0%	3%	2%	1%	0%	0%	(190) 100%
El Prado Eco Village; Ojimoro Club de Campo ; Aybal Club de Campo	43%	1%	6%	46%	1%	1%	1%	(279) 100%

Cuadro 3. Combustible usado principalmente para cocinar. Urbanizaciones cerradas y alrededores. Censo 2010. En porcentajes.

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

edificó una capilla⁶.

Conformando la paleta de ventajas y de servicios ofertados, el paisaje es un elemento que se destaca como parte de la operación mercantil. Así, las "(...) *privilegiadas vistas a la ciudad, los cerros y colores de la precordillera (...)*", la "*espectacular vista panorámica a los cerros*"⁷ constituyen una externalidad positiva que es apropiada por agentes privados e incluida como parte del valor de cambio de la tierra (Sabatini, 1997). Lo mismo se puede decir sobre la cercanía a lagunas, a las riberas o a represas, sin importar si los espejos de agua fueron construidos con el fin de crear un escenario hídrico que robustezca el producto inmobiliario, o si bien, existían en la zona con anterioridad.

"(...) los bienes naturales (agua, flora, fauna, etc.), que en otros momentos históricos eran considerados "bienes libres", pasan a ser regidos por las leyes de la propiedad privada. Los bienes naturales convertidos en "nuevas rarezas" son objetos de uso corriente y la condición de ser raros les atribuye valor de cambio, pudiendo convertirse en mercaderías. (...) Al ponerles precio a los bienes naturales se refuerza la separación entre el hombre y la naturaleza, pese a la apropiación que hace de ella con su uso. Los bienes naturales tienden así a funcionar como soportes de la producción de nuevos valores de cambio, como naturaleza mercantilizada para ser consumida." (Ríos y Pírez, 2008: 104)

En la composición del diseño del paisaje⁸, confluyen la red de servicios urbanos y las características suntuosas. Los diferentes emprendimientos destacan la armonización de las infraestructuras

con la naturaleza. Esta operación se realiza con el objetivo manifiesto de la conservación del entorno natural, sin embargo, ésta consiste en intentar borrar las huellas de las modificaciones que causan las intervenciones en el territorio. Así, se muestra como una contribución a la sostenibilidad ambiental la conformación de una red de servicios subterráneos y la incorporación de componentes físico-naturales a la planeación del asentamiento.

En esos términos, la sostenibilidad significa mantener la apariencia "*original*" del paisaje. Como requerimientos para consolidar ese escenario en el tiempo, se señalan el mantenimiento de la baja densidad de la población residente y los amplios espacios comunes parquizados. De esa manera, se intenta velar las modificaciones territoriales precedentes: movimientos de suelos, creación de lagunas, canalización de redes de servicios, utilización de fuentes de agua, desecho de residuos sólidos y efluentes, construcción de caminos y carreteras, crecimiento del parque automotor, entre los principales. Asimismo, la subcuenca como medio donde se emprende la urbanización sólo es considerada como un entorno, soslayando los límites de la capacidad de carga del ecosistema así como la depredación a la que está expuesta.

La contraparte del ocultamiento de dichas transformaciones es la puesta en práctica de soluciones técnicas, que garantizan el funcionamiento de las nuevas urbanizaciones en un entorno de fragilidad ambiental, escasamente habitado. De ese modo, las soluciones de distinta índole y complejidad tienen en común apelar a la legitimidad de saberes expertos y a la



especialización. Los mecanismos que se repiten apuntan a maximizar la utilización de los bienes naturales, reutilizando, reciclando y ahorrando proporciones de energía y materia. Con todo, estas operatorias suelen involucrar escalas y magnitudes que tornan inverosímil suponer que el ecosistema donde se producen conservará las características y dinámicas anteriores.

Adicionalmente, en esos términos, la sostenibilidad de las UC no puede desligarse de la mercantilización de la naturaleza, es decir, de la valorización de los atributos físico-naturales del entorno. Aún más, si se considera que los inversores explotan las características paisajísticas del tramo I de la subcuenca como parte inherente del valor de cambio, y por tanto, privatizan las externalidades positivas. Mientras que los pobladores de los tramos II y III sobrellevan las consecuencias de la contaminación y las inundaciones, problemáticas creadas en distintas instancias y en espacios distantes, pero que son socializadas al recaer sus consecuencias en los sectores más vulnerables y no sobre los responsables directos.

Asimismo, la capacidad de acumulación de los inversores y de los residentes de los suburbios cerrados les permite por medio de soluciones técnicas y financieras apropiarse de las externalidades positivas, y al mismo tiempo hacer frente a posibles externalidades negativas (Collins, 2010). Mientras que los pobladores más vulnerables, padecen los aspectos desventajosos y encuentran dificultades para aprovechar los favorables⁹.

Las soluciones técnicas se destacan también con respecto a una de las características que definen a las UC, a

saber, la separación física de su perímetro. En este caso, se registra la incorporación de componentes físico-naturales al diseño. Todas las UC asentadas en el área en estudio cuentan con un cerco perimetral, generalmente consiste en un contorno de alambre tejido hexagonal sostenido por postes de cemento. En los casos de El Prado Ecovillage y de San Lorenzo de los Zarzos, a este cerco "*artificial*" lo antecede uno "*natural*" que incluye flora autóctona "(...)" que se mantuvo como reserva natural "(...)"¹⁰, asimismo, gaviones y defensas dispuestas en las riberas actúan como medidas de seguridad que se dirigen a mitigar el riesgo de vivir en zonas inundables, cercanas a ríos.

De ese modo, la fragmentación espacial y los elementos naturales se articulan doblemente. Por un lado, el "*cerco natural*" que rodea las tramas cerradas, parece garantizar el sentido de exclusividad y de separación; al mismo tiempo, es imprescindible para conservar el paisaje y vivir en contacto con la naturaleza. También, los dispositivos privados de seguridad actúan hacia "*los otros*" sectores sociales que no pueden acceder a ese tipo de urbanización, pero también lo hacen sobre los aspectos no controlables de las fuerzas naturales, pero empleando una disposición de materiales y de diseños que procuran no alterar el paisaje construido.

