LA NUEVA AGENDA TERRITORIAL: INNOVACIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN.

ISSN 2314-1093

Actas



V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial



VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial

Diciembre 2017

ISSN 2314-1093

Comité organizador

i) Red Iberoamericana de Observación Territorial

María Elina Gudiño	Universidad Nacional de Cuyo, Argentina (Coordinadora del Nodo Latinoamericano de la RIDOT)
Ángel Pueyo	Universidad de Zaragoza, España. (Coordinador del Nodo Ibérico de la RIDOT)

ii) Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (Instituto CIFOT), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Dra. María Elina Gudiño

Prof. Nélida Berón

Geog. Matías Ghilardi

Mag. Claudia Valpreda

Dra. Verónica D'Inca

Arq. Mariela López Rodríguez

Arq. Virginia Miranda Gassull

Arq. Laura Devito

Geog. Lucia Cuello Rüttler

Est. Mercedes Muñoz

Mg. Arturo Elissonde

Organizado por

UNCUYO UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO | FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS | POSGRADO SECRETARÍA DE CIENCIA, TÉCNICA Y POSGRADO | CIFOT | EXTENSIÓN SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA | RIDOT RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL | POLÍTICAS PÚBLICAS SECRETARÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANIFICACIÓN

ISSN 2314-1093

INDICE

Eje 1: Competitividad *versus* Justicia Territorial.

- **Áreas Urbanas Deficitarias Críticas en Territorios con Riesgo Hídrico. Análisis comparado de situaciones en las ciudades de Resistencia y Corrientes** 1
  Critical Deficit Urban Areas in Territories with Water Risk. Comparative analysis of situations in the cities of Resistencia and Corrientes
  Alcalá, Laura; Rus, María Florencia

- **Accesibilidad geográfica y justicia espacial en la provisión de servicios básicos comunes en el Gran San Juan** 23
  Geographic accessibility and space justice in the provision of common basic services in the Great San Juan
  Tejada, Hugo Andrés

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

- **La Feria de Simoca: Potencialidades de desarrollo e Impacto Urbano** 40
  The fair from Simoca: Potentialities from development and impact urban
  Mg. Agr. Cusumano, Cosme Orlando; Arq. Cusumano, Julio Ricardo

- **Las particularidades de las fronteras urbano-rural en el ordenamiento territorial** 50
  The particularities of the urban-rural borders in land use planning
  Dalla Torre, Julieta ; Sales, Romina ; Esteves, Matías y Ghilardi, Matías

- **Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte.** 62
  Urbanization and its impact on viticultural activity: The North Oasis vine growers´s perception.
  Lucía del Barrio; Martín Perez; Caterina Dalmasso; Jorge Silva Colomer; Emilce Bres; María Eugenia Van den Bosch; Dolores Lettelier.

- **Interrelaciones entre el rural y el urbano en un espacio metropolitano: El caso de la Región de Gobierno de São José dos Campos – Brasil** 76
  Interrelations between rural and urban in a metropolitan space: The case of the Government Region of São José dos Campos - Brazil
  Diniz, Jade Gama

- **Los espacios irresolutos como estrategias de adaptación-mitigación para las inundaciones urbanas. Caso Arroyo Pérez - La Plata, Argentina** 95
  The spaces unsolved as mitigation-adaptation strategies for urban floods. Case Arroyo Pérez - La Plata, Argentina
  Dra. Arq. Domínguez, María Cristina; Mg. Arq. Goenaga, Victoria; Arq. González Biffis, Alejandra; Arq. Carluccio, Braian. Colaboradores: Facenda, Florencia; Natalí, Loredana; Di Gregorio, Luciano

- **Estudios preliminares acerca del Impacto de la urbanización del Piedemonte mendocino sobre la Avifauna silvestre** 118
  Preliminary studies on the Impact of the urbanization of the Piemonte of Mendoza on the Wild Avifauna
  Gómez, Viviana; Faggi, Ana; Martínez Carretero, Eduardo

- **La regulación de los conjuntos inmobiliarios en el Plan de ordenamiento Territorial de Mendoza** 135
  The regulation of real estate in the Mendoza´s Territorial Management Plan
  Lara, Andrea; Pujol, Irene

- **La prospectiva como construcción social de futuros en los procesos de ordenamiento territorial** 153
  Foresight as a social construction of futures in territorial planning processes
  Papagno, Silvina; Vitale, Javier; Barrientos, María Julia

- **Patrimonio, turismo y desarrollo en territorios rurales de tierras secas. Un estudio de caso en la región del valle del Bermejo (La Rioja, Argentina)** 169
  Heritage, tourism and development in rural territories of drylands. A case study in the Bermejo Valley region (La Rioja, Argentina)
  Rojo, Julio; Torres, Laura; Pastor, Gabriela

- **Ausencia de planificación e injusticia espacial. Síntomas que califican a los procesos de expansión urbana actual** 183
  Absence of planning and spatial injustice. Symptoms that qualify the current urban expansion processes
  Sánchez, Martín

- **Entre la conservación y la desaparición: productores vitícolas y patrimonio en zonas de interacción rural-urbano de Mendoza** 198
  Between conservation and disappearance: wine producers and heritage In areas of rural-urban interaction in Mendoza
  Scoones, Ana; Torres, Laura; Pastor, Gabriela; Palazzo, Romina; Acosta, Gabriela; Torres, Rocío; Dubini, Daniela; Palazzo, Elena

- **Modos de Producción de suelo y Transformaciones socioespaciales recientes en el área sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso de los Desarrollos Inmobiliarios en Berazategui** 207
  Modes of Production of urban land and recent Socio-spatial Transformations in the Southern Area of the Metropolitan Region of Buenos Aires. The case of Real Estate Developments in Berazategui
  Sgroi, Alejandra; Rocca, María Julia; Estarellas Mullin, María Consuelo

Eje 3: Sistemas de apoyo a la toma de decisiones: instrumentos, técnicas, métodos, experiencias de participación, manejo de la información y educación.

- **Los sistemas de información geográfica (SIG) como herramienta para el ordenamiento territorial y la salud pública.** 225
  Geographical informational systems as a tool for land planning and public health.
  Cuello, Lucía; Gudiño, María Elina

- **La Mesa de Ordenamiento Territorial y el Presupuesto Participativo como pilares fundamentales en la construcción del proceso de planificación. Andacollo – Provincia de Neuquén** 236
  The territorial managment table and the Participatory Budget as fundamental structure in the construction of the planning process. Andacollo - Province of Neuquén
  Mogni, Alejandro; Madariaga, Marta

- **La Evaluación de Impacto Ambiental en el Ordenamiento Territorial** 245
  The Environmental Impact Assessment in Territorial Planning
  Pérez, María Carolina

- **Elaboración de Bases de Datos Geográficos. Para la Planificación y Gestión de Áreas Protegidas** 259
  Elaboration of Geographic Database. For Planning and Management of Protected Areas
  Vedor de Paula, Eduardo; Lopes de Souza da Paz, Otacílio; Pereira da Silva, Josemar

ISSN 2314-1093

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política.

- **La configuración de las cuestiones del desarrollo, de lo indígena y de lo ambiental en las últimas tres décadas en Argentina: una propuesta analítica** 271
  Configuration of development, indigenous and environment questions in the last three decades in Argentina: an analytical approach
  Cowan Ros, Carlos

- **Políticas y Programas de Ordenamiento Territorial para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030** 290
  Policies and Programs of Territorial Planning to achieve the objectives of Sustainable Development (ODS) 2030
  Gudiño, María Elina

- **Los desafíos de la gestión planificada del territorio en la relación Provincia- Municipios. El diseño del Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza** 310
  The challenges of the planned management of the territory, in the relationship Province-Municipalities. The design of Mendoza ´s Territorial Management Plan
  Lara, Andrea Juliana

- **Hábitat Adecuado: una construcción posible** 323
  Habitat Adequate: a Possible construction
  Liceda, Silvina Noemí

- **Las políticas habitacionales en territorio no irrigado del norte de la provincia de Mendoza, en el contexto de implementación del Ordenamiento Territorial Provincial.** 347
  The housing policies in non irrigated territory of the north of the province of Mendoza, in the context of the implementation of the Provincial Territorial Ordering.
  Miranda Gassull, Virginia

- **El espacio y la multi-territorialidad como fundamentos metodológicos para las prácticas de ordenamiento territorial** 358
  Space and multiterritoriality as methodological basis for land use practices
  Morandi, José Luis

- **Necrópolis y ordenamiento territorial** 376
  Necropolis and land use planning
  Moreira, Cristian; Vinasco, Fabio

- **Sostenibilidad urbana y acción política: la importancia de la gestión pública en el desarrollo territorial** 391
  Urban sustainability and political action: the importance of public management in land development
  Sánchez, Martin

- **BNDES, políticas industriais e dinâmica regional brasileira no século XXI** 401
  BNDES, políticas industriales y dinámica regional brasileña en el siglo XXI
  Santos, Leandro Bruno

- **Ordenamiento territorial rural en el Valle de Huaco** 421
  Rural territorial planning in the Huaco Valley
  Soria, María Valentina; Nozica, Graciela

-- **Los paisajes culturales como factor de desarrollo sustentable a escala regional y local** 443
  Cultural landscapes as a factor for sustainable development at regional and local scale
  Venturini, Edgardo José

Eje 5: Efectos del cambio climático en los territorios

- **Territorio y cambio climático. Hacia la construcción de esquemas sustentables de uso del suelo en Campeche, México** **459**
  Territory and climatic change. Towards the construction of sustainable schemes of land use in Campeche, México
  Ayala-Arcipreste, María Esther; Isaac-Márquez, Ricardo; Sánchez-González, María Consuelo; Isaac-Márquez, Angélica Patricia; Arteaga-Aguilar, Marco Antonio

- **Geografía Médica y de la Salud: Estudio de los factores ambientales y geográficos que influyen en la vinculación entre la distribución y prevalencia de *Clostridium botulinum* en suelos y la incidencia del botulismo del lactante en Mendoza.** 467
  Medical and Health Geography: Study of the environmental and geographic factors that influence the relationship between the distribution and prevalence of *Clostridium botulinum* in soils and the incidence of infant botulism in Mendoza.
  Bianco, Franco; Alessandro, Moira Beatriz; Fernández

- **Desarrollo sustentable de los Valles de Raco y El Siambón** **480**
  Sustainable development of the Valleys of Raco and El Siambón
  Casares, Marta; Viollaz, María Clelia

- **La Agroecología en la currícula de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCUYO: aportes al Ordenamiento Territorial** **493**
  Agroecology in the curricula of the Faculty of Agricultural Sciences of the UNCUYO: contributions to the Territorial Planning
  Studer, P.M.; Viani M.; Filippini, M.F.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Áreas Urbanas Deficitarias Críticas en Territorios con Riesgo Hídrico. Análisis comparado de situaciones en las ciudades de Resistencia y Corrientes.

Critical Deficit Urban Areas in Territories with Water Risk. Comparative analysis of situations in the cities of Resistencia and Corrientes.

Alcalá, Laura; Rus, María Florencia ([1])

[1] Investigadora Adjunta Conicet y Becaria Doctoral UNNE-Conicet. Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi); Facultad de Arquitectura y Urbanismo; Universidad Nacional de Nordeste.

lau_alcala@hotmail.com; maflorenciarus12@gmail.com

Eje 1: Competitividad *versus* Justicia Territorial.

Palabras Clave: Vulnerabilidad social – Vulnerabilidad ambiental – Fragmentación.
Key words: Social Vulnerability – Environmental Vulnerability – Fragmentation.

Introducción

Los fenómenos contemporáneos globales de urbanización, expansión urbana descontrolada, fragmentación, riesgo ambiental e inequidad territorial, se expresan de manera específica en cada territorio y región, afectando las condiciones habitacionales de amplios sectores sociales, que quedan excluidos o seriamente desfavorecidos del acceso a lo que ofrece la ciudad. Estos sectores en general, además, se encuentran vulnerables a las situaciones de riesgo. En este contexto, los mayores desafíos ya no pasan tanto por el acceso a una vivienda sino por la inserción equitativa en una ciudad más justa y, en ciudades como las que serán objeto de análisis, en territorios menos vulnerables.

Esto implica el cambio de foco en la observación, la construcción de otro tipo de diagnósticos y la búsqueda de escalas y objetivos de acción orientados a la reducción de las inequidades sociourbanas. Es en este sentido que, desde hace algunos años, en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, se trabaja conceptualmente la noción operativa de *áreas urbanas deficitarias críticas* (AUDC), como unidades territoriales de diagnóstico multidimensional en las se pretende abarcar de manera más adecuada, los problemas de orden urbano y territorial (Barreto y otros, 2015) y servir a futuro como áreas de intervención prioritaria (Bustos, 2016) en el territorio de la periferia.

Si bien el territorio de la periferia (inacabado, en crecimiento, funcionalmente dependiente) y las distintas AUDC, comparten determinadas características que las hacen pasibles de esta identificación (déficit de infraestructuras, servicios y de equipamientos, problemas de comunicación y accesibilidad, vulnerabilidad ambiental) plantean diferencias en virtud de su localización, del proceso de conformación que siguieron, y del nivel de criticidad que alcanzan. En este trabajo, se propone analizar en profundidad AUDC que se encuentran en territorios de riesgo hídrico, en la periferia de las ciudades de Resistencia y Corrientes, dos ciudades intermedias del Nordeste argentino, emplazadas en la Cuenca del río de la Plata, a ambos lados del río Paraná. El análisis comparado de dos AUDC de cada una de estas ciudades, permitirá extraer conclusiones sobre patrones comunes y desafíos específicos que se derivan del tipo de desarrollo urbano seguido por estas ciudades en un contexto regional y geopolítico común, y en un territorio que lejos de ser homogéneo, plantea variaciones significativas.

La hipótesis en la que se sustenta el trabajo, considera que, por lo general las áreas de riesgo ambiental, o hídrico en este estudio en particular, son también áreas que presentan

problemáticas que se repiten o convergen a modo de patrones de configuración territorial característicos de la periferia de las ciudades: vulnerabilidad socio-económica, conflictividad social, aislamiento, fragmentación, segregación socio-espacial. Esto define situaciones de criticidad que deberían ser prioritarias para la gestión pública, considerándose territorios claves en el proceso de planificación.

La investigación forma parte de un proyecto de investigación financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNNE[2] y de un Plan de Beca Doctoral del CONICET.

Características generales de los territorios urbanos de análisis.

Origen y evolución junto al río.

Las ciudades de Corrientes y de Resistencia, así como aquellas que conforman sus áreas metropolitanas[3], si bien tuvieron distintos orígenes (Corrientes de fundación española en 1588 y Resistencia de fundación republicana, como colonia agrícola en 1878) y siguieron desarrollos paralelos a ambos lados del río Paraná, hoy constituyen dos centros urbanos de notable equivalencia en términos de escala territorial y poblacional (Corrientes de 346.664 hab.; Resistencia y su área metropolitana 385.726 hab., según datos del INDEC del último censo 2010), y configuran un territorio funcional inescindible o área metropolitana común.

Sus orígenes, sus desarrollos urbanos paralelos y su presente y proyección futura como territorio funcional común, estuvieron y están inexorablemente vinculados a la presencia del río y al papel que éste ocupó en los distintos contextos geopolíticos y económicos. Corrientes surgió como punto de avanzada en la ruta fluvial desde Buenos Aires hacia "*la plata*"; Resistencia en cambio, como punto de avanzada en la colonización de territorios aún vírgenes. Mientras en la instancia inicial, el río fue puerta de acceso y vía principal de comunicación entre ellas y con el resto del territorio, durante el período de consolidación del territorio nacional y de los territorios provinciales, el río constituyó una gran barrera que dificultó la interrelación entre ambas ciudades, las que, en cambio, tendieron a desarrollarse y ejercer su centralidad como capitales administrativas de las provincias de Corrientes y Chaco. A partir de 1973, cuando se inauguró el Puente Interprovincial General Manuel Belgrano, se inició un proceso de interrelación urbana que en el presente atraviesa todas las esferas de la vida cotidiana (laboral, educativa, comercial, recreativa, de salud, etc.) y que encuentra en el nuevo escenario geopolítico del MERCOSUR una proyección económica distinta a la puramente administrativa, en tanto nodo de articulación regional en el corredor bioceánico Brasil/Argentina/ Chile, y corredor Norte/Sur por tierra y por agua a través de la hidrovía Paraguay/Paraná. (Alcalá, 2002)

Pero estas perspectivas y proyecciones estratégicas (reconocidas por el PET[4]), se encuentran sometidas en los hechos en el presente a límites administrativos definidos en otros momentos

[2] PI SGCYT 16C003 "Caracterización urbano ambiental de áreas deficitarias críticas" y Beca Doctoral UNNE-CONICET. Criterios y estrategias de Actuación en el Espacio Público de áreas urbanas costeras vulnerables y críticas" Ambos dirigidos por la Dra. Laura Alcalá

[3] Con respecto a los procesos de metropolización, el Área Metropolitana del Gran Resistencia está integrada por los municipios ya totalmente conurbados de Barranqueras, Puerto Vilelas, Resistencia y Fontana. El Área Metropolitana de Corrientes, sin embargo, responde a otro modelo de metropolización, de tipo dispersa, expandiéndose a través de la RN 12 (hacia el Noreste) y la RP5 (hacia el este) hacia pueblos como San Luis del Palmar, Paso de la Patria, Santa Ana, Riachuelo, que se encuentran distanciados del centro urbano, dejando cordones rurales, pero manteniendo una fuerte dependencia con el centro de Corrientes.

[4] El Plan Estratégico Territorial (PET 2016) de Argentina, desarrollado a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Inversión Pública y Servicios, reconoce a ambas ciudades en el mapa de modelo deseado, como "núcleos estructurantes" a

ISSN 2314-1093

geopolíticos que resultan un obstáculo para la interpretación y gestión de territorios funcionales que ya no responden a los límites ejidales definidos para los municipios ni a las jurisdicciones provinciales; y que responden a especificidades legales, institucionales y administrativas que demuestran una vinculación más débil en las formas de concebir el territorio, siempre desde agendas disgregadas.

El río, además, se considera un factor económico que tuvo y tiene en estas ciudades otras consecuencias. Inicialmente, dio lugar a la actividad portuaria y a la instalación de determinadas actividades fabriles, muy pocas de las cuales aún persisten. Las condiciones del Puerto de Corrientes son de muy buen calado, pero escasa superficie operativa, por su localización en el centro de la ciudad; y las del puerto de Barranqueras, en cambio, con un calado insuficiente, necesidad de dragado permanente y escasa actividad fluvial que limitaron su desarrollo. En contextos de desigualdad y subdesarrollo que caracterizan a la región del NEA en general, el río es tanto fuente de actividades de subsistencia (pescadores, oleros,) como elemento de plus valor aprovechado para desarrollos inmobiliarios como se expondrá más adelante.

Territorio natural de implantación o **territorios del agua.**

Ambas ciudades se encuentran localizadas en un complejo territorio fluviolacustre: el Gran Resistencia está implantado en el valle de inundación del río Paraná, a lo largo del río Negro; y Corrientes, en la margen izquierda del primero. Comparten condiciones ambientales análogas a gran parte de las ciudades emplazadas en el territorio de la Cuenca del Plata, con situaciones íntimamente ligadas a las crecientes periódicas de los ríos y a regímenes pluviales de clima subtropical, en una topografía plana, de mínimas pendientes. Tres elementos son decisivos en esta configuración: el relieve con sutiles variaciones de nivel (correspondiente a la llanura Chaqueña y a la Mesopotamia); la cuenca hidrográfica con su complejo sistema de ríos, arroyos, lagunas, humedales; y los regímenes de lluvias que van de 1000 a 1500 mm anuales. Se trata de ríos que pueden variar hasta casi cuatro veces su caudal, como consecuencia fundamentalmente de lluvias producidas en su cuenca alta[5]. El río Paraná, por ejemplo, puede variar de 17.000 m3/s a 60.000 m 3/s. (Di Paoli, 2004)

Fig. N°1: Caudales máximos anuales del río Paraná en la Estación Corrientes

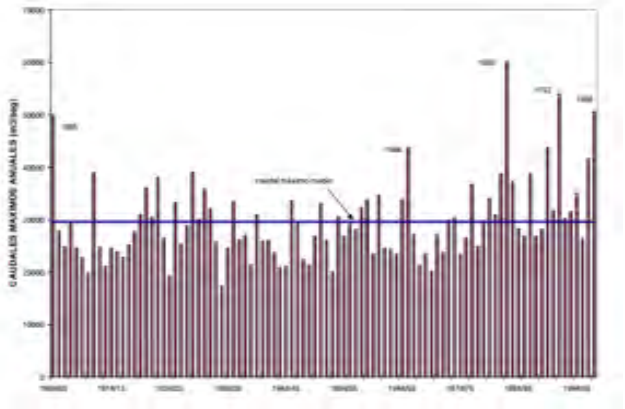


Imagen 1: Inundaciones Ribereñas en el tramo del Paraná Medio. Fuente: Di Paoli, (2004) En Bertoni, 2004. (Pág. 80)

En el caso de las lluvias, no sólo incide el volumen total de agua en las temporadas húmedas sino la intensidad con que se producen con distinto tiempo de recurrencia, precipitaciones de

potenciar a través de un conjunto de proyectos estratégicos como redes proyectadas (ferroviaria, energética, etc.)

[5] Las precipitaciones en las cuencas superiores se concentran por lo general en el período estival y a principios de otoño, originando las crecidas de los meses de febrero y marzo en la cuenca media.

gran magnitud, en corto plazo de tiempo. La región ha presenciado con más frecuencia eventos naturales extremos, causados por los cambios climáticos. El 90% de la población en Argentina vive en centros urbanos, donde cada vez ocurren inundaciones con gran cantidad de personas afectadas, y donde los impactos ambientales[6], plantean un gran desafío de gestión. *"Entre 1961 y 2010 se observaron aumentos significativos en la precipitación anual del orden del 20% en las principales ciudades de la zona húmeda del país. (…) casos de lluvias extremas: muchos milímetros en corto tiempo que producen, en general, inundaciones importantes en las ciudades.*" (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2015, pág. 15).

Frente a este escenario común, sin embargo, la situación de cada una de estas ciudades es diferente, asociado a las asimetrías que ofrece el territorio a ambos lados del río Paraná en el tramo donde éstas se localizan. Mientras la margen derecha corresponde a la Llanura Chaqueña, con costas bajas, de barro, con presencia de humedales, y del sistema lacustre del Río Negro en su desembocadura en el Paraná; la margen izquierda del Río Paraná, corresponde a la Mesopotamia Argentina, con costas más altas, de barrancas y arena. El mismo perfil del río hace que el valle de inundación se desarrolle del lado derecho (chaqueño), ocupando en los momentos de máxima creciente una extensión de 367.000 km2. y del lado izquierdo (Corrientes) aportes cuya superficie llega a 78000 km2. (Di Paoli, 2005, pág. 78)

Cuadro 1: Comparación de Precipitaciones y Tiempo de recurrencia en 1998 y 2009 por duración de días

Duración	Año	P (precipitaciones en mm)	TR (tiempo de recurrencia en años)
1 día	1998	134	3,9
	2009	138	4,4
2 días	1998	185	5,8
	2009	179	5,1
7 días	1998	202	2,3
	2009	297	10,9
15 días	1998	343	5,6
	2009	420	16,6

Fuente: Rohrmann y otros, (2013)

[6] Los principales impactos ambientales que afectaron la hidrometeorología de la Cuenca del Plata considerados por un Estudio del Banco Mundial (Anderson, 1993) a partir de la década del 60´son: los cambios en el uso de la tierra, sobre todo la deforestación, que aumentan los niveles de escurrimiento, el desarrollo hidroeléctrico, que provocó una mayor regulación y un régimen de caudales bajos más altos. A los que Tucci (1997) suma los desarrollos urbanos y la introducción de práctica de agricultura intensiva luego de 1970, que han provocado picos de caudales desde este período en aumento. (Di Paoli, 2005)

ISSN 2314-1093

Imagen 2: Imágenes Izq. Correspondientes a vista aérea del sistema lacustre del río Negro



Fuente: E. Harvey y costa chaqueña Fuente: L. Alcalá. Dcha. Vista aérea de Corrientes y costa correntina (E. Harvey)

Historia urbana vinculada a la naturaleza del territorio y a procesos de urbanización que la desconocieron.

La historia de estas ciudades, y fundamentalmente la de Resistencia, ubicada en el valle de inundación del Paraná, ha estado ligada a los períodos secos y de bajantes y a los períodos húmedos y de crecientes. En los primeros, momentos en que los ríos permanecen dentro de sus cauces ordinarios, las áreas bajas se encuentran secas y las lagunas y otros espejos de agua se encuentran por debajo de las líneas de ribera, las ciudades tendieron a avanzar sobre terrenos vulnerables y urbanizar ocupando los *territorios del agua.* En los segundos, correspondientes a las crecientes históricas, lluvias copiosas e intensas, cuando los ríos ocupan sus valles de inundación y las áreas bajas vinculados a los espejos de agua actúan de reservorios, las ciudades tendieron a impulsar medidas estructurales y no estructurales a partir de los efectos urbanos, sociales y económicos sufridos por las inundaciones. (Alcalá, 2014)

En el caso de Corrientes, como otras ciudades ribereñas, el curso del río condicionó su sentido de crecimiento y provocó la expansión urbana a modo de abanico hacia el este, noreste y sudeste, siguiendo los ejes de avenidas que se transformaron con el tiempo, en las principales vías estructurantes del territorio. En el caso de Resistencia y de su área metropolitana, el proceso de crecimiento, hasta el momento en que se concluyó su sistema defensivo, se desarrolló paralelo al río Negro, y en sentido transversal al curso del río Paraná. El río Negro constituyó durante mucho tiempo un límite importante al crecimiento hacia el norte de la ciudad.

Pero más allá de estas condiciones naturales, en ambas ciudades, predominó sistemáticamente un tipo de prácticas basadas en procesos de transformación, desconocimiento de la naturaleza del territorio y dominación. Por un lado, prácticas tendientes a ganar territorios al agua y a modificar las condiciones del relieve y del suelo: siendo habituales aquellas de reducción sistemática de la superficie libre de los humedales y de los espejos de agua, las de modificación de los drenajes naturales y las de impermeabilización progresiva del suelo. Por el otro, prácticas tendientes a proteger las áreas urbanizadas de las crecientes periódicas de los principales ríos con sistemas defensivos. En cuanto a las primeras, en la ciudad de Corrientes se entubaron una serie de arroyos existentes[7], se ocuparon áreas bajas como Laguna Seca, Barrio La Olla y más recientemente, se

[7] El centro histórico de la ciudad se originó entre medio de diferentes arroyos, que a lo largo de la historia fueron modificados a partir de su entubamiento, sin embargo, sus trazas aún subsisten por debajo del pavimento y se manifiestan en inundaciones de drenaje pluvial. (Gonzalez, 2015, Tendencias Hidrológicas). Contreras (2015) explica que *si bien en la actualidad se han realizado obras que mejoran el desagüe pluvial, los valles de estos arroyos continúan activos y, sumado al encauzamiento producido por las calles y a la saturación del sistema de desagote,*

avanza en la ocupación del sistema de lagunas que forman parte de la región descripta por Popolizio como "*Lomadas arenosas y planicies embutidas*" donde en períodos secos las lagunas pueden llegar a evaporar por completo, dejando espacios que luego son ocupados por la población en forma espontánea (Popolizio, 1989; en Contreras, 2015)

En el Gran Resistencia, se rellenaron y ocuparon espacios que antes correspondían a lagunas como el caso de laguna Codutti, se redujeron las superficies de reservorio como lo muestra el análisis de la superficie ocupada por los espejos de agua en distintos años (Aguirre Madariaga y Alcalá, 2007) y se afectó el sistema de drenaje natural entre lagunas al interponer la trama urbana sobre el territorio de las cuencas lacustres naturales.

En cuanto a las obras de protección contra las inundaciones, en el caso de Corrientes, la temprana obra de la Costanera General san Martín, permitió consolidar la costa respecto del proceso erosivo del río Paraná, y más recientemente, la Costanera Sur, resuelta sobre el sistema defensivo Sur, vino a proteger ese sector de la ciudad de las crecientes del río. En el caso del AMGR, se desarrollaron progresivamente dos sistemas defensivos, uno preliminarmente provisorio que luego pasó a considerarse definitivo respecto del río Negro, y otro, respecto del río Paraná. Las obras defensivas incluyen además dos diques reguladores: el de Laguna Blanca que protege al AMGR de posibles crecientes del río Negro generadas por precipitaciones copiosas en el interior del territorio provincial y el dique regulador del río Negro, que protege del ingreso del río Paraná a través de este, en períodos de crecientes, pero también el escurrimiento natural del río cuando el Paraná está bajo. Por su parte, estas obras estructurales, exigieron de instalación de estaciones de bombeo con el fin de permitir extraer los excedentes de agua de lluvia al interior del recinto, en aquellos momentos en que los niveles del río están altos y se producen grandes o intensas lluvias.

La consolidación de estas obras, el cambio de interés respecto de los espacios del agua por parte de la sociedad y fundamentalmente por parte del mercado inmobiliario, en correspondencia con un período prolongado de sequía[8] contribuyó en los últimos años a la expansión sobre áreas bajas de interés paisajístico, en las que se ocuparon suelos que forman parte de cuencas naturales de reservorio. En el caso del área metropolitana de Corrientes, distintos desarrollos privados ocuparon la lomada norte antes señalada.[9] En el caso de Resistencia, distintos emprendimientos privados avanzaron sobre el valle de inundación del río Negro. Como consecuencia de ello, en las últimas lluvias intensas registradas en los primeros meses de 2017, distintos barrios quedaron inundados, así como también distintos puntos de la ciudad se inundaron por primera vez como consecuencia indirecta de haber afectado los sistemas de escurrimiento y reducido la capacidad de reservorio.

En cuanto a la ribera correntina, en ella se suceden tramos de cotas altas y otros de cotas bajas o bañados. Los tramos altos, más allá del área central, fueron paulatinamente ocupados por equipamientos, industrias, actividades productivas, y sectores residenciales. Los tramos bajos, en cambio, fueron ocupados en general por barrios informales, autoconstruidos en áreas de bañados, donde la población desarrolla actividades de subsistencia dependientes directamente del río. Esta población se ve afectada regularmente por las crecidas del río.

---

entre otros; dentro del casco céntrico se forman verdaderos torrentes que traen aparejados importantes problemas a la ciudad.

[8] Contreras (2016) señala que los períodos húmedos y de sequías se suceden aproximadamente cada dos años.

[9] En los últimos años, frente a las limitantes de crecimiento (al Norte el Aeropuerto, al Sur, hasta el año 2014, Campo de Tiro del Ejercito), Corrientes fue expandiéndose a lo largo de la RN 12 (NE) y la RP 5 (E) sobre áreas ambientalmente frágiles por la presencia de bañados y la existencia de dicha "lomada norte". (Contreras, 2015) A las ocupaciones espontáneas progresivas se ha sumado un fuerte impulso del mercado inmobiliario, dando lugar a la modificación sustantiva del paisaje con la presencia de barrios privados, casas de fin de semana, clubes de campos y algunos barrios, que en la división parcelaria catastral contienen a las lagunas, registrándose en el último período de intensas lluvias mayo/junio 2017 problemas de inundación que afectaron a gran parte de ellos.

De este modo, es posible afirmar que la tendencia de expansión en el Área Metropolitana Corrientes-Resistencia, coincide con la inclinación a ocupar o avanzar sobre áreas vulnerables, aprovechando las condiciones generales de protección contra las crecientes del río, y la disposición temporal de suelos libres vinculados a espejos de agua en períodos secos.

En la trama compleja de actores que siguen estas prácticas, se encuentran tanto el mercado inmobiliario, como los sectores sociales más pobres, de acuerdo a los procesos antes señalados pero también el Estado que, supeditado a la oferta privada de terrenos, construye viviendas en suelos bajos, o sin las obras de drenaje necesarias (Rhorman, 2013). En el marco de mínima regulación y escaso poder de policía, a estas acciones colectivas, se suma el relleno y la ocupación *hormiga* y permanente, así como la impermeabilización progresiva del suelo con fines residenciales, recreativos o productivos. Estos procesos, sumados a la deficitaria disposición de infraestructura, contribuyen además a la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas[10]. Las ciudades están marcadas así, por el proceso de urbanización de suelos ambientalmente frágiles y la privatización de áreas de gran interés paisajístico, colaborando con la degradación del sistema natural y provocando situaciones de vulnerabilidad hídrica. La sociedad destruye su sistema ambiental y a la vez, fragmenta y segrega socio-espacialmente a través de las luchas por el espacio urbano, determinando goces diferenciados de los recursos y del derecho a la ciudad.

Procesos de densificación y de expansión semejantes, a pesar de estructuras urbanas diferentes. Procesos de fragmentación socioespacial y de privatizaciones de áreas de interés ambiental.

Las ciudades analizadas, presentan estructuras urbanas muy diferentes. En el caso de Corrientes con una fuerte centralidad localizada junto al río, desde la que se subordina el conjunto del territorio metropolitano, con fuerte dependencia de ejes radio concéntricos que convergen en el centro histórico. En el caso de Resistencia, si bien ejerce una fuerte centralidad sobre su área metropolitana se trata de un territorio policéntrico, constituido por distintos municipios, puestos en relación entre sí a partir de una malla altamente regular, chacras de 1000 x 1000m, que definen un sistema de vías equidistantes en el territorio, configurando un modelo más uniforme e igualitario de distribución e irrigación.

A pesar de tratarse de estructuras tan disímiles, en ambas ciudades se registran procesos semejantes, asimilables a los que Abramo (2012) identifica como propios de las ciudades latinoamericanas a las que denomina "*comfusas*". En ellas, se verifican tendencias simultáneas y opuestas: la verticalización de sus áreas centrales y la expansión en baja densidad hacia la periferia; la producción de áreas residenciales claramente diferenciables entre sí, por el tipo de urbanización y por los perfiles sociales de quienes las habitan (barrios cerrados, con altos estándares constructivos y alta calidad ambiental, conjuntos de viviendas seriadas, precaria urbanización promovidos por el Estado, asentamientos informales). Con el tiempo, estas ciudades fueron perdiendo la continuidad urbana tradicional, característica de sus tramas regulares fundacionales, por la producción de tramas variadas, discontinuas entre sí. Este es el caso de la periferia, marcada por la creciente desigualdad social y la diferenciación espacial residencial que ha contribuido a la progresiva fragmentación socioespacial.

Crecimiento sin desarrollo, con fuertes inequidades entre centro y periferia.