En suma, con discursos sobre la sostenibilidad y la vida verde, los agentes del desarrollo urbano privado animan a los sectores con capacidad de acceder al mercado formal de la vivienda a mudar sus residencias a los suburbios en asentamientos donde pueden excluir a los sectores subalternos y a la vez desligarse

de condiciones ambientales degradadas que otras partes de la ciudad soportan. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario poner en juego un mecanismo simbólico y técnico que permita el aislamiento y a la vez que salvaguarde ante los peligros naturales locales. En efecto, como explica Swyngedouw, "*La fantasía de la 'sostenibilidad' imagina la posibilidad de una Naturaleza originaria y fundamentalmente armoniosa, una Naturaleza que se ha desajustado, pero a la cual podemos y debemos volver si es gestionada por medio de una serie de soluciones tecnológicas, gerenciales y organizativas*". (2011:60)

BREVES CONCLUSIONES

En este trabajo se intentó abordar las transformaciones territoriales y algunos problemas ambientales que la reciente creación de urbanizaciones cerradas genera en la sub cuenca Arias-Arenales, en la zona oeste de la ciudad de Salta. Así, la extensión de los servicios en red (agua, gas, cloacas), indican acceso pero también dan una imagen de la magnitud de los cambios que genera la urbanización, verificada por los datos censales. Entre las situaciones conflictivas que se deberán explorar a mayor profundidad en sucesivos trabajos, se identificaron la disputa territorial por las fuentes de agua así como las posibles modificaciones en la red hídrica por deposición de efluentes tanto a la red cloacal como a cámara séptica. En adición, los servicios suntuosos, una característica de las UC, se relacionan con el diseño de un paisaje que es explotado como parte del valor mercantil de los productos inmobiliarios.

En efecto, la mercantilización de la

naturaleza se funda sobre el ocultamiento de las huellas de las intervenciones territoriales. La impresión de un paisaje impoluto es magnificada en campañas publicitarias, sobre la base de un discurso de sostenibilidad. Para lograr este efecto, se apela a diversas y complejas soluciones técnicas que producen un funcionamiento hídrico artificial, una nueva superficie de suelos y un dispositivo de seguridad que cumple la doble función del aislamiento y la prevención del riesgo ambiental de forma privada.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre la desigual distribución de externalidades en el caso del recorrido urbano de la subcuenca Arias Arenales. Las urbanizaciones cerradas se benefician con las características del paisaje montañoso, mientras que los pobladores de los tramos II y III conviven con la contaminación hídrica producida por la deposición de efluentes y de desechos industriales en el cauce. Aún más, ante eventos periódicos como inundaciones la planeación privada ofrece un control relativo de las externalidades negativas en el tramo I, mientras que en los anegamientos de años anteriores que afectaron sobre todo el tramo II, no se registró un operativo de prevención o de atención inmediata de desastres por parte del Estado local o provincial.

Resultaría pertinente, entonces, señalar como recomendación la planificación integral de la subcuenca, atendiendo tanto a las problemáticas multidimensionales que se presentan así como a las características que adquirió el tramo 1, en muchos aspectos opuestas a las fases II y III. Por último, ante la falta de estudios actualizados, se señala la necesidad de un



esfuerzo transdisciplinario que evalúe la situación socio ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M. y SBROCCO, E.** (2009): "Transformaciones e improntas urbanas en un espacio local. El caso de Vaqueros, Salta", en: *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad* 8, 8: 159-180. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco.
- ALBARRACÍN FRANCO, S.; et al.** (2008): "Relevamiento de zonas contaminadas por industrias borateras en Salta", en *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, Vol. 12. Argentina.
- ÁLVAREZ, S. y SBROCCO, E.** (1991): "La segregación socio-espacial. El caso de los loteos económicos urbanos", en *Cuadernos de humanidades* 5: 49-58. Universidad Nacional de Salta, Salta.
- DEVIANA, M.L.; et al.** (2005): *Ecología urbana: diagnóstico sanitario-ambiental en tres sectores del sistema ribereño Arias-Arenales*. Informes Técnicos del INEAH nº 3. Universidad Nacional de Salta.
- CLICHEVSKY, N.** (2006): "Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas", en *Cuadernos de Geografía*, 15: 31-52.
- COLLINS, T.** (2010): "Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: the 2006 Paso del Norte floods", *Antipode*, 42, 2: 258-288.
- COSGROVE, D.** (1998): "The Idea of Landscape." *Social Formation and Symbolic Landscape*. Madison: University of Wisconsin.
- FERNÁNDEZ, P** (2014): *La construcción de la ciudad sustentable. Caso de estudio: Ciudad y área metropolitana*

- de Salta*. Presentación en Seminario de Ordenamiento Territorial. Buenos Aires. MIMEO.
- MUSSO, H.** (2008): *Impacto del Municipio de Salta sobre la contaminación del río Arenales*. EUNSA, Salta, Argentina.
- PAOLI, H.; et al.** (2011): *Caracterización de las cuencas hídricas de las provincias de Salta y Jujuy*. INTA, EEA Salta, Salta, Argentina. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/123> Visitado el: 05/10/2014.
- POLLIOTTO, G.** (2009): *En busca de un Río Perdido*. Ed. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, España.
- RAMONDA, M.** (2008): "Jerarquía de las fuentes. Su crisis en materia de barrios cerrados y clubes de campo", en *Trabajos del Centro*, 5 Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://revista.cideci.org/index.php/trabajos/article/viewFile/97/127>. Visitado el: 20/11/2015.
- RÍOS, D. y PÍREZ, P.** (2008): "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?", en *EURE*, 34, 101: 99-119.
- SABATINI, F.** (1997): "Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas", en *EURE*, 22, 68: 77-91.
- SWYNGEDOUW, E.** (2011): "¿La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada", en *Urban*, 01:41-66.
- YUJNOVSKY, O.** (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-81*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Leyes, decretos y otros instrumentos legales consultados
- Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental, 2 Tomos. 2003.
- ORDENANZA n° 14180 del 08/08/2011- Código de Planeamiento Urbano Ambiental.
- Páginas Web consultadas:
- Diario La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/842737-el-cielo-como-limite>.
- EIDICO página oficial: <http://www.eidico.com.ar/>.
- El Prado Ecovillage: <http://elpradoecovillage.com.ar/inicio.php>.
- El Tipal club de campo: <http://www.eltipalsalta.com.ar/#el-club-de-campo>.
- Guía country: <http://www.guiacountry.com/>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.mecon.ar/>.
- Ojimoro club de campo: <http://www.ojimoroclubdecampo.com.ar/>.
- Proyecto Norte: <http://www.proyectonorte.com.ar/index.php/desarrollos/>.
- Urbanizaciones privadas en provincias argentinas: <http://www.urbanizacion.com/provincias/salta>.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Si bien existen diferentes proyectos para la renovación del tramo II y para el saneamiento integral del Río Arenales, en los últimos años no se ha modificado la zona. Sí se han realizado limpiezas de residuos y controles a la planta depuradora.

²Actualmente, ante diversos problemas de implementación, La Almudena es un barrio abierto, se eliminó no sólo el perímetro cercado, sino también la gestión privada del asentamiento. En paralelo a El Típal, una urbanización cerrada "*exitosa*", constituye un interesante caso de estudio como urbanización cerrada fallida.

³Por extensión del trabajo y también por dificultades en el acceso a la cartografía del Censo de población de 2001, no se presenta una comparación intercensal. Sin embargo, se entiende que sería de gran interés para determinar modificaciones territoriales. Aun así, dadas las fechas de instalación de la mayor parte de UC (desde 2002 en adelante), las variaciones se reflejarán en el censo de 2020.

⁴Extraído de: <http://www.elintransigente.com/salta/2011/4/14/inicia-manejo-protégida-finca-costas-78726.html> visitada el: 05-abr-2014.

⁵Se puede seguir el caso en: http://www.quepasasalta.com.ar/noticias/politica_1/reclamo-de-la-comunidad-aborigen-de-lules-frente-a-la-legislatura_56989; <http://www.originarios.org.ar/index.php?pageid=13¬iciaid=30012>; <http://www.copenoa.com.ar/Salta-Barrio-privado-deja-sin-agua.html>.

⁶De acuerdo a lo relevado en publicidades y material de difusión de la oferta inmobiliaria.

⁷Extraído de: http://www.eidico.com.ar/barrio_aguada.html y <https://www.behance.net/gallery/6855437/OJIMORO-Club-de-Campo>.

⁸" *El paisaje representa una forma históricamente específica de experimentar el mundo desarrollada por, y con significado para, un grupo social. El paisaje, argumentaré, es un concepto ideológico. Éste representa una forma en la cual ciertas clases de personas se han dado significado a sí mismas y a su mundo a través de su relación imaginaria con la naturaleza, y a través de la cual han subrayado y comunicado su propio rol social y el de los otros con respecto a la naturaleza externa.*" (Cosgrove, D. 1998:15. Original en inglés, traducción de la autora).

⁹Por caso, es improbable que de realizarse los planes de renovación del tramo II y de saneamiento del río Arenales los pobladores históricos permanezcan en su totalidad en el área, más aún si se consideran las presiones por la valorización de las propiedades tras una inversión público-privada, además de las relocalizaciones que, en algunos asentamientos precarios, ya se efectuaron.

¹⁰Extraído de: <http://elpradoecovillage.com.ar/>.

LA INTERFASE PERI-URBANA EN EL PARTIDO DE OLAVARRÍA. REGULACIONES Y TRANSFORMACIONES SOCIOPOLÍTICAS RECIENTES

RESUMEN

La ponencia enfoca procesos socio-ambientales que van caracterizando una interfase peri-urbana (IPU) compleja y de gran dinamismo, que constituye un mosaico de unidades ecosistémicas que integran la zona serrana y la llanura aluvial del Arroyo Tapalqué. En la primera década del siglo XXI se dan procesos de decisión política y regulaciones que transforman varios aspectos de la interfase periurbana de la ciudad de Olavarría. Los principales objetivos de este trabajo se ubican en la descripción de los elementos centrales de la lógica reguladora y orientadora del crecimiento urbano en Olavarría. En relación a Materiales y métodos utilizados, recurrimos a una combinación de métodos y técnicas centralizadas en el uso de un GIS, donde se plasman los procesos de urbanización a lo largo del tiempo (recopilados mediante un análisis histórico y cultural de la morfología urbana y de sus procesos constitutivos) y un análisis documental de las regulaciones recientes que impactan en las diferentes zonas peri-urbanas del Partido de Olavarría.

Sarlingo, M.

Cilley, M.

Markovina, L.

Baldi, R.

Núcleo Regional de Estudios

Socioculturales (NURES) –

Facultad de Ciencias Sociales

de Olavarría y Facultad de

Ingeniería de Olavarría –

UNICEN

sarlingmar@hotmail.com

En tanto resultados de un trabajo más amplio, la ponencia identifica varios conjuntos de impactos fragmentados, condensados en mapas para su presentación, y que se articulan con los intentos de regulación política a escala local, para producir una aceleración de transformaciones (como nuevos núcleos de riesgo socio- ambiental) que se presentan como duraderas en el tiempo socio-ecosistémico. La

conclusión más importante se centra en mostrar cómo la radicación de nuevas empresas, la intensificación del ritmo de las explotaciones mineras y la reconversión de tierras ganaderas en agrícolas impactan fuertemente en la periferia urbana y en la producción de una nueva re-definición política del territorio olavarricense.

Palabras clave: procesos socio-ambientales; Estado.

INTRODUCCIÓN

Adriana Allen sostiene que la coexistencia de rasgos urbanos y rurales otorga una particularidad a la Interfase Periurbana, que es la de conformar características de una interfase ecológica y socioeconómica simultáneamente. Afirma que el término "*interfase periurbana*", desde la perspectiva ambiental, revela una visión sistémica que trata recuperar lo específico y la complejidad de los procesos que median entre la sociedad y el apoyo biofísico en estos territorios. Siguiendo con esta línea de análisis: "*la IPU puede caracterizarse como un mosaico heterogéneo de ecosistemas naturales, productivos o agrosistemas y urbanos, afectado por los flujos materiales y energéticos entre sistemas urbanos y rurales*".