[10] La contaminación de las lagunas se produce por el vertido clandestino de efluentes cloacales, el desagüe del sistema pluvial urbano que arrastra todo tipo de basura de las calles de la ciudad, y la práctica incívica de arrojar basura de manera directa a las lagunas. El origen de las fuentes contaminantes excede ampliamente los límites de los entornos inmediatos de cada laguna dado que no se trata solo de vertidos directos sino también de irregularidades en los sistemas infraestructurales que suponen la vinculación de los sistemas cloacales domiciliarios al sistema de desagüe pluvial urbano en un número importante de conexiones clandestinas. (Aguirre Madariaga y Alcalá, 2007)

ISSN 2314-1093

En estas ciudades, netamente administrativas y de prestación de servicios, el crecimiento poblacional y la expansión territorial no fueron acompañados por un desarrollo socio-económico equivalente y equitativo; sino que, por el contrario, un tercio del suelo urbano es resultado del accionar espontáneo e informal de los sectores sin acceso al suelo por las vías del mercado o del Estado. En ellas, el Estado es central en el sostenimiento de la actividad económica como principal empleador de mano de obra, y es el principal agente de urbanización, sea a través de sus políticas de vivienda como de obras destinadas a extender las redes de infraestructura, urbanizar y consolidar barrios, construir equipamientos. Este accionar ha seguido en general dos orientaciones, por un lado, las inversiones siempre priorizaron la mejora y renovación del área central, donde se concentra la mayor y mejor oferta de equipamientos y servicios, así como los espacios públicos de estándares más altos; y por otro, la producción de barrios aislados, carentes de urbanidad que contribuyen a generar los "saltos de rana" o la colonización inicial de la periferia. De este modo, el Estado constituye uno de los actores principales en la consolidación de diferencias negativas entre las áreas centrales y sus periferias.

La periferia aparece como espacio urbano, circunstancia y escala geográfica donde se generan los procesos de "injusticia social". Se la puede considerar como un tipo de paisaje de la ciudad actual. Entendiendo al *paisaje c*omo instrumento conceptual y metodológico de interpretación del espacio, donde confluyen aspectos indisociables de carácter biofísicos y socioculturales, a modo de un palimpsesto de modelos y moldeados culturales, imposición y superimposición de transformaciones de la naturaleza en cada contexto. (Urquillo, 2014).

Sin embargo, el territorio de la periferia es pensado casi siempre como un todo genérico, en función de ciertas características: dependencia funcional del centro, carencia de ciertos atributos y actividades de los cuales depende la vida urbana, territorio de crecimiento difuso, en construcción, débilmente vinculado, deficitario en infraestructuras, servicios básicos, equipamientos y calidad de espacio público. Predomina la idea de un territorio inacabado, donde el Urbanismo y los gobiernos, experimentarán nuevas formas de residencia urbana, con el fin de superar los principales problemas de la ciudad central, y donde se desarrollarán proyectos para el completamiento, urbanización, costura y cualificación urbanas. (Alcalá y otros, 2016)

La periferia es vista por algunos autores como un espacio **"pasivo"** (Pintos, 2011) que no produce, solo consume, y algunas veces hasta pierde el carácter complejo social y funcional siendo monopolizadas por la clase rentista, o en el otro extremo, por enclaves de pobreza. Pero también pueden considerarse como **"activas"**, territorios en constante disputa, por la lucha por el espacio urbano, la existencia de un caos aparente (Marcuse, 1997), que puede develarse a partir de la existencia de una sociedad que se organiza espacialmente de acuerdo a una diferenciación socioeconómica y de órdenes claramente establecidos.

Otros autores, en cambio, creen en la existencia de periferias diversas, que pueden remitirse a condiciones y temporalidades muy diferentes, que derivan de los grupos distintos que habitan la ciudad. Según Segura (2010) esta aparece como una experiencia común de condiciones parecidas de deficiencia, pero que en realidad no se traduce necesariamente en una experiencia compartida, *"punto de articulación entre residentes que llegaron en distintos momentos y con condiciones socioeconómicas desiguales"* refiriéndose a la situación legal de la tierra en la que se asentaron, a la inserción en el mercado de trabajo, etc. (Segura, 2010, pág. 2) Las diferencias también se vinculan a las expectativas singular y socialmente construidas sobre lo que se tiene y se puede tener, experiencias habitualmente invisibles al resto de la ciudad. Y allí se observa cómo la ciudad tradicional, con sus barrios consolidados, de identidad y nombres definidos y reconocidos en sus diferentes esferas, se expande hacia la periferia, donde la delimitación de cada barrio responde a otros procesos de territorialización y a espacios de identidad heterogénea.

Es por esto que en este trabajo más que analizar las carencias de la periferia como un todo genérico interesa develar sus diferencias internas, sus contrastes, constituidos a partir de diferentes actores y dinámicas. Para actuar sobre los territorios de la periferia y revertir situaciones de criticidad urbana se hace preciso comprender en primer lugar un territorio diverso desde nuevas categorías interpretativas, reconocer sus propios "patrones de configuración territorial". (Alcalá y otros, 2016)

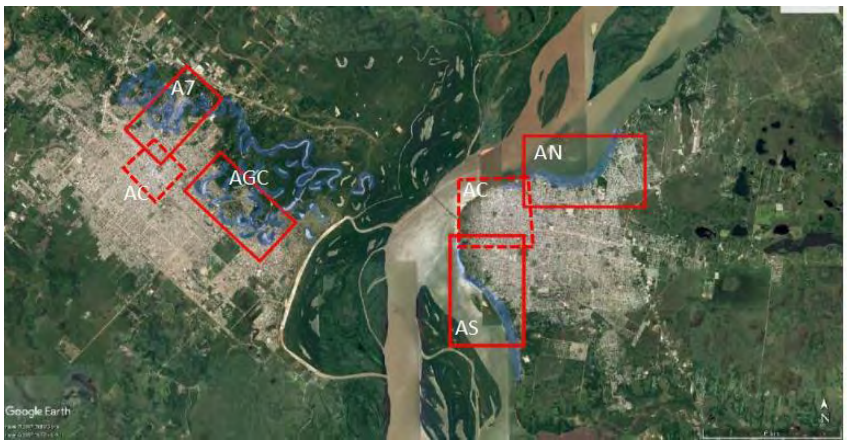
La metodología de estudio

En una **primera parte** del trabajo se desarrolla un análisis comparado de las ciudades de Corrientes y el área del Gran Resistencia, a partir de seis indicadores urbano-ambientales adoptados y reconocidos como sustanciales. Si bien debieran ser considerados muchos más, se trabajó para el análisis, con la información disponible y construida sobre las condiciones de **conectividad**, **situación ambiental**, **infraestructura básica: agua y cloaca**, **espacio público** y **unidades espaciales homogéneas** (UEH) de ambas ciudades (Alcalá y otros, 2016).

En una **segunda parte**, se trabajó sobre la caracterización de dos (2) áreas exploratorias de la ciudad de Corrientes y dos (2) del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Ambas comparten condiciones de riesgo hídrico muy notorias, las primeras por estar insertas en la geomorfología del sistema lacustre del Río Negro. Y las segundas, por tratarse de áreas de bañados, localizadas en márgenes ribereños del río Paraná, vulnerables a sus crecidas y la presencia de topografías complejas de barrancas.

Se adoptan las áreas centrales de ambas ciudades como parámetro de referencia, al constituirse como modelos de ciudad planificada que en su evolución fueron configurando tejidos con mixtura social y funcional, admitiendo procesos de renovación y densificación, conservando las mejores dotaciones y cualificaciones de espacio público del resto de ambas ciudades Estas condiciones no refieren a estándares completamente deseables, pero abren camino a comparar desde parámetros urbano-ambientales evidentemente alcanzados (Alcalá y otros, 2017) y que además, pueden visibilizar los contrastes con la periferia.

Imagen 3: Áreas centrales y Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC) seleccionadas.



REF.	AREA
C AC	Corrientes Area Central
C AN	Corrientes Area Norte
C AS	Corrientes Area Sur
GR AC	Gran Resistencia Area Central
GR AGC	Gran Resistencia Area Golf Club
GR A7	Gran Resistencia Area 7

Fuente: Elaboración Propia, 2017.

Comparación de Ciudad de Corrientes y el Gran Resistencia a partir de Indicadores Urbano-Ambientales

Situación ambiental

Para analizar la situación ambiental se parte de instrumentos distintos. En el caso del AMGR existen normativas definidas por la Administración Provincial del Agua (APA), por riesgo de inundaciones en función de crecidas de los ríos Res 303/2017, y por riesgo de inundación por precipitaciones la Res. N° 121/14. En el segundo caso se establecen áreas de restricción leve, leve temporaria (aquellas que luego de contar con infraestructuras planificadas de drenaje ya no tendrán restricción), restricción severa y prohibida (estas últimas corresponden a los espejos de agua permanente). Estas áreas fueron georreferenciadas al igual que otros focos contaminantes como lagunas de oxidación y canales de desagüe cloacal a cielo abierto.[11]

En el caso de Corrientes, el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA)[12], autoridad encargada de regular las cuestiones vinculadas al riesgo hídrico, si bien de acuerdo a la Ley N.º 5588 de Recursos Hídricos, Línea de Ribera, establece un procedimiento de demarcación de líneas de restricción (total, severa, parcial, de advertencia), incluyendo la zonificación de áreas protegidas y la obligatoriedad de una Evaluación de Impacto Ambiental, no posee ningún tipo de cartografía o instrumentos de zonificación territorial del riesgo hídrico. Es por ello que, en función de un análisis histórico y el cruzamiento de mapas de elevación, riesgo de anegamiento e inundación y plano urbano catastral, se elaboró a efectos de este trabajo, un mapa tentativo, donde se identificaron distintos tipos de riesgo: Por un lado, **áreas Inundables** por crecientes del Río Paraná (Inundable riesgo Muy alto 44-50 msnm y Alto 50-51 msnm), que afectan a áreas de bañados, y por el aumento de la cota hidrográfica de arroyos internos condicionados por las crecidas del río, como el Pirayuí al Sur, o micro-arroyos dentro de la ciudad, como el Santo Domingo en el sector norte; y por el otro, **áreas anegables** (por precipitaciones extremas), en el área central por deficiencias en el sistema pluvial, la formación de torrentes en los valles de los antiguos arroyos entubados, en áreas bajas en relación a la defensa de la Costanera Juan Pablo II, y áreas bajas dentro de la ciudad correspondientes a la geomorfología de lomadas con sus diferentes paleocauces, esteros, lagunas, etc.

En el caso del Gran Resistencia las áreas más comprometidas corresponden al valle de inundación del río Negro con sus lagunas y hacia el sur, en la desembocadura del arroyo Arazá y del lago definido como de reservorio. A pesar de encontrarse toda el área, defendida de las crecidas del río Paraná, se trata de los cuerpos de agua permanente y de aquellos que actúan como los grandes espacios de reservorio para los momentos de intensas lluvias. Se destaca también en la zona norte de nuevo crecimiento, áreas de restricción leve temporaria donde aún no se han realizado las obras de drenaje necesarios. En el caso de Corrientes, las áreas más comprometidas se encuentran en la costa norte y sur (bajas y no defendidas) y hacia el interior, en la zona correspondiente al sistema de lagunas.

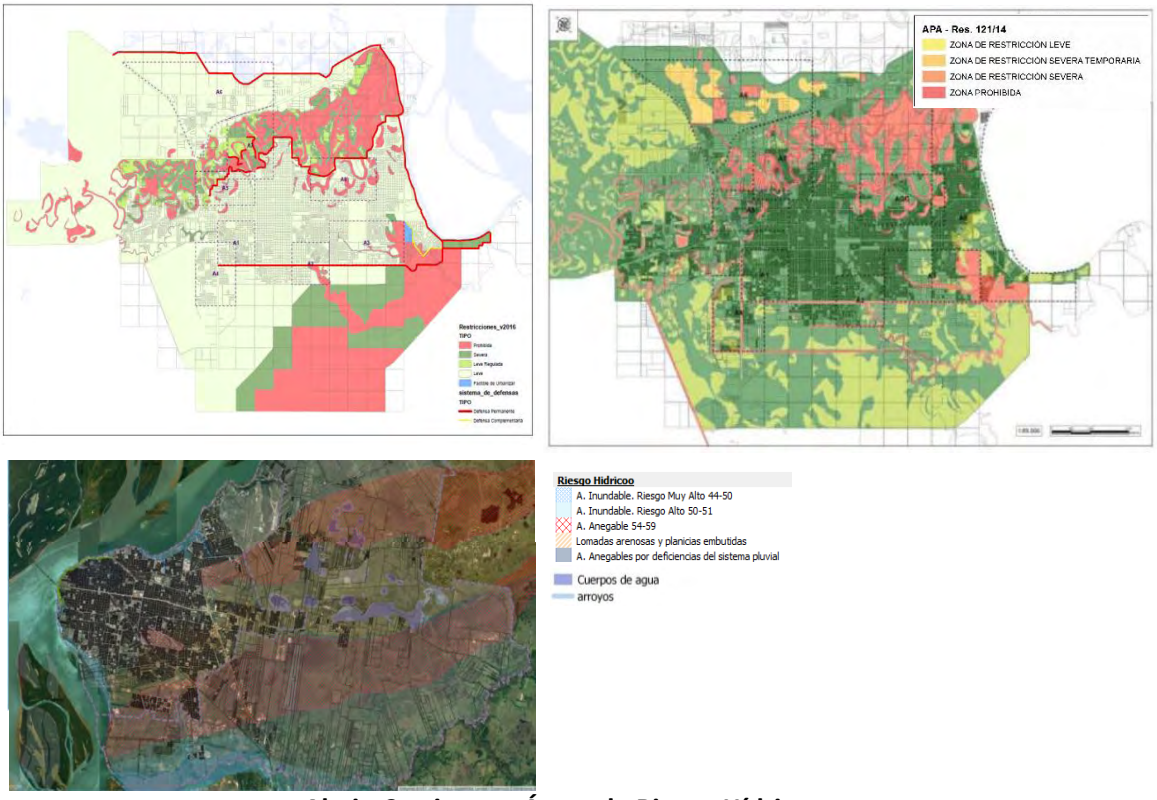
A pesar de las diferencias geomorfológicas descritas en el punto 2.2 en ambas ciudades y de las medidas estructurales y no estructurales distintas seguidas en una y otra, se registran similares tendencias de crecimiento hacia las áreas más vulnerables, con procesos de urbanización y privatización de bordes de lagunas y ríos, con un paulatino desplazamiento de las fronteras urbanas hacia las áreas más vulnerables. Resulta preocupante, la incorporación

[11] Si bien dentro de esta variable se considera necesario ponderar también el **Riesgo hídrico por crecida de los ríos**, la norma que rigiera hasta el presente (Res APA 1111/98) fue recientemente modificada (Res APA 303/2017), y no ha sido lo suficientemente analizada para ser incluida.

[12] Organismo autárquico, que depende del Ministerio de Producción, desarrollo, empleo y Trabajo. Rigiéndose por normativas como el "Código de Aguas" (Por Decreto Ley N.º 191/2001 y 212/2001), la Ley N.º 5588 de Recursos Hídricos, Línea de Ribera. Esta última, establece un procedimiento de demarcación de líneas de restricción (total, severa, parcial, de advertencia), incluyendo la zonificación de áreas protegidas y la obligatoriedad de una Evaluación de Impacto Ambiental.

de humedales o riberas a la dinámica inmobiliaria; que no cuenta con normativas de control y regulación en el caso de Corrientes y en el caso de Resistencia, donde la nueva normativa habilita la ocupación de distintos sectores del valle del río Negro así como el proceso de ocupación de áreas que no cuentan aún con la infraestructura necesaria para evitar inundaciones por lluvias, siendo en este caso el Estado el principal promotor de urbanización dispersa a partir de la construcción de conjuntos habitacionales.

Imagen 4: Arriba (Izq) Área Metropolitana del Gran Resistencia Riesgo de inundaciones por crecida de ríos Res 303/17. (Der.) Riesgo de inundaciones por precipitaciones Res 121/14 –



Abajo Corrientes: Áreas de Riesgo Hídrico.

Fuente APA. Abajo: Corrientes Estimación de riesgo ambiental. Fuente: Elaboración propia.

Infraestructura básica: agua y cloaca.[13]

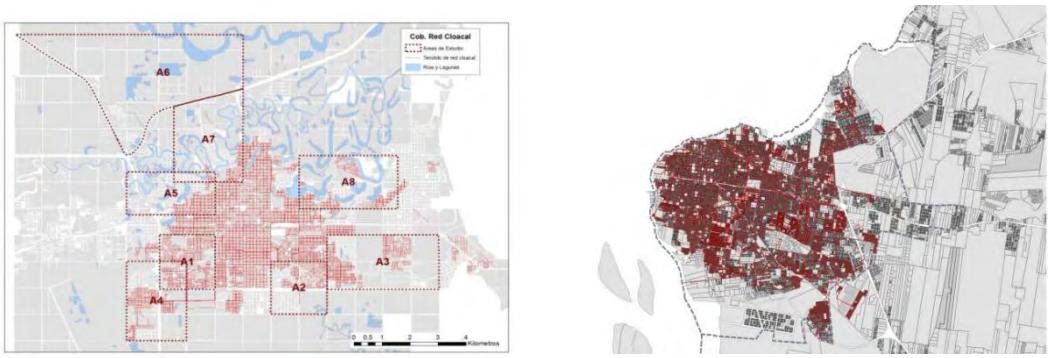
A partir de la observación y comparación de las dos ciudades se reconoce como ambos servicios han estado vinculados a la paulatina expansión del área edificada. El área central de cada ciudad, completamente cubierta por ambos servicios se constituye como núcleo desde donde las redes se extienden perdiendo continuidad hacia la periferia. Las redes reflejan los "saltos de rana" producidos en el crecimiento discontinuo, así como la presencia de sectores intermedios no servidos, correspondientes a suelo vacante y a asentamientos irregulares. El tendido de la red de agua es el más completo, y su existencia resulta determinante para la materialización de cloacas. Si bien ambas redes deberían materializarse conjuntamente, en el caso del AMGR existe un serio déficit en la provisión de cloacas, el área servida abarca poco

[13] Para el estudio de este Indicador, en el caso del AMGR se utilizó información georreferenciada proporcionada en 2015 por la empresa provincial que gestiona los servicios de agua y cloaca (SAMEEP). En el caso de Corrientes, se utilizó información georreferenciada por el Municipio, a partir de convenios con la empresa privada Aguas Corrientes.

ISSN 2314-1093

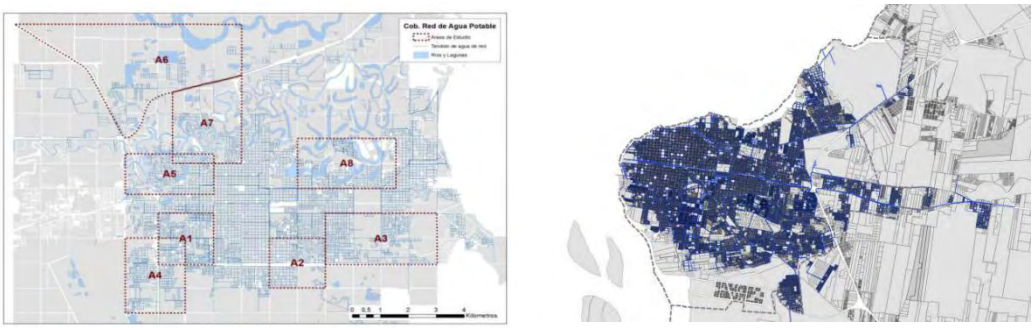
más del área central y fuera de ella incluye sólo algunos barrios de ejecución estatal. En el caso de Corrientes la diferencia entre la red de agua y la de cloaca es significativamente menor. Siendo las áreas menos servidas la Norte y Sur cercanas a la ribera y principalmente, el sector de nuevo crecimiento a lo largo de la ruta provincial N° 5.

Imagen 5: Comparación de Red Infraestructura Agua
Área Metropolitana del Gran Resistencia (Izq.) Corrientes (Der.)



Fuente: Elaboración Propia en base a información georreferenciada de SAAMEP y Municipalidad de Corrientes.

Imagen 6: Comparación de Red Infraestructura Cloaca
Área Metropolitana del Gran Resistencia (Izq.) Corrientes (Der.).



Fuente: Elaboración Propia en base a información georreferenciada de SAAMEP y Municipalidad de Corrientes, 2017.

Conectividad

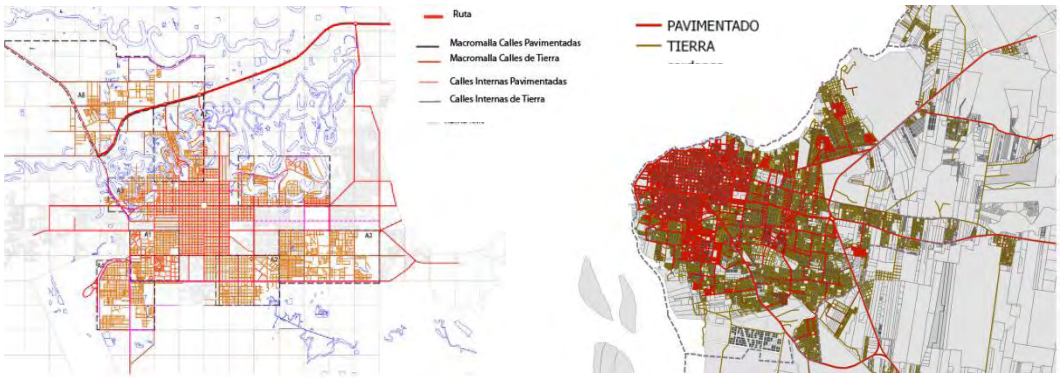
Para analizar las condiciones de conectividad, se consideró la red vial, distinguiendo entre vías pavimentadas (rojas) y de tierra (marrón). En el caso de Resistencia, para hacerlo se cotejaron planos municipales, imágenes *street view* y observación directa, en el caso de Corrientes se trabajó con información provista por la Municipalidad. Dado que aún en la investigación no se pudo disponer de información completa sobre transporte público, preliminarmente sólo se consideró la posibilidad de comunicación de acuerdo a la infraestructura vial disponible. Se distinguió entre: **- Conectividad metropolitana,** constituida por la red primaria o ejes de conexión principal (de cada área con la ciudad), y **–Conectividad interna** (red secundaria o de vías existentes al interior de los barrios o de las áreas definidas por las primeras).

En el caso del AMGR, la conectividad metropolitana está constituida por una macromalla definida por las vías de borde de chacras (áreas de 1000 x 1000m) y por las rutas nacionales N° 16 y 11. El territorio metropolitano se encuentra conectado por estas vías de manera relativamente homogénea y regular. Sin embargo, aparece una fuerte desconexión (o mala comunicación) entre el área consolidada al sur del río Negro y el área de nuevo crecimiento al norte de éste.

ISSN 2314-1093

En el caso de Corrientes, la conectividad metropolitana está constituida por la avenida 3 de abril que conecta la ruta N° 16 con la ruta N° 12, esta última, y un conjunto de ejes radiales al área central. El territorio queda condicionado fuertemente a estos grandes ejes que comunican el centro con las áreas norte, este y sur y presenta muchas deficiencias en su estructura de conectividad en los ejes Norte-Sur. Como en el caso de Resistencia, la conectividad interna sólo aparece completa en el área central. Fuera de ella la red vial se vuelve discontinua y deja de estar urbanizada hacia las áreas de expansión, donde aparecen suelos vacantes intermedios.

Imagen 7. Red viaria del AMGR y de Corrientes.



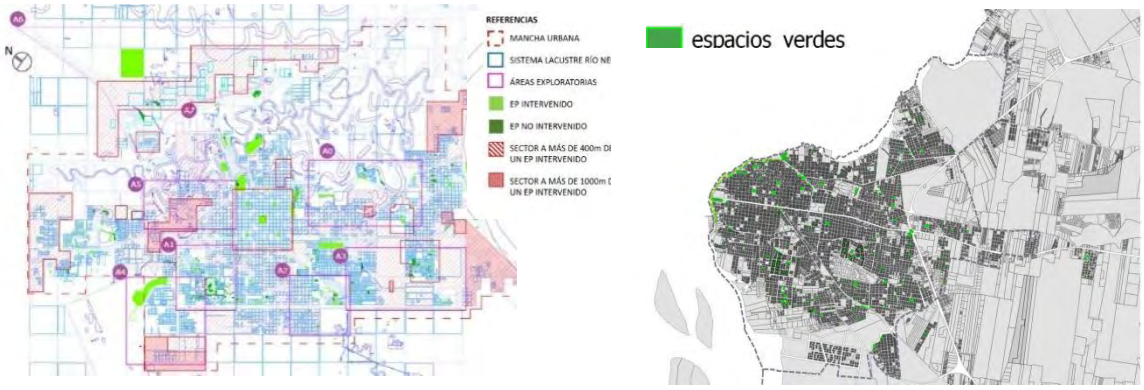
Fuente: Elaboración Propia en base a SIG Municipal, 2017.

Espacio Público

Para el análisis de espacio público aún no se cuenta con información equivalente para las dos ciudades. A pesar de ello, es posible establecer algunas comparaciones. En el caso de AMGR se cuenta con la identificación de plazas y parques existentes, si se encuentran o no intervenidos (provistos o no de dotaciones básicas) y la definición de áreas de cobertura, en base a la distancia peatonal cómoda desde la residencia a un espacio público de este tipo, para Ghel (2007) entre los 250 - 500m y a la accesibilidad. En el caso de Corrientes, se cuenta con la identificación de los corredores o paseos lineales (como la Costanera), plazas y parques, que son categorizados como “espacios verdes” por parte del Municipio. Se puede reconocer, como al igual que con los otros indicadores, que las áreas centrales de ambas ciudades, presentan la mayor oferta de espacio público y ésta también es la mejor cualificada. En Resistencia, fuera del área central donde las plazas de 1 ha están distribuidas de manera equidistante respecto de la gran plaza central, existen distintos parques de mayor tamaño a los que se tiene acceso desde algunas de las vías primarias. Más allá de estos parques y de las plazas centrales, hacia la periferia existen serios déficits de espacios públicos con amplias áreas distantes a más de 1000m de cualquier plaza. Existen otras áreas que cuentan con pequeños espacios verdes, no todos intervenidos como plazas correspondientes a reservas dejadas en la construcción de conjuntos habitacionales. Resulta notorio que a pesar de que el río Negro y su sistema lacustre se encuentran a lo largo de toda la ciudad, prácticamente la ciudad no dispone de espacios públicos vinculados a éstos. En el caso de Corrientes, por el contrario, el borde del río constituye el espacio público lineal de mayor importancia, al que a su vez aparecen vinculados dos de los parques más importantes de la ciudad (Camba Cuá y Mitre). El área central cuenta además con las plazas tradicionales de 1 ha. Fuera de ésta área existen plazas o espacios verdes vinculados conjuntos habitacionales y áreas seriamente deficitarias. En ambas ciudades los espacios públicos de la periferia en general no presentan las mismas dotaciones que los del área central y se encuentran seriamente afectados por la presencia de microbasurales.

ISSN 2314-1093

Imagen 8. Espacio Público en AMGR y Corrientes.



Fuente: Elaboración Propia en base a SIG Municipal, 2017.

Unidades Espaciales Homogéneas (UEH)

Este indicador hace referencia a sectores con características morfológicas concretas en las que predomina un tipo de trama (calles y manzanas); un tipo edificatorio y de ordenamiento espacial de la edificación; características generales de la urbanización y del espacio público; que tuvieron un mismo origen, es decir, son resultado de procesos específicos de producción del suelo urbano y que por lo general presentan determinadas características de localización y son habitados por un perfil socio-económico[14] (Alcalá y otros 2016). Se distinguieron 5 unidades espaciales residenciales homogéneas (UERH) y 2 Unidades Espaciales Especiales (UEHE) (Imagen 9)

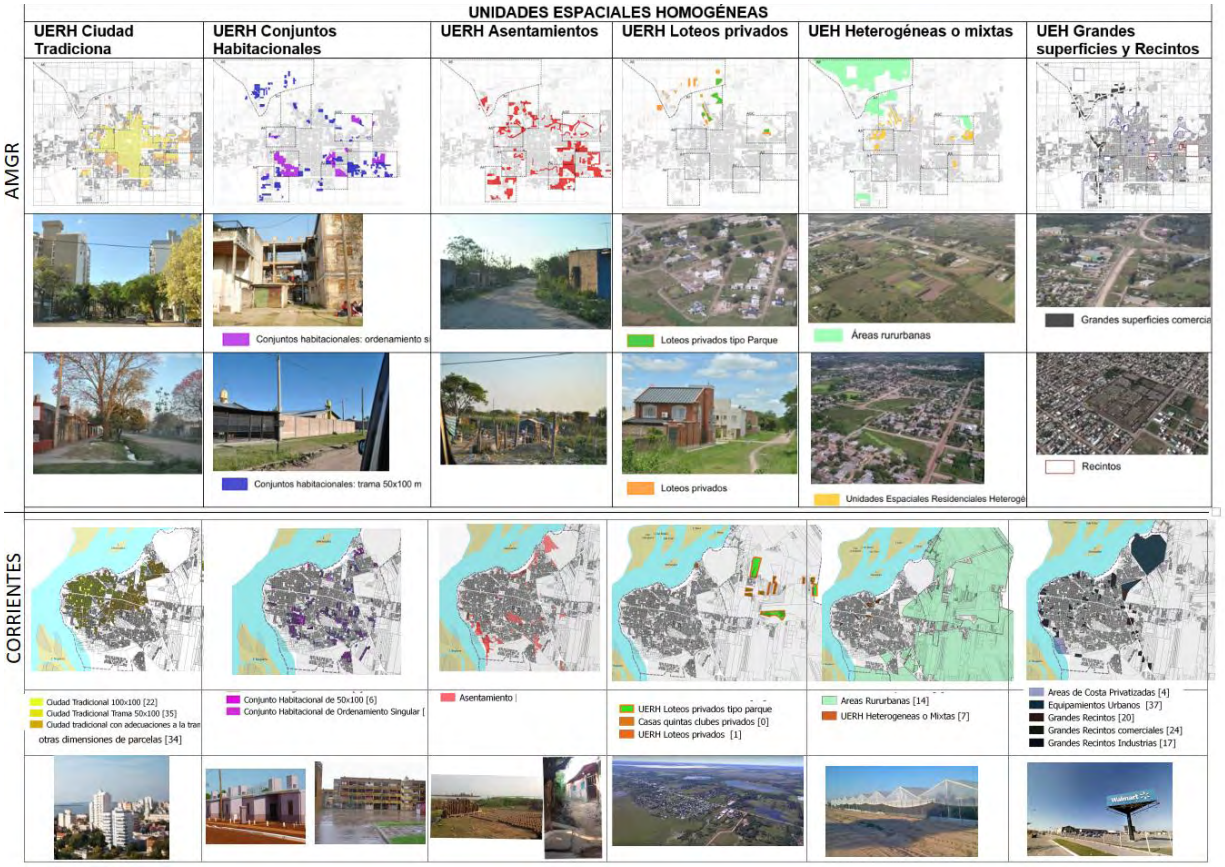
UERH Ciudad Tradicional: La ciudad tradicional paradigmática, corresponde en ambas ciudades a las Áreas Centrales (AC) que presentan la malla ortogonal regular de manzanas de 100 x 100m aunque lo que cambia son las dimensiones de las calles. En Resistencia se encuentra definida por un cuadrante de 2 x2 km, rodeado de avenidas de 45 m de ancho, donde su trama regular, está organizada a partir de un sistema de avenidas y de plazas. En ella coexisten distintos tipos de actividades y de equipamientos administrativos, educativos, de salud, deportivos, comerciales. Planificada de acuerdo a los criterios de fines de SXIX, su desarrollo y transformación fue progresiva, manteniendo a pesar de su densificación estándares adecuados de relación entre espacio público y privado, así como condiciones homogéneas e igualitarias de comunicación y accesibilidad. A medida que esta trama se fue extendiendo por contigüidad perdió progresivamente algunos de sus atributos (como la presencia equidistante de plazas o el ancho de sus calles y avenidas. Esta extensión se apoyó en los principales ejes de comunicación, bordeando grandes equipamientos que originalmente quedaban fuera del cuadrante central y avanzó en muchos casos irreflexivamente sobre el territorio natural.

En Corrientes el área central coincide con el casco histórico, que surgió del damero original de la fundación, por lo que sus calles y avenidas se caracterizan por tener anchos menores a los de Resistencia. Tuvo una expansión casi concéntrica, con una traza regular, delimitada por la huella natural del río. En el proceso de crecimiento, la trama regular fue alineándose a las grandes avenidas y las manzanas fueron reduciendo su tamaño. Más allá de su heterogeneidad funcional, se ha ido consolidando paulatinamente como un sector de perfil socioeconómico alto y medio-alto.

[14] Para la identificación de UEH se utilizaron para el caso del Gran Resistencia planos del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Chaco.Para el Caso de Corrientes, se utilizaron planos de la Secretaria de Planeamiento Urbano del Municipio, planos del INVICO (Instituto Provincial de Vivienda de Corrientes) y en ambos casos, se trabajó además con imágenes satelitales, fotografías aéreas, observaciones de campo y se cotejaron planos de catastro.

ISSN 2314-1093

Imagen 9. Comparación de UERH y UEH del AMGR y Corrientes.



Fuente: Elaboración Propia

- **UERH Conjuntos Habitacionales:** Son resultantes de operaciones conjuntas y simultáneas de subdivisión del suelo, urbanización y edificación, a partir de promoción y financiación públicas. Y ejecución por licitación pública que incluye provisión del terreno por parte del oferente. Los grandes conjuntos produjeron los saltos de rana o expansión discontinua hacia la periferia, financiadas por diversos programas, la mayoría como parte del accionar de los Institutos Provinciales de Vivienda, además de proveer de vivienda a muchos sectores, extendieron el tejido de la ciudad hacia áreas determinadas. En el caso de Resistencia fue predominantemente hacia el bode suroeste en forma de franja irregular entre las avenidas Castelli-Alvear y Soberanía Popular y en Corrientes hacia el sur y el este de la ciudad.

En Resistencia se identifican de dos tipos: **Ordenamientos singulares**: grandes conjuntos con estructura circulatoria particular; con equipamientos educativos, de salud, de seguridad, comercial. Hoy esta tipología que en la mayoría de los casos responden a Monoblocks de hasta 4 plantas, presentan un gran deterioro en el mantenimiento de los espacios comunes, de las formas de integración urbana, colapso de infraestructura. Se conforman como grandes barreras, presentando discontinuidades en la trama. Responden, además, a procesos de renovación social.

También aquellos de Trama ortogonal de 44/48 m x 100 m o más y calles de 16 y 18 m. Tipología edilicia repetitiva, de viviendas individuales, de una planta o dúplex, en lote propio (de tamaño y forma únicos), que se desarrollaron en ambas ciudades a partir de operaciones de inferior escala o inclusive “lote a lote”, tendiendo a localizarse cada vez más lejos del AC.