Pero a este espacio periurbano, con frecuencia y a priori, se lo define por la ausencia o por presentar importantes deficiencias en aspectos considerados relevantes en la calidad urbana y/o rural. Carencia o insuficiencias de servicios e infraestructuras urbanas -educativos, de salud, agua corriente, cloaca, recolección de residuos, pavimentos, gas natural, etc.- o pérdida total o detrimento de calidades ambientales rurales -contaminación, depósito de desechos, cambio de uso de suelo, etc.-.

Sin embargo, ya bien entrado el siglo XXI, hablar de la Interfase Periurbana implica referirse a formas de apropiación del suelo urbano residencial mediante lógicas muy diferentes, **lo que hace pensar en diferentes procesos de expansión coexistentes**. A diferencia de lo que sostienen diversas perspectivas que estudian los procesos de cambio a escala

metropolitana, y que afirman que el gran ritmo del desarrollo tecnológico, las nuevas modalidades organizativas del trabajo, de consumir y producir y de las opciones residenciales definen un nuevo modelo de ciudad (Vecslir y Ciccollela, 2011) y con ello, otros conceptos que definen su cualidad: ciudad difusa o metrópolis expandida (De Mattos, 1996); o ciudad sin confines (Nel-Lo, 2004), entre otras, ninguno de estos procesos se da en relación al desarrollo urbano local. Por el contrario, la producción social de la periferia o periferización actual no da cuenta de estos procesos. Por un lado se da una profundización de las formas de compartimentalización funcional y privatización del suelo urbano más clásicas, en el sentido en que lo describiera hace ya cuatro décadas Christian Topalov. En efecto, **las zonas loteadas como tierras marginales para desarrollo urbano privado y construcción de countries se han ido resolviendo mediante los más puros mecanismos de mercado de tierras y de subordinación del interés común a la apropiación privada.**

DESARROLLO

Tal es el caso de los barrios privados que han surgido en la zona sur oeste y sur este de la planta urbana de Olavarría. Como experiencia urbanística, este surgimiento está temporalmente retrasado en relación a la privatización del espacio en otras ciudades similares (por ej. Tandil) y retrasado también en relación al fenómeno de suburbanización de las coronas del AMBA durante los años '90, en donde la extraordinaria proliferación de barrios privados, countries y clubes de campo produjo patrones urbanísticos cuya

expansión actual ha alcanzado partidos muy alejados de la Ciudad de Buenos Aires, como por ejemplo Luján. Por el contrario, la periferia de la zona norte de la planta urbana de Olavarría ha sido entregada a la logística agrícola y a la expansión de los espacios industriales, profundizando una forma de organización del territorio que tiene en las formas ya clásicas de concentración de la implantación industrial su principal expresión. En efecto, el modelo de Parque Industrial en el sentido bien clásico del urbanismo desarrollista, ubicado funcionalmente articulado a las vías de comunicaciones terrestres y aéreas, ha sido aplicado en la periferia noreste de la planta urbana. Este ordenamiento territorial profundiza el criterio de los primeros planes reguladores de la obra pública desarrollista de los años '60 del siglo XX, cuando a la ubicación del primer parque industrial (PIO I, en la nomenclatura urbanística de entonces) se la complementaba con un espacio verde refuncionalizado como parque zoológico que se concretó como una zona "buffer" entre la implantación industrial y las áreas residenciales. Antiguo casco de una vieja estancia, esta refuncionalización se reveló como muy exitosa porque a lo largo de varias décadas el parque zoológico "La Máxima" fue añadiendo funciones y ampliando también sus equipamientos iniciales. En esta última etapa, las instalaciones de un moderno de ciencias naturales financiado íntegramente con fondos públicos y un laboratorio de arqueología utilizado por investigadores de CONICET radicados en la UNICEN configuran un equipamiento cultural novedoso.

La zona sur de la planta urbana evidencia

una lógica totalmente diferente. Los barrios de interés social más viejos y ya consolidados urbanísticamente se complementaron con un par de enclaves creados por el Estado luego de la crisis de fin de siglo y de la emergencia de los efectos sociales de múltiples procesos de exclusión. Así es que en los límites de la planta urbana marcados por el terraplén de las vías del ferrocarril se encuentran de un lado los barrios de interés social y del otro, zonas de tierra agrícola privada en plena producción, sembradas principalmente con soja.

Es en la segunda mitad del siglo XX -fin de la segunda guerra mundial, el establecimiento de un modelo socioeconómico de sustitución de las importaciones y el surgimiento del Estado Benefactor- cuando se produce una transformación definitiva en el espacio urbano de la ciudad. La aprobación del denominado "impuesto a la piedra"- tasa municipal a la explotación de canteras que el sector minero tributa directamente al Estado a nivel municipal - se transforma en el motor principal de la economía local, y el vuelo de esta masa de dinero a la promoción de la actividad económica opera consolidando a Olavarría como un importante polo de crecimiento y de atracción en la región y en el país, provocando un significativo aumento demográfico por radicación de migrantes. **En forma conjunta, se produce una fuerte expansión urbana con un estado municipal que invierte en infraestructura, servicios, equipamiento y espacios públicos; esta expansión se produce, principalmente, en dos ejes: uno, sobre la autopista Luciano Fortabat, vínculo**