- **UERH Asentamientos:** resultantes de procesos iniciados con la subdivisión y ocupación irregular del suelo (Abramo, 2015) a partir de procesos de autofinanciación y autoconstrucción de las viviendas. Algunos poseen procesos de regularización urbana y dominial diferidos o

inclusión progresiva de infraestructuras subsidiadas por el Estado. Responden a una lógica determinada de tramas irregulares con tamaños y formas desiguales de lotes, ancho de calles insuficientes, pasillos y edificaciones precarias. La ciudad de Resistencia posee un total aproximado de 278 asentamientos localizados en toda la periferia. En ambas ciudades muchos de ellos coinciden con las áreas más vulnerables. En Corrientes, existen alrededor de 61, y la mayoría de ellos se localizan en áreas ribereñas bajas, en bañados, o sectores deprimidos de esteros como el sector conocido como "la Olla".

- UERH Loteo privado: Se reconocen de dos tipos: **Tipo parque**: resultante de procesos de subdivisión del suelo planificados que atienden a criterios paisajísticos. Presentan urbanización y desarrollo de infraestructuras propias. Promoción e inversión privada. Edificación progresiva, de inversión privada o mixta (créditos hipotecarios, PROCREAR). Tramas orgánicas, estructura de calles ramificada con manzanas de formas singulares. Diversidad de edificaciones: viviendas individuales de perímetro libre y alta calidad, en parcelas de gran tamaño. **Tramas ortogonales**: resultante de procesos de loteos privados, que abarcan extensiones pequeñas (una o dos manzanas de 50 x 100 m) con mínima urbanización. Edificaciones de buena y alta calidad constructiva, de inversión privada y crédito hipotecario. Su característica central es la lejanía y el contraste entre la precariedad de la urbanización y la calidad constructiva de las viviendas. En Resistencia se encuentran localizados en el área Norte, próximos al sistema fluviolacustre. En Corrientes se localizan hacia el Este, vinculadas a las rutas de conexión y coincidentes con el proceso de metropolización dispersa, apareciendo barrios privados de tipo parque, clubes de campo, o loteos que promueven la ocupación y privatización de lagunas.

- UERH Heterogéneas o mixtas. Resultante de procesos combinados, formales e informales de subdivisión del suelo y edificación en los bordes de cuerpos de agua. La homogeneidad en estos casos está dada por la situación ambiental y la configuración espacial de la urbanización respecto de los cuerpos de agua, mientras que la heterogeneidad, por la coexistencia de tipologías de vivienda de distinto origen y calidad.

En el caso de Corrientes se identifican áreas heterogéneas en aquellos barrios que surgieron a partir de Programas de vivienda como el Yapeyú y Pujol, pero que han tenido un proceso de transformación físico y socioeconómico muy importante.

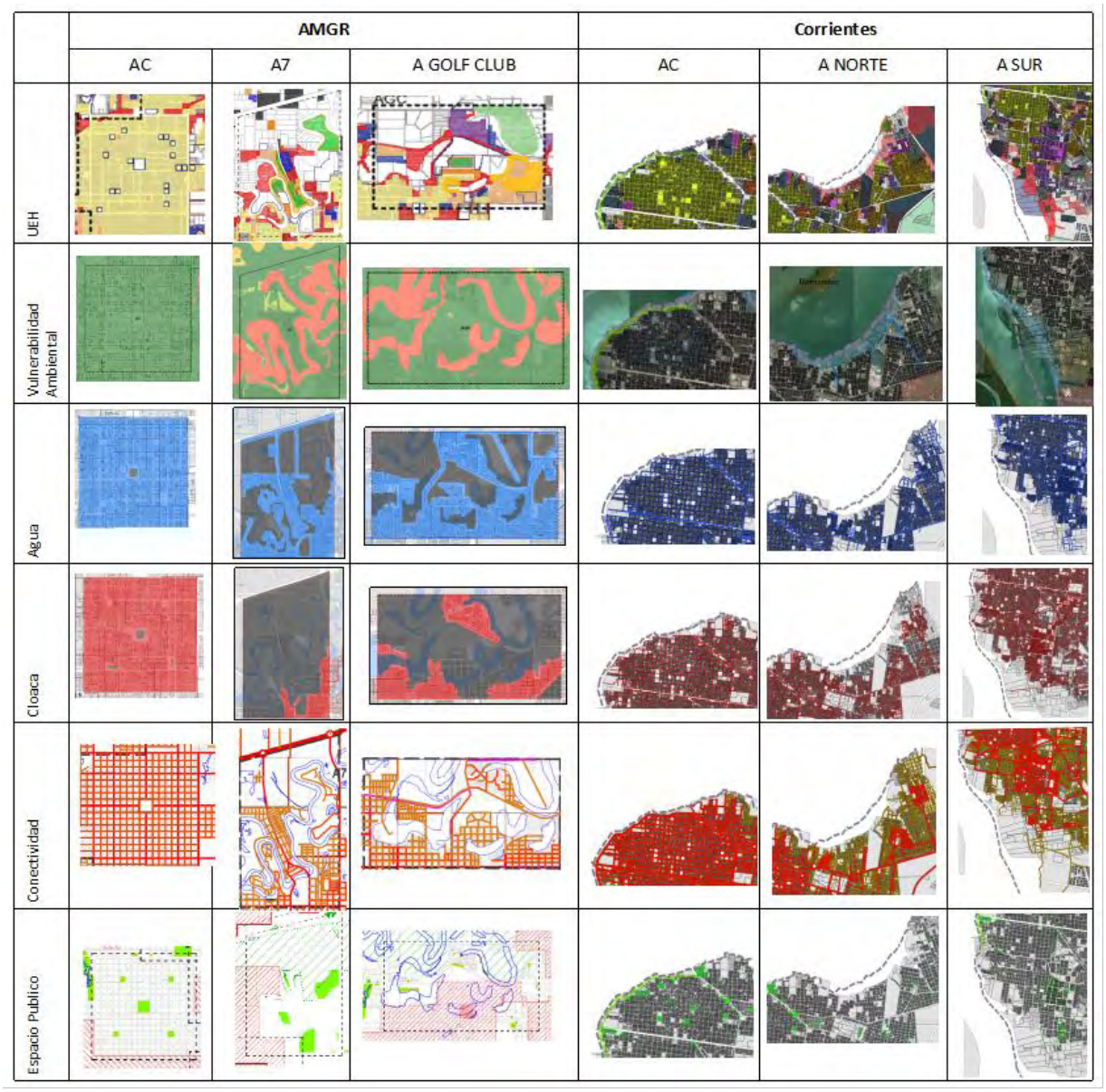
- UEH Especiales: -Grandes superficies y Recintos: resultantes de procesos de crecimiento suburbano, subdivisión y venta paulatina de suelo a lo largo de principales ejes de acceso y de comunicación. Grandes superficies comerciales, talleres e industrias**,** vinculadas a la accesibilidad que brindan las rutas. Operan como sectores estancos, con bordes ciegos, que no permiten su atravesamiento en las distancias urbanas recomendables de 100 a 200 m. Su disposición a lo largo de las rutas, refuerza y complejiza aún más el corte urbano producido por estas vías de circulación pesada y tránsito rápido. Los recintos también corresponden a grandes equipamientos que quedaron insertos en la ciudad. Sus funciones en muchos casos son *no deseados o* NIMBY (*not in my backyard)* Por ejemplo: Ejército, cementerio, cárcel, etc). **- Áreas rururbanas**. Sectores donde aún no se produjeron procesos de urbanización y subdivisión del suelo con fines residenciales masivos, pero que han quedado rodeados por la urbanización. Predominan las superficies libres con edificaciones aisladas, y actividades productivas (huertas, criaderos) o extractivas (producción de ladrillos).

Comparación de Áreas por Indicadores

Las áreas seleccionadas para el análisis en profundidad son, en Resistencia: una vinculada al río Negro y su sistema lacustre (A7) y la otra sólo vinculada al sistema lacustre en el Área del Golf Club (AGC); en Corrientes, una vinculada al bañado norte (AN), y otra al bañado sur (AS). A su vez se tomaron como referencia las áreas centrales de Resistencia (ACR) y de Corrientes (ACC) (Imagen 10)

ISSN 2314-1093

Imagen 10. Comparación de AUDC de AMGR y Corrientes, en función de indicadores urbano-ambientales.



Fuente: Elaboración Propia

Respecto de las UEH, las ACR y ACC presentan una alta homogeneidad en general, en cuanto a su trama uniforme y continua, pero una rica diversidad en cuanto a edificaciones y usos. En cuanto a los perfiles sociales que la habitan en el caso del ACR es muy variado, mientras que en el ACC hay un predominio de habitantes con perfil socio económico alto, sobre todo en las proximidades del río, donde se observa una concentración de desarrollos inmobiliarios de mayor poder adquisitivo en el área costera, correspondiente a procesos de verticalización, mientras que en Resistencia este fenómeno se da de manera más dispersa. Con relación a las AUDC tomadas como muestra, en Resistencia se verifica la coexistencia de UEH disímiles, próximas entre sí, UEH que en algunos casos son altamente contrastantes (asentamientos colindantes con loteos privados de alto poder adquisitivo.) En ellas no sólo se observan discontinuidades entre tramas, sino también discontinuidades generadas por la interposición de cierres perimetrales de determinados barrios, por la presencia de vacíos y por la presencia de accidentes naturales que ofician de barreras, por ejemplo, el A7, está atravesada por el río

Negro que establece cortes insalvables y en ella existen importantes superficies no ocupadas de terrenos vacantes. En el caso de la AGC, las importantes discontinuidades están dadas por la presencia de lagunas y por recintos (grandes equipamientos que no permiten el atravesamiento en distintas distancias urbanas habituales) como el Golf Club, que no sólo supone usos exclusivos sino también la presencia de muros y cierres controlados.

En el caso de las AUDC de Corrientes, no existen grandes contrastes socioeconómicos con excepción de la punta norte del AN, donde existe un loteo privado. En general en el AN y el AS predominan los asentamientos, los conjuntos habitacionales a partir de tramas ortogonales de menor tamaño, habitada por familias de clase baja o media-baja. En estas AUDC las discontinuidades existen porque no están ajustadas las distintas tramas entre sí, por la presencia de accidentes naturales como los arroyos que desaguan perpendiculares al río y por la presencia de grandes recintos fabriles.

En cuanto al indicador de **riesgo ambiental o hídrico**, las ACR y ACC, no presentan más que el riesgo de inundaciones por lluvias, por corto plazo de tiempo, cuando ocurren precipitaciones infrecuentes por la intensidad o cantidad. En estos casos la inundación se produce por la insuficiencia de las infraestructuras de drenaje para cubrir la demanda o bien por el mal funcionamiento de estas por presencia de basura. En el caso de las AUDC, tanto en A7 como en AGC, se presentan serias condiciones de vulnerabilidad frente a que buena parte de las áreas urbanizadas corresponden a sectores bajos, estrechamente vinculados a cuerpos de agua, que frente a grandes lluvias aumentan su nivel y anegan el suelo a su alrededor. Por su parte, la criticidad ambiental aumenta al ser áreas que carecen de cloaca, donde se produce el vertido directo a las lagunas o bien, la precariedad con que se autoconstruyen los pozos negros determina la contaminación de las napas subterráneas. En el caso de A7, el 50 % de la superficie corresponde a zona prohibida (valle de inundación del río Negro). Distintas UERH se encuentran emplazadas en medio de éstas, lo que supone situaciones de alta criticidad. Estas últimas se inundan cada vez que llueve hasta tanto no se realicen las obras previstas en el Plan Director de Desagües Pluviales. En AGC, se plantea la compleja combinación de: presencia de lagunas y áreas bajas, carencia de cloacas y precariedad habitacional, de asentamientos periódicamente anegados por lluvias. Todas las áreas presentan además basurales espontáneos a cielo abierto.

En el caso de Corrientes, tanto AN como AS, son áreas altamente vulnerables a las crecientes del río, donde se encuentran localizados asentamientos. Además, a estas áreas llegan arroyos que en su tramo final ya no están entubados y que en momentos críticos de lluvia desbordan, presentando grandes criticidades, por la proliferación de residuos sólidos y el vertido de los desechos cloacales a estas. A esto se suma la presencia de actividades industriales (como la Tipoití), no compatibles, y que vuelcan sus desechos en las aguas del río.

En relación a la **Infraestructura básica de agua y cloaca e**n ambas ciudades las AC cuentan con las redes de agua y cloaca completa, mientras que en las AUDC, se verifican importantes discontinuidades y carencias. En el caso del AMGR, la red de agua alcanza a todas las UEH aún a las que corresponden a asentamientos, los vacíos intermedios que se observan en el plano corresponden a los espacios lacustres o bien a los grandes recintos. En el caso de Corrientes en cambio la red se interrumpe en los asentamientos. Lo que pone en evidencia la mayor criticidad de estas áreas. En cuanto a la red cloacal en A7 es totalmente inexistente, mientras que en AGC aparecen islas servidas correspondientes a grandes conjuntos habitacionales que en su momento fueron construidos con infraestructura completa. En Corrientes, tanto en el AN como el AS, se observa cómo las redes de agua y cloaca se interrumpen discrecionalmente en los barrios formales hasta los que llegan.

En relación a las **condiciones de conectividad**, el ACR presenta las mejores condiciones de conectividad metropolitana. Su trama regular e isótropa, organizada a partir de un sistema de

ISSN 2314-1093

avenidas que se prolongan en el territorio, garantiza la comunicación rápida con éste. Como la mayor distancia de cualquier manzana a estas avenidas es de 300 m, las condiciones de accesibilidad son óptimas. Internamente, la continuidad está garantizada por la presencia del 100% de calles abiertas y urbanizadas, con calzadas pavimentadas y aceras consolidadas. Las generosas dimensiones del espacio público ofrecen buenas condiciones para la movilidad automotriz y peatonal, así como para espacios verdes y arbolado. El ACC, si bien completa y urbanizada, responde a un modelo de trama más histórico con vías más angostas y de menor capacidad y si bien está mejor conectada que cualquier otra área porque a ella convergen las distintas avenidas radiales que le permiten conectar con los distintos puntos de la ciudad, esta disposición radia, no garantiza el equilibrio en la irrigación territorial y sí una mayor sobrecarga del centro.

Las AUDC A7 y AGC presentan una fuerte dependencia a una o dos de las avenidas principales de la ciudad, que son las únicas que ofrecen continuidad frente a la sucesión de lagunas y meandros del río Negro. La accesibilidad a las UEH, así como su conexión metropolitana, dependen de ejes que conectan con esas avenidas a modo de peines. La escasez de estas avenidas contribuye a su sobre carga lo que dificulta aún más las condiciones de comunicación. Ello derivó en el uso espontáneo alternativo del sistema de defensas del río Negro, vía que no está preparada para este uso. A estas dificultades se suma la discontinuidad al interior de estas áreas por presencia de los cuerpos de agua. La situación más crítica se observa en A7, donde los meandros del río, separan taxativamente las UEH ubicadas en una y otra orilla. El AN en Corrientes presenta fuerte dependencia de la Av. Armenia uno de los ejes radiales que vinculan con el centro, pero la llegada a este eje en forma de peine no es homogénea pues existen importantes discontinuidades de la red existente, sobre todo al interior de los barrios por los cambios en las tramas, en las lógicas de producción estatal e informal y la incomplitud de la infraestructura. En AS la situación es de mayor criticidad aún pues no existe proximidad a ningún eje que garantice la continuidad y la comunicación con el resto del área metropolitana

Reflexiones finales: Patrones de Configuración territorial

El análisis de las áreas centrales de las dos ciudades respecto de las AUDC seleccionadas, permitió reconocer diferencias significativas en cada uno de los indicadores considerados, mientras que el análisis centrado en cada una de estas AUDC, permitió reconocer dentro de similares condiciones de vulnerabilidad y de carencias propias de la periferia, un espectro de situaciones que muestra su heterogénea complejidad. Si bien es posible reconocer la presencia de determinados patrones de configuración territorial que se repiten, es posible avanzar también en la tipificación de ciertos problemas críticos.

Metodológicamente, las AUDC son un ensayo de recorte espacial y los indicadores adoptados, una selección significativa de los múltiples aspectos que deben considerarse al analizar las situaciones socio habitacionales urbanas, que permiten reconocer, en un territorio acotado, la manera en que se imbrican las diferentes escalas y aspectos que definen las condiciones de vida en la periferia. Las AUDC, son consideradas de este modo, posibles unidades de gestión urbana, donde el Estado podría invertir esfuerzos en generar estrategias que tiendan a reducir las condiciones de vulnerabilidad y a alcanzar mayor equidad territorial.

Las AUDC analizadas, tienen como patrón común y determinante, la vulnerabilidad[15] ambiental y social. Este patrón, hace que la mayoría de otros patrones identificados de manera genérica en la periferia, cobren su propia especificidad.

[15] Vulnerabilidad refiere a las condiciones que hacen susceptibles a una población frente a una amenaza determinada, y puede ser entendidas desde múltiples dimensiones o componentes; en el caso de las áreas costeras por ejemplo, pueden ser: económicas, por la construcción de viviendas en áreas de riesgo, como salida a la

De esta manera, el patrón de **expansión y dispersión** (Abramo, 2015), común a los procesos de urbanos actuales, producto de operaciones de urbanización que producen "saltos de rana", supone en áreas caracterizadas por riesgo hídrico, la afectación de los sistemas naturales de escurrimiento, complejizando las posibles soluciones de drenaje y de defensas, y agregan al consumo irracional del suelo, la ampliación de las áreas vulnerables habitadas.

Por otro lado, el patrón frecuente de **colmatación y densificación** (Abramo, 2015), supone la complejización de las condiciones de vulnerabilidad en entornos frágiles, impactando directamente en las condiciones ambientales y de espacio público. Por un lado, la colmatación, sin procesos paralelos de introducción de infraestructuras básicas como cloacas, afecta de manera directa los cuerpos de agua. Y por otro, va acompañada en estos casos de la reducción y privatización (como resultado tanto de operaciones del mercado formal como informal) de los territorios del agua.

La **segregacion socioespacial**[16]**,** proceso urbano frecuente de polarización de las condiciones socioeconómicas extremas, que contribuye a situaciones de desigualdad obscenas, al encierro de los sectores medio-altos y altos así como a la exacerbación de los sistemas de seguridad, supone en estas áreas, la desigual apropiación y aprovechamiento de los recursos naturales y la afectación de la ciudad y la sociedad en su conjunto, no sólo al impactar en los sistemas de drenaje y escurrimiento (mayor riesgo de inundaciones) sino también en la privatización del paisaje, y de los espacios públicos vinculados al río y a las lagunas.

Los territorios caracterizados por la presencia del agua, si bien en unos casos como en las AUDC consideradas del Gran Resistencia son habitados por grupos sociales de extremas diferencias socioeconómicas, dando lugar a fuertes contrastes y a la segregación socio espacial antes mencionadas en otros casos, son habitados por grupos de preocupante **homogeneidad socioeconómica.** La **homogeneidad socioespacial**, difiere del rasgo positivo de la ciudad tradicional donde conviven grupos socioeconómicos diversos pero sin polarizaciones extremas. En estos casos como ocurre en AN y AS de Corrientes, predomina un mismo sector socioeconómico, prevalece un mismo tipo de precariedad urbano-ambiental (carencias de infraestructura, espacio público), a pesar de tener orígenes distintos (asentamientos y conjuntos habitacionales producidos por el Estado, lo que pone de manifiesto, la desacertada contribución del Estado a ampliar estas áreas deficitarias son contribuir a su progresiva inserción territorial equitativa.

Por último, los procesos de **fragmentación,** de discontinuidades espaciales[17] implican en entornos como los analizados, una contribución al **aislamiento** de gran parte de las UEH consideradas, aislamiento o autoexclusión perseguida como vía de distinción social pero al

dificultad de acceso al suelo o haciendo uso del agua como recurso productivo; física, por el condicionamiento provocado por el déficit de infraestructura, servicios y equipamientos, condiciones habitacionales que acrecientan las problemáticas; social, refiriendo a las condiciones que implican la vida de la población en áreas inundables, la relación con el acceso a la educación, salud, el hacinamiento, la estructura demográfica o múltiples necesidades insatisfechas. La vulnerabilidad técnica e institucional, puede referirse a las debilidades desde organismos encargados de la planificación y actuación en estos contextos.

[16] La **segregación socio-espacial** es tomado en este caso como un concepto de carácter geográfico, partiendo de *"la tendencia a la organización en el espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía" (*Castells, 1999) a los que se pueden sumar cuestiones urbanas contemporáneas como la movilidad.

[17] Kozak (2010) define a la **Fragmentación Urbana** como una forma de *or*ganización en la que los límites duros, lo confinado y los obstáculos adquieren un rol central. Es un estado espacial de separación e inconexión que a menudo es acompañado de divisiones socio-económicas y/o étnicas. Conducen a estas formas de territorialidades exacerbadas e identidades restringidas a la incapacidad de usar y atravesar el espacio, dominada por el principio de exclusión y hay una reducción en el número de lugares de encuentro universal. Estos componentes se deben poner en debate en cada situación particular, dependiendo su escala y la relación entre esta y la segregación.

mismo tiempo, aislamiento no deseado, como consecuencia de las mismas discontinuidades y de la incomplitud y suburbanización de la red viaria metropolitana. Aislamiento que alcanza situaciones de criticidad aún mayores en momentos de crecida de los ríos o de episodios de lluvias intensas.

Bibliografía:

ABRAMO, Pedro (2012) "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". en EURE, Chile Vol 38 N 114 Mayo 2012 P 35-69.

ALCALÁ, Laura. (2002) "Impacto de las infraestructuras sobre el río paraná en la conformación de nuevas unidades territoriales. El caso de las ciudades de Resistencia y Corrientes". P. 227 a 241. E*n el libro "*III Jornadas Latinoamericanas de Arquitectura y Urbanismo. 2002". Collecció Amer&Cat. Institut Cátala de Cooperació Iberoamericana Generalitat de Catalunya y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Barcelona, 2002

ALCALÁ, L (2014) "La necesidad de revisar los paradigmas de urbanización en ciudades asentadas en territorios del agua. El caso del Gran Resistencia - Chaco, Argentina" XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11) La Plata, 2014.p. 167-178

ALCALÁ, L; PELLI, MA.B; CERNO, L; LEDESMA, E; OLMEDO, R Y GIRO, M (2016) "Patrones urbano ambientales de configuración territorial en el Gran Resistencia". Presentado en: XXXVI Encuentro de Geohistoria Regional. Organizado por el IIGHI-CONICET/UNNE Resistencia, Septiembre 2016

ALCALÁ, L; PELLI, MA.B; CERNO, L; LEDESMA, E; RUS, F; OLMEDO, R (2017) "Caracterización Urbano Ambiental de una Selección de áreas periféricas del Gran Resistencia". Artículo aprobado: Revista FAU UNNE. ADNea.

AGUIRRE MADARIAGA, Eduardo y ALCALÁ, Laura (Colaboradora). (2007) "Lagunas del Gran Resistencia". Edición del Autor. Resistencia, 2007

BARRETO, M.; ALCALÁ, L.; BENÍTEZ, A.; FERNÁNDEZ, M., GIRÓ, M.; PELLI, M. B; y ROMAGNOLI, V. (2015) "Áreas urbanas deficitarias críticas: definición operativa desde una perspectiva integral del hábitat social". P:107 a 120. Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2014 de la FAU UNNE. Septiembre 2015

BUSTOS PEÑAFIEL, M. A. (2016) "Áreas de Interés para la Gestión Pública: Aproximaciones para el diseño de una metodología de focalización territorial". En Revista INVI 31(87). Agosto de 2016.Pp. 203-235

CASTELLS, M. (1995) "La ciudad Informacional. Tecnología de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional". Ed. Alianza. Madrid.

CONTRERAS, I. (2015) "El impacto ambiental del crecimiento espacial de la Ciudad de Corrientes sobre lagunas periurbanas". Boletín geográfico. Año XXXVI. N°37 - 2015, (pp. 29 – 42) Departamento Geografía. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén

CONTRERAS, I; FANTÍN, A. (2015) "E*l* riesgo de la población a nundaciones por lluvias como consecuencia de la dinámica de expansión urbana sobre paisajes anegadizos. El caso de la ciudad de Corrientes (Argentina)" Folia Histórica del Nordeste. Nº 23. IIGHI - IH-CONICET/UNNE - (p. 97-112) Resistencia, Chaco, julio 2015.

LOBATÓN, Susana Barrera. (2014) "Consideraciones teóricas para el análisis del paisaje; la metodología de los eventos relacionales" (2014) En el Libro "Perspectivas sobre el paisaje".

Biblioteca Abierta. Colección General, serie Perspectivas Ambientales. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

MUNICIPALIDAD DE CORRIENTES. (2013) *Plan de Santa Catalina y Reforma del Código Municipal de Planeamiento Urbano* - Informe I Parte – Diagnóstico de la Ciudad de Corrientes" Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

PAOLI, C. U. (2004) "Inundaciones Ribereñas en el tramo del Paraná Medio" En Libro. *Inundaciones Urbanas en Argentina*. Comp.: BERTONI, Juan Carlos. Capitulo 4 . Córdoba, Argentina. Pág. 75-113

PINTOS, Patricia (2011) "Tensiones del Urbanismo neoliberal en la gestión de humedales urbanos. Elementos para su análisis en la Región Metropolitana de Buenos Aires." Universidad Nacional de la Plata

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE. (2015) I*nundaciones Urbanas y Cambio Climático. Recomendaciones para la gestión.* En: http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/UCC/file/CambioClimatico_web.pdf

ROHRMANN, Hugo; PARINI, Patricia; ROLÓN, Andrea; NOGUERA Laura (2013) "Zonificación de riesgo hídrico urbano por precipitaciones". XXIVº Congreso Nacional del Agua 2013. San Juan, Argentina

SEGURA, Ramiro (2010). "La trama relacional de la periferia urbana. La figuración `establecidos y outsiders' revisitada." VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

URQUILLO, Pedro (2014) "El paisaje como concepto geográfico histórico y ambiental" Libro "Perspectivas sobre el paisaje". Biblioteca Abierta. Colección General, serie Perspectivas Ambientales. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

KOZAK, D. (2010) Fragmentación Urbana y Neoliberalismo Global. En: Pradilla E., ed. „Ciudad Compacta y Ciudad Dispersa", México DF: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco y Miguel Angel Porrúa Editor.

ISSN 2314-1093

Accesibilidad geográfica y justicia espacial en la provisión de servicios básicos comunes en el Gran San Juan

Geographic accessibility and space justice in the provision of common basic services in the Great San Juan

Hugo Andrés Tejada

Instituto de Geografía Aplicada – Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes. Universidad Nacional de San Juan.

geohugo12@yahoo.com.ar

Eje 1: Competitividad versus Justicia Territorial

Palabras clave: Accesibilidad Geográfica - Justicia Espacial - Servicios Básicos Comunes - Fragmentación Espacial - Área del Gran San Juan.
Keywords: Geographic Accessibility - Space Justice - Common Basic Services - Space Fragmentation - Great San Juan Area.

La aplicación de las políticas públicas que emanan de un Estado y su posterior territorialización como instrumentos de desarrollo, ponen en relieve aspectos que resultan centrales en la ciencia geográfica. Uno de ellos, es la dimensión espacial de las variables que se suscitan en un lugar y tiempo determinado, son producto de procesos que se desarrollan en el territorio, a partir de los cuales se sucederán acontecimientos que abonarán el campo de investigación.

Estas políticas implementadas por un estado poseen múltiples dimensiones de análisis. Una de ellas, de interés para la presente investigación, es la accesibilidad en sentido global de las personas a los servicios. López (2002) define la accesibilidad según la Concepto Europeo de Accesibilidad que la define como "una característica básica del entorno construido. Es la condición que posibilita el llegar, entrar, salir y utilizar las casas, las tiendas, los teatros, los parques y los lugares de trabajo. La accesibilidad permite a las personas participar en las actividades sociales y económicas para las que se ha concebido el entorno construido. Bajo este concepto se encuentra implícita la noción de accesibilidad espacial o geográfica, que es definida como *"el conjunto de características de que debe disponer un entorno, producto o servicio para ser utilizable en condiciones de confort, seguridad e igualdad por todas las personas y, en particular, por aquellas que tienen alguna discapacidad. La accesibilidad puede entenderse en relación con tres formas básicas de actividad humana: movilidad, comunicación y comprensión; las tres sujetas a limitación como consecuencia de la existencia de barreras"* (Libro Verde de la Accesibilidad, 2002). En el mismo trabajo se define a la accesibilidad universal como *"a la condición de accesibilidad que se debe extender en cualquier entorno, producto o servicio, sin excepción, y que TODOS, sea cual sea nuestra edad o condición, debemos estar considerados en ella. Se entiende que la accesibilidad universal incluye la idea de concebir sin barreras todo lo que se crea o diseña nuevo pero también incorpora la adaptación progresiva de lo que ya se ha realizado con barreras"* (En Sánchez – Tejada 2016).

Del análisis de accesibilidad se obtiene un diagnostico que permite medir la justicia espacial o equidad espacial, a la que Sendra y Giménez (Parras, 2014) definen como "*un principio en el cual las instalaciones no estén desigualmente repartidas sobre el espacio, de modo que no existan diferencias, o al menos éstas no sean excesivamente grandes, en el acceso de la población a estas instalaciones"*. Los análisis de accesibilidad espacial y de justicia espacial permiten conocer el grado de oportunidades que tienen las personas de un lugar respecto a los servicios públicos ofrecidos por el estado. En otras palabras los costes económicos,

distancias, tiempos o conocimiento, desde un punto a otro. Ambos conceptos tienden "a hacer igual el territorio" siguiendo el principio de igualdad ante la ley. Para Jiménez y Buzai, (2008) estas concepciones tienen *"especial relevancia en el caso de los servicios brindados por la Administración Pública, ya que son financiados por toda la población con iguales derechos a usarlos en las mismas condiciones de acceso".*

Es así que el análisis sobre la localización de los servicios públicos respecto a la población a la que deben servir y la incidencia de ellos en el ámbito espacial se torna una constante al momento de realizar un estudio en busca de políticas tendientes a solucionar desequilibrios en la provisión de estos (*Tejada y Gallego, 2016*). Es decir la localización de la oferta y la demanda y su relación con el entorno que los rodea y la necesidad de los usuarios respecto a sus prestaciones. Desde un punto de vista modelístico, las localizaciones de los puntos de oferta y demanda potencial, de distancias ideales o reales, y de los costos de desplazamientos de fricción espacial, se presentan como los principales factores que producen diferentes configuraciones territoriales en el sistema (*Buzai 2011*).

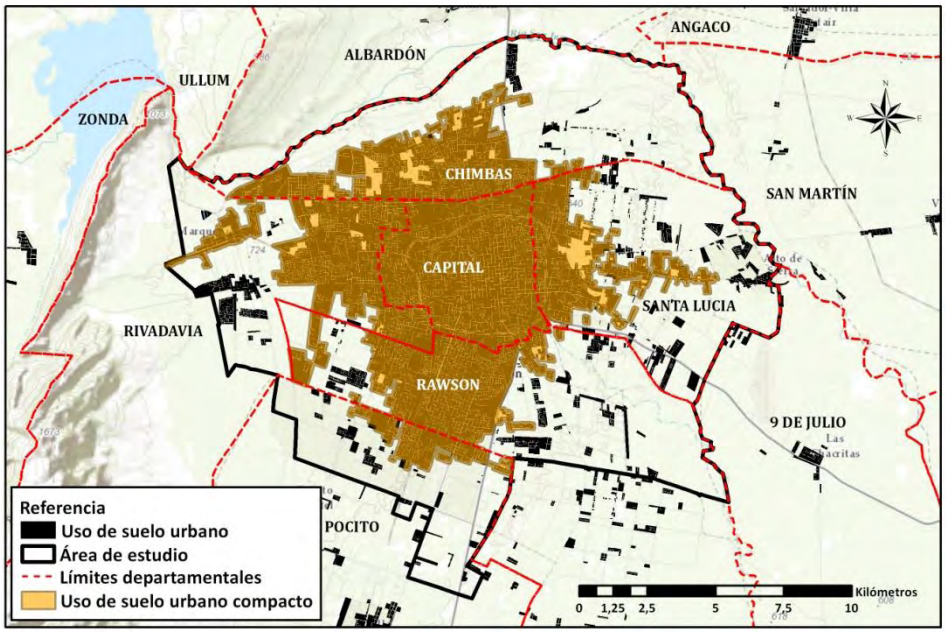
El presente trabajo se propone como objetivo analizar los patrones espaciales de las variables seleccionadas y la medición de accesibilidades e inequidades espaciales en el Área del Gran San Juan. Para ello se utiliza una metodología sistémica con la ayuda de Sistemas de Información Geográfica (SIG), mediante el cálculo de índices de accesibilidades absolutas y relativas, índice de densidad Kernel por variables, tiempos de recorridos de acceso e índices de centralidades. Las variables seleccionadas son la población por radio censal, uso de suelo urbano, el sistema vial, la localización de los servicios de salud, educación, seguridad, espacios verdes y administración. Todos ellos de prestaciones públicas y el sistema de transporte público de pasajeros de media distancia de concesión estatal a privados.

Área de estudio

La Ciudad de San Juan (CSJ) está constituida por el Departamento Capital y las áreas urbanas de los departamentos Chimbas, Rawson, Rivadavia, Santa Lucia y el norte de Pocito, esta aglomeración recibe comúnmente el nombre de Gran San Juan (GSJ). A los fines de la presente investigación se recurrió, también, a la clasificación del INDEC para aglomerados utilizando la envolvente poligonal para el GSJ, que encierra los radios urbanos que la componen, de esta manera se permite el uso de la cobertura de población por radios censales y permite delimitar un área superior a la utilizada por el uso de suelo urbano compacto. De la conjunción de las dos clasificaciones obtenemos tres zonas, la primera determinada por el uso de suelo urbano compacto (CSJ), una segunda que evidencia la dispersión en los bordes de la ciudad (Zona de transición dispersa) y finalmente la tercera de periferia próxima representada por los espacios restantes (Figura Nº1).

ISSN 2314-1093

Figura Nº1. Presentación del área de estudio.



Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

Aproximaciones metodológicas

Para el presente análisis espacial de servicios y sus conexiones se consideraron cuatro mapas base, el primero la delimitación poligonal del Gran San Juan que realiza el INDEC-IIEE generada con los radios censales urbanos según INDEC 2010, para determinar el área de estudio y poseer el dato de población; el segundo el de la red vial en el área; el tercero el uso de suelo urbano que posibilita la identificación visual de las áreas compactas y dispersas y finalmente el cuarto la localización de los servicios obtenidos por relevamiento. Las fuentes de la cartografía base fueron el Instituto de Investigaciones Estadísticas y Económicas de la Provincia de San Juan y relevamientos propios del Programa de Investigación *Geografía de la Provincia de San Juan a Través de Estudios Departamentales. Propuestas de Ordenamiento Territorial* perteneciente al IGA-UNSJ[1]. Se trabajo con modelos vectoriales y rasters aprovechando las ventajas que proporcionan cada uno.