con los espacios productivos serranos de Calera Avellaneda, Loma Negra y Sierras Bayas -ubicados en un radio de 20 km.- hacia el sur/sudeste de la planta urbana; otro, resultó ser la prolongación noreste de la Avenida Dante y Torcuato Emiliozzi, que enlaza las localidades de Sierra Chica, Colonia Hinojo, Hinojo y Colonia Nuevas. Esta inversión a escala municipal fue pensada durante los gobiernos desarrollistas de los años '50 y '60. La imaginación urbanística de los dirigentes locales de esos años ha generado un modelo que pretende lograr una continuidad entre el espacio urbano del sur de Olavarría y las zonas fabriles donde se industrializa el cemento. Esta imaginación urbanística no resultaba utópica en los momentos en que el Estado nacional planteaba modalidades de desarrollo centradas en la industria y en los que el sector cementero se beneficiaba de un conjunto de políticas de promoción. Así se pudo verificar un extraordinario crecimiento y consolidación de sectores de fábricas con villa obrera, modalidad que duró hasta los años '80 del siglo XX y que produjo tres modalidades diferentes de "*company town*" desplegados en un arco de quince kilómetros de extensión. Por lo que tiene una lógica basada en el crecimiento y en la expansión del espacio capitalista pensar que la periferia de la ciudad de Olavarría puede unirse a las zonas industriales implantadas en los ecosistemas serranos, símil la expansión de áreas metropolitanas hasta transformarse en megalópolis. Sin embargo, para el caso local este proceso de articulación urbana entre ciudad pampeana y villa obrera serrana nunca se produciría. Los procesos de flexibilización que caracterizan la

experiencia del modo de producción capitalista en sus variantes locales, que implicaron la trasnacionalización de los capitales, la modernización tecnológica de la producción, la expulsión de la mano de obra obrera y el ocaso de la dinámica urbanística de las villas obreras, incluyendo la destrucción y desaparición total de una de ellas (la Villa Von Bernard, creada a mediados de la década del '30 y destruida en 1982 por los capitales catalanes que compraron la fábrica denominada Cementos Avellaneda S.A.

A los efectos de realizar una evaluación integral del área periurbana de la ciudad de Olavarría analizando, no solo su crecimiento sino también su nivel de desarrollo urbano y humano se efectúa una correspondencia espacial entre dicha área y los radios-fracciones censales. Esto permite realizar un entrecruzamiento entre valores espaciales/geográficos de la planta urbana con los datos alfanuméricos de los censos 1991; 2001 y 2010. Esta correspondencia circunscribe el área de interfase periurbana -IPU- a las fracciones 16 y 19 de los relevamientos censales de 1991 y 2001 y a las fracciones censales números 16, 26 y 27 del censo realizado en el año 2010 (Figura 1), con sus modificaciones intercensales. No se incorporaron radios censales con características consideradas principalmente rurales.

Los valores de población total del partido de Olavarría que surgen de los censos 1991; 2001 y 2010 corresponden a 98.014; 103.961 y 111.708, respectivamente. Esto representa una variación intercensal en valores porcentuales de 6,07% para el

intervalo 1991/2001 y del 7,45% entre el año 2001 y el año 2010.

A nivel de planta urbana central se creció de 77.041 habitantes –censo 1991- a 84.063 –censo 2001- y a 90.098 ciudadanos en el último censo. El incremento relativo en la primera década analizada es de 9,11% y para la segunda fue del orden del 7,18%¹.

Específicamente en el área periurbana de la ciudad, estos indicadores de población se establecieron en 16.327; 23.719 y 28.537 habitantes, censos 1991; 2001 y 2010 respectivamente. Esto significa en términos porcentuales un aumento poblacional del 45,27% -1991/2001- y del 20,31% -2001/2010-. Como se observa claramente en los gráficos, el periurbano olavariense creció en porcentajes significativamente superiores a los valores de los incrementos a nivel planta urbana y partido. (Figura 1 y 2)

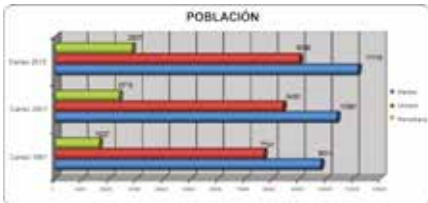


Figura 1. Cantidad de Habitantes a escala de partido, ciudad y periferia urbana.

Queda claro en este punto como se sustancia el característico crecimiento de una ciudad intermedia como es el caso de Olavarría mediante la expansión de la mancha urbana más que con el aumento de la densidad del área ya consolidada. Sectores del periurbano orientados primeramente a la producción primaria –agrícola de menor escala o de quintas- ceden sus espacios a partir de una mayor rentabilidad del mercado inmobiliario del

tipo residencial. En el caso de Olavarría no se han producido hasta el momento tomas masivas de terrenos.

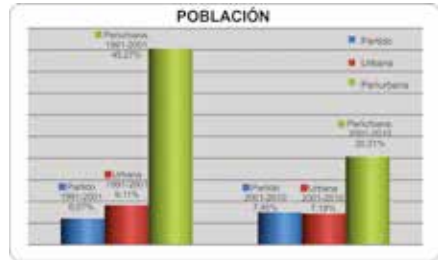


Figura 2. Variación intercensal de Población en porcentual a escala de partido, ciudad y periferia urbana.

Igual criterio descriptivo se aplica en los valores y escalas respecto a los hogares censados.² (Figuras 3 y 4).



Figura 3. Cantidad de Hogares a escala de partido, ciudad y periferia urbana.

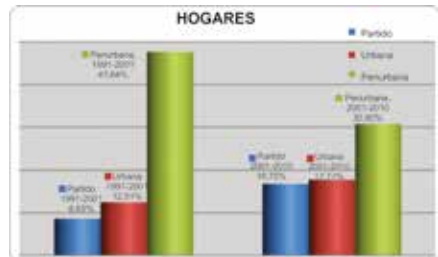


Figura 4. Variación intercensal de Hogares en % a escala de partido, ciudad y periferia urbana.

Generalmente, en estos espacios coinciden ambientes de baja o muy baja calidad de hábitat con características de pobreza o de extrema pobreza. Cuando surge o se

transforma un enclave con condiciones mejores de vida es el mercado y su imposición de *valor* quien se encarga de excluir a sectores de bajos ingresos económicos produciéndose un proceso denominado gentrificación como resultado de un aumento en el valor especulativo del suelo urbano.

En línea con lo anteriormente expuesto, el área periurbana -y Olavarría no escapa a esta lógica- se caracteriza por carecer de muchas de las virtudes que presenta el sistema urbano: red de saneamiento –cloaca y agua potable-, pavimento, infraestructura, transporte, etc.; y, a la vez, la ausencia o disminución de varias de las ventajas que presenta el área rural: absorción de excesos de pluviales, regulación climática, absorción a través de la vegetación de dióxido de carbono, reciclaje de nutrientes, etc. (Morello, 2000). La localización de sectores de la sociedad en estos espacios privados de varios de los servicios urbanos y rurales obedece a la vigencia de la lógica de acumulación capitalista en la distribución y en el acceso a suelo urbano y a un hábitat³ digno.