Para los cálculos de densidad se utilizó la metodología de densidad Kernel (mapa de calor) a una distancia constante de 500 metros que permite la visualización raster del agrupamiento de variables por densidad "*referida a los valores que asumen las mediciones de una variable (fenómeno estudiado) dividiéndolo por una unidad de superficie" (Buzai y Baxendale, 2006*) y en relación con los servicios seleccionados.

Se situaron los servicios básicos comunes (SBC) seleccionados en forma puntual localizándose los de Salud, Educación, Seguridad y Administración Pública Central, en forma lineal el sistema vial y de forma areal los espacios verdes urbanos. Los criterios de selección fueron los siguientes:

- SBC de Salud pública: se localizaron todos los establecimientos con servicio de salud de carácter público, considerándolos como centros de atención primaria, características que comparten todos ellos.

[1] Instituto de Geografía Aplicada. Universidad Nacional de San Juan.

- SBC de Educación pública: se localizaron todos los establecimientos con servicios educativos de carácter público, considerando los distintos niveles del sistema educativo.
- SBC Seguridad: fueron localizados todos los establecimientos con servicio de seguridad de carácter público, considerando comisarias, subcomisarias, puestos fijos y móviles, bomberos y brigadas.
- SBC Administración Pública Central y Municipal: en esta capa se localizaron los edificios pertenecientes a Centro Cívico, Casa de Gobierno, Juzgados provinciales y federales, Legislatura Provincial y oficinas descentralizadas como así también los edificios municipales y dependencias.
- SBC de Espacios Verdes Urbanos (EVU): su consideración responde a la lógica de servicio ambiental y calidad de vida. Los Espacios Verdes Urbanos (EVU) representan para la vida urbana espacios de integración social, de esparcimiento y ocio. Permiten el ejercicio físico y mejoran la calidad de vida. Pero también funcionan como fuentes de control de temperatura, asimiladores de emisiones de carbono mejorando la calidad del aire, como protectores de la biodiversidad y como amortiguadores de la contaminación sonora entre una gran serie de beneficios.
- SBC Sistema Vial: este, quizás uno de los más importantes estructuradores del espacio, suele no ser considerado como servicio público. Garantiza el acceso a menores costos en tiempo y distancias y es una infraestructura central en el desarrollo de una ciudad.

Por otra parte se calculo el índice de rodeo por tramos y global para lo cual se procedió en primer lugar a determinar la distancia ideal, en línea recta, que existe entre los centroides de los radios censales y los servicios estudiados. Luego calculo la distancia real por el sistema vial desde los centroides hasta los servicios. El índice de Rodeo por Tramos (Rt) es la resultante de la relación entre ambas distancias, la real y la ideal:

$$Rt = \frac{Dr}{Di}$$

*siendo **Rt** el índice por tramos; **Dr**, la distancia real por calles entre los extremos de los puntos; y **Di**, la distancia ideal, es decir en línea recta.*

La sumatoria de las distancias reales (***Σ Dr***) entre los centroides y las variables seleccionadas dan como resultado el rodeo global que debe recorrer una persona, o un grupo de ellas, para acceder a un lugar. De igual forma la sumatoria de las distancias ideales (***Σ Di***) resulta en el rodeo global ideal que une los centroides con los servicios. De los resultados obtenidos podemos interpretar que la distancia real, por las vías de comunicación, entre los centros dispersos y las variables seleccionadas superan al recorrido ideal, en tanto como se alejen del valor de la unidad.

Para la asignación de áreas de servicio se tuvo en cuenta como tiempo promedio una velocidad de 5km/h para una persona caminando y 40km/h para una persona en transporte público o vehículo particular, ambos siguiendo el trayecto por el sistema vial.

La interpolación mediante distancia inversa ponderada (IDW) supone una caída de la influencia de una variable a medida que nos alejamos de ella, en contra posición los datos más cercanos ejercerán mayor influencia. Murillo (2012) la define como "*un método matemático de interpolación que usa una función inversa de la distancia, parte del supuesto que las cosas que están más cerca son más parecidas, por lo tanto tienen más peso e influencia sobre el punto a estimar".*

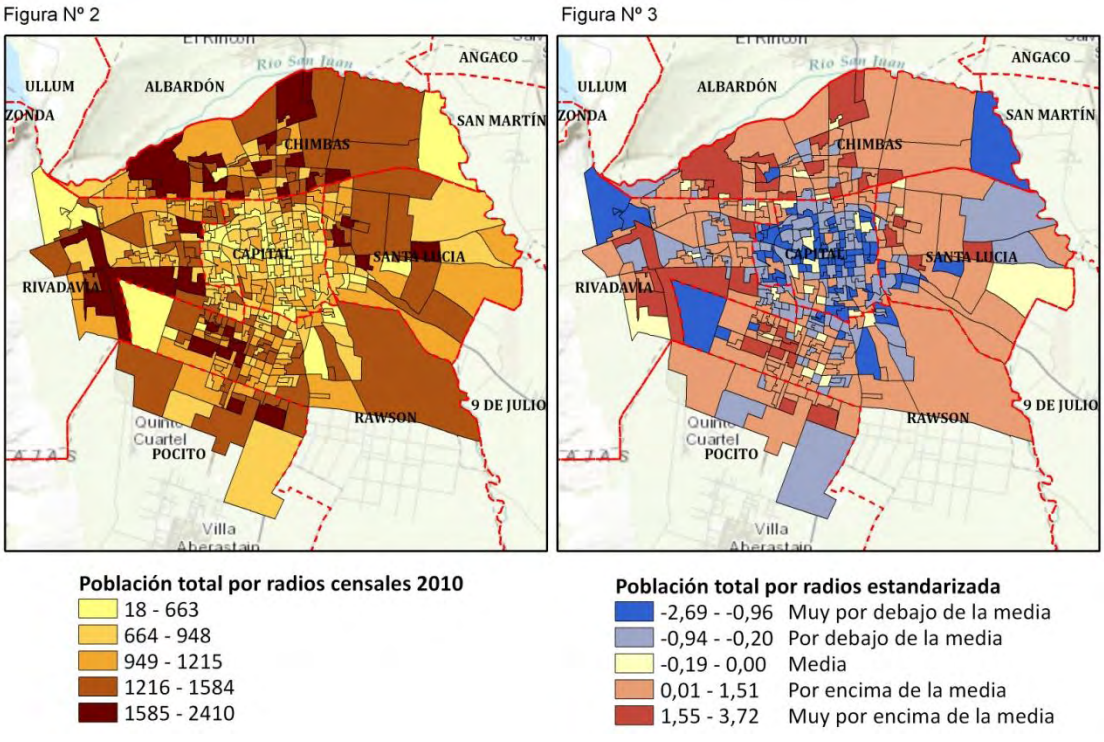
ISSN 2314-1093

Por razones de espacio no se colocan las matrices producto del cálculo del índice de rodeo ni de la matriz de coste de tiempo y distancia y las matrices de origen destino, puesto que generan tantos datos como segmentos viales y servicios se tengan en cuenta.

Configuración espacial de la población

Del análisis de la localización y distribución de la población se desprende que de acuerdo al último censo se registra un mayor número de habitantes en los radios que se encuentran fuera del Departamento Capital (Fig. Nº2). Es decir la mayor cantidad de habitantes se localizan en las zonas urbanas próximas de los departamentos de Chimbas, Rivadavia, Santa Lucía, Rawson y Pocito norte. Por otra parte la estandarización de los datos (Fig. Nº3) nos permite identificar hacia el centro del GSJ valores que se encuentran por debajo y muy por debajo de la media. A medida que nos alejamos del centro los valores comienzan a ubicarse por encima y muy por encima de la media, lo que corrobora de forma más eficiente la localización de la población. Por otra parte la estandarización de la densidad de población por radios censales (FigNº4) muestra como los valores por encima de la media se localizan visiblemente hacia el sur, en el Departamento Rawson y Pocito norte como una continuidad de alta concentración de personas. Hacia el norte se observan dos ejes que parten del Departamento Capital y continúan hacia Chimbas. Hacia el oeste siguiendo los ejes del sistema vial se extienden también valores por encima de la media. Situación contraria al este que los valores por encima de la media se encuentran dispersos y en menor magnitud. Se observan valores por debajo y muy por debajo de la media hacia el centro y periferia. El método de densidad Kernel muestra de forma más clara las densidades en la localización de la población. El centro urbano del Departamento Rawson es el de mayores densidades. Nuevamente aquí se observan dos prolongaciones hacia el norte y una zona de densidades medias como envolvente del área urbana compacta.

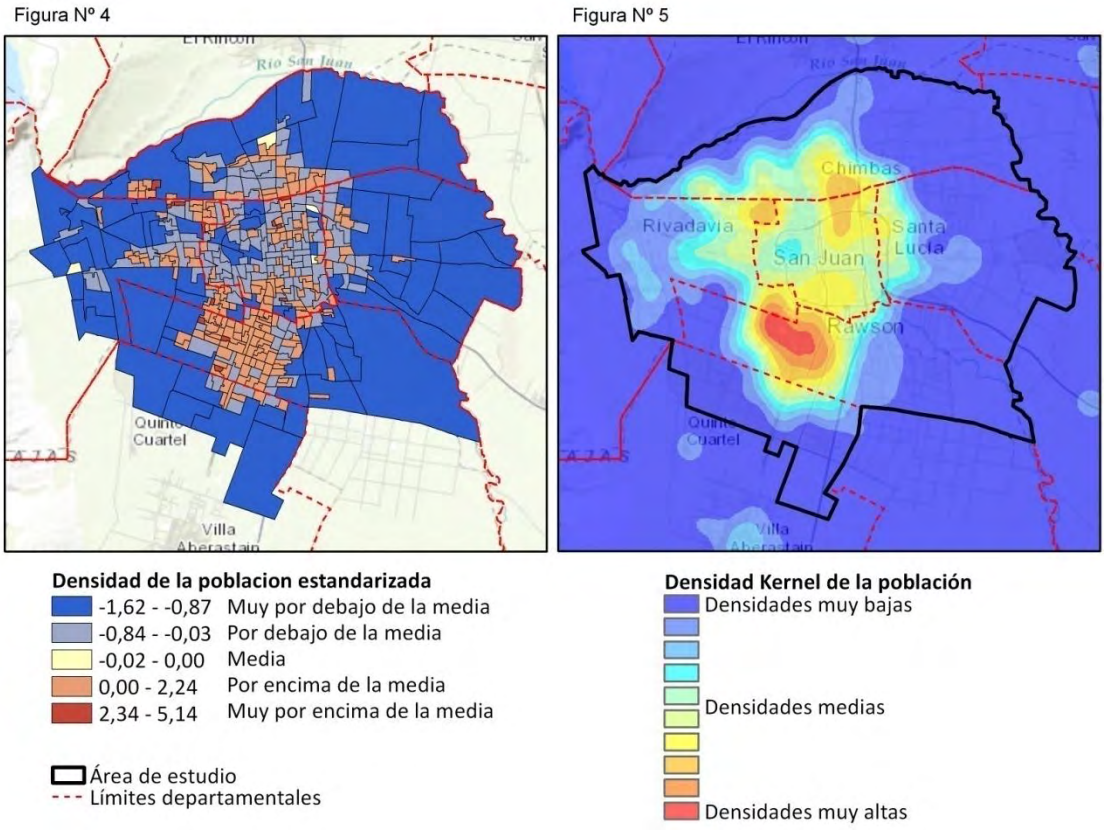
Figura Nº2. Población por radios censales. Figura Nº3: Población por radios censales estandarizada.



Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

ISSN 2314-1093

Figura Nº4. Densidad de población por radios censales en base a población estandarizada.
Figura Nº5: Densidad Kernel de población por radios censales.



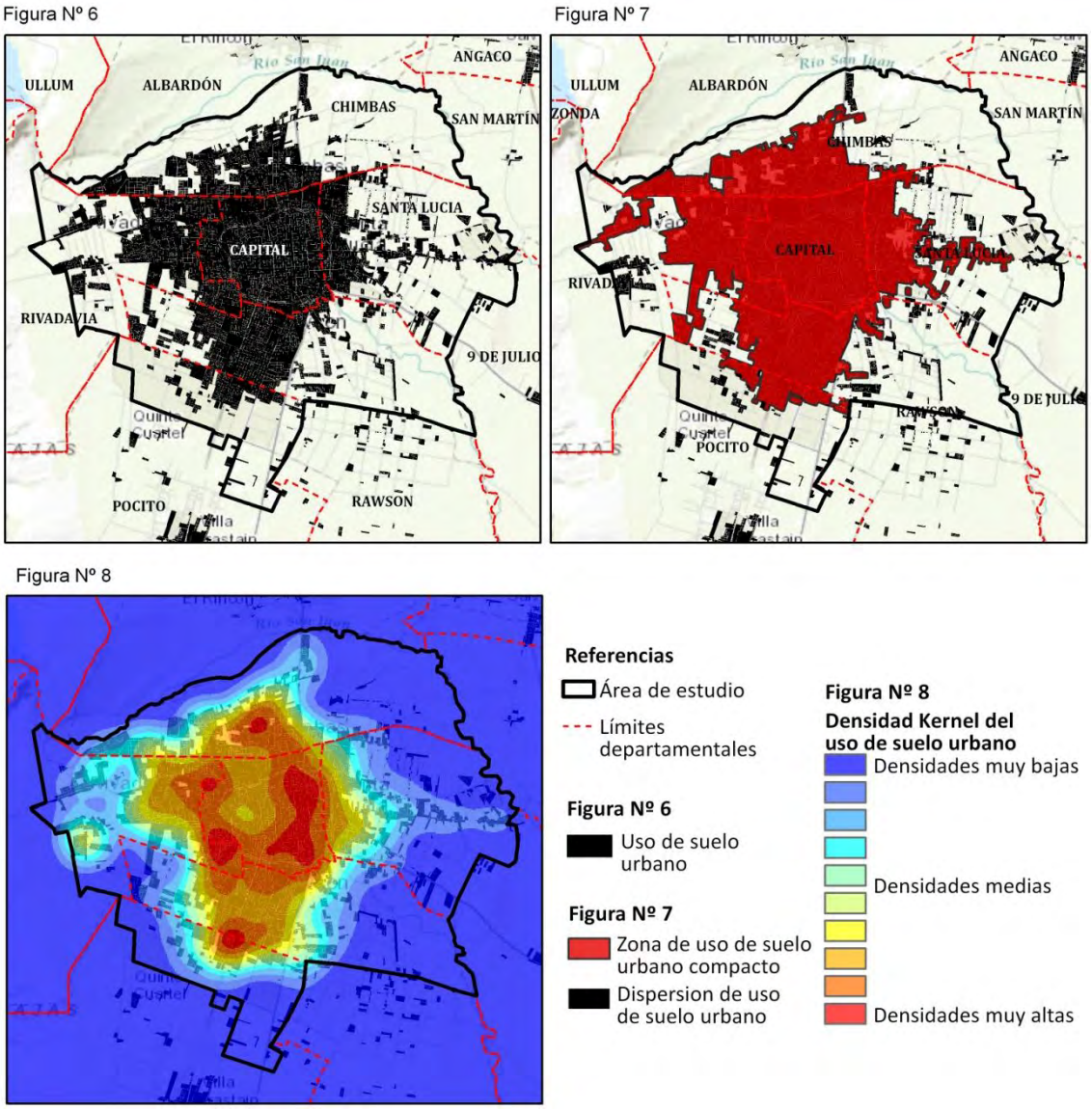
Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

Configuración espacial del uso del suelo urbano

La figura Nº6 muestra la utilización del suelo destinado a uso urbano. Las mayores superficies ocupadas con este uso de suelo se localizan hacia el oeste, en tanto el número baja hacia el este. Se observa también en el Departamento Santa Lucía la continuidad urbana principalmente sobre el eje de la Avda. Libertador Gral. San Martín. En la figura Nº7 se muestra el área compacta de uso de suelo urbano, calculada por anillos de distancia a 50 metros a partir del manzanero. Se visualiza también el fenómeno de dispersión urbana hacia los bordes de crecimiento del GSJ. En la figura Nº8 las mayores densidades del manzanero urbano se localizan hacia el centro siguiendo un patrón similar a la de una "U" a partir de la cual las densidades comienzan a decrecer a valores medios en la zona contigua para luego entrar en zonas de transición las densidades bajas y muy bajas. Es importante aclarar que en estas zonas de transición existen intersticios urbanos y aún se encuentran, sobre todo al este usos de suelos industriales y rurales. Es también en estas zonas de densidades medias donde existe un fuerte crecimiento de la ciudad, propiciado por la construcción de viviendas de interés social que emanan de políticas públicas y el fuerte dinamismo del mercado inmobiliario bajo las modalidades de barrios abiertos o cerrados. Estos últimos para el segmento de poder adquisitivo alto.

ISSN 2314-1093

Figura Nº6. Uso de suelo urbano. Figura Nº7: Usos de suelos urbanos compacto y disperso. Figura N8: Densidad Kernel del uso de suelo urbano.



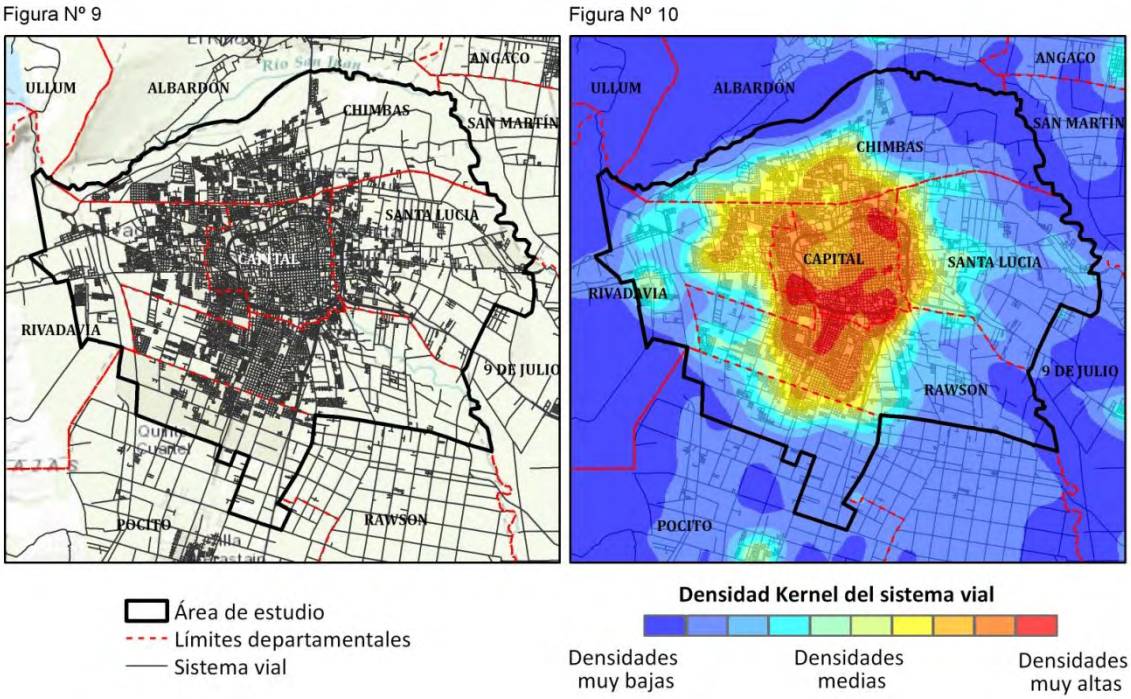
Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

Estructuración espacial del sistema vial

Como dijimos anteriormente la infraestructura vial puede ser considerada también como un servicio que facilita a menores costes la accesibilidad y determina la justicia espacial. A mayor conexión entre arcos de segmento mayor conectividad. Pero también se manifiesta claramente la accesibilidad cuando el manzanero urbano posee superficies menores por tanto la distancias de recorrido son menores y cuentan con más ejes. En contra posición a mayores superficies del manzanero los ejes se encuentran más distantes y las distancias a recorrer son mayores (Fig. Nº9). La visibilización de estas características se ve claramente en la figura N10 donde en líneas generales las mayores densidades siguen un patrón similar a las densidades del manzanero urbano.

ISSN 2314-1093

Figura Nº9. Sistema vial. **Figura Nº10:** Densidad Kernel sobre el sistema vial.



Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

La justicia espacial en el aprovisionamiento de servicios seleccionados

El servicio básico común de salud pública (SBCSaP)

La mayor cantidad de establecimientos con servicio de salud pública se localizan en el Área del Gran San Juan (AGSJ) que es el asiento de la mayor concentración de población y servicios en la provincia. Su distribución no es homogénea y se concentran principalmente en oeste de la ciudad.

En la figura Nº11 el procedimiento seguido para medir la accesibilidad geográfica fue la asignación de áreas de servicio temporales a la localización, donde se señalan intervalos de tiempos con cortes cada 5 minutos a partir de ellos y con una velocidad constante de 5 km/h (velocidad promedio de una persona caminando). En ellas se observa una segmentación temporal a 5 y 10 minutos caminando que se restringe a áreas muy pequeñas y separadas en la mayoría de los casos. A partir de ellas el tiempo de recorrido necesario para acceder comienza a extenderse, llegando a casos de hasta 30 minutos y más para aprovisionarse del servicio de salud pública.

En la figura Nº12 el procedimiento seguido para medir la accesibilidad geográfica fue la asignación de áreas de servicio a la localización de los establecimientos con servicio de salud, donde se señalan intervalos de distancia con cortes cada 500 metros a partir de ellos. En este caso la visualización de la accesibilidad peatonal vial por distancia nos permite observar, en primera instancia, que allí donde la red de caminos es menos densa, las áreas de cobertura son menores, llegando en casos a limitarse a algunas pocas calles. Hacia el centro la accesibilidad peatonal supone mejores condiciones, pero debido a la separación entre algunos establecimientos, se encuentran grandes áreas a distancias mayores a los 500 y 1000 metros en algunos casos. En otros la cercanía genera corredores entre las localizaciones. Se observa también que en la periferia de la ciudad compacta la falta en la prestación de este servicio genera amplias zonas con accesibilidad peatonal muy deficiente, necesitando algún medio de

locomoción mecanizado para acceder a él. La situación cambia si la accesibilidad se realiza a través del servicio de transporte público. En la figura Nº13 podemos apreciar como amplias zonas del GSJ se encuentran entre 5 y 10 minutos de los hospitales de mayor jerarquía por lo que la accesibilidad mejora sustancialmente.

Figura Nº11. Mapa de asignación de área de servicio por tiempo cada 5 minutos de recorridos por una persona caminando a una velocidad promedio de 5 km/h hacia el servicio de salud pública.

Figura Nº12: Mapa de asignación de área de servicio por distancia cada 500 metros de recorridos por una persona caminando hacia el servicio de salud pública.

Figura Nº13: Mapa de asignación de área de servicio por tiempo a 40 km/h de recorridos por una persona en transporte público o vehículo particular hacia los tres hospitales de mayor complejidad cercanos.

Figura Nº 11

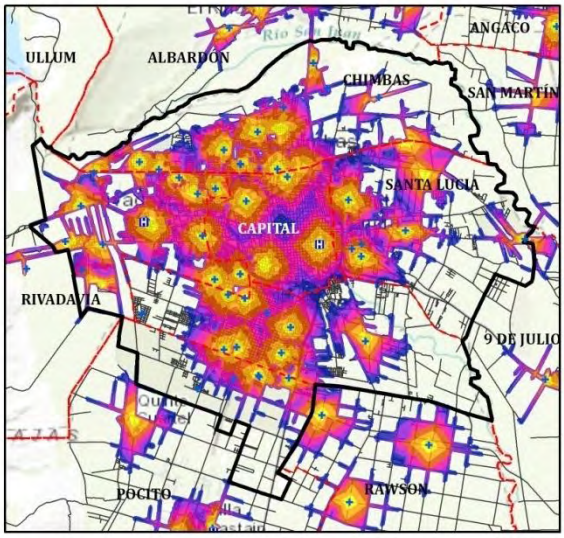


Figura Nº 12

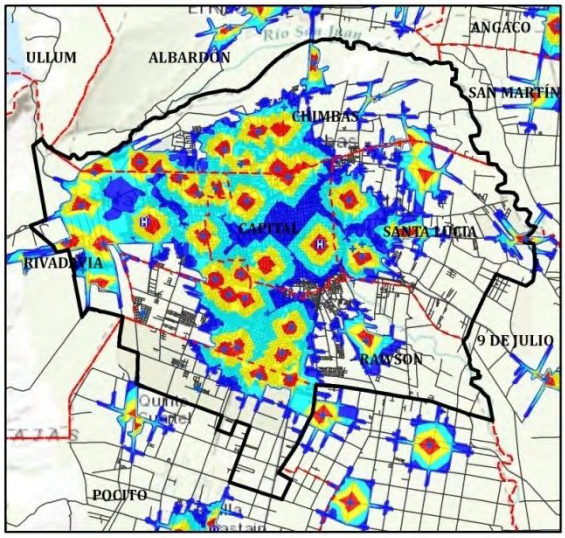
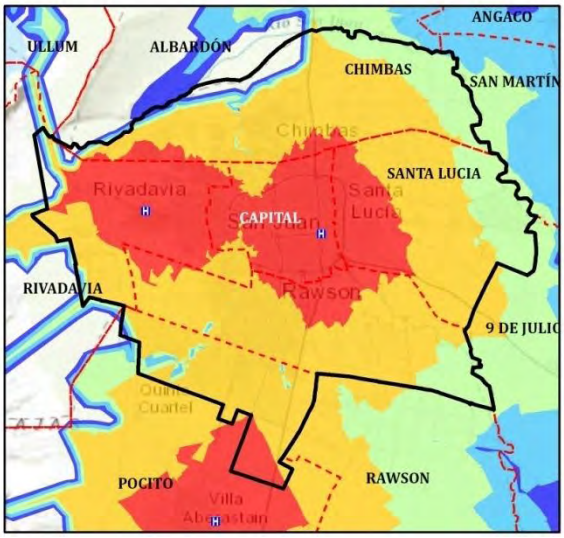


Figura Nº 13



Referencias

- Área de estudio
- Límites departamentales
- Sistema vial
- ESSP
- Hospitales de mayor jerarquía

Figura Nº 11
Asignación de área de servicio por tiempo en minutos
5
10
15
20
25
30

Figura Nº 12
Asignación de área de servicio por distancia en metros
500 mt
1000 mt
1500 mt
2000 mt

Figura Nº 13
Asignacion de ára de servicio por tiempo a 40km/h
5 min
10 min
15 min
20 min
25 min

Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

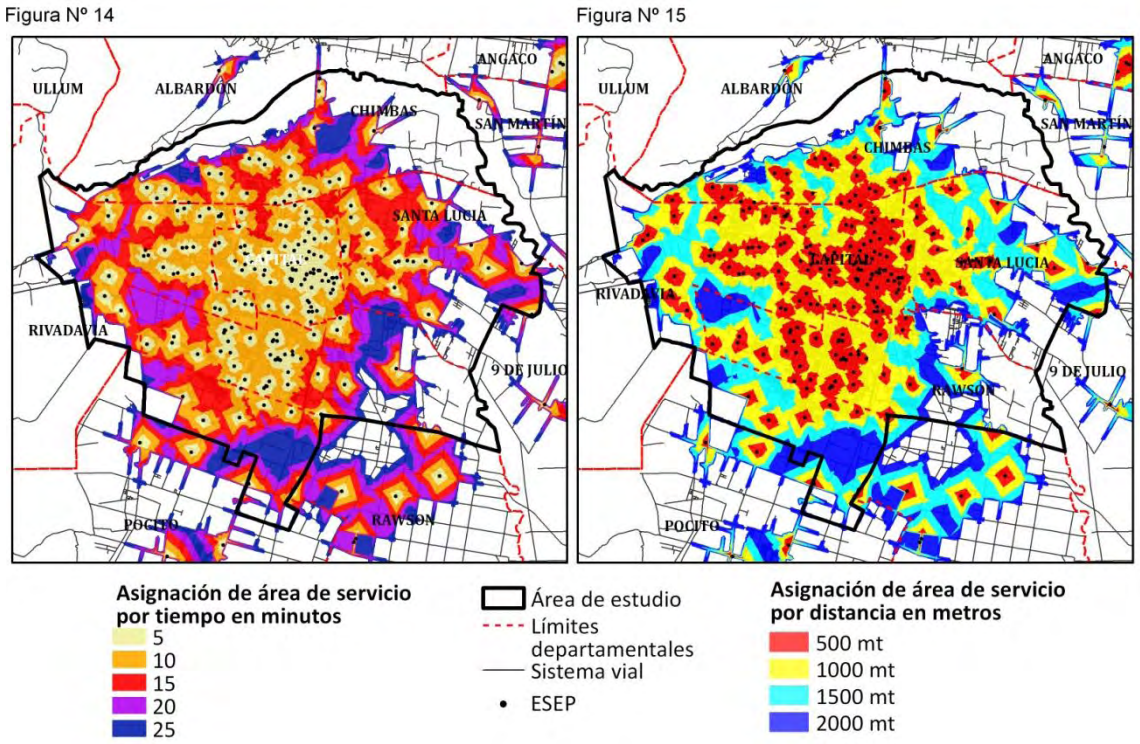
ISSN 2314-1093

El servicio básico común de educación pública (SBCEP)

El servicio básico de educación pública es el que posee mejor distribución en el área de estudio. Analizando detenidamente la figura Nº14, se puede observar como la segmentación cada 5 minutos hacia el SBCEP no cubre de forma eficiente el área, pero la visión cambia a 10 minutos de caminata cubriendo prácticamente todo el uso de suelo urbano. A partir de los 15 minutos se observan deficiencias de accesibilidad temporal en el área de densidades medias de suelo urbano, justamente donde el crecimiento urbano es más dinámico. La figura Nº15 por otra parte muestra la asignación de distancia euclidiana a través del sistema vial con una segmentación cada 500 metros. En ella se aprecia una situación similar a la accesibilidad temporal, con una cobertura bastante eficiente hacia el interior de la ciudad compacta pero que comienza a ser deficiente en el área de crecimiento, necesitando recorrer entre 15 y 20 cuadras para abastecerse con el servicio.

Figura Nº14. Mapa de asignación de área de servicio por tiempo cada 5 minutos de recorridos por una persona caminando a una velocidad promedio de 5 km/h hacia el servicio de educación pública.

Figura Nº15: Mapa de asignación de área de servicio por distancia cada 500 metros de recorridos por una persona caminando hacia el servicio de educación pública.



Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

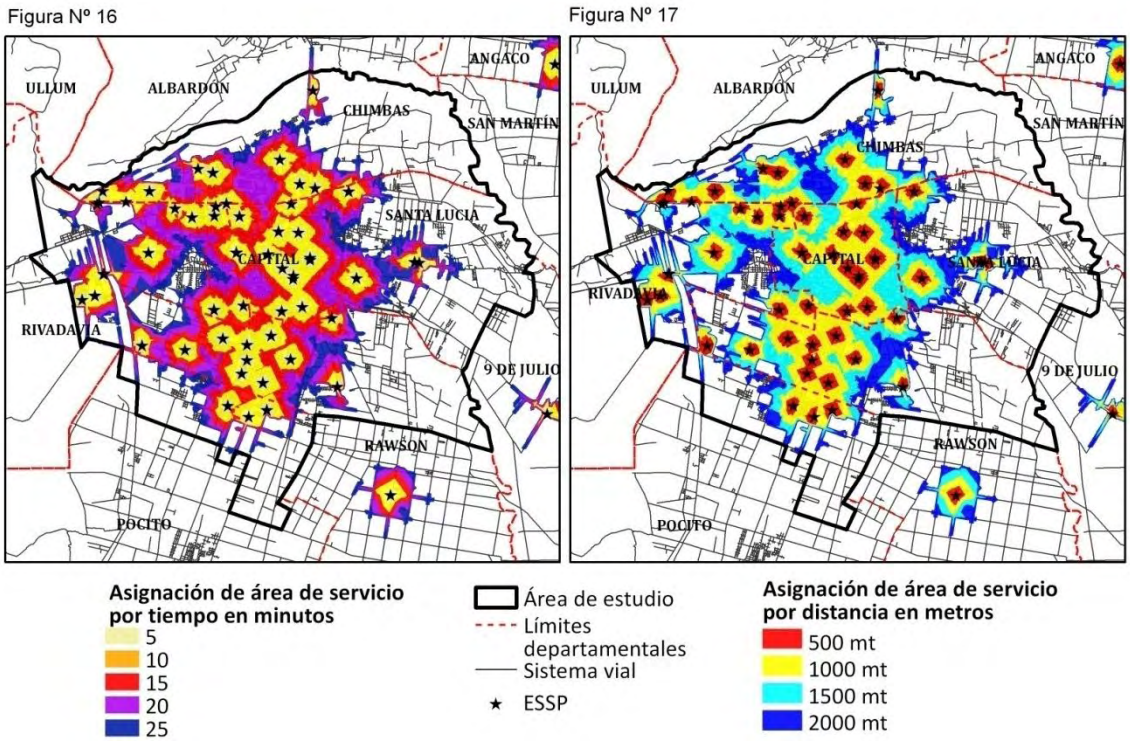
El servicio básico común de seguridad pública (SBCSeP)

A continuación la figura Nº16 muestra una cierta heterogeneidad en la distribución del SBCSeP respecto a la accesibilidad temporal. La asignación de áreas de servicio muestra como gran parte del GSJ se encuentra a más de 15 minutos de caminata de los establecimientos de seguridad. Se observa una gran concentración en el departamento Rawson lo cual repercute directamente en el acceso temporal y hacia el norte entre los limites departamentales con el Departamento Chimbas. En igual sentido en la figura Nº17 resultan menos beneficiadas amplias zonas, respecto a la distancia euclidiana a recorrer dejando a más de 1500 metros.

ISSN 2314-1093

Figura Nº16. Mapa de asignación de área de servicio por tiempo cada 5 minutos de recorridos por una persona caminando a una velocidad promedio de 5 km/h hacia el servicio de seguridad pública.

Figura Nº17: Mapa de asignación de área de servicio por distancia cada 500 metros de recorridos por una persona caminando hacia el servicio de seguridad pública.



Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

El servicio de administración pública central y municipal

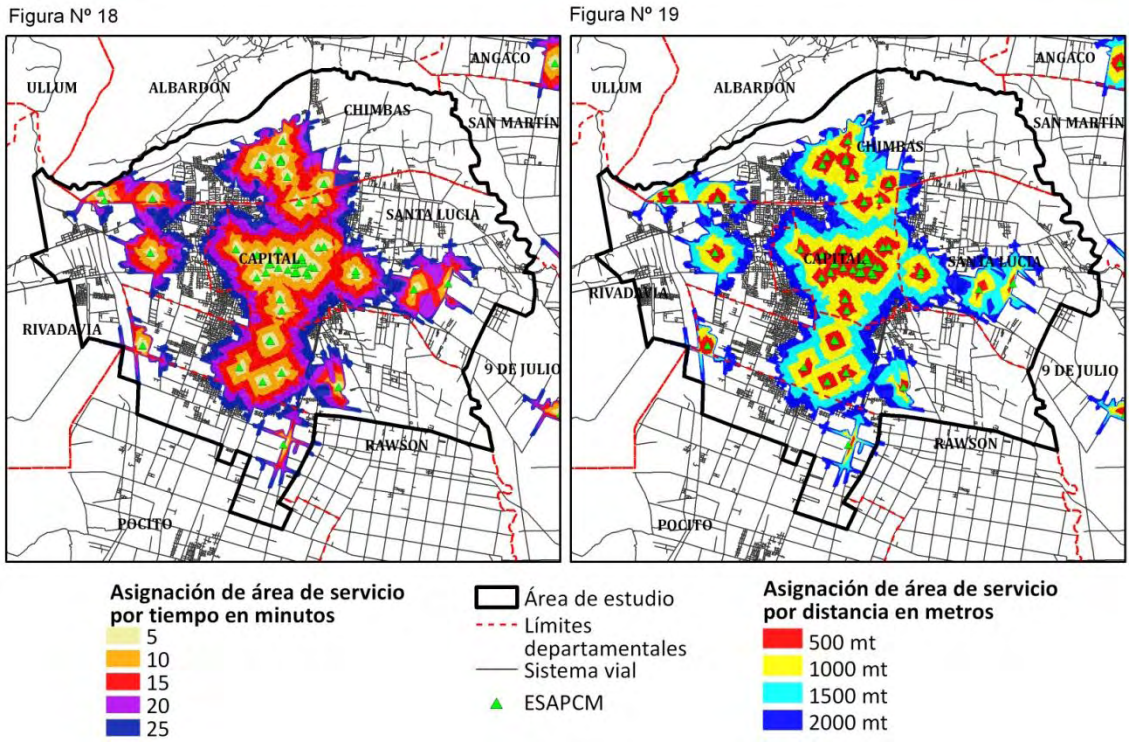
La gran concentración de servicios de la administración pública central y la deficiente descentralización espacial se hace evidente al observar la figura Nº18 donde la segmentación temporal del GSJ muestra como gran parte se encuentra a más de 15 minutos de caminata. Esta concentración solo es interrumpida por los establecimientos municipales y algunas dependencias descentralizadas. La figura Nº19 esta segmentación. La falta de continuidad tanto en tiempos y distancias lógicas evidencia también la gran necesidad de acceder a estos servicios a través de algún medio de locomoción mecánica. Así mismo ambas figuras muestran un marcado comportamiento en "islas" dentro de la continuidad espacial del uso de suelo urbano.

Tanto el sistema vial como el de transporte público resultan entonces fundamentales al momento de aprovisionarse de estos servicios, más imperioso resulta con la administración pública central que se, encuentra prácticamente en su totalidad, circunscripta hacia el centro espacial del Departamento Capital. Es oportuno aclarar que la estructuración de los recorridos del servicio de transporte público de pasajeros es centrípeto, teniendo dificultades para conectar en sentido norte-sur a los departamentos de Rivadavia y Santa Lucía y este-oeste a los departamentos Chimbas, Rawson y a la porción norte de Pocito

ISSN 2314-1093

Figura Nº18. Mapa de asignación de área de servicio por tiempo cada 5 minutos de recorridos por una persona caminando a una velocidad promedio de 5 km/h hacia el servicio de administración pública central y municipal.

Figura Nº19: Mapa de asignación de área de servicio por distancia cada 500 metros de recorridos por una persona caminando hacia el servicio de administración pública central y municipal.



Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

Los espacios verdes urbanos

Para la presente investigación se estableció como área verde urbana aquellos espacios destinados a tal fin, englobando plazas, jardines públicos y parques urbanos, dejando de lado el medio natural casi inexistente en los bordes del GSJ. Se seleccionaron los espacios verdes funcionales y se establecieron como tales a todos aquellos sectores en donde un habitante pueda desarrollar algún tipo de actividad recreativa, en contra partida se excluyó aquellos casos en los cuales el uso es circunstancial como bulevares o pequeñas rotondas. Es decir aquellos que poseen una superficie donde que puedan sustentar alguna actividad de recreación.

Los EVU de carácter público localizados en el área de estudio totalizan 1245. Esta cantidad se encuentra distribuida en forma desigual en el espacio, siendo los departamentos de Rivadavia, Capital y Rawson donde se encuentran las mayores cantidades. Entre los tres departamentos poseen poco mas del 66% de estos espacios, en tanto el resto se distribuyen en los otros departamentos, siendo la porcion de espacio de Pocito el que menos EVU posee. Se observan tambien dos grandes espacios destinados a tal fin, uno ahcia el centro en el Departamento Capital correspondiente al Parque 25 de Mayo y alrededores y el otro al osete en el Departamento Rivadavía correspondiente al Complejo El Pinar y Parque Faunistico Sarmiento.

El índice de espacios verdes por radios censales muestra la relación entre la superficie destinada a EVU y la población. Respecto a este índice se tomo como valores óptimos, el mínimo establecido por la OMS y como valor máximo el de la Comunidad Europea, es decir

ISSN 2314-1093

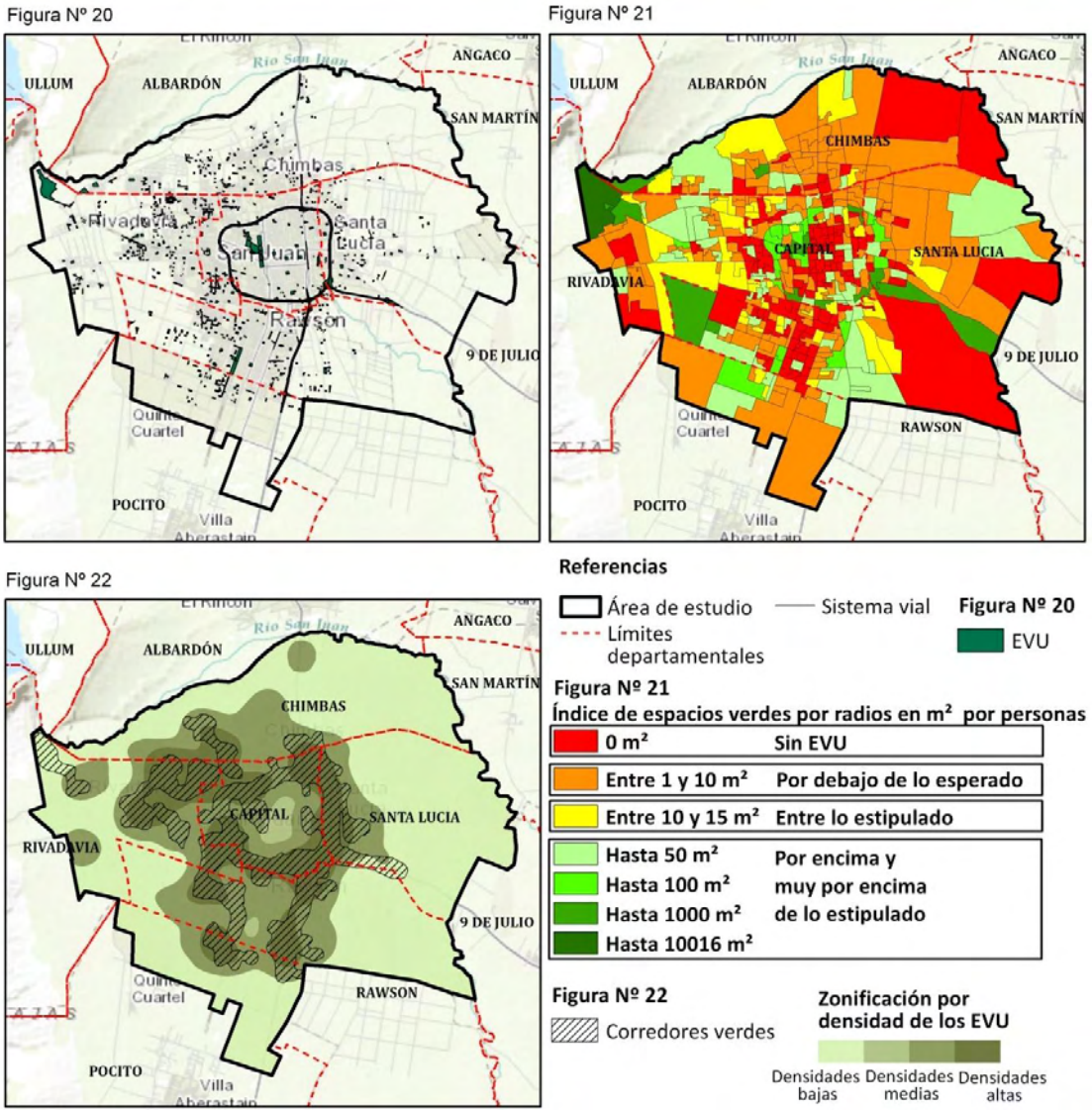
todos aquellos que se encuentran entre 10mt² y 15mt² serán entonces los estándares recomendados. Encontramos áreas sin espacios verdes dentro de la zona urbana más densa, coincidentemente con el área más antigua de la ciudad, extendiéndose al sur hacia Rawson. Existen también algunas áreas sin EVU hacia los bordes de nuestro espacio de estudio en los departamentos de Chimbas, Santa Lucía y Rawson, que concuerdan con las nuevas urbanizaciones. Por otra parte se evidencia amplias zonas con EVU por debajo de lo recomendado (Ver figura Nº21). Solo algunos pequeños sectores se encuentran entre lo estipulado o por encima de ello, distribuidos de forma heterogénea, en donde el anillo vial circunvalar (contenido casi en su totalidad en el Departamento Capital) y la Ruta Nacional Nº20 (al este entre el límite de Rawson y Santa Lucía) explican mucho de sus distribuciones.

EVU públicos poseen densidades muy altas al norte del departamento Rivadavia, en el límite con Chimbas. Observamos también como estas densidades están influenciadas por el sistema vial, sobre todo por el anillo de circunvalación y los accesos sur, norte y este generando corredores verdes (Ver figura Nº22)

Figura Nº20. Mapa de localización de los espacios verdes urbanos.

Figura Nº19: Mapa de índice de espacios verdes urbanos (EVU).

Figura Nº22: Mapa de corredores verdes urbanos y densidad Kernel.



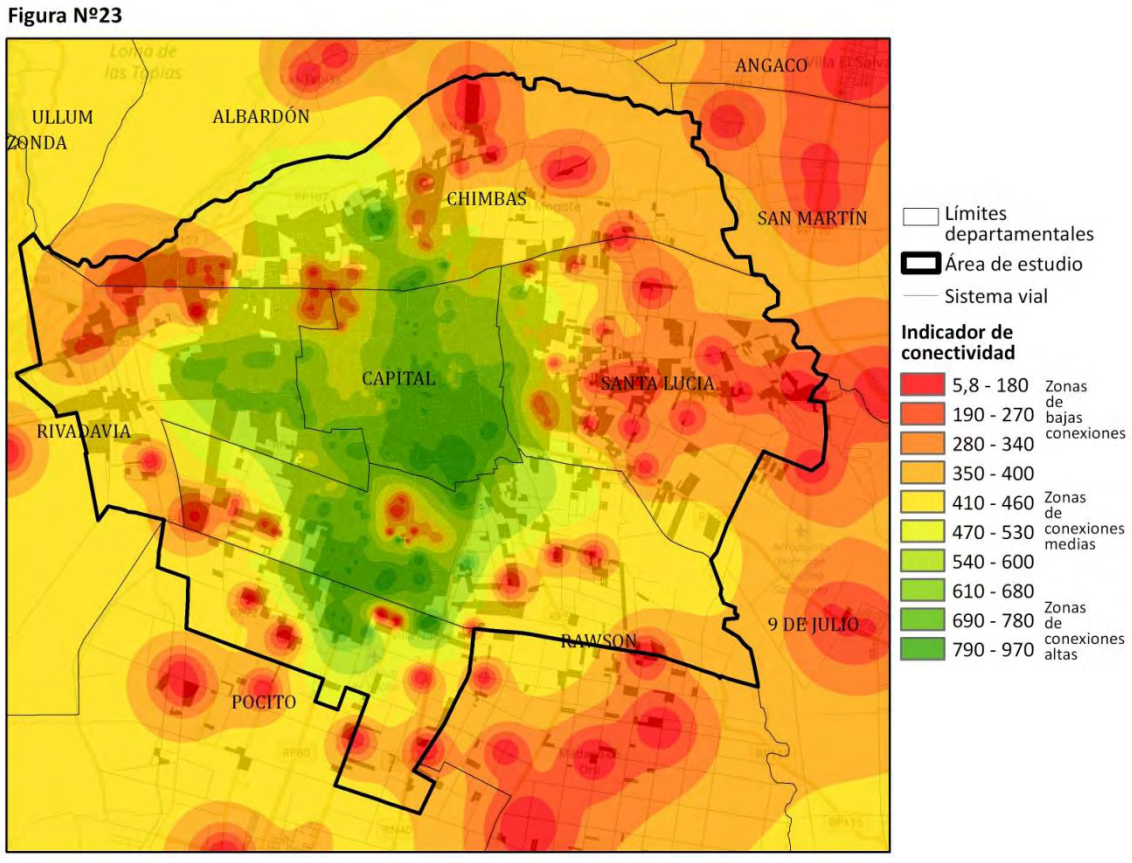
Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

ISSN 2314-1093

Indicador de conectividad

El indicador de conectividad resulta un buen método para determinar la accesibilidad entre nodos, en este caso los nodos de arco de la red vial y los nodos que representan los servicios y permite conocer el grado de relación que posee un territorio. En otras palabras tantos mas nodos de arcos posea una red (vial para este caso) mayor será su conectividad con el resto del área. La figura Nº23 refleja el grado de conectividad de nuestra área de estudio. Observamos como hacia el centro compacto de la ciudad se encuentran las mejores conectividades debido al agrupamiento de servicios y a la intersección con las mayores densidades del sistema vial. De esta manera el centro y centro sur de Capital y parte de los departamentos de Rawson y el norte de Pocito son los que mejores indicadores poseen. Se observan también dos zonas de bajas conexiones, una en el límite tripartito entre los departamentos Capital, Rivadavia y Chimbas y la otra al sur en el Departamento Rawson. A medida que nos alejamos del centro nos encontramos con zonas de conexiones medias. Nuevamente aquí se observa que en la zona de fuerte crecimiento urbano de la última década, la conectividad no es la óptima. La figura muestra también como el sector noreste y este del AGSJ posee bajas conexiones, en particular el Departamento Santa Lucía donde existe un fuerte dinamismo del mercado inmobiliario. Situación similar encontramos al oeste entre los departamentos de Rivadavia y Chimbas, área caracterizada por la construcción de vivienda de interés social. Al sur del AGSJ se observa una clara fragmentación del espacio respecto a la conectividad, representada por una franja que va desde el Departamento Rivadavia al oeste, continuando por Rawson, el norte de Pocito y volviendo a Rawson hacia el este.

Figura Nº23. Mapa de indicador de conectividad vial por nodos a los servicios públicos analizados mediante el método de interpolación IDW.



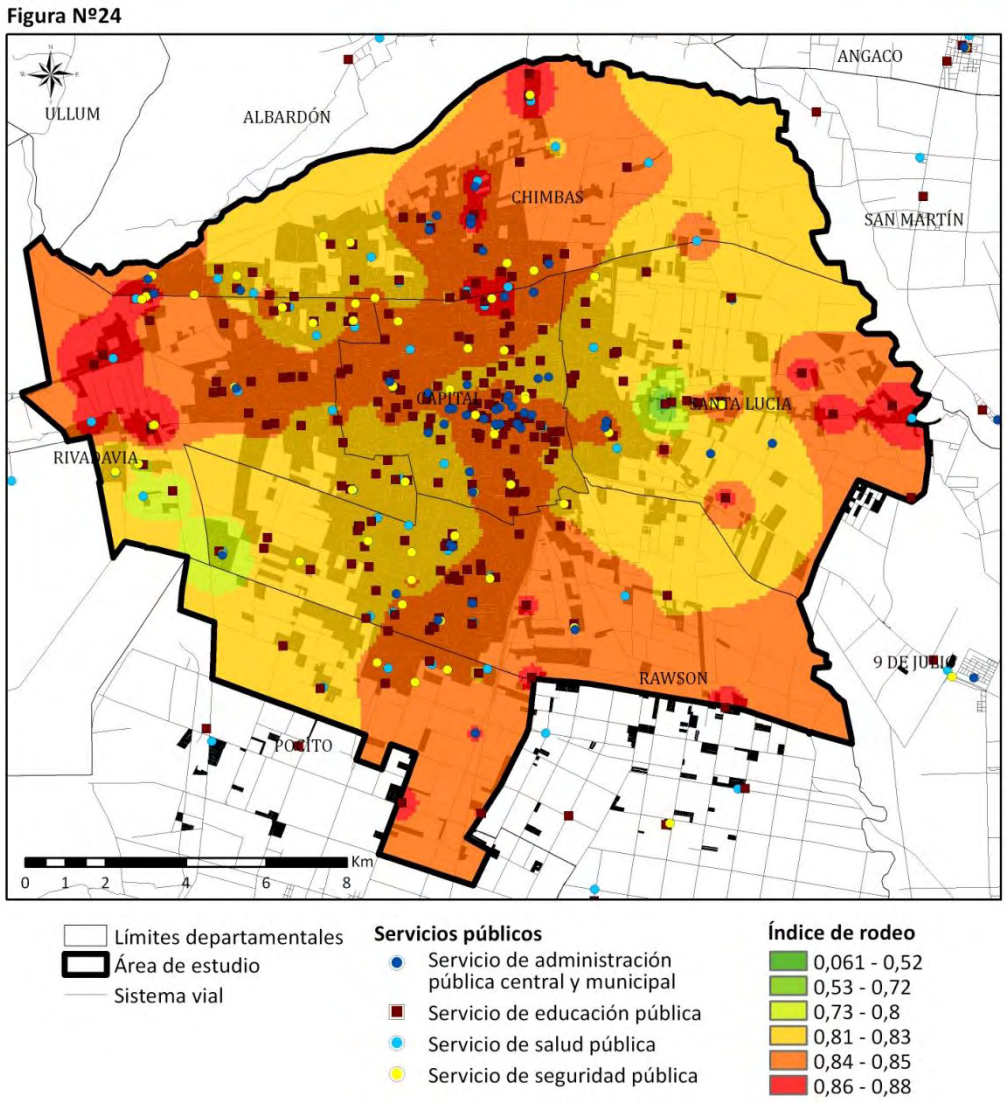
Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

ISSN 2314-1093

El índice de rodeo

La figura Nº24 muestra el resultado de los cálculos entre la localización de los 425 servicios analizados y los 499 centroides de los radios censales. Es decir señala la correspondencia en línea recta de cada uno de los servicios con todos los centroides censales y la relación vial óptima entre ellos, generando un modelo de relación global entre las distancias óptimas y las relativas.

Figura Nº24. Mapa de índice de rodeo (Distancias reales/Distancias ideales) mediante el método de interpolación IDW.



Fuente: Elaboración propia en base a cálculos e IIEE-INDEC 2010. Polígonos departamentales CEFOCA 2010.

Los resultados muestran dos zonas que poseen una buena potencialidad respecto a los rodeos globales dentro del área de estudio. Una en hacia el centro de Santa Lucía y otra hacia el sur oeste entre Rawson, norte de Pocito y Rivadavia. Estas zonas a pesar de poseer una conectividad deficiente (Ver figura Nº23) se encuentran ampliamente influidas por la red vial, principalmente por avenidas que las cruzan y que son a la vez conectoras departamentales, la más importante la Avda. de Circunvalación. A pesar de ello estas áreas se encuentran desfasadas hasta en un 50% de la situación ideal. Cabe recordar que a medida que nos alejamos del valor cero que supone la distancia ideal, el desfasaje es mayor. Como es de

ISSN 2314-1093

suponer los extremos tanto al norte y sur como al este y oeste poseen desfasajes cercanos al 90% debido a las bajas densidades viales y a la concentración de servicios hacia el centro. Se observa también como tres grandes zonas (amarillas) que coinciden con las áreas de crecimiento poseen un desfase de lo ideal superior al 80%. Por el contrario la centralidad, debido a los grandes rodeos (ampliamente influenciados por la dispersión de servicios y por el crecimiento urbano) se ven menos favorecidas al momento de conectarse con el resto de los servicios, verificando valores sobre el 80% de disconformidad con lo ideal. En líneas generales esta figura muestra cuanto mayor la dispersión mayor el desfasaje de la accesibilidad vial respecto a una situación ideal.

Discusión y conclusiones

La existencia de un sistema vial densamente concentrado hacia el área compacta de la ciudad y que comienza a decrecer hacia los bordes, es evidencia de una desarticulación de buena parte del AGSJ sobre todo de la zona próxima a lo compacto donde crece la ciudad debido a la implementación de políticas públicas y a la acción inmobiliaria. Es a partir de las densidades viales y de suelos urbanos que la dispersión comienza a demostrar las desarticulaciones respecto a la accesibilidad espacial y por tanto a repercutir en forma negativa sobre la justicia espacial.

La producción de usos de suelos urbanos dispersos, a los que se les debe dotar de infraestructura y servicios, produce también una fragmentación en el aprovisionamiento de ellos. Se observan tanto en la accesibilidad temporal como espacial, como sus distribuciones son deficientes, particularmente en los bordes de crecimiento. De esta manera tiempos prudenciales entre 5 y 10 minutos de caminata o bien distancias a recorrer entre 500 y 1000 metros, como lógicas, evidencian la segmentación existente en el AGSJ al momento de acceder a algunos de los servicios analizados. Tal vez la excepción es el servicio básico común de educación pública que es el que mejor distribución posee. En contra posición los servicios de la administración pública central y municipal son los que menos territorialización revisten a la vez que son los más concentrados hacia el interior de la ciudad compacta.

Por otro lado los EVU son los que mayor heterogeneidad poseen en su distribución, como lo evidencia el índice de espacios verdes. Encontramos que el déficit de ellos se localiza en los radios más poblados y en el área compacta de la ciudad. Mejorando la situación hacia la periferia, pero debido a la dispersión se encuentran poco conectados. Se identificaron corredores verdes a partir de los EVU a distancias de 500 metros entre ellos, en el interior de la ciudad, lo cual muestra situaciones contrapuestas hacia el interior como en la periferia de la zona compacta.

La poca conectividad genera en los bordes del AGSJ inequidades espaciales, de las cuales las más evidentes, se encuentran en el borde este, producto de las dispersión urbana y de servicios. Hecho que se comprueba con el rodeo global sobre los servicios y la población. Los altos índices de desfasaje en los extremos y en el centro son una clara evidencia de la fragmentación espacial.

En definitiva a la complejidad que supone la relación entre población, infraestructura, existencia de servicios y los costes de accesibilidad se le debe adicionar las desarticulaciones producidas por la fragmentación y la falta de un ordenamiento que tienda a volver más equitativa a la ciudad como ocurre en el caso del Área del Gran San Juan. La necesidad radica entonces en la planificación que tienda a reparar y minimizar los problemas existentes y a prever los posibles emergentes.

Bibliografía

LÓPEZ, Fernando Alonso y otros (2002). "Libro verde. La accesibilidad en España. Diagnostico y bases para un plan integral de supresión de barreras". 1.ª edición: 2002. © Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Edita: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). NIPO: 209-02-017-5. Depósito Legal: BI- 1497-02. ISBN: 84-8446-048-7. Imprime: GRAFO, S.A. Madrid. España.

MORENO JIMÉNEZ, Antonio y BUZAI, Gustavo D. (2008, Coords.): "Análisis y planificación de servicios colectivos con sistemas de información geográfica". Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad Nacional de Luján, 1ª edición, 158 p. ISBN: 978-84-691-7879-5.

MURILLO, Diego y otros (2012). "Comparación de métodos de interpolación para la generación de mapas de ruido en entornos urbanos". Ing. USBMed, Vol. 3, No. 1, pp. 62-68. ISSN: 2027-5846. Enero-Junio, 2012.

PARRAS, Miguel Alejandro. 2014. "Propuesta de indicadores para la planificación del transporte público en la Ciudad de Resistencia (Chaco, Argentina) basada en sistemas de información geográfica". Geografía y Sistemas de Información Geográfica (GEOSIG). Revista digital del Grupo de Estudios sobre Geografía y Análisis Espacial con Sistemas de Información Geográfica (GESIG). Programa de Docencia e Investigación en Sistemas de Información Geográfica (PRODISIG). Universidad Nacional de Luján, Argentina. http://www.gesig-proeg.com.ar (ISSN 1852-8031). Luján, Año 6, Número 6, 2014, Sección II: Metodología. pp. 29-46

SÁNCHEZ, Sandra Esther; TEJADA, Hugo A. (2016): "Accesibilidad espacial a los servicios básicos comunes en el gran San Juan". En Revista de Geografía. Instituto de Geografía Aplicada. Departamento de Geografía. Facultad de Filosofía Humanidades y Artes. Universidad Nacional de San Juan. San Juan. Argentina. 2016. ISSN: 1514-1942. Nº 20. En prensa.

SÁNCHEZ, Sandra Esther; TEJADA, Hugo A. (2016): "Vialidad y accesibilidad espacial en el gran san juan". Ponencia. Encuentro. XXIII Encuentro Nacional de Profesores de Geografía, XXIII Encuentro Nacional de Metodología en Enseñanza de la Geografía, VIII Jornadas Regionales de Turismo y Geografía. Instituto Superior Nuestra Señora del Carmen ISNSC. Villa Mercedes. San Luis. Argentina. 2016. EntreVistas revista de debates. Año 7, Nº8. Diciembre 2016. ISSN: 1853-6077. En: http://www.isnsc.com.ar/assets/sanchez---tejada---vialidad-y-accesibilidad-espacial-en-el-gran-san-juan.pdf

TEJADA, Hugo A; GALLEGO, Gustavo Javier (2016): "Estructuración, configuración y accesibilidades en el gran san juan y alrededores en función de la provisión del servicio de transporte público de pasajeros". Ponencia. Encuentro. XXIII Encuentro Nacional de Profesores de Geografía, XXIII Encuentro Nacional de Metodología en Enseñanza de la Geografía, VIII Jornadas Regionales de Turismo y Geografía. Instituto Superior Nuestra Señora del Carmen ISNSC. Villa Mercedes. San Luis. Argentina. 2016. EntreVistas revista de debates. Año 7, Nº8. Diciembre 2016. ISSN: 1853-6077. En: http://www.isnsc.com.ar/assets/estructuraci%C3%B3n-...-en-el-gsj--provisi%C3%B3n-del-servicio-de-transporte.pdf

ISSN 2314-1093

La Feria de Simoca: Potencialidades de desarrollo e Impacto Urbano

The fair from Simoca: Potentialities from development and impact urban

Mg. Agr. Cosme Orlando Cusumano, Arq. Julio Ricardo Cusumano

Jefe AER INTA Simoca

Docente Historia de la Arquitectura III – FAU – UNT

cusumano.cosme@inta.gob.ar , julio_ 0207 @hotmail.com

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: Desarrollo, productor, patrimonio, territorio

Key words: Development, farmer, heritage, territory



"La feria sabatina, el cigarrillo de chala y anís, la generosa empanadilla de batata, la miel de caña y el sulky que le dieron su pintoresquismo[1] único"

La ciudad de Simoca (tiene origen quechua "Shimukay", que significa lugar de gente tranquila y silenciosa o lugar de paz y silencio), situada en el departamento homónimo, a una distancia de 53 kilómetros al S.E. de la capital de San Miguel de Tucumán sobre la ruta nacional Nº 157, posee un ancestral mercado al aire libre que se remonta a la época de la colonia. Conocido popularmente como "**La Feria de Simoca**" que ha marcado una impronta patrimonial que trasciende los límites nacionales.

La superficie total del departamento es de 1261 kilómetros cuadrados, de los cuales se calcula que el 50 % es zona de monte, mientras que el 35 % del total está salinizado. Tiene una precipitación media anual de 771,1 milímetros. La población del Departamento de Simoca es de 31.223, compuesta por 16.341 varones (52.3%) y 14.882 mujeres (47.7%). El índice de masculinidad es de 109,8 y su densidad es de 24,8 habitantes por kilómetros cuadrados, con los siguientes límites geográficos:

[1] Expresa una propiedad de los objetos, paisajes, o cualquier otro elemento del mundo de los sentidos, que por sus características, cualidades, belleza o singularidad es digno de ser pintado, de ser representado en una obra de arte.

Norte – desde la intersección de la ruta nacional Nº 157 (ex 301) con el río Aranilla, siguiendo hasta la provincia de Santiago del Estero.-

Sur – arroyos Matazambi y Yanamayo.-

Este – antiguo límite con la provincia de Santiago del Estero (dentro del lago del Río Hondo), desde el río Salí hasta el arroyo Yanamayo.

Oeste – desde la unión de los ríos Aranilla y Balderrama, por el mismo hacia el oeste por el camino vecinal que corta el río Seco se baja al sur, hasta el río Medina.

La ciudad de Simoca tiene una Intendencia y un Consejo Deliberante. El Departamento cuenta con un total de 11 Comunas Rurales y 42 escuelas rurales.

El vocablo Simoca se define etimológicamente como proveniente de SHIM – MU – KAY que significa soledad, silencio.

La actividad económica de este departamento representa el 1.47% del PBI de la provincia (2001). La actividad económica más importante para el departamento es la agricultura (producción de caña de azúcar) en manos de casi 700 pequeños productores también se desarrolla la ganadería (vacuna, porcina y caprina), con producciones para el autoconsumo y el excedente es comercializado en la feria sabatina.

A nivel provincial la agricultura desarrollada en este departamento parte del 3.3% del total. Los servicios comunales, personales y sociales aportan el 28.33% del producto bruto del departamento.

Mapa Nº 1: Departamento de Simoca.



Fuente: AER INTA SIMOCA

Últimamente la vital participación del pequeño y mediano productor agrario y su familia, que comercializan sus productos agropecuarios, que ellos mismos producen hortalizas y animales menores como ser cerdos, aves, cabras y productos con valor agregado (miel de caña, dulces, licores) se ha visto matizada con ofertas que van desde artesanías en cuero y madera hasta baratijas orientales. Consideramos que esta mezcla de actividades comerciales, sumadas a los puestos de comidas típicas donde sigue vigente la modalidad de "trueque" de productos, con una débil sectorización y delimitación, genera un ámbito de descontrol que atenta con la idea

ISSN 2314-1093

primigenia de generación de esta actividad comercial. El valor patrimonial se encuentra en riesgo al ser invadido paulatinamente productos que no expresan el sentir íntimo de la población que alberga este mercado.

La Feria funciona tradicionalmente los días sábados, desde la mañana temprano hasta las últimas horas de la tarde, impactando contundentemente en la zona del predio ferial, en la estación del ex tren ferroviario y en la ciudad en general. Allí convergen centenares de vehículos, entre ellos un llamativo número de sulkys[2] que asisten como una costumbre de carácter cuasi ritual. La inactividad durante los días de semana del predio genera una zona muerta que contrasta ostensiblemente con los días sábados. Estas extremas condiciones en la vida urbana de Simoca deberían ser atendidas para lograr un equilibrio que minimice este fenómeno.

Resumen ejecutivo

La presente Idea Fuerza de un Polo de Desarrollo Territorial se implementará en la Feria sabatina de Simoca, en donde se caracteriza como un espacio de comercialización de los productos típicos de la región.

La idea principal se basara en fortalecer la inclusión social y el desarrollo rural de los pequeños productores de todo el departamento de Simoca, integrando las económicas regionales y locales apuntadas a la comercialización en la feria, generando ingresos adicionales a las familias.

El objetivo de este trabajo es analizar la Feria de Simoca como actividad productiva convocante y oportunidad de crear un Polo de Desarrollo Territorial con diversas implicancias y con la participación de todos los actores involucrados en forma directa e indirecta en la feria.

Autores como Sevilla Guzman y Alemany plantean respecto al desarrollo territorial sustentable, que puede entenderse al mismo como una construcción social, compleja, dinámica y multidimensional (ecológica, social, cultural, ética, política y económica), donde la extensión rural tiene especificidades importantes que contribuyen a esta construcción por su articulación entre los actores involucrados en la problemática del desarrollo local, la articulación entre la producción, la distribución y el consumo, en el fortalecimiento de los procesos locales, con su dotación de recursos naturales, su identidad, su conocimiento y su organización, en la vinculación con lo global, sus desarrollos teóricos y su praxis de diferentes disciplinas del conocimiento científico, la transdisciplinaridad y su acción de reflexión-acción de los seres humanos sobre su realidad para su transformación.

A nivel urbano determinar el impacto que produce en la ciudad detectando falencias posibles de mejorar.

La metodología consistió en revisión bibliográfica y documental, lectura, análisis y clasificación de toda la información recogida. Diseño del instrumento de acopio de la información y planificación de un cronograma de visitas a actores sociales, definidos como informantes calificados o claves por su condición de liderazgo en la zona. Se llevaron a cabo entrevistas y encuestas.

Como resultado alcanzado fue estudiar de esta manera el patrimonio inmaterial analizando el impacto cultural en el territorio, sus potencialidades de desarrollo socio productivo y el patrimonio material en su manifestación contundente en la ciudad.

1. Análisis de la feria como oportunidad para la implementación de un polo de desarrollo socio-territorial

[2] Es un pequeño carruaje, por lo general para uno o dos pasajeros, que se utiliza como medio de transporte rural especialmente en la zona de Simoca

Objetivo general

Contribuir al fortalecimiento de un Polo de Desarrollo de la feria de Simoca a través de los procesos de organización, generación de la información, capacitación, transferencia de tecnología para la producción de alimentos, asegurando la participación de todos los actores involucrados.

Objetivos específicos

2. Mejorar la eficiencia organizacional, de planificación, de ordenamiento y de gestión comercial de la feria de Simoca.
3. Promover y difundir el concepto de sustentabilidad de los recursos naturales y productivos desde un enfoque de sistema de las unidades familiares productivas de todo el Departamento de Simoca.-
4. Generar un sistema de información territorial y un plan de comunicación local y regional para el desarrollo de la feria con la idea de actualizar los perfiles tecnológicos, comerciales y otros.