La constitución de un hábitat digno considera el acceso a una vivienda íntegra que garantice una calidad de vida socialmente aceptable a todos sus habitantes, no solo el acceso a la misma, sino las cualidades constructivas y espaciales de las unidades.

Este punto se ve seriamente afectado en las periferias urbanas en calidad y cantidad. Se sintetizan en los cuadros (Figuras 6 y 7) datos y su variación intercensal sobre Vivienda en el partido de Olavarría, recabados en los distintos censos.

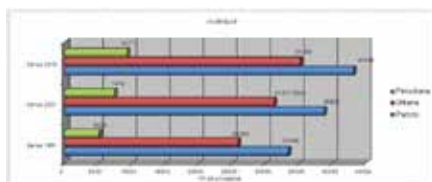


Figura 5. Cantidad de Viviendas a escala de partido, ciudad y periferia urbana.



Figura 6. Variación intercensal de Viviendas en % a escala de partido, ciudad y periferia urbana.

Aquí también se observan importantes diferencias porcentuales entre las tres escalas de análisis; partido, urbana y periurbana. Las más significativas se producen en el área periurbana de Olavarría en las que se destaca en el período 1991/2001 un crecimiento de casi un 43% entre ambos censos.

Otro elemento significativo para realizar una evaluación de la calidad socio-ambiental del área periurbana es la presencia de servicios de infraestructura –red de electricidad y de gas- y servicios de saneamiento –red de agua corriente y red de desagüe cloacal-.

Respecto al primer servicio no se tuvo en cuenta en el presente análisis debido a su gran cobertura en toda la ciudad de manera casi homogénea, salvo la distribución de gas en algunos sectores periféricos, carentes de la red, que se realiza con gas

envasado o leña. En el apartado servicios de saneamiento se consideran las redes de agua potable (azul) y cloacas (rojo), cuya área de cobertura en la ciudad ofrece niveles heterogéneos. También se incluye la cobertura de pavimento (naranja) por su correlato con la accesibilidad.

Por lo tanto, es necesario analizar cómo se fueron desarrollando en el tiempo ambos tipos de servicios en la ciudad de Olavarría y específicamente en su área periurbana. En los siguientes mapas georreferenciados (Figuras 7, 8 y 9) se observan cómo fueron avanzando dichos servicios en relación a la mancha urbana consolidada para los censos 1991; 2001 y 2010.

Para incorporar la mancha urbana consolidada y su crecimiento se tomaron en cuenta fotos aéreas (MIySP de la provincia) y se realizaron relevamientos (entrevistas y observaciones de campo) y se consideró consolidada cuando el grado de ocupación de la manzana superara en más el 80%. Se observa el desfasaje entre ésta última y la provisión estatal de servicios.

Otros elementos incluidos son: relleno sanitario, planta depuradora, Z.A.L.O., PIOs, barrios cerrados (muy recientes e incipientes) y Parque Arano (híbrido entre



Figura 7. Servicios, área consolidada y P.I.O - 1991.



Figura 8. Servicios, área consolidada y P.I.O - 2001.

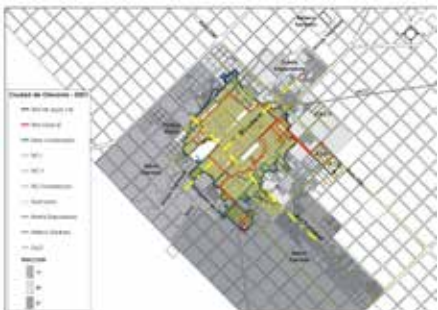


Figura 9. Servicios, área consolidada y P.I.O - 2010.

el concepto de barrio cerrado y quintas de residencia), y ejes de crecimiento (calle Rivadavia y autopista Fortabat).

El Estado interviene en la zona periurbana modificando sus condiciones cuando lleva adelante inversiones en infraestructura -agua corriente, cloaca, electricidad, gas, pavimento, etc.- o a través de otro elemento urbano de fuerte incidencia que es la construcción de barrios de vivienda de interés social, localizados en zonas de bajo valor monetario de suelo. Estos barrios que terminan en la gran mayoría de las veces marginados de la trama urbana, segregados urbana y socialmente,



y permanecen de esta forma durante un prolongado lapso de tiempo.

Serealizó un entrecruzamiento y se generó un índice dirigido a ponderar en forma integral variables sociales y de calidad de las viviendas, existencia de servicios públicos; equipamientos, etc. determinando un Índice de Calidad de Vivienda y lo incorporó a un Sistema de Información Geográfica reflejando la variabilidad del Índice para los distintos radios censales de la ciudad. (Figura 10)

Este índice se elaboró junto a la directora del Programa de investigación Núcleo Regional de Estudios Socioculturales (NuRES), Dr. Alicia Villafañe, y se consideraron las variables censales: INCALMAT I a V –categoriza la vivienda en función de la calidad de los materiales constructivos utilizados en las paredes, pisos, techos, etc.-, existencia de cañerías de agua dentro de la vivienda, inodoro con descarga de agua, cocina con piletta y agua; instalación de cloaca o pozo; existencia de agua corriente y electricidad; recolección de residuos; transporte, pavimento, alumbrado público, a menos de 3 cuadras. Se asigna un valor de uno o cero según se cuente o no con determinado servicios, y de 0 a 5 en variables de más respuestas.

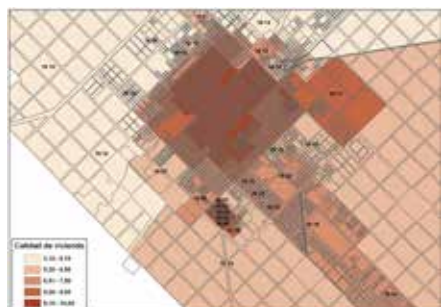


Figura 10. Índice de Calidad de Vivienda.