Los criterios básicos de trabajo en el marco de la Idea Proyecto son los siguientes:

1. Planificación de la Feria en el marco del desarrollo territorial entendiendo a esta como una herramienta de construcción de acuerdos sobre los problemas relevantes y las soluciones esperadas a corto y mediano plazo con una planificación participativa.
2. La Feria como un elemento articulador de las potencialidades locales a partir de los consensos con todos los actores involucrados en forma directa e indirecta.
3. Las acciones Institucionales (investigación, extensión, transferencia de tecnología, experimentación adaptativa) se desarrollaran a través de proyectos de apoyo al desarrollo local, desde la Agencia de Extensión Rural Simoca del INTA, mediante la construcción de espacios de articulación, comunicación e información, formación de recursos humanos, gestión ambiental, diversidad productiva, de servicios y culturales, seguridad y soberanía alimentaria, enmarcadas dentro de un sistema de calidad institucional.
4. Promover la construcción social y colectiva a través de la cooperación con Instituciones Técnicas, (INTA, SENASA, SAF), Gobierno Local, Consejo Deliberante, Comunas Rurales, organizaciones intermedias y otras entidades de promoción del desarrollo.

En función de los criterios definidos y su relación con la situación inicial descripta, la Idea Proyecto en cuestión aborda su forma de trabajo a través de la definición de por lo menos 3 módulos con el diseño de las líneas de acción estratégicas:

1. Fortalecimiento de los procesos de gestión y organización local de los puestos de comercialización en la feria

En este ítem se contemplaran dos elementos: uno político y otro técnico. El elemento político tendrá como propósito lograr la aceptación y la concurrencia de los diferentes actores y grupos que participan de la feria, priorizando con ventajas comparativas a los productores locales, buscando hacer permeable la voluntad colectiva institucional con respecto a los fines propuestos, convencer de los beneficios a corto, mediano y largo plazo que pueden llevarse a cabo y lograr el consenso para la ejecución del plan propuesto.

Por otro lado el elemento técnico considera la cantidad y el tipo de insumos necesarios para poner en marcha las acciones programadas, la cantidad y tipo de personal necesario en cada

etapa del plan, el control y seguimiento de las actividades planificadas, con el fin de que se mantengan el rumbo hacia los objetivos y metas en los plazos estipulados.

2. Diversificación productiva y revalorización cultural

La idea proyecto propuesta, en un marco abarcativo para las diferentes producciones y orientado específicamente al sector de los pequeños productores en donde se enfocaran desde la integración de las cadenas productivas – consumidor, destacándose las cadenas de caña de azúcar con valor agregado, actividades de granja, porcina, producción de hortalizas, etc.

Desarrollar y promover las potencialidades que ofrecen la diversificación productiva y no productiva con énfasis en el turismo rural y la revalorización cultural de los saberes socialmente productivos.

3. Estrategia agroalimentaria

La oferta de productos alimenticios, producidos por los pequeños productores de Simoca, debe ir acompañada del servicio de la calidad y la inocuidad alimentaria como un plus agregado de alto valor estratégico en un marco de sistemas de calidad de (PPS) Producto, Proceso y Sistema, como herramienta de competitividad, permitiendo integrar bajo un solo concepto las exigencias agronómicas (fundamentalmente la dupla sanidad – calidad) las exigencias del mercado (feria) y la satisfacción del visitante a la misma, en un marco de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA): Producción, cosecha y acondicionamiento a campo. En el proceso primario, transporte y almacenamiento y las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM): Proceso secundario y terciario, valor agregado, transporte, cadena de frio y almacenamiento.

Finalidad

Aportar al Fortalecimiento de la Feria de Simoca, en un proceso de Modernización de la actividad productiva y comercial en mejora de la Calidad de Vida de los pequeños productores locales, utilizando los recursos del sistema productivo en forma Sustentable a través de la generación, adaptación y transferencia de la tecnológica para todas las cadenas productivas y no productivas priorizando la defensa y conservación del suelo y el medio ambiente.-

La visión

- Promover la vivencia rural y el contacto con la naturaleza a los visitantes de otras ciudades.-
- Lograr la revalorización de la cultura rural. Paseos en sulky.-
- Apreciar el mercantil bullicio de sus fogones, parrillas y platos típicos.-

La misión

- Direccionar las acciones, de la presente Idea Proyecto, para que cada uno de los visitantes a la feria vivencien las características de una nutrida concurrencia de productores, exponiendo sus frutos del campo, la tranquilidad y armonía, acompañado de degustar la gastronomía rural típica y el privilegio de la atención personalizada, tomando contacto con la historia, la forma de vida y trabajo del pequeño productor y su familia.

2. <u>Análisis de la feria en relación urbana</u>

Objetivo general

Estudiar el fenómeno de la Feria de Simoca y su impacto urbano con el propósito de identificar fortalezas y debilidades que contribuyan a desarrollar intervenciones de gestión con el objeto de consolidar su inserción en la ciudad y fortalecer la identidad cultural de la población.

Objetivos específicos

Estudiar el sitio de intervención en relación a la trama urbana y edificios inmediatos a fin de comprender la relación entre estos.

Identificar los diferentes tipos actores que comercializan y sus puestos físicos como elementos que caracterizan el espacio de uso y paisaje.

Introducción

Desde que era un lugar de postas de carretas, donde el trueque era la moneda corriente, La ciudad de Simoca contaba ya desde el S.XVII con un mercado a cielo abierto que el devenir de los tiempos ha transformado en una tradición de alcance nacional, la popular y renombrada Feria de Simoca. Es este sin dudas el sitio que representa la tradición más significativa de sus habitantes en cuanto a cultura y valores patrimoniales se refiere. Un espacio en el cual el ciudadano usa, compra y ejerce actividades de ocio, proclamándose en un esencial atractor social donde la actividad económica de la ciudad y regiones aledañas se desarrollan de una manera intensa en un corto período de tiempo.

El concepto primigenio de esta feria fue que el productor minifundista y los artesanos pudiesen comercializar directamente sus artículos en un acto de transacción directa con el consumidor eliminando los costos de intermediarios. Esta idea original se fue distorsionando en el tiempo encontrándonos hoy con vendedores marginales de diversos rubros como ropa y baratijas asiáticas que atentan con el comercio formal de la ciudad.

La economía de la zona está principalmente representada por la actividad de pequeños y medianos productores, no posee industrias ni otras actividades importantes de generación genuina de empleo, siendo el turismo una de sus mayores fuentes de ingreso. Es la Feria el evento que enlaza estos dos importantes generadores económicos para la ciudad al actuar como agente de intercambio entre los productores y artesanos y el turismo.

La feria y su impronta en el espacio urbano

Fundada el 24 de Setiembre de 1859, es una pequeña ciudad que hacia el censo de 2010 contaba con 8.351 habitantes. Organizada en dameros de aproximadamente 8 manzanas en el eje E-O y 11 manzanas en el eje N-S, con edificaciones bajas que generalmente no sobrepasan en la mayoría de los casos los 2 pisos de altura. La expansión natural de la ciudad se produce hacia el oeste y el sur con manzanas medianamente regulares ya que hacia el este la RN 157 marca un límite al igual que la RP 325 hacia el norte. A pesar de los límites mencionados se esbozaron rasgos de urbanización a través de ellos sobre todo con barrios de construcción y financiación estatal.

El centro urbano, conceptualmente dicho, es una plaza como corresponde a la mayoría de las ciudades coloniales iberoamericanas con algunos edificios institucionales a su alrededor, iglesia, policía y registro civil. Municipalidad y Concejo Deliberante están en puntos cercanos a la plaza pero no en su entorno inmediato. No obstante si entendemos el centro de una ciudad como el espacio público que le da identidad y carácter permitiendo reconocerla en sus aspectos culturales y patrimoniales, podemos decir sin lugar a equivocarnos que la ciudad de Simoca, traslada su centro los días sábados al predio ferial. Es allí donde se producen los

ISSN 2314-1093

encuentros sociales, el intercambio comercial más contundente y la casi exclusiva afluencia del turista en un entorno patrimonial tanto tangible como intangible.

Es tal la importancia que los simoqueños le otorgan a este evento que su inserción ha definido el diseño de la trama urbana en cuanto a vías de acceso se refiere. La entrada principal del municipio lleva directamente al predio ferial mientras que lo que ellos llaman "entrada secundaria" es la que desemboca en la plaza del centro urbano. Esto demuestra que el acervo cultural que representa tradicionalmente la Feria en la ciudad determina también el diseño urbano.

Mapa Nº 2: Ubicación del Predio Ferial en relación Urbana



Fuente: Elaboración propia

Análisis del sitio y el uso del espacio urbano

El predio presenta características únicas en el tejido urbano, por su ubicación, extensión, paisaje natural y riqueza patrimonial. Se encuentra en el área Sud-Este de la ciudad ocupando la zona aledaña a los predios del ferrocarril, extendiéndose a lo largo de cuatro manzanas flanqueadas en todo su perímetro por las únicas cuatro avenidas que posee la ciudad. Estas vías de doble mano destacan dos factores fundamentales, la jerarquía conferida por la trama al sitio en estudio ya que es la única zona dotada de calles con estas características y en segundo

lugar, el intento de mitigación de los problemas de tránsito vehicular que presenta el predio al desarrollarse por 4 manzanas continúas sin posibilidad de cruces transversales.

Esta idea de otorgar fluidez se debilita el día sábado ya que todo el sector de las avenidas colindante al predio ferial se usa para estacionamiento de diversos vehículos de productores, incluyendo el icónico sulky. Es este un vigente medio de transporte de tracción a sangre usado asiduamente por productores y visitantes de zonas cercanas que dotan al ritual sabatino de un espectáculo único en el país.

El incremento explosivo de tránsito y visitantes de los días sábado impacta contundentemente en la zona inmediata de desarrollo de actividades, no presenta mayor conflicto a la ciudad, ya que el predio ferial se encuentra en un sector alejado 4 cuadras de la plaza principal, ajeno a la vida urbana cotidiana, no obstante se transforma en un nuevo problema inexistente los demás días, el estacionamiento. Él intercambio comercial, entre el consumo y la producción, es justamente el que la ciudad con su mayor o menor grado de infraestructura, facilita o dificulta. En este caso el problema del estacionamiento encontró soluciones precarias, espontaneas e insuficientes en predios privados y casas de familia que usan pequeños espacios verdes devenidos en garajes temporarios a cambio de un canon económico por estadía. Evidentemente no es ésta una contingencia que haya sido contemplada por las autoridades, dejando el problema librado a la imaginación de vecinos y visitantes que no siempre encuentran las mejores soluciones.

Si entendemos que los días sábados el Predio de la Feria, como dijimos anteriormente, es el centro de la ciudad con una afluencia intensiva de visitantes, productores y vehículos, la realidad de los demás días de la semana nos presenta una zona despoblada y prácticamente carente de actividad alguna. Nos encontramos así un problema conocido y criticado a la moderna “Carta de Atenas” donde la tajante sectorización urbana dejaba zonas muertas en la ciudad según los horarios de uso. Simoca distando épicamente de ser una ciudad del Movimiento Moderno se enfrenta a esta carencia al no haber encontrado una actividad entre semana que equilibre al impacto de la feria en su histórico día sábado.

Caracterización de la feria

La cantidad de productos a los que se puede acceder en la Feria es de una variedad tal que sería imposible nombrar a todos. A modo de una clasificación orientativa hemos dividido en rubros a fin de tener una idea global de lo que se comercializa:

- Frutas y Verduras diversas de productores locales
- Comidas típicas en Ranchos dispuestos a tal fin, con mesas y sillas para permanencia.
- Comidas al paso: Sándwich varios, choripanes, etc.
- Ropas: nuevas y usadas de diversas calidades
- Artesanías: Cueros, telas, maderas, caña hueca, vidrios, cuchillos etc.
- Revendedores de bisuterías
- Carnes en general, vaca, cerdo, aves
- Pescados
- Chacinados
- Sub Productos de la Caña de Azúcar
- Plantas ornamentales

Los “puestos” dedicados a albergar a los vendedores dependen del rubro que se comercializa. Empezaremos analizando el de mayor infraestructura y equipamiento fijo y mobiliario que es

ISSN 2314-1093

el "Rancho" de comidas típicas. Son parcelas con techo de quincha y estructura de rollizos que cuentan con un asador, horno ecológico, instalación eléctrica, una pileta con agua corriente y desagües secundarios. Un pequeño espacio de aprox. 20m^2 destinado a sillas y mesas albergan a los comensales. Estos locales están numerados y dispuestos en organización lineal sin separación franca entre ellos. Es el equipamiento mejor logrado y de mayor pregnancia arquitectónica que caracteriza el lugar con su cubierta natural e ininterrumpida. A ambos lados de éstos, separados por una calle de circulación peatonal encontramos el mismo tipo arquitectónico de construcción pero en este caso sin equipamiento y es el lugar donde se alojan los productores y vendedores de frutas y verduras. En los espacios remanentes entre estos puestos, encontramos "manteros" que ofrecen sus productos. Los demás vendedores se apropian del espacio restante de calles, veredas y platabandas en una descontrolada ocupación del espacio de circulación.

Encontramos de esta manera tres aspectos del ejercicio comercial caracterizada por su lugar de ocupación y equipamiento:

- Formal legal: productores, artesanos y comerciantes
- Informal legal: vendedores varios
- Informal ilegal: vendedores marginales ubicados en espacios residuales perimétricos.

Estas figuras ilegales y su falta de control y reglamentación son las que desvirtúan el espíritu de la Feria otorgándole una impronta infeliz desenlace en cuanto a paisaje y calidad espacial se refiere.

La función social de intercambio comercial está manifiesta en este caótico mundo de ofertas gastronómica y de productos diversos, sin embargo esta función para que tenga una verdadera integración social debe estar acompañada de un espacio destinado al paseo, la contemplación los juegos, lugares de permanencia y encuentro sin que signifiquen consumir producto alguno. Paradójicamente la Feria se encuentra acompañada en toda su extensión por una plaza lineal hacia el Este sobre a la Avda. Leandro N. Alem. En este espacio verde podrían materializarse las actividades mencionadas de las que adolece pero una ancha franja de terreno perteneciente al Ferrocarril separa los puestos de ventas de este lugar, división enfatizada por una serie de álamos dispuestos en hilera.

Es así que encontramos tres espacios de 0este a Este físicamente muy definidos, los puestos estables de la Feria, el predio del Ferrocarril y un parque lineal sobre una avenida principal. Creemos que estos tres sectores mencionados no logran una integración eficiente para un funcionamiento conjunto lo que sería altamente recomendable para dotar a la actividad económica de los espacios y funciones que deben tener para complementarse. En la franja desocupada de terreno que divide la Feria de la plaza lineal encontramos el edificio de la vieja estación del tren. Esta construcción de ladrillos revocados y galería con columnas y festones de madera, de singular belleza patrimonial hoy se encuentra deteriorado y ocupado ilegalmente por familias que lo tomaron para uso de vivienda permanente. Sus valores se están perdiendo tanto el patrimonial como el potencialmente funcional con alguna actividad por ejemplo cultural que cohesione la comercial de la Feria, ofreciendo al visitante y al simoqueño un producto más completo de posibilidades.

Consideraciones finales:

Sin dudas la Feria de Simoca es una manifestación no sólo económica sino también social donde se revive y valora una tradición que dibuja sus trazos sobre la ciudad y la define.

En el análisis de la Feria y su impacto urbano encontramos diversos puntos de falencias que de mejorarse tenderían a una mayor eficiencia de funcionamiento y más atinada representatividad del bagaje histórico de sus protagonistas.

Las fortalezas y potencialidades que encontramos en este histórico mercado al aire libre prometen un futuro factible de perfeccionarse con una decisión contundente de regulaciones por parte de las autoridades y la participación necesaria de la comunidad que define los usos del sitio.

La gestión en común de los agentes intervinientes, vendedores, visitantes y organismos técnicos de control, deben avocarse en encontrar soluciones acordadas que es la única manera de que puedan ser sostenidas por los protagonistas y perdurables en el tiempo.

Bibliografía

Cusumano, C. "*Proyecto Desarrollo Local-INTA Simoca* ".Informe de Avance PROFEDER.2010

INTA. Agencia de Extensión Rural. Simoca .Documentación Institucional.2008

INTA. Enfoque de Desarrollo Territorial. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de Trabajo N°1. Ediciones INTA. 2007

INTA. Plan Estratégico Institucional. 2015 - 2030

Rovira Lara, A. *"Propuesta y modelos para la gestión estratégica de los centros urbanos desde la cooperación pública y privada"* en GAAP, nº 19, 19-34.2000.

*** Cusumano Cosme Orlando.** Magister en Educación y Desarrollo Rural. Jefe Agencia de Extensión Rural- INTA Simoca.

**** Julio Ricardo Cusumano.** Arquitecto. Docente JTP, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Tucumán. Maestría en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Latinoamericano (FAU/UNT). Miembro de ICOMOS Argentina.

ISSN 2314-1093

Las particularidades de las fronteras urbano-rural en el ordenamiento territorial

The particularities of the urban-rural borders in land use planning

Dalla Torre, Julieta [1]; Sales, Romina[2] ; Esteves, Matías[3] y Ghilardi, Matías[4]

[1]IMESC-IDEHESI, CONICET/FCPyS, UNCuyo; [2]IADIZA, CONICET, Mendoza; [3]INCIHUSA, CONICET, Universidad de Mendoza, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño; [4]IMESC-IDEHESI, CONICET/FFyL, UNCuyo

julietadallatorre@gmail.com, rsales@mendoza-conicet.gob.ar, mesteves@mendoza-conicet.gob.ar, mghilardi@ffyl.uncu.edu.ar

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: territorio – políticas públicas – urbano/rural - interfase
Key words: territory - public policies - urban / rural - interface

Introducción

En el contexto Latinoamericano y puntualmente en Argentina se han realizado numerosos aportes que avanzan sobre el conocimiento de territorios rurales y urbanos, aunque aún queda pendiente superar la tradicional dicotomía entre lo social y lo espacial y adoptar una mirada relacional, histórica y dialéctica entre ambos que nos permitan identificar las particularidades de cada territorio a la vez que comprender las diversas interacciones entre los mismos. Asimismo, es un desafío aún mayor que el conocimiento sobre estos territorios y sus particularidades sea visibilizado en las políticas públicas de carácter territorial.

En el presente trabajo proponemos interpretar y discutir las políticas públicas y las acciones en torno al ordenamiento territorial en diálogo con las particularidades de las fronteras urbano-rural. Para ello, en primer lugar, abordamos los conceptos teóricos claves para reflexionar sobre lo urbano, lo rural y sus fronteras. Lo rural y lo urbano ha sido históricamente conceptualizado bajo condiciones dicotómicas, viéndose fortalecida esta mirada hacia el siglo XIX cuando se entendía que la modernización era sinónimo de urbanización y que por lo tanto, lo rural iría desapareciendo en el marco del predominio de la ciudad industrial occidental. Pero lo rural continúa vigente y presenta características propias que lo identifican. Con lo cual quedan pendiente de respuesta los territorios suscitados en las fronteras entre lo urbano y lo rural. En segundo lugar, avanzamos sobre el análisis del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) (Ley n°8.999) haciendo foco en el tratamiento que este documento le confiere a las fronteras entre lo urbano-rural (áreas de interfaz). El PPOT engloba los procesos, lineamientos, medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial que las reparticiones y organismos provinciales y los municipios tendrán que cumplir e implementar en el corto, mediano y largo plazo, garantizando la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social.

Desde un enfoque metodológico cualitativo, tomaremos al rastreo bibliográfico como la principal herramienta para la recolección de datos. Desde una mirada interdisciplinar – arquitectura, sociología y geografía- buscamos avanzar en la definición de los territorios con características propias que presentan las fronteras urbano-rural. Para avanzar en esta dirección, nos preguntamos ¿de qué manera el Ordenamiento Territorial concibe a lo rural y a lo urbano? Y ¿qué respuestas se desprenden frente a las particularidades de las fronteras entre estos espacios? Los resultados apuntan a reflexionar sobre la importancia de los territorios de frontera urbano-rural, cuyas características deberían ser consideradas dentro de las categorías que aborda la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza, a la

ISSN 2314-1093

vez que brindar lineamientos claros para su reconocimiento e intervención por parte de los municipios e instituciones locales. Su consideración permitiría enriquecer el abordaje del territorio y las posibles estrategias de intervención.

Consideraciones sobre las fronteras entre lo urbano y lo rural

Lo rural y lo urbano ha sido históricamente conceptualizado bajo condiciones dicotómicas, viéndose fortalecida esta mirada hacia el siglo XIX cuando se entendía que la modernización era sinónimo de urbanización y que por lo tanto, lo rural iría desapareciendo en el marco del predominio de la ciudad industrial occidental. Sin embargo, lo rural continúa vigente y presenta características propias que lo identifican. De hecho, en las últimas décadas, se ha comenzado a re-pensar lo rural, ya que "hoy lo rural no equivale exclusivamente a lo agrario, que lo agrario no representa solo a las producciones agrícolas y ganaderas y que las vinculaciones entre la ciudad y el campo se intensifican paulatinamente" (Tadeo, 2010:1). Los cambios en el contexto socioeconómico nacional e internacional también han incidido en las actividades y procesos agrarios y en las transformaciones territoriales de los espacios rurales, no ya sólo en los urbanos. Por lo tanto, podemos afirmar que las aceleradas transformaciones que acusan los territorios no son exclusividad de los espacios urbanos.

De acuerdo a nuestra posición teórico-metodológica pretendemos superar la mirada dicotómica entre lo rural y urbano tomando como anclaje teórico la concepción de territorio (Haesbaert, 2004a; Haesbaert, 2004b, Mançano Fernandes, 2008a; Porto Goncalves, 2009; entre otros). Sin embargo, proponemos abordar los términos urbano y rural por una cuestión operativa que nos permita abordar el fenómeno analizado en su complejidad.

Asimismo, reconocemos que al hablar de territorios de frontera urbano-rural, sumamos al análisis territorios con características propias que se vinculan tanto con lo urbano como con lo rural. En esta línea, es que incorporamos el concepto de espacios de interfase para poder dar cuenta de las singularidades presentes en las transiciones o continuum entre ambos territorios (Sales, Ghilardi, Dalla Torre, 2016).

La tradición académica de los estudios sobre fronteras ha privilegiado al menos dos objetos: fronteras formadas entre países y las fronteras de expansión, generalmente ligadas a la producción agropecuaria. El primero se asienta básicamente en la tradición geopolítica mientras el segundo lo hace en la tradición de la sociología rural (Zusman, 1999), en el marco de la consolidación del sistema de estados decimonónicos.

A otra escala, las ciudades, lejos o cerca de aquellas otras fronteras, sean de dimensiones metropolitanas o intermedias, se fragmentan, creándose áreas socioculturalmente diferenciadas, entre las cuales se interponen muros, barreras, peajes, rejas y otros dispositivos de control de la accesibilidad, no tan diferentes a los que se suelen crear entre los territorios nacionales. Desde los estudios urbanos esto ha despertado interés desde hace algunos años, utilizándose diferentes denominaciones: territorios de borde (Bozzano, 1995), periurbano (Barsky, 2005), áreas periurbanas (Frediani, 2010) o periferia-periurbana (Le Gall, 2010). Otro tipo de frontera remite a los procesos de segregación generados por el cierre de ciertas áreas habitacionales (barrios privados, countries, ciudad privada, ciudad pueblo) (David Harvey, 1997; Prévôt Schapira, 2002; Janoschka, 2002; De Mattos, 2002; Vidal-Koppman, 2007).

En diferentes campos del saber se ha generalizado el uso de la categoría frontera para dar cuenta de una pluralidad de prácticas sociales y de formas distintas de constitución, diferenciación y relacionamiento de sujetos sociales. La discusión, en general, suele partir de la negación de la asociación de la *frontera* con la estatalidad y la conexión con el carácter territorial del estado, lo que muchas veces lleva a desterritorializar o a negar el carácter espacial de la frontera. Esto ocurre cuando se busca despegar al concepto de las posibles

referencias "geográficas" (cuando se asume que por tal cosa debe entenderse al medio natural), para usarlo como metáfora de cualquier tipo de "diferencia" o de "contacto" social.

En el pensamiento postmoderno es frecuente la recurrencia a metáforas geográficas para hacer referencia a las fronteras. Puede afirmarse que las metáforas llegan rápido a la conciencia y pueden resultar familiares (Areces, 1999) pero muchas veces acaban por simplificar el lenguaje, restar capacidad heurística a las categorías y desconocer la trayectoria que éstas han tenido a través de diferentes saberes.

Aquí se sostiene que frontera es una categoría espacial (que condensa prácticas, relaciones y sentidos que involucran al espacio), que articula dimensiones materiales y simbólicas. Asimismo, dada la conformación de un amplio campo de estudio que trabajan con esta categoría se puede adoptar una definición genérica, que dé cuenta de un conjunto de prácticas y relaciones espaciales. Por ello, se ha privilegiado el abordaje del problema desde la concepción de "frontera" por encima de otros conceptos como límite o periferia.

El Ordenamiento Territorial en Latinoamérica. Ecos en Argentina y Mendoza

Alrededor de 1950, en el contexto de posguerra, los países europeos instauraron el ordenamiento territorial (OT) como política de Estado e instrumento de planificación. Con este marco, se intensificó la preocupación por la organización del espacio, el desarrollo regional, la planificación de las ciudades y el territorio (Gudiño, 2009). En la planificación y la concepción de "ordenar el territorio", recién en 1960 el OT se difundió como disciplina científica y política de Estado de naturaleza técnica, económica, social, ambiental y administrativa (Sanabria Pérez, 2014).

Autores referentes en la temática como Gómez Orea, definen al OT como un enfoque integral y sistémico que integra aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físico-culturales (1994). En esta misma línea, la Organización de las Naciones Unidades para la Alimentación y la Agricultura, define al OT como una política pública, una disciplina científica y un proceso técnico-administrativo. El objetivo principal del OT es intervenir en el orden territorial creado de manera espontánea por las fuerzas económicas, para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial (Massiris, 1991). Esta renovada concepción de los territorios propone una dimensión que considera las particularidades culturales y naturales. Trasciende su consideración como complemento de las políticas de desarrollo económico para convertirse en un nuevo enfoque, una renovada concepción de la planificación "en la que la visión sectorial y economicista del desarrollo, cede su paso a una visión integral, humanista y prospectiva, en la cual las políticas económicas incorporan los valores de sostenibilidad ambiental, equilibrio regional y bienestar social" (Massiris, 1997, p. 1). Las herramientas operativas del OT están conformadas por planes que apuntan a expresar el modelo territorial deseable a largo plazo y las estrategias para lograrlo (Massiris et al., 2012).

En América Latina, el OT es una política reciente que cobra mayor protagonismo a partir de los años ´80, enfocada principalmente en corregir los desequilibrios territoriales vinculados al control y uso de los recursos naturales (Massiris, 1997). En Argentina, el auge del OT se asienta en respuesta al crecimiento desordenado de las ciudades y centros urbanos. Hasta entonces, las intenciones de planificar el territorio se encontraban exclusivamente orientadas a zonas urbanas, sin embargo con la reforma de la Constitución de 1994, en la cual se incorporó el derecho a un medio ambiente sano, los principios de uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, se amplía la mirada hacia una concepción de planeamiento que incorpora otros espacios (Pérez Hualde, Emili, & Martín, 2014).

A escala nacional existen algunos antecedentes en la línea que plantea el OT, pero hasta el momento no se cuenta con normativas nacionales que le den un marco legal. Sin embargo, algunas provincias han establecido en el tiempo sus propias normativas (Massiris et al., 2012). La provincia de Mendoza es protoreferente en el país en cuanto al proceso de construcción del marco legal para el OT[1]. Tras un largo proceso, a partir de una iniciativa conjunta entre el gobierno provincial, la Universidad Nacional de Cuyo y diversos organismos de ciencia y técnica, se sancionó en el año 2009 la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Nº 8.051) que tiene por objeto:

> "Establecer el Ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial" (Ley 8051 2004, art 1).

En el artículo 7, la ley define los instrumentos y procedimientos, dentro de los cuales se encuentra el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial y los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal. Respecto de los dos últimos instrumentos, la ley establece que deben contener estrategias que orienten su ejecución y objetivos para el correcto desarrollo del modelo territorial que se desea alcanzar.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza y las consideraciones sobre las fronteras entre lo urbano y lo rural

La provincia de Mendoza se ubica en el centro oeste de Argentina en la región de Cuyo. Cuenta con una superficie de 150.839 km^2 y una población de 1.784.215 habitantes (DEIE, 2013). Forma parte del ecosistema de tierras secas que representan el 69% del territorio nacional (Abraham 2002). Estos ecosistemas se caracterizan por presentar precipitaciones escasas, poco frecuentes e irregulares; una gran amplitud térmica diaria y anual y suelos con bajos contenidos de materia orgánica y agua (United Nations Convention to Combat Desertification UNCCD, 2012). El clima es de tipo árido a semiárido con un promedio de precipitaciones de 250mm. Por estas características naturales, la producción agrícola depende en la mayoría de los casos del riego sistematizado, el cual transforma a los ecosistemas naturales en áreas irrigadas cultivables, conocidas como tierras irrigadas u oasis, que actualmente en Mendoza constituyen el soporte del 98,5% de la población representando sólo el 4,5% de la superficie provincial (Abraham et al., 2014). Fuera del área irrigada se encuentran las denominadas tierras secas no irrigadas, que se caracterizan por presentar economía de subsistencia orientada a la cría de ganado menor sostenida casi exclusivamente por recursos hídricos subterráneos (Torres, Abraham, Torres, & Montaña, 2003). Considerando que el factor limitante en las tierras secas es el agua, el riego se constituye como uno de los principales ejes estructurales de la construcción del territorio, a través del cual se consolidan los oasis (Fig. 1) subordinando a las tierras no irrigadas (Torres, 2008; Montaña et al. 2005).

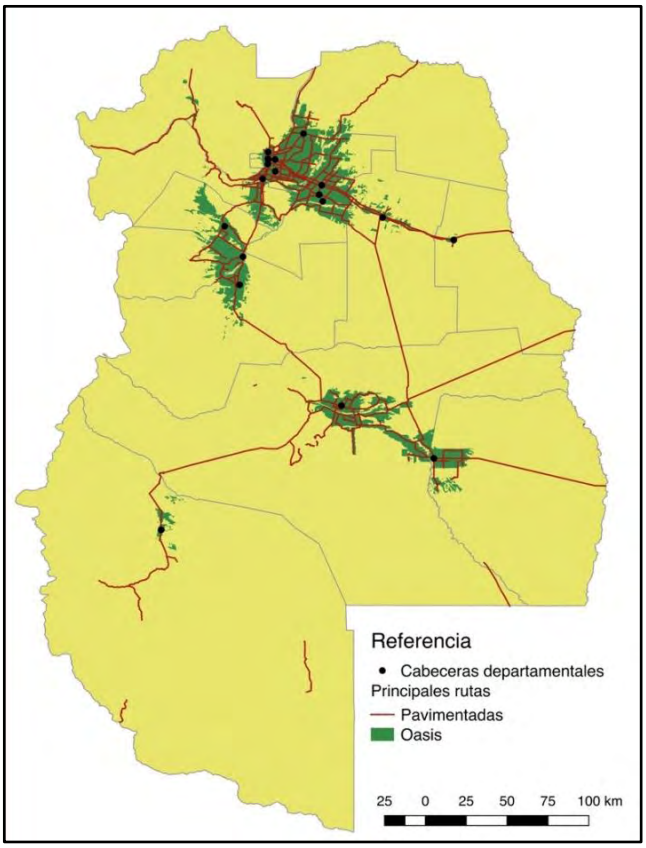
[1] La Provincia de Mendoza posee valiosos antecedentes en materia de planificación estratégica, entre ellos podemos destacar Plan Estratégico Mendoza 2010 (CEM), el Plan Estratégico de la Actividad Turística (TURPLAN), el Plan Estratégico Vitivinícola (PEVI), los distintos Planes Sectoriales (Programa Mendoza Productiva), el Plan Estratégico de la Cultura, el Marco Estratégico de la Provincia de Mendoza 2012 (UNCuyo), los Planes Directores de Cuencas y otros (DGI), el Acuerdo Social, el Plan de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente (PGA 2008/2012 SMA), entre otros (Mendoza, 2009).

ISSN 2314-1093

En este contexto, Mendoza es la provincia pionera a nivel nacional en concretar la primera herramienta operativa del ordenamiento territorial a través del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza (Ley N° 8.999). Este documento brinda lineamientos generales respecto al OT y engloba los proceso que tendrán que desarrollarse para la siguiente fase que incluye la elaboración de los planes municipales, planes de áreas municipales y planes sectoriales, entre otros (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017). Tras un intenso proceso que contó con la realización de estudios de base y realización de inventarios físico-biológicos y socio-económicos a través de Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), que involucraron tanto a equipos de la Universidad Nacional de Cuyo como del Instituto Argentino de Investigaciones de Zonas Áridas (IADIZA), a la vez que talleres de construcción colectiva, consulta pública vía web y finalmente una audiencia pública. En mayo de 2014 el poder ejecutivo presentó públicamente el anteproyecto PPOT y en agosto de 2017, la Legislatura le otorga carácter de Ley al PPOT. Cabe destacar que este proceso implicó y brindó el ámbito propicio para que, por primera vez en la provincia, herramientas construidas por ámbitos de Ciencia y Técnica fueran incorporadas en la política pública. El PPOT establece las medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial que las reparticiones y organismos provinciales, centralizados y descentralizados y los municipios deberán cumplir e implementar en el corto, mediano y largo plazo, garantizando la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social (Gudiño, 2008). Tiene como finalidad:

> "establecer objetivos para el desarrollo sustentable del territorio, buscando armonizar la realización de las diferentes actividades humanas con el cuidado del ambiente y establecer objetivos para el acceso a un hábitat adecuado por parte de toda la población" (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 11).

Fig. 1. Oasis de riego de la Provincia de Mendoza



Fuente: Elaboración propia en base a SIAT, Gobierno de Mendoza

ISSN 2314-1093

Al interior del documento, se realiza una clasificación del territorio que resulta interesante de resaltar ya que nos permite suponer e indagar sobre la consideración de las áreas de interfase, objeto de nuestro trabajo. El plan establece como anclaje teórico la definición de territorio, el cual es entendido como un "sistema en el que pueden identificarse subsistemas "complejos", que interactúan entre sí: el físico-natural, el socioeconómico y el político institucional de cuya interrelación surgen problemas asociados a la equidad, al equilibrio y la sustentabilidad, como también, limitaciones y potencialidades ligadas a la organización territorial" (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 14). Asimismo, parte de afirmar la posición respecto de la política del OT provincial bajo la apuesta por un modelo de ciudad compacta, que pretende limitar las expansiones urbanas indiscriminadas, la fragmentación del territorio y la segregación social.

La clasificación del territorio provincial parte de dos grandes áreas conformadas por 1) oasis y 2) tierras no irrigadas. Luego, los oasis se subclasifican en 1.1) áreas urbanas y 1.2) rurales. Las tierras no irrigadas se subclasifican en 2.1) áreas rurales, 2.2) áreas de aprovechamiento extractivo, energético y de uso estratégico de recursos y 2.3) áreas naturales (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 15). Según el Plan de Ordenamiento Territorial el trabajo de diagnóstico realizado permitió distinguir siete problemas denominados "estructurantes" que presenta la provincia de Mendoza (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 24). Entre ellos destaca uno de estos problemas que afectan de forma directa a los territorios de frontera urbano-rural: La inercia en la gestión del territorio. De acuerdo al plan, este problema se genera por una falta de aplicación de las normativas existentes, por su aplicación no coordinada, por un Estado que entonces no regula las actividades, los recursos, para aminorar los desequilibrios territoriales y sus efectos sobre las poblaciones. En esta situación decataca el avance no planificado de las urbanizaciones así como los desarrollos agrícolas, ganaderos, petroleros, etc., sin control, que provocan una complejización en los territorios urbanos, rurales y de interfase.

A su vez, a partir del diagnóstico territorial, el PPOT propone la elaboración de modelos territoriales: modelo territorial actual, modelo territorial tendencial y modelo territorial deseado. Los modelos son definidos como "la representación abstracta, conceptual y cartográfica de un sistema territorial con el fin de conocerlo, describirlo, analizarlo, explicarlo y predecirlo" (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 16). En la construcción del modelo territorial actual, se parte de un estudio previo dirigido a interpretar la estructura y la dinámica del sistema territorial a partir del análisis de los subsistemas físico-biológico, socioeconómico y político-institucional. En la segunda fase, se elaborará el modelo territorial tendencial construido a partir de la selección y análisis de tres variables: el estado actual de la población y sus dinámicas en los últimos 20 años, la dinámica de los sectores económicos y la demanda del suelo. Finalmente, el Plan expresa un modelo territorial deseado cuyos objetivos pretenden superar los problemas detectados en el diagnóstico y propone directrices, lineamientos, programas e instrumentos que viabilicen la implementación de acciones. Se define como la imagen provincial futura a 30 años que surge del consenso social (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017).

Como señalamos respecto del modelo territorial deseado, en respuesta al problema antes mencionado sobre la inercia en la gestión del territorio y en virtud de la viabilización de las acciones, el PPOT establece ejes de articulación entre la provincia y los municipios, para lo cual suma otra clasificación del territorio provincial.

La clasificación, a cargo del Gobierno Provincial, establece las siguientes áreas: áreas urbanas, áreas rurales (irrigadas y no irrigadas), áreas de interfaces urbano-rurales (denominadas en Ley 8.051 como áreas complementarias), áreas naturales y áreas bajo regímenes especiales. Las áreas urbanas se definen como las zonas de mayor densidad poblacional en la cual los usos del suelo característicos son residencial, esparcimiento, comercial y de servicios. Las áreas rurales

ISSN 2314-1093

irrigadas son zonas ocupadas por comunidades humanas de baja densidad poblacional con aptitud para la producción agraria y servicios especializados. Las áreas rurales no irrigadas, son las porciones territoriales escasamente modificadas por la acción de la sociedad, se considera que mantienen el nivel de conservación de sus valores naturales y son representativos de diferentes ecosistemas y paisajes. Las áreas de interfaces se definen como áreas de conexión y transición entre las áreas urbanas consolidadas y las áreas rurales (irrigadas o no irrigadas) en las cuales se desarrollan actividades complementarias y necesarias con características propias y de multifuncionalidad, por lo cual son áreas de organización compleja. La densidad fundiaria o parcelaria es intermedia y la densidad edilicia y poblacional es media y baja (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 70). Al respecto, sostenemos que si bien el Plan menciona la relevancia de las áreas de interfaz, en el documento quedan plasmadas de manera muy pobre las particularidades de estas áreas y por lo tanto, no se expresan lineamientos claros en relación a éstas y en la forma en que deberían intervenirse.

Cabe destacar que los criterios para la clasificación del territorio provincial se apoyan sobre datos exclusivamente cuantitativos, tales como tamaño de parcela, densidad edilicia, densidad de población. Al mismo tiempo, la definición de las áreas de interface se sostiene sobre la aplicación de principios de continuidad urbana a través del análisis espacial. Esto nos permite suponer que las áreas de interfaz se definen desde una mirada particularmente urbana que avanza sobre los territorios rurales considerados como espacios de baja densidad. Sin embargo, quedan pendientes de indagar las particularidades de estos territorios si nos posicionamos al interior de los mismos. Desde allí nos preguntamos ¿qué consecuencias puede implicar pensar el ordenamiento del territorio desde una mirada marcadamente urbana en la que pierden protagonismo las particularidades que sostenemos tienen los territorios rurales y puntualmente los de interfase?

Ciertamente, frente al avance de la urbanización el plan hace referencia, al interior de los programas que establece la ley en el artículo 29, a la necesidad de gestionar de manera integrada el área metropolitana de Mendoza vinculada al desafío de controlar la expansión urbana hacia zonas de fragilidad ambiental y áreas productivas. Al respecto el Plan sostiene que “para ello es necesario restringir las aprobaciones de cambio de usos del suelo rurales a usos urbanos y evitar el avance indiscriminado de los asentamientos a fin de optimizar la infraestructura existente, mejorar la conectividad, integrar servicios, refuncionalizar espacios y ocupar vacíos urbanos” (Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial, 2017, p. 51). Aquí radica la importancia de las áreas de interfase, entendiendo que son áreas que presentan la combinación de aspectos urbanos y aspectos rurales, con lo cual no se trata de frenar el avance de la urbanización sobre zonas rurales sino sobre territorios que ya presentan aspecto urbano pero que aún mantienen actividades propias de las zonas rurales.

Continuidades y rupturas en la consideración de un insumo clave para la elaboración del PPOT

El documento “Las directrices para el ordenamiento territorial rural de Mendoza” financiado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (mediante el Programa de Fortalecimiento Institucional) se elaboró para servir de insumo ante la construcción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Este documento resulta una herramienta clave para comprender la importancia que revisten las zonas rurales en la provincia de Mendoza, tanto aquellas vinculadas con el oasis como las particularidades que poseen los territorios no irrigados.

A su vez, en este documento se expone la importancia que poseen las áreas de interfase, sus características y los problemas y beneficios que generan tanto para la ciudad como hacia las zonas rurales. En este documento se las define como “Áreas circundantes o adyacentes a áreas

ISSN 2314-1093

urbanas o rurales que, por su característica o aptitudes, pueden ser destinadas a reserva para ampliación de dichas áreas o bien para otros destinos o fines específicos, que permitan complementar su funcionamiento, adoptando los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial para su organización y manejo" (2014, p.43). Se reconoce que en estas áreas se conjugan actividades de agricultura intensiva con la presencia cada vez mayor de actividad residencial. Justamente, una de las características principales radica en el avance de la urbanización –destacando el crecimiento no planificado- que provoca pérdida de productividad de los suelos, a lo que se suma la falta de infraestructura social y de servicios para responder a las necesidades de las nuevas zonas residenciales en el corto plazo.

En el documento se expresa de forma clara que el avance de la urbanización en las grandes ciudades provoca el desplazamiento de las actividades agrícolas o ganaderas que no pueden competir con el negocio inmobiliario, es decir que se reconocen las dinámicas de crecimiento de las ciudades aunque, deja en claro que en el caso de Mendoza, este proceso de crecimiento presenta características propias y diferentes a otras ciudades. Ciertamente en relación con las características físico-biológicas se encuentra la clave que permite comprender la importancia de las áreas de interface para las tierras secas, entendiendo que se trata de áreas que se encuentran fuertemente vinculadas con la ciudad pero también presentan actividades propias de las zonas rurales, con suelos altamente productivos. En Mendoza, la extensión de las zonas rurales sumado al posible traslado de las actividades agrícolas y ganaderas está limitado por la disponibilidad de agua y por ello "cualquier avance residencial o comercial sobre terrenos rurales incide en el potencial productivo" (p.266). Ciertamente, el avance de la urbanización se realiza sobre el 4,8% que representan las zonas irrigadas de la provincia.

En este documento se analiza también las formas en que la mancha urbana se ha expandido en los últimos años y cuáles han sido las zonas rurales más afectadas. En primera instancia queda claro que el avance de la urbanización se realiza sobre suelos productivos, suprimiendo actividades agrícolas históricas, como son los frutales, vitivinicultura y olivos. Luego se aborda en profundidad la situación en tres distritos paradigmáticos en zonas irrigadas: El Algarrobal, Los Corralitos, Russell y en un apartado se analiza el caso de Lagunas del Rosario como emblema de las tierras secas no irrigadas, dando cuenta de los fenómenos que han incidido en las transformaciones territoriales y las actuales problemáticas asociadas a cada caso. Finalmente el documento presenta una serie de directrices para su consideración en las políticas de ordenamiento territorial rural, que se vinculan con la identificación de potencialidades y limitantes de las zonas rurales y de interfase, destacando la importancia del rol del Estado como agente administrador encargado de la protección de estas áreas y la regularización de las diferentes actividades que se realizan.

La riqueza del análisis de las zonas de interfase que se efectúa en este documento no se contempla en el PPOT. Si bien tanto las zonas rurales como las urbanas presentan características propias y son objeto de estudio desde diversas disciplinas, el desafío pendiente estaría enmarcado por las zonas de interfase, que se comportan como bordes permeables entre las zonas rurales y las zonas netamente urbanas, que son la porción de territorio hacia donde se registra la mayor cantidad de cambios y que se encuentran amenazadas principalmente por la pérdida de capacidad productiva del suelo sumado al avance no planificado de la urbanización. Cabe resaltar que en el PPOT se consideran como dos zonas diferentes a las áreas de interface (o complementarias) y al área de "cinturón verde", cuando en realidad, ambas zonas se presentan como complementarias, ya que se afectan o benefician de forma integrada, donde usos rurales y urbanos se encuentran alternados.

Actualmente todos los municipios que integran el Área Metropolitana de Mendoza poseen áreas de interfase (se presenta un mapa de ello en el informe de OT rural) y por ello en el PPOT se debería contemplar y analizar con mayor énfasis estas zonas, con la finalidad de que el

documento sirva luego de referencia con lineamientos y directrices claras para el posterior análisis y trabajo por parte de los municipios e instituciones locales, reconociendo la importancia de estas áreas, sus potencialidades y amenazas; considerar a las zonas de interfase como territorios complementarios y con características propias que sirven tanto a zonas urbanas como rurales.

Consideraciones finales

A lo largo del trabajo abordamos los conceptos de territorio e interfase para dar cuenta de la complejidad que reviste la relación entre territorios rurales, urbanos y las fronteras urbano-rural. En la búsqueda por interpretar y discutir las políticas públicas y las acciones en torno al ordenamiento territorial en diálogo con las particularidades de las tierras secas donde se encuentra la provincia de Mendoza, consideramos que aún queda por avanzar en las particularidades plasmadas al interior de estos territorios de interfase.

Entendemos al ordenamiento territorial como el marco de gestión necesario que permite regular y orientar las prácticas y los diversos intereses vinculados al territorio. Consideramos también que este ordenamiento determina nuevos escenarios y situaciones territoriales dado que todo proceso de regulación busca determinados objetivos y por lo tanto favorece determinadas condiciones materiales y simbólicas en sus grupos poblacionales. En este sentido sostenemos que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial recientemente elaborado para la provincia de Mendoza es un paso adelante muy importante porque busca a través de la mayoría de sus acciones una apropiación y un uso más equilibrado de los territorios.

No obstante, consideramos que aún no se aborda en profundidad a los espacios de interfase, que son los territorios que presentan mayor dinamismo en cuanto a cambios en su matriz productiva y residencial. Creemos que en estos espacios radica el éxito del ordenamiento territorial en tierras secas como las mendocinas, debido a la dificultad -o imposibilidad- de trasladar las actividades agrícolas hacia zonas no irrigadas por la limitante hídrica y la escasez de suelos fértiles.

Ciertamente, la consideración y análisis de las zonas de interfase en territorios con alta fragilidad ecológica permitirían enriquecer el abordaje del territorio y su ordenación en pos del desarrollo sustentable, a la vez que aportar a la heterogeneidad de situaciones al interior de la provincia de Mendoza.

Bibliografía consultada

ARECES, Nidia (1999): Regiones y fronteras. Apuntes desde la historia, Andes. Antropología e historia N.° 10. Salta: CEPIHA, Universidad Nacional de Salta.

ABRAHAM, Elena (2002): Lucha contra la desertificación en las tierras secas de Argentina. El caso de Mendoza. CYTED. El agua en Iberoamérica. De la escasez a la desertificación. Buenos Aires: CYTED, 27-44.

ABRAHAM, Elena , RUBIO, Cecilia, Salomón, Mario y Soria, Dario (2014): Desertificación: problema ambiental complejo de las tierras secas. En *Una ventana sobre el territorio. Herramientas teóricas para comprender las tierras secas. Mendoza.* Mendoza: EDIUNC.

BARSKY, Andrés (2005): El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Scripta Nova, Vol. 9, N°194.

BOZZANO, Horacio (1995): Territorio y estructura urbana. Aporte metodológico para el análisis de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Primeras Jornadas Platenses de Geografía, Vol. 2, p. 99.

DE MATTOS, Carlos (2002): Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?. Eure (Santiago), 28, 5-10.

FREDIANI, Julieta (2010): Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

GHILARDI, Matías (2017): Cercanía espacial y desigualdad social: las fronteras urbanas en el Área Metropolitana de Mendoza. En BRATICEVIC, Sergio y otros. "Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras". Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA. ISBN en trámite.

GRAS, Carla y HERNÁNDEZ, Valeria (2009): El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agrorrural en la Argentina. En Gras, C. y Hernández, V. (coord.) La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios. Buenos Aires: Biblos.

GUDIÑO, María Elina (2009). Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de ordenamiento territorial y sistemas de información geográfica. En Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial (pp. 22–47). Santa Cruz.

GUTIÉRREZ, Andrea (2009): Movilidad o inmovilidad: ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos. En XV CLATPU, Buenos Aires.

HAESBAERT, Rogerio (2004): O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HARVEY, David (1997): Las ciudades fragmentadas. Reportaje. Diario Página 12. 23-3-97, Buenos Aires.

JANOSCHKA, Michael (2002): El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. EURE (Santiago). Vol. 28, Nº 85.

LE GALL, Julie y GARCÍA, Matías (2010): Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde?. EchoGéo, N°11.

MANÇANO FERNANDES, Bernardo (2008): Entrando nos territórios do territorio. En: Eliane Tomiasi Paulino y João Edmilson Fabrini. Campesinato e territórios em disputa. São Paulo: Expressão Popular.

MÁRQUEZ, Francisca (2003): Identidad y fronteras urbanas en Santiago de Chile. Psicología em revista, Vol. 10, N° 14, 35-51.

MASSIRIS, Ángel (1991). Reflexión sobre una política de ordenación territorial en los países latinoamericanos: el caso de Colombia. *Asociación Colombiana de Geógrafos*, (15), 3–23.

MASSIRIS, Ángel (1997). Ordenamiento Territorial, región y procesos de construcción regional. *Perspectiva Geográfica, revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG)*, *1*.

MASSIRIS, Ángel, ESPINOZA, Miguel, RAMIREZ, Teresa, RINCÓN, Patricia y SANABRIA, Tadeo (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

MONTAÑA, Elma, TORRES, Laura, ABRAHAM, Elena, TORRES, Eduardo y PASTOR, Gabriela (2005). Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina. *Región y Sociedad*, *XVII*(32), 3–32.

PÉREZ HUALDE, Alejandro; EMILI, Eduardo y MARTÍN, Liber (2014): Dimensiones jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la Ley de Mendoza, Mendoza: EDIUNC, UNCuyo.

TORRES, Laura, PESSOLANO, Daniela y SALES, Romina (2014): Procesos de avance territorial del capitalismo en Mendoza (Argentina): Transformaciones en la ganadería al quiebre del siglo XXI. Territorios. Bogotá: Universidad del Rosario. 2014 vol. 30 nº, pp. 39 - 67.

PORTO GONÇALVES, Carlos W. (2009): Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Geografía de los movimientos sociales en América Latina, Venezuela, Editorial IVIC.

PRÉVÔT-SCHAPIRA, Marie France (2002): Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. EURE (Santiago), Vol. 28, N°85.

SALES, Romina (2015): Diversidad de actores sociales en territorios ganaderos del este de Mendoza: contribuciones al ordenamiento territorial. Multequina. Mendoza: INCA. vol.24 n°. pp. 83 – 93.

SALES, Romina; GHILARDI, Matías; DALLA TORRE, Julieta (2016): (Re) pensando la relación dialéctica estructura social/estructura espacial, Primeras Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, FCPyS/FONCyT/UNCuyo, Mendoza.

SANABRIA PÉREZ, Soledad (2014): La ordenación del territorio: origen y significado. Terra Nueva Etapa, vol. XXX, núm. 47, enero-junio, 2014, pp. 13-32, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

TADEO, Nidia (2010): Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural. Mundo Agrario2, 10.

TEUBAL, Miguel (2001): Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina. En Giarracca, N. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Buenos Aires: CLACSO.

TORRES, Laura (2008): Las Racionalidades de Unos y Otros en el proceso de lucha contra la desertificación: el caso de los productores caprinos del noreste de Mendoza, Universidad Nacional de Córdoba.

TORRES, Laura, ABRAHAM, Elena, TORRES, Eduardo y MONTAÑA, Elma (2003). Acceso a los recursos y distribución de la población en tierras secas de Argentina: el caso de Mendoza. Aportes hacia la equidad territorial. *Revista electrónica de geografia y ciencias sociales Scripta Nova*, *VII*.

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION UNCCD (2012). Desertification: a visual synthesis. UNCCD

VIDAL-KOPPMAN, Sonia (2007): La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. "Villas miseria" y "countries": de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. Scripta Nova, XI (245).

ZUSMAN, Perla (1999): Representaciones, imaginarios y conceptos en torno a la producción material de las fronteras. Reflexiones a partir del debate Hevilla-Escamilla. Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, núm. 149, Universidad de Barcelona, Facultad de Geografía e Historia.

Otras fuentes consultadas

DEIE (2013): Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Gobierno de la Provincia de Mendoza.

PPOT: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Ley N° 8.999. Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (2017).

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y USOS DEL SUELO DE MENDOZA. Ley N° 8.051. Gobierno de Mendoza (2009).

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte.

Urbanization and its impact on viticultural activity: The North Oasis vine growers´s perception.

Lucía del Barrio1 y 5; Martín Perez1 y 4; Caterina Dalmasso2; Jorge Silva Colomer1 y 5; Emilce Bres1; María Eugenia Van den Bosch1; Dolores Lettelier3.

1 Estación Experimental Mendoza –INTA; 2 Centro Regional Mendoza – San Juan –INTA; 3 Facultad de Ciencias Agrarias, UNCUYO; 4 Facultad de Filosofía y Letras, UNCUYO; 5 Facultad de Veterinarias y Ciencias Ambientales, UMAZA.

delbarrio.lucia@inta.gob.ar; perez.amartin@inta.gob.ar; dalmasso.caterina@inta.gob.ar; silvacolomer.jorge@inta.gob.ar; bres.emilce@inta.gob.ar; vandenbosch.maria@inta.gob.ar; doloreslettelier@gmail.com

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: productores vitícolas - transformaciones territoriales – ordenamiento territorial- urbanización- Mendoza.
Key words: vine growers - territorial transformations- spatial planning- urbanization- Mendoza.

Introducción

La provincia de Mendoza, se encuentra localizada al Centro-Oeste de la República Argentina (Mapa1).

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC 2010) la provincia tiene una población de 1.885.551 habitantes, lo cual la convierte en la quinta jurisdicción más poblada del país.

El desarrollo de Mendoza se ha fundado en la gestión antrópica del recurso hídrico proveniente casi en su totalidad de la fusión de las nieves y glaciares, ubicados en la Cordillera de los Andes. Por medio de la conducción del agua se han generado Oasis de riego que corresponden al 3% de la superficie provincial (alrededor de 3.600 km^2).

Los Oasis alojan casi el 98,5% de la población y en ellos se desarrollan las principales cadenas productivas, de las que depende en gran medida la economía de la Provincia. El otro 97% del territorio mendocino está ocupado por áreas no irrigadas, lo que comúnmente se identifica como desierto mendocino y aloja el 1,5% de la población con una densidad media de 0,16 habitantes/km^2 (Torres, 2003: p.3). Las principales actividades de las áreas no irrigadas son la ganadería bovina y caprina; la explotación hidrocarburífera (que según la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo representa el 14,6% de la producción de petróleo Nacional) y en tiempos pasados la extracción de leña para los habitantes de los oasis en crecimiento y de postes para los viñedos en expansión.

ISSN 2314-1093

Mapa 1: Localización del Oasis Norte



Fuente: Elaboración propia, 2017.

El Oasis Norte, pertenece a la Cuenca del Río Mendoza y está formado por los departamentos de Ciudad, Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Lavalle, Las Heras, Guaymallén y Maipú. Según el Departamento General de Irrigación (Aquabook, 2016), en este Oasis se riegan 1.500 km^2 con agua superficial sumado a un porcentaje oscilante del territorio que se riega con agua subterránea.

En el Oasis Norte está establecida el Área Metropolitana de Mendoza (AMM). Aquí, se concentra la mayor parte de la población y de las actividades productivas, administrativas y de servicios de la Provincia. Según los datos del último Censo Nacional (2010), el AMM cuenta con una población aproximada de 937.154 habitantes que representa el 54% del total de población provincial. Este dato expone la desigual distribución de los habitantes en la provincia.

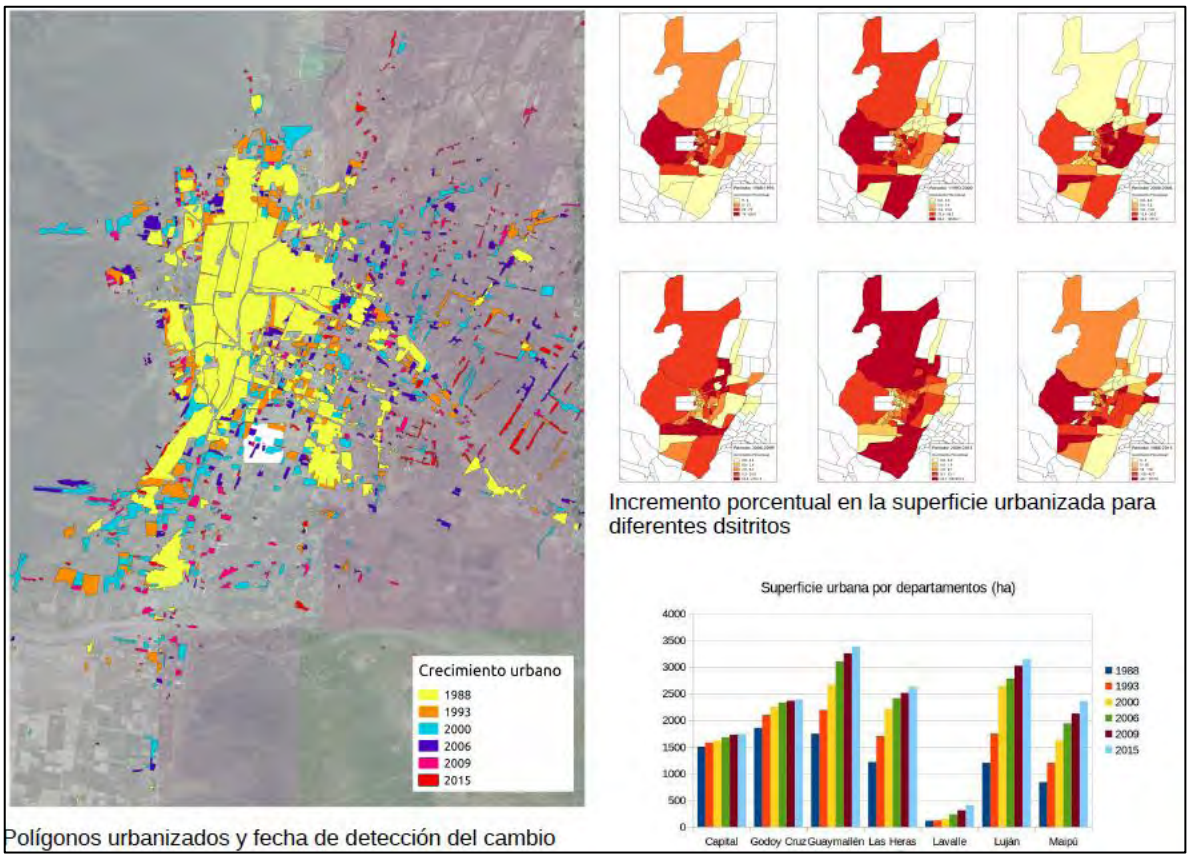
En relación a la actividad productiva que aborda este trabajo, es de relevancia mencionar que el 70% de la superficie argentina implantada con vid se encuentra en Mendoza[1] siendo éste el principal cultivo. De esta forma las transformaciones territoriales que impactan en zonas vitícolas acarrean consecuencias a la agricultura provincial y nacional.

[1] Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas – Presidencia de la Nación, Informes de cadenas de valor, setiembre 2016.

Las trasformaciones de los territorios rurales del Oasis Norte en los últimos años, han estado asociadas principalmente al cambio de uso del suelo.

Según un trabajo realizado por Olmedo et al. (2016) la superficie urbana dentro del oasis aumentó casi un 90% -desde 1988 a 2015-. Este aumento de superficie ocupada para uso urbano fue en su mayoría sobre áreas cultivadas.

Imagen 1: Estimación del avance urbano sobre la interfaz urbano-rural del Oasis Norte de la Provincia de Mendoza



Fuente: INTA Estación Experimental Mendoza: Olmedo et al. (2016).

Dada la importante participación de la viticultura como actividad económica productiva, sumado a los nuevos escenarios de escasez hídrica y variabilidad climática y a la difundida concepción de la viticultura como caso exitoso de inserción en el mercado internacional se pone de manifiesto la necesidad de estimular y reforzar procesos participativos que pongan en valor las visiones de los productores sobre las transformaciones y el impacto de las mismas sobre su economía y modos de vida que permitan establecer políticas públicas orientadas a la gestión sustentable de los espacios rurales.

En este contexto, en el año 2009 se aprobó la “Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo” (Nº 8051). Desde el momento de su aprobación, se han creado dos órganos clave para su regulación: la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y el Consejo Provincial de Ordenamiento. En líneas generales están integrados por representantes del Poder Ejecutivo, de los municipios, entidades científicas y académicas y organizaciones de la sociedad civil.

ISSN 2314-1093

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) debe ser –por Ley- enunciado en base a lo resuelto en instancias participativas con la ciudadanía en las que se construya una visión colectiva sobre el ordenamiento territorial de la provincia.

Para la formulación del PPOT se realizaron diversos talleres en los que participaron distintos actores de la sociedad en general e instituciones de ciencia y técnica como Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Centro Científico Tecnológico (CCT), Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Departamento General de Irrigación (DGI) y la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO), entre otras. El resultado de dichos talleres contribuyó a la identificación y el diseño del modelo de organización territorial de Mendoza. Cabe destacar que la presencia de los productores vitícolas del Oasis Norte en las reuniones y talleres del PPOT mencionados ha sido escasa, si se considera la importancia de la actividad.

A partir de la identificación de esta problemática, desde el Laboratorio de Socio-Economía de la EEA Mendoza e investigadores de la Cátedra de Extensión Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo, se formuló el proyecto INTA-COVIAR *Análisis del capital social de los productores vitícolas del Oasis Norte de Mendoza: impacto sobre el territorio y el ordenamiento territorial* -en el que se enmarca el presente trabajo-.

Los objetivos del mismo son: i) Conocer las principales transformaciones territoriales percibidas por los productores, su influencia en el sector y en su actividad económica; ii) Conocer el capital social de los productores en torno a las vinculaciones con las instituciones de gestión territorial y iii) Conocer, según los tipos de productores, los escenarios deseados.

Metodología

Para alcanzar los objetivos propuestos se diseñó una investigación de tipo exploratoria con una metodología cualitativa.

El proyecto marco plantea las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuál es el conocimiento de los productores vitícolas del Oasis Norte sobre las transformaciones de su territorio y la influencia de estas en su actividad económica y condiciones de vida? Y en dicho sentido, ¿cuáles son los problemas sentidos y los escenarios deseados?
- ¿Cómo son los vínculos que tienen dichos productores con las instituciones vinculadas al desarrollo territorial rural?

Diseño de la investigación

Estas preguntas permiten desglosar el problema de investigación en dos grandes dimensiones. Por un lado las transformaciones territoriales percibidas por los productores. Entendiendo que "las transformaciones generan movimientos significativos en el uso del suelo y con ello, la entrada y salida de actores en los territorios rurales" (Preda, 2013: p.5) también interesa explorar acerca del impacto de las transformaciones sobre la actividad vitícola de los productores y su visión a futuro.

La otra dimensión indagada involucra al Capital Social de los productores. En esta, se busca acceder al conocimiento sobre las vinculaciones existentes entre éstos y las instituciones que trabajan en temáticas rurales y conocer cómo se constituyeron y qué intercambios implican.

Hasta el momento, se ha profundizado en el análisis de la primera dimensión descripta y se ha avanzado en aspectos propositivos que surgen de la vinculación entre las percepciones de los productores y el ordenamiento territorial.

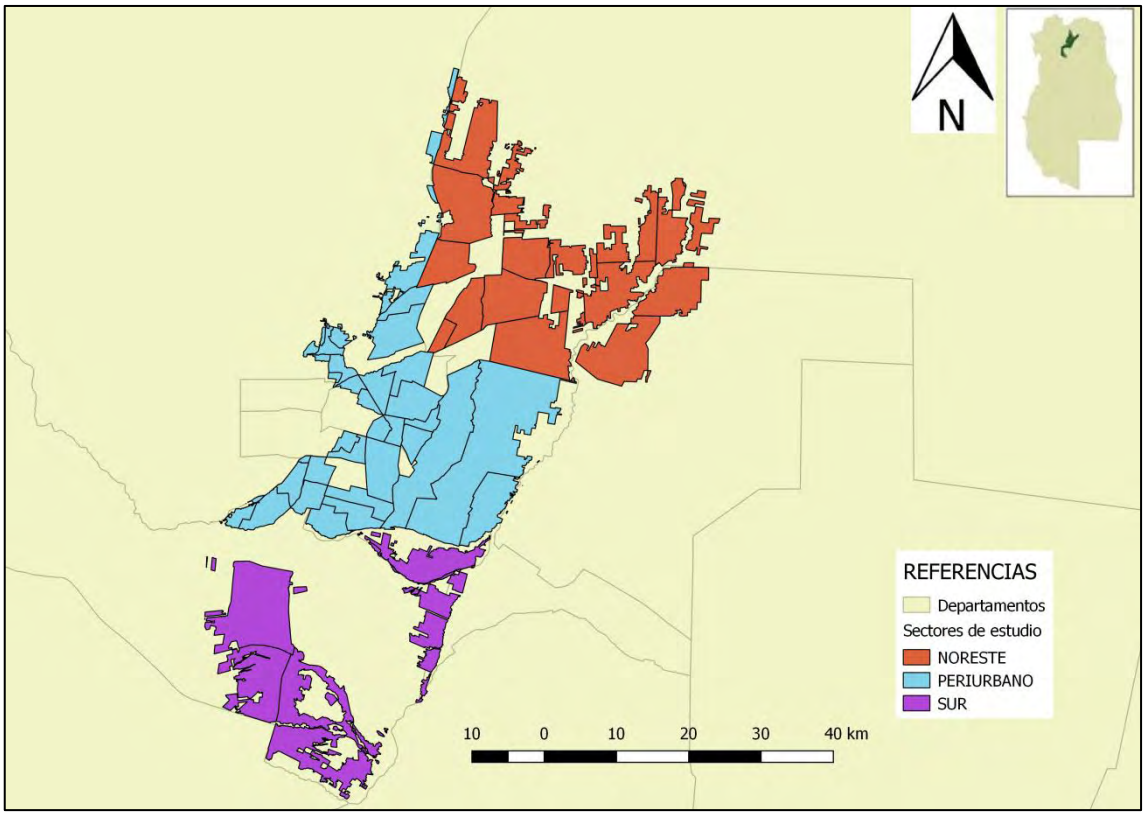
Se utilizan diversas técnicas de recolección de información, entre las que se destacan el trabajo en talleres y las entrevistas semiestructuradas.

La técnica propuesta se aplica sobre una **muestra, seleccionada por contextos** (Scribano, 2008) donde se escogen los informantes en función de tipos delimitados según la diversidad en la composición estructural de los agentes, bajo criterios estadísticos según características socioeconómicas y geográficas.

La unidad de análisis corresponde al productor vitícola, es decir aquellos sujetos cuya actividad principal es la producción y comercialización del fruto obtenido de la vid (Vitis vinifera). No se consideran los productores vitivinícolas, es decir aquellos que además de producir uva, elaboran vino para comercializar.

El universo en consideración está compuesto por las Explotaciones Agropecuarias (EAP) que han sido censadas en el CNA del año 2008 y clasificadas por Van den Bosch (2014) como sistemas vitícolas y mixtos vitícolas. Los sistemas vitícolas se caracterizan por poseer el 70% o más de su superficie cultivada con viñedos. Los sistemas mixtos vitícolas cuentan con más del 40% y menos del 70% de área vitícola y esta especie constituye el cultivo principal. Estos sistemas abarcan más del 70% de la superficie implantada con vid en el Oasis Norte.

Mapa 1 Oasis Norte: Sectores de estudio



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Para realizar el muestreo se identificaron tipos de productores vitícolas. Se dividió a los productores en la categoría de *familiares* y *capitalizados*. Según la participación relativa del trabajo familiar con la contratación de mano de obra permanente; el tamaño de la explotación medido a partir de la superficie cultivada. Se considera la contratación de mano de obra permanente como variable de diferenciación ya que, en general todos los productores contratan (o intercambian jornales) para las labores de cosecha, a veces poda y atadura

Familiares: esta categoría contempla tanto a aquellos productores familiares donde el trabajo permanente está desarrollado solamente por el productor y/o uno o más familiares no remunerados.

Capitalizados: aquella empresa capitalizada con trabajo conjunto donde existen formas contractuales tales como contratistas de viña, medieros o aparceros. También aquellas explotaciones operadas por el productor junto con personal asalariado no familiar o solamente por estos últimos.