El valor máximo a obtener es la suma 10 y el mínimo 0, cuánto más cerca esté la vivienda del valor 10 mejores condiciones de calidad de vivienda tendrá la familia que vive en la misma.

Se puede observar como este indicador varía en forma decreciente hacia los radios/fracciones censales del centro de la planta urbana hacia los correspondientes a la interfase periurbana. Sobre el área central, denominada Microcentro, y zonas contiguas se encuentran los índices más altos de calidad en la vivienda modificándose en menos a medida que las mismas se localizan más alejadas llegando a los valores más desfavorables en la franja este-norte-oeste de la ciudad.

Se puede observar como este indicador varía en forma decreciente hacia los radios/fracciones censales del centro de la planta urbana hacia los correspondientes a la interfase periurbana. Sobre el área central, denominada Microcentro, y zonas contiguas se encuentran los índices más altos de calidad en la vivienda modificándose en menos a medida que las mismas se localizan más alejadas llegando a los valores más desfavorables en la franja este-norte-oeste de la ciudad.

Un punto llamativo es el barrio CECO (1975) de 1000 viviendas que nació con servicios de agua y cloaca propios que con el tiempo se integró a la red general de la ciudad.

La emergencia de la complejidad urbana puede referenciarse empíricamente en la interfase periurbana de cualquier ciudad. Es relativamente sencillo, como se mencionó anteriormente, de observar en la ciudad de Olavarría debido al tamaño y a la escala de los procesos de cambio socio-

ambiental que se han ido dando a lo largo de su historia urbana. De acuerdo a los límites de la planta urbana definidos por el plan regulador del crecimiento elaborado a mitad del siglo XX, en el noreste se localiza la implantación industrial articulable a la base productiva de la región, fundamentada específicamente en los rangos productivos siempre crecientes de la industria minera y cementera. Los espacios definidos como reserva de localización de la actividad secundaria, específicamente el Parque Industrial de Olavarría, han tenido sucesivas ampliaciones para permitir la consolidación de empresas que han ido ampliando mercados en un mundo globalizado. En términos espaciales, también el noreste de la planta urbana admite la implantación de la infraestructura de almacenaje para la producción agrícola, en clara correlación con los cambios productivos que modificaron el uso tradicional de la tierra rural en todo el Partido de Olavarría. Esta modificación es relativamente reciente, ya que por condicionamientos ecológicos el noventa por ciento de las tierras rurales del Partido fueron tradicionalmente ganaderas, mayoritariamente aptas para cría de ganado. Y esta condición ecológica produjo la consolidación y mantenimiento del rodeo de ganado más grande del país. Efectivamente, Olavarría se convirtió en el Municipio con mayor concentración de hacienda en la provincia de Buenos Aires (SENASA: stock de 833.782 cabezas de ganado, con caída de 18,7% desde 2004 hasta 2010). Pero lo interesante es que el área sembrada en la actualidad alcanza a 147.200 has., cifra muy superior a las áreas sembradas históricamente que rara vez superaban el 10% de la superficie total del

Partido. Es decir que el tamaño del rodeo cedió, aún en menor cantidad de hectáreas, ya que hubo más tierras que se dedicaron a la agricultura. Algunas zonas periféricas de la planta urbana son testigos de este cambio, como por ejemplo las tierras rurales que están al sur del terraplén que hace de límite al Barrio CECO I, que se encuentran sembradas con soja, haciendo caso omiso al riesgo socio-ambiental que se genera cuando los agrosistemas modernos están contiguos a las viviendas urbanas. Pero es la zona noreste de la ciudad de Olavarría que se planificó como respuesta del gobierno local para atender a este cambio productivo, ya que como respuesta al aumento del volumen de la producción rural corresponde una densificación de la localización industrial y de la logística. Pero la complejidad emerge en estas periferias debido a que también se corresponden con zonas de bajo precio de la tierra en el mercado inmobiliario, por lo que la urbanización espontánea y aislada producida como hábitat para familias sin inserción en el mercado formal de trabajo se vuelve contigua a estas localizaciones. Del análisis de un conjunto de ordenanzas producidas en el año 2012, específicamente un grupo de regulaciones numeradas desde 3538/12 hasta la 3542/12, se observa claramente la sectorialización que define la re-localización de talleres, industrias metalúrgicas, estaciones de servicio al parque automotor, y depósitos de diferente peligrosidad (como por ejemplo, agroquímicos) y esta observación resalta lo elemental. O sea: que el Estado Municipal ordena el uso mixto (áreas de equipamiento industrial y de talleres contiguas a espacios residenciales), en una continuación de

la lógica de estructuración espacial de la ciudad moderna. De la misma manera que planifica y realiza, en consonancia con las normativas provinciales, la localización de "polos ambientales" (rellenos sanitarios de residuos urbanos) al precisar un área determinada como sumidero urbano, sitio donde se concentran los desechos sólidos, de acuerdo a la noción básica de compartimentalizar funcionalmente los espacios donde se reproduce la dinámica urbana. Para la morfología de la interfase periférica urbana olavariense, la política de gestión de los RSU (1990) se asentó espacialmente en un predio que concentra un relleno sanitario para diferentes tipos de residuos, entre ellos los patogénicos mediante la técnica de descontaminación por autoclave, contiguo al arroyo Tapalqué (con una parte de las instalaciones dentro de la cota de inundación del arroyo). El criterio de ubicación de estas infraestructuras está centrado en la noción de uso colectivo social. En toda esta periferia subyace la noción de fusionar uso privado productivo con uso público de gestión en un continuum articulado sobre las rutas provinciales, en un esquema de reestructuración completo del territorio. Pero ocurre que hay un conjunto de aspectos ecológicos (Sarlingo, Mineo y Cilley, 2009), especialmente centrados en la relación entre el régimen de lluvias y la capacidad de desagote natural que posee la cuenca del Tapalqué, que introduce incertidumbre por cuanto gran parte de la periferia norte de la ciudad es potencialmente inundable. Esto ha generado una obra pública reactiva que modifica las cotas de inundación y

provoca nuevas inundaciones en zonas que no eran anegables anteriormente.

CONCLUSIÓN

Con el auge globalizador de la economía financiera en detrimento de la productiva y el debilitamiento de los Estados nacionales, se incrementan las asimetrías sociales en la acumulación del capital y emerge y se consolida la noción de crisis de sustentabilidad; crisis que se expone de manera más notoria, en la mayoría de las ciudades, en sus áreas periurbanas. En este punto toma relevancia el rol de los Estados locales, aún a costa de los diferentes niveles de poder frente al *capital* y más si éstos se tratan de *capitales globales*.

En los últimos años, se han producido herramientas de regulación del crecimiento urbano considerando solo actividades secundarias, anteriormente fundamentadas en los planes reguladores desarrollistas de la década del '60 que se implementaban para facilitar la modernización del espacio urbano y su adaptación a los procesos de industrialización y crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XX. La principal de ellas conectaría el trazado urbano de la ciudad de Olavarría con las fábricas de cemento y las villas obreras que surgieron a su alrededor (Loma Negra, Calera Avellaneda y Sierras Bayas. En función del fortalecimiento de estas conexiones el Estado construye infraestructura pública e impulsa desarrollos urbanos en toda la franja del SE y durante varias décadas (desde 1960 en adelante) acelera loteos, facilita y define la radicación de barrios de interés social. Y continúa así durante cincuenta años.

Estas modalidades de regulación están

definidas por los procesos de construcción social de la sociedad moderna, en la cual la ciudad se percibe, se imagina y se diseña compartimentalizada funcionalmente. Las funciones productivas, comerciales y residenciales se piensan como separadas mediante definiciones precisas emanadas desde la legitimidad del poder, un poder que articula de manera inseparable con la dinámica de los procesos de producción, distribución y consumo que se dan en la cotidianidad de la sociedad capitalista. Por eso una de las definiciones más transitadas de lo urbano es abordar el objeto "*ciudad*" como reflejo espacial del modo de producción. Es fácil de explicar la atracción espacial de las zonas industriales en términos empíricos, cuestión que la geografía viene realizando ya desde los trabajos iniciales de Von Thünen. La principal coincidencia teórica está ubicada en relación a la idea de que el Estado moderno gestiona y garantiza la resolución de las diferentes instancias del proceso productivo, desde la fijación de la mano de obra, la logística de materiales y servicios para la transformación productiva y la creación de condiciones mercantiles y de circulación de la riqueza, todo ello definiendo procesos de construcción del territorio. Llevada a lo concreto y ejemplificando ya para la ciudad de Olavarría, esta lógica de producción del territorio genera la localización de quintas y residencias de fin de semana, con mayor o menor grado de parquización, en torno a la continuación de la Avenida Del Valle (en dirección a la zona serrana, donde se encuentran los enclaves productivos), la articulación de infraestructura de servicios educativos (escuelas primarias,

de educación técnica, agraria y de nivel universitario), galpones y depósitos de materiales de comercios y pymes, y muy recientemente la localización de infraestructuras deportivas. Se marca de esta forma la ruptura de la cuadrícula original de la ciudad en un eje que vincula la dinámica de producción cementera (que se define dominante en términos productivos) con la dinámica de crecimiento de la ciudad. Esto significa que se anteponen las necesidades de realización productiva del circuito económico a otro conjunto de necesidades colectivas propias de la dinámica ciudadana. Aspecto central para entender la política urbana regional y local, y sobre todo para entender también por qué, siendo Olavarría uno de los municipios más ricos de la provincia, con uno de los más altos PB industrial y con la mayor cantidad de cabezas de ganado de la región, su población muestra conjuntos dispersos con grandes dificultades de resolver los imperativos de su reproducción.



BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, A.** (2003): "La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo, Caracas Venezuela", en: *Cuadernos CENDES*, vol. 53 n° 53.
- CICCOLLELA, P.** y **VECSLIR, L.** (2011): "Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires", en: *Revista Interamericana de Urbanismo n° 8*.
- DE MATTOS, C.A.** (1999): "Teorías del crecimiento endógeno: lectura desde los territorios de la periferia", en: *Estudios Avanzados 13*(36).
- GUTMAN, P.** y **GUTMAN, G.** (1986): *Agricultura urbana y periurbana en el Gran Buenos Aires. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires Argentina, Informe de investigación del CEUR, n° 3.
- HARVEY, D.** (2003): *Espacios de esperanza*. Madrid España, Editorial Akal.
- LEFEVRE, H.**(1973): *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona España, Editorial Península.
- MONTENEGRO, R.** (1982): "*La ciudad como ecosistema: relaciones entre la ecología urbana y el planeamiento ambiental*", en: *Clasco/ Cifca, Medio ambiente y urbanización*2, 115-130, Buenos Aires Argentina: Clasco, Biblioteca de Ciencias Sociales.
- MORELLO, J.** (2000): "Funciones del sistema periurbano: el caso de Buenos Aires, Mar del Plata Argentina", en: *Módulo de Maestría en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano*, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- (1995): *Manejo de agrosistemas periurbanos*. Mar del Plata, Argentina, Centro de Investigaciones Ambientales, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- NEL-LO, D.** (2004): "¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI", en: *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, n° 141-142, 523-542.
- SARLINGO, M.;** **MINEO, N.** y **CILLEY, M.** (2009): *Fronteras superpuestas: Naturaleza y Cultura en la Región Centro de la Provincia de Buenos Aires*, en: *1° Congreso Internacional de Ciudades de Frontera*, Ciudad Capital de San Juan, 24, 25 y 26 de septiembre. Organizador: Colegio de Arquitectos de San Juan.
- TOPALOV, C.** (1979): *La urbanización capitalista*. Algunos elementos para su análisis. México, EdiCol.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹Con el fin de posibilitar la comparación entre los censos en este trabajo se tomó las dos columnas de población –urbana y rural- del censo del año 1991.

²La metodología de los censos definen a la categoría Hogar como la persona o grupo de personas, parientes o no, que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación.

³Se entiende por hábitat: a contar con una vivienda digna, con provisión de servicios públicos, de infraestructura y equipamientos urbanos adecuados y un ambiente de calidad.