En cuanto al criterio de selección de los territorios se tomaron los departamentos del Oasis Norte bajo el criterio de cuenca. Considerando características homogéneas en los modelos de producción (Van den Bosch, M.E. 2014) y las grandes problemáticas que, a priori se conoce que afectan a la producción vitícola, se consideran tres sectores diferenciados: **Periurbano, Sur y Noreste** (Mapa 2). Dichos sectores contienen distritos pertenecientes a los departamentos de Luján de Cuyo, Maipú, Lavalle, San Martín, Guaymallén y Las Heras (Tabla 1).

Tabla 1 Sectores de estudio: departamentos y distritos

Departamentos y Distritos							
SECTOR PERIURBANO				SECTOR NORESTE		SECTOR SUR	
Maipú	Luján de Cuyo	Guaymallén	Las Heras	Lavalle	San Martín	Maipú	Luján de Cuyo
Coquimbito San Roque Fray Luis Beltrán Russel Rodeo del Medio Gutiérrez Cruz de Piedra Luzuriaga General Ortega Lunlunta	Perdriel Benegas Mayor Drummond Chacras de Coria La Puntilla Carrodilla Vistalba Las Compuertas	Los Corralitos El Sauce El Bermejo La Primavera Colonia Segovia Pedro Molina Km 8	El Pastal El Plumerillo El Resguardo Panquehua Zapallar Challao Capdevila El Algarrobal	La Pega La Holanda Tulumaya 3 de Mayo Jocolí El Plumero Costa de Araujo San Francisco La Asunción El Vergel El Carmen El Chilcal El Paramillo Jocolí Viejo Gustavo André Las Violetas La Palmera	Nueva California El Central	Barrancas	Ugarteche Agrelo El Carrizal

Fuente: Elaboración propia (2017).

En el sector Sur pueden identificarse dos modelos de viticultura, uno al sur del Río Mendoza que se caracteriza por poseer fincas de grandes superficies que se han implantado en los últimos 20 años bajo un sistema de conducción en espaldero alto; por lo general con riego por goteo -asociado a la necesidad de extraer agua subterránea- y protegidos con malla antigranizo. Al norte del río se hallan explotaciones de menor superficie (en promedio 15 has) que riegan por surcos y poseen derecho de riego. Ambos modelos producen uvas con reconocimiento varietal.

En el sector Noreste subsisten productores representativos de las tradiciones vitícolas del Oasis, son familiares, producen uvas comunes en parrales antiguos. También pueden identificarse parraleros capitalizados que a finales de los 90´ reconvirtieron a variedades finas (Bonarda y Tempranillo) lo que les ha permitido tener mayores ingresos y en los últimos años están comprando fincas de parrales comunes.

El Periurbano es el sector con mayor diversidad de modelos productivos. La horticultura es importante en Guaymallén y algunos distritos de Maipú. Vehiculizados por el aumento de los precios de terrenos con potencialidad urbana, los emprendimientos hortícolas están reproduciéndose hacia los bordes de este sector. Las explotaciones chicas en general, desaparecen o se mantienen especulando la venta de las mismas cuando el precio de la tierra aumente. Esta situación es diametralmente opuesta para las firmas grandes de Maipú y Luján de Cuyo.

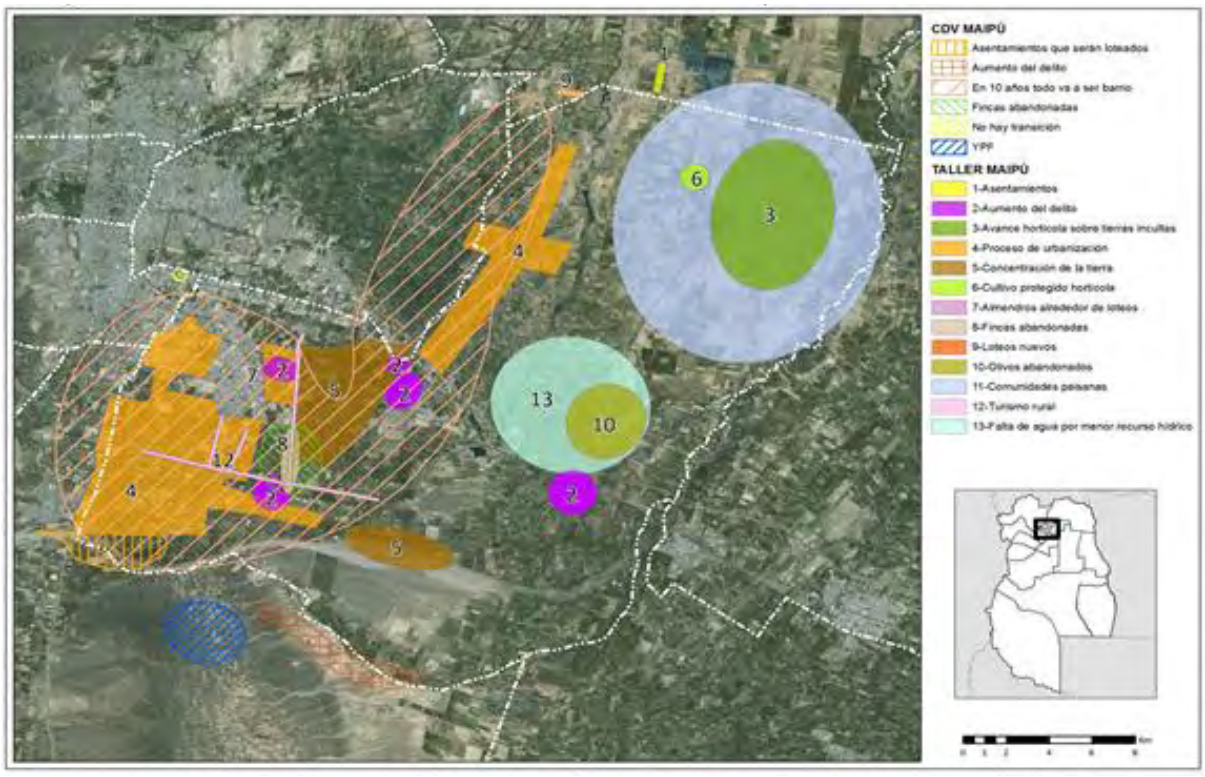
Talleres exploratorios

De abril a junio de 2016 se realizaron talleres exploratorios con el objetivo de indagar, a través de un primer acercamiento con técnicas de mapeo colectivo, la realidad territorial de los diferentes sectores geográficos y la elaboración de un listado de transformaciones del territorio con impacto en la viticultura.

El mapeo permitió identificar áreas prioritarias para realizar entrevistas dadas las transformaciones que fueron registradas por los participantes.

Se trabajó con aquellos actores que trabajan de manera cotidiana con la vitivinicultura del Oasis Norte. Se realizó un taller con el Municipio de Maipú, otro con el Centro de Desarrollo Vitícola (CDV) de Maipú y Luján de Cuyo y otro en el que se reunieron al municipio de Lavalle y su CDV.

Mapa 2 Luján de Cuyo y Maipú: Transformaciones territoriales



Fuente: Elaboración propia (2017)

"El mapeo es una herramienta que muestra una instantánea del momento en el cual se realizó, pero no responde de manera íntegra una realidad territorial siempre problemática y compleja. La elaboración de mapas colectivos transmite una determinada concepción sobre un territorio dinámico y en permanente cambio…" (Risler, 2013: p.8). Por lo que se pretende, al

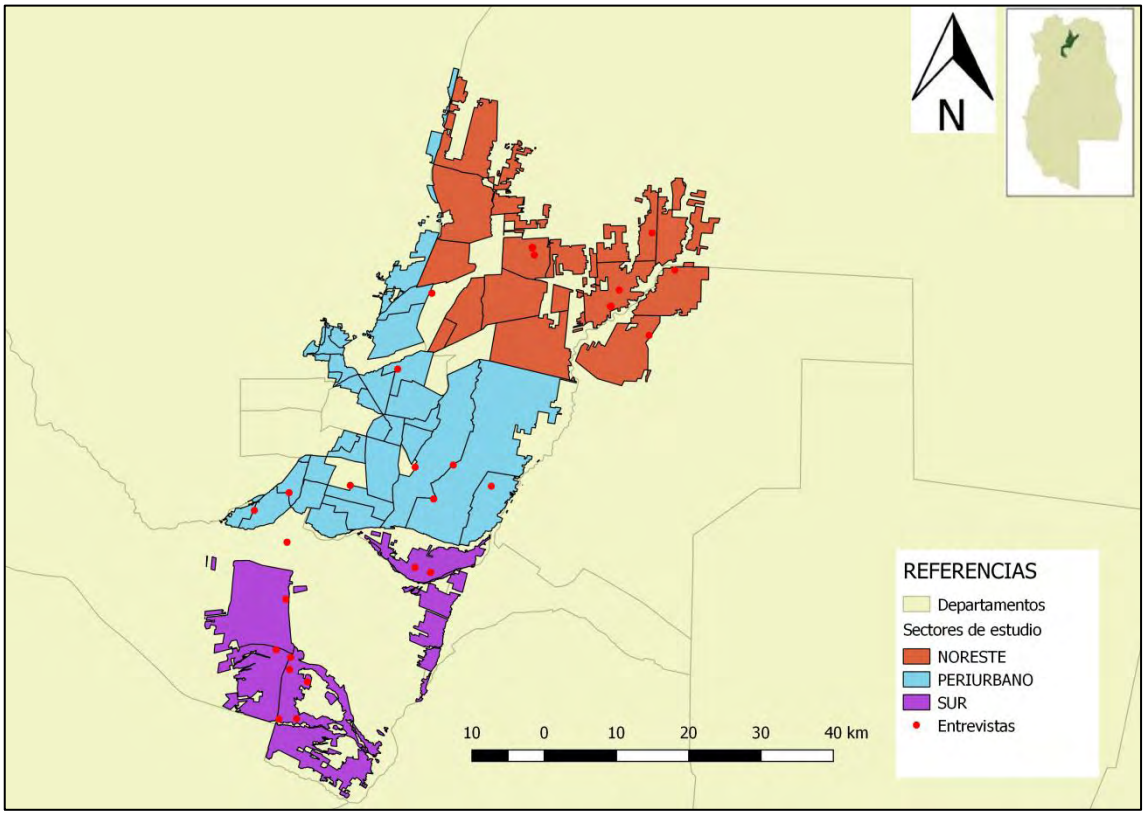
finalizar el análisis de la totalidad de entrevistas, comparar los resultados de los talleres con las transformaciones halladas en las entrevistas e identificar aciertos y diferencias entre las percepciones de los productores y de las instituciones público-privada de apoyo al sector vitivinícola.

Entrevistas

Posteriormente y en base a lo relevado en los talleres, se utilizaron entrevistas semiestructuradas para consultar a los productores en los distintos sectores. Se indagó acerca de las principales transformaciones percibidas en los últimos 10 años; cómo estas afectan y han afectado su actividad y cuáles son las estrategias que utilizan –de hacerlo- para solucionar los problemas aparejados a dichas transformaciones.

Para acceder a los entrevistados, se consultó a instituciones de gobierno y de ciencia y tecnología con injerencia en los territorios de estudio (por ejemplo INTA, los CDV y Municipios), sobre posibles casos y también se pidió recomendación a los propios entrevistados. Esto ha permitido entrevistar a productores diferentes en sus modos de producción y manejo de la finca, asociados a distintos programas de desarrollo, con diferentes estrategias y canales de comercialización, con diversos vínculos así como a productores integrados y no integrados a la cadena de producción de vino (vitivinícola). Hasta el momento se cuenta con un total de 34 entrevistas realizadas y analizadas (Mapa 4).

Mapa 3 Oasis Norte: dispersión espacial de las entrevistas realizadas



Fuente: Elaboración propia, 2017.

En relación al análisis de las entrevistas, se ha trabajado con 39 códigos de análisis que fueron elaborados de modo emergente en base a las entrevistas las cuales permiten recabar las percepciones de los productores en la dinámica territorial de cada sector.

Dichos códigos se clasificaron en cuatro áreas temáticas permitiendo ordenar y clasificar la información aportada por los entrevistados (Tabla2). Por un lado, pueden identificarse aspectos contextuales que hacen referencia a hechos o sucesos coyunturales que los informantes consideran tienen influencia en su actividad. Por otro lado, se generaron dos grupos de códigos que responden a los ejes temáticos de la investigación: transformaciones territoriales y capital social. Por último, se elaboraron un conjunto de códigos que contienen las visiones prospectivas/ proyectivas de los productores en relación al territorio, la cadena y la actividad vitícola.

Tabla 2 Códigos de análisis

GRUPO	CÓDIGOS ASOCIADOS
Transformaciones territoriales	**Cambios en el sistema productivo**
	Aspectos ambientales
	Comercialización
	Financiamiento
	Identidad zonal
	Mano de obra
	Pluriactividad
	Rol de la tecnología
	Riego
	Diversificación
	Aspectos legales e impositivos
	Urbanización
	Turismo y paisaje
	Impactos en las prácticas agrícolas
	Infraestructura
	Inseguridad
	Cambios en el uso del suelo
Elementos contextuales	
Proyección a futuro	Éxodo. Recambio generacional
	Escenarios deseados
	Proyección en la actividad
Capital social	Políticas públicas
	Vínculos
	Estrategias de acción

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Resultados

Lo que aquí se presenta son los primeros hallazgos del análisis de las entrevistas realizadas hasta el momento.

Los productores señalan el cambio de uso de suelo por avance de la urbanización como una de las transformaciones territoriales percibidas más claramente. En un análisis inicial, pueden señalarse algunos "nodos problemáticos" identificados por los productores vitícolas con referencia al proceso de urbanización y el impacto en el desarrollo de su actividad: presión de la urbanización; inseguridad; agua de riego; adaptaciones en las prácticas productivas por conflictos con los vecinos; proyección a futuro y estrategias para mantenerse en la actividad. Las percepciones sobre esta transformación y sus impactos permiten diferenciar las

condiciones e implicancias del proceso en los distintos sectores del Oasis Norte y las diferentes estrategias de los productores para enfrentar estos cambios.

La expansión del área urbana sobre las áreas agrícolas, es percibida por los productores asociada a otras transformaciones, como es la contaminación del agua de riego y el aumento de la inseguridad tomando diferentes matices según los sectores de estudio.

Noreste

Dentro de este sector pueden identificarse dos zonas que se diferencian en relación a la administración del agua de riego. Por un lado, la zona Oeste que corresponde a la Cuarta Zona de Riego y comprende los distritos de Paramillo, Jocolí, Villa Tulumaya, 3 de mayo, Jocolí Viejo, Las Violetas, El Vergel, El Plumero y San Francisco. Esta zona es irrigada por el Canal Cacique Guaymallén. La Quinta Zona de Riego: Nueva California, Costa de Araujo, El Carmen, El Plumero comprende el sector Este del departamento de Lavalle y San Martín, se irriga a partir del Canal Matriz San Martín. En términos generales y más allá de esta diferenciación, los productores entrevistados perciben la escasez de dotación de agua de riego como un factor limitante para la producción.

Las fincas que son regadas por el Canal Cacique Guaymallén, se encuentran ubicadas al final de la cuenca del Río Mendoza luego de que el mismo atraviesa el AMM, esto provoca que el agua se carga de residuos sólidos. Además en dicho canal vuelca el Canal Pescara por lo que, según la percepción de los productores, el agua les llega contaminada por efluentes de la industria. El problema de contaminación de cauces es percibido pero no tiene la importancia ni el impacto que tiene la baja e irregular dotación de agua. "*La basura empieza a formar parte del paisaje*" (entrevista julio, 2016).

Por otro lado, el área irrigada por el Canal San Martín -que costea la Ciudad- recibe agua de mejor calidad. En esta zona de riego se han realizados grandes inversiones de impermeabilización de cauces por lo que, sumado a la calidad del agua que reciben, los productores se sienten satisfechos. Asocian las obras con el desarrollo de los distritos principales, Costa de Araujo y Gustavo André.

Respondiendo a esta división del departamento se corresponden sus mayores centros poblacionales, la Villa Tulumaya en el Este y Costa de Araujo al Oeste. Estos distritos han crecido en los últimos años. La primera se ubica más próxima a la Ciudad y tiene afluencia de habitantes del Gran Mendoza. Este fenómeno es percibido con mayor intensidad en el Distrito La Pega, aledaño al departamento de Guaymallén.

En Lavalle el costo de la tierra es sensiblemente inferior al resto de los departamentos del Oasis Norte. Según un relevamiento realizado por la Compañía Argentina de Tierras y publicado por el Diario de San Rafael, "en la zona de Lavalle, Rivadavia y San Martín, los valores de terrenos con viñedos y riego van de 10 a 15 mil dólares (…) y en el conglomerado productivo de "Maipú y Luján" las tierras cultivadas con riego valen de 15 a 40 mil dólares la hectárea (…)" (Mendoza Post, 2015). Se menciona el aumento de suelo urbano como un fenómeno incipiente. En general los entrevistados expresan molestia por el loteo de tierras productivas con derecho de riego y porque se mejoran en general las condiciones de los caminos urbanos. En ambas zonas se destaca la presencia de asentamientos en las zonas de servidumbre de los canales de riego y se los asocia con el aumento de robos.

En relación a la proyección a futuro, los productores se muestran confiados en relación a la producción con respecto a otras áreas del Oasis y a la ubicación de la misma en el mercado. Pueden proyectarse y desean continuar en la actividad vitícola.

Sur

En el Sur la urbanización se extiende respondiendo a los modelos de ciudad difusa (Indovina, F. 2009) o dispersa (Monclús, J., 2000). La zonas urbanas ubicadas al sur de los departamentos de Luján de Cuyo y Maipú crecen por "pueblos aislados" manteniendo zonas rurales aledañas. Los habitantes de estos nuevos pueblos tienen hábitos de vida más urbanos que los residentes anteriores.

Se identifican conflictos con los nuevos vecinos por los ruidos que ocasiona el uso de maquinaria agrícola y por la quema de los residuos de poda que responde a una práctica aconsejada por SENASA para el control de la polilla de la vid (Lobesia botrana), que es una plaga cuarentenaria de gran peso actual de la vid. En relación a esto, uno de los entrevistados expresó, "*el intruso soy yo*" (entrevista junio, 2016).

Los productores perciben que este crecimiento no puede detenerse y que se da en forma desordenada, sin planificación. Sienten que *como viticultores no pueden luchar contra esto*, tampoco pueden aquellos empresarios vitivinícolas chicos. El gran incremento del valor de la tierra para urbanización es un impedimento para continuar invirtiendo en la actividad productiva ya que no hay forma que la viticultura *compense las ganancias por vender en* m^2.

En algunas zonas se han observado asentamientos en el borde de canales y desagües de riego. En algunos casos se los asocia con el aumento de la inseguridad. Sufren el robo de los palos de madera y los alambres que se usan para estructurar la viña. En algunos casos han sufrido actos de violencia física durante le práctica de riego. Señalan que ya no riegan de noche -más allá de que éste sea el horario del turno de riego- por temor a los delincuentes. Los problemas de inseguridad son mayores en la zona cercana al centro de Luján de Cuyo. Los productores mencionan que han tenido que colocar rejas como modo de protección.

Aquellas explotaciones que se ubican en la zona alta del Río Mendoza riegan con agua subterránea, lo cual encarece los costos. Estas tierras son las más caras para el uso vitivinícola dada la imagen instalada de Primera Zona por lo que se han dado algunos casos en los que los productores capitalizados compran fincas aledañas, más pequeñas, para que no sean loteadas.

Es interesante destacar que en la proyección a futuro de los productores, sobre todo capitalizados de algunas áreas del Sector Sur, aparece la posibilidad de desarrollar proyectos de turismo asociado al emprendimiento vitivinícola; invertir para acondicionar la finca para un uso más de tipo recreativo.

Periurbano

En este sector que involucra algunos distritos con producción vitícola de Las Heras; Guaymallén; Luján de Cuyo y Maipú, la urbanización es identificada como de alta importancia por los productores. La incorporación de suelo urbano está ocurriendo por emprendimientos inmobiliarios con proyectos de loteo para barrios privados. Este cambio en el uso del suelo está posibilitado, no sólo por la demanda existente de este tipo de residencia sino también por la baja rentabilidad de la actividad vitivinícola. Las fincas que persisten, están *rodeadas de ciudad*. Los entrevistados definen que la venta de las fincas "*es una cuestión de tiempo*" (entrevista marzo, 2017). Asociado a esto, en algunos casos los entrevistados perciben pérdida de calidad de las uvas debido la disminución de la amplitud térmica por efecto de las construcciones aledañas a la finca.

Dada esta situación, los conflictos –también identificados en los otros sectores- con los vecinos forman parte de las vivencias cotidianas de algunos productores al igual que la percepción del incremento de hechos delictivos y la sensación de inseguridad.

Pueden identificarse al menos dos situaciones dentro de este sector. Por un lado, algunos distritos del sector como Fray Luis Beltrán y la mayoría de los distritos de Guaymallén, se han

establecido como zonas marginales para la producción vitícola, ya que sus condiciones agroclimáticas y la cercanía a los mercados las posicionan como privilegiados para la producción de hortalizas; conformando el cinturón verde de la Provincia. Por otro, aquellos distritos de la denominada Primera Zona Vitivinícola que se encuentran más próximos a las ciudades de Maipú y Luján de Cuyo y aquellos cercanos al Acceso Sur (ruta de doble vía de circulación que permite conectar éstas áreas con la Ciudad Mendoza) en los que la principal transformación percibida es la urbanización.

En relación al agua de riego, perciben la existencia de contaminación de agua de origen superficial, asociada –en la mayor parte de las entrevistas- a los residuos sólidos urbanos en los cauces de riego o por descarga doméstica y consecuentemente un aumento del costo de mantenimiento de los cauces para su limpieza.

Como estrategias para mantenerse en la actividad, piensan en la posibilidad de tener propiedades en otros sectores del Oasis. Aparece también en este sector, la posibilidad de invertir para vincularse al turismo rural y enoturismo o a otras actividades vinculadas a la vida urbana como peloteros, salones de fiesta, etcétera. Como alternativa de diversificación de sus productos citan la elaboración de vinos orgánicos. Estas estrategias son más frecuentes en los productores de zonas como Vistalba y Mayor Drummond y sobre todo para productores de tipo capitalizado. También comentan que el precio de las fincas a valores de suelo urbano impide comprar a quienes quieren agrandar su unidad productiva.

Los productores familiares indican que durante los años de malos precios no se invierte en la finca y ésta se deteriora y va perdiendo su capacidad productiva por lo que se acelera la posibilidad de abandonarla con la intención de invertir en años de bonanza o venderla. Se identifica que la estrategia es venderla a las inmobiliarias con la intención de comprar tierra en otros sectores –principalmente el Noreste- para continuar produciendo. Igualmente, cabe rescatar que en general existe cierta resistencia del productor a las ofertas de compra de su tierra para urbanizar.

Los entrevistados señalan que aquellos que siguen plantando en la zona son en su mayoría bodegas medianas o grandes y que algunas bodegas han comprado fincas abandonadas. También se reconoce ciertos beneficios relacionado a la actividad turística desarrollada por estas bodegas como ser el cuidado de las calles y la iluminación por parte de la Municipalidad.

En relación a los productores que forman parte de las cooperativas o que se integran a las mismas vendiendo su producción perciben que no hay recambio generacional y por lo tanto, las fincas quedan muy expuestas a ser abandonadas, vendidas para producción, las menos, o loteadas.

Conclusiones

En relación a las temáticas que se discuten mundialmente acerca de los territorios y el crecimiento de las ciudades. El arquitecto Bernardo Secchi indica tres problemáticas que pueden identificarse en las ciudades contemporáneas: i) la cuestión metropolitana; ii) el crecimiento urbano; iii) los bordes de la ciudad. Además indica que la sostenibilidad, la inclusión social y la movilidad son los desafíos que tiene que asumir la planificación territorial para dar respuestas integrales a las problemáticas (Secchi, B. 1999).

Mendoza, y más específicamente el Oasis Norte no es ajeno a dichas problemáticas. La percepción de los productores entrevistados permite identificar en las transformaciones priorizadas sesgos de las problemáticas enunciadas por Secchi.

El ordenamiento territorial demanda instrumentos específicos para la formulación de planes, programas y proyectos pero por sobre todo necesita definiciones políticas. Se desea que los resultados de este trabajo aporten a la interpretación sistémica de los territorios en cuestión.

Las transformaciones territoriales asociadas a la metropolización del Oasis se manifiestan diferencialmente en los distintos distritos agrícolas de Mendoza. La identificación de la tendencia de estas transformaciones permite diseñar instrumentos que se ajusten a cada situación particular procurando superar de este modo las políticas generalistas o de manual que, finalmente no son apropiadas por el territorio y por lo tanto no conducen a ninguna mejoría. En este sentido las entrevistas permitieron identificar estrategias locales que podrían apoyarse y fomentarse desde políticas públicas.

Incorporar la visión de los productores en una planificación del territorio desde lo rural podría aumentar la cohesión social y disminuir la fragmentación territorial que bajo este modelo de crecimiento de la ciudad parece únicamente aumentar.

Bibliografía

DEPARTAMENTO GENERAL DE IRRIGACIÓN (2016). Aquabook. Mendoza, Argentina. Recuperado de: http://aquabook.agua.gob.ar/

INDOVINA, F. (2009). Ciudad difusa y archipiélago metropolitano. CIDADES, Comunidades e Territórios, (18).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas en la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: http://www.censo2010.indec.gov.ar/

MENDOZA POST (30 de agosto de 2015). Cuánto vale la hectárea de viña en Mendoza. Mendoza Post. Recuperado de http://www.mendozapost.com/nota/17264-cuanto-vale-la-hectarea-de-vina-en-mendoza/

MONCLÚS, F. J. (2000). La ciudad dispersa. EURE (Santiago), 26(77), 143-149. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700007

OLMEDO, F.; NAVARRO CANAFOGLIA, V. Y PEREZ, M. (2016). Estimación del avance urbano sobre la interfaz urbano-rural del Oasis Norte de la Provincia de Mendoza. Análisis Temporal y Espacial. En: Titonell, P. 2016. Resúmenes de la 1ª Reunión Científica del Programa Nacional de Recursos Naturales, Gestión Ambiental y Ecorregiones: aportes a la agroecología desde la biodiversidad, la gestión ambiental, el estudio del clima y el ordenamiento territorial. Ediciones INTA, pp.71

PREDA, G. (2013). Problematizar desde Bourdieu las transformaciones territoriales en el departamento Río Seco (Pcia. Córdoba) como consecuencia de la expansión del capital agrario. Serie de Estudios Sociales Agrarios. Año 2, Nº 2.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA FINANZAS PÚBLICAS INFORMES DE CADENA DE VALOR. Año 1 Número 13. Vitivinicultura. Setiembre 2016. ISSN 2525-0221 Disponible:https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/SSPE_Cadena%20de%20Valor_Vitivinicultura.pdf

RISLER, J. Y ARES, P. Manual de mapeo colectivo : recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa / Julia Risler y Pablo Ares. - 1a ed. - Buenos Aires : Tinta Limón, 2013. 80 p. : il. ; 20x20 cm. ISBN 978-987-27390-7-2 1. Ciencias Políticas. I. Ares, Pablo II. Título CDD 320

SCRIBANO, A. El proceso de investigación social cualitativo. Prometeo. Buenos Aires. 2008.

SECCHI, B. (1999) “Ciudad moderna, ciudad contemporánea y sus futuros”. En: Martín Ramos, Angel (coord.) Lo urbano en 20 autores contemporáneos, 2004, p. 145-158.

TORRES, L. M., ABRAHAM, E. M., TORRES, E., & MONTAÑA, E. (2003). Acceso a los recursos y distribución de la población en tierras secas de Argentina: el caso de Mendoza. Aportes hacia la equidad territorial. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 7.

VAN DEN BOSCH, M. E. (2014). “Zonas agroeconómicas homogéneas. San Juan y Mendoza”. Estación Experimental Mendoza. Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

VAN DEN BOSCH, M. E. (2016). Dinámica de concentración de tierras agropecuarias en la provincia de Mendoza. Ediciones INTA.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Interrelaciones entre el rural y el urbano en un espacio metropolitano: El caso de la Región de Gobierno de São José dos Campos – Brasil

Interrelations between rural and urban in a metropolitan space: The case of the Government Region of São José dos Campos - Brazil

Jade Gama Diniz

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – Brasil

jadeg.diniz@gmail.com

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: Región de Gobierno de São José dos Campos, Mercado de Trabajo, Migraciones
Key words: São José dos Campos Government Region, Labor Market, Migrations

Introducción

La Región Metropolitana del Valle del Paraíba y Litoral Norte (RMVPLN), en el Estado de São Paulo, institucionalizada por ley en 2012, está compuesta por 39 municipios y dividida en cinco subregiones. La Región de Gobierno de São José dos Campos (RGSJC), compuesta por ocho municipios y objeto de estudio de este trabajo, comprende una de las porciones más dinámicas e importantes del territorio de la economía paulista, convirtiéndose en parte considerable del Producto Bruto Interno (PBI) .

De acurdo con el Portal de Estadísticas del Estado de São Paulo, En el año 2017, la RGSJC estaba compuesta por una población de poco más de 1 millón de habitantes, lo que representa el 43% de la población de la RMVPLN y 2,4% de la población del Estado de São Paulo. Esto demuestra la enorme representatividad demográfica y económica de la RGSJC, principalmente, para su Región Metropolitana.

La RGSJC localiza una parte considerable de la estructura industrial, viaria y científico-tecnológica de la Región Metropolitana del Valle del Paraíba y Litoral Norte, así como una considerable concentración de personas ocupadas en actividades ligadas a las finanzas (en São José dos Campos y Jacareí), industria y el comercio/servicios; nuevas implantaciones de naturaleza científica y tecnológica e instalaciones ligadas al turismo, como en Monteiro Lobato, Paraibuna e Igaratá. Esta subregión, por lo tanto, viene presentando actividades productivas diversificadas; actividades que han impactado de manera diferenciada la dinámica económica, social y política de cada municipio y del propio contexto regional.

La presente investigación se justifica, pues, los estudios hechos sobre la región pueden convertirse en una oportunidad para que el poder público brasileño busque nuevas alternativas para el desarrollo regional a través de políticas públicas y propuestas de intervención, creando caminos de planificación y de gestión regional y ambiental, contrariamente a lo que muchos municipios brasileños han puesto en práctica hasta ahora.

De esta forma, el objetivo general de esta investigación es analizar la relación rural-urbana en la Región de Gobierno de São José dos Campos desde una perspectiva de los movimientos migratorios y de los cambios recientes en el mercado de trabajo regional. Los objetivos específicos consisten en: (I) realizar una breve contextualización socioeconómica e histórica regional; (II) Describir y analizar datos pertinentes a los movimientos migratorios ya la estructura del mercado de trabajo de la RGSJC.

Con respecto a los aspectos metodológicos, esta investigación adoptará una combinación de un estudio histórico-estructural sobre el desarrollo regional, junto a una evaluación de datos secundarios sobre la dinámica socioeconómica contemporánea y el mercado de trabajo regional. Así, pode-se decir que como técnica de investigación se utilizó una investigación bibliográfica en las áreas de desarrollo urbano, rural y economía regional, y la investigación de levantamiento, a partir de coleta de datos secundarios en instituciones como el IBGE e el Portal de Estadística del Estado de São Paulo.

Con respecto a la estructura del trabajo, el mismo se dividirá en cuatro secciones. La primera sección presentará una contextualización de la formación económica de la Región de Gobierno de São José de los Campos, que va a comenzar el siglo XX hasta el final de 1970. Ya la segunda sección resalta informaciones sobre la dinámica demográfica y económica contemporánea. La tercera sección levantará algunos puntos sobre una relación rural-urbana en la región en cuestión, bajo una óptica del mercado regional y los movimientos migratorios. Por último, una última sección para reflexionar sobre la planificación regional y las políticas públicas en un contexto metropolitano.

Historia Económica de la Región de Gobierno de São José Dos Campos

A partir de los meados del siglo XVIII, con una disminución de las actividades de minería y apertura de los caminos de acceso más fácil para los Estados de Minas Gerais y Río de Janeiro, los municipios del Valle del Paraíba Paulista (actualmente denominada de la Región Metropolitana del Valle de Paraíba y Litoral Norte) perderán su relativa memoria económica. Solamente en el siglo XIX, con una formación y expansión del ciclo basado en la mano de la obra esclava, que la región alcanza de nuevo dinamismo económico (Carvalho, 2005:28).

El punto de partida de la expansión cafetera en Brasil se dio en el Estado de Río de Janeiro, sin embargo, fuera en la región del Valle del Paraíba Paulista que el café encontró mejores condiciones de temperatura y de suelo para su producción. Se puede decir que entre los años 1830 y 1870 el Valle del Paraíba fue considerado el centro de la economía cafetera del Estado de São Paulo, siendo el gran responsable por las exportaciones brasileñas de tal producto a mediados del siglo XIX.

De acurdo con Carvalho (2005:28), en el Valle del Paraíba, la producción de café fue responsable por el inicio de la expansión urbana, propiciando el surgimiento de varias villas y ciudades, con cierta infraestructura de servicios, funciones administrativas y burocráticas, establecimientos de enseñanza, casas de crédito y hospitales. Se puede decir, por lo tanto, que muchos municipios del Valle del Paraíba Paulista pasaron a ser influenciados por la cultura cafetera hasta los años 1880, siendo por la propia producción del café o por la creación de un mercado cautivo por empleos y productos, diversificación de las actividades productivas, constitución de núcleos urbanos y entrepuestos comerciales, entre otros (CARVALHO, 2005:28).

Sin embargo, la prosperidad económica de la producción de café en diversos municipios de la región en cuestión comenzó a declinar, gracias a una conjunción de factores, entre ellos, la ley del Vientre Libre, la prohibición del comercio de esclavos, el agotamiento de las tierras del Valle del Paraíba y la precariedad de las vías de transporte (VIEIRA, 2009: 78).

En ese sentido, se puede decir que la dependencia del café como principal actividad motriz de la economía regional acabó llevando a un agotamiento de la productividad de la tierra, debido a la baja calidad de las técnicas de manejo y diversificación de cultivos. La propia abolición de la esclavitud, usualmente considerada como principal responsable del fin de la cañería en el Valle del Paraíba, fue en gran medida el último golpe en una economía y un sistema de producción que ya se encontraba en declive.

El fin del período de la cultura cafetera acabaría por afectar el sistema regional en los niveles económico y social como un todo; pues no había en aquel momento otra actividad agraria capaz de representar las necesidades de la región y que pudiera garantizar continuidad al dinamismo perdido. Sin embargo, de acuerdo con Vieira (2009:59) el flujo de renta y la infraestructura dejada por el complejo cafetero en la porción paulista del Valle del Paraíba fue capaz de viabilizar recursos para el fomento al desarrollo de otras actividades productivas, principalmente, el desarrollo industrial.

La transformación de Brasil en un país urbanizado, basado en el crecimiento industrial, ocurre efectivamente, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, el proceso de urbanización brasileña de mayor alcance nacional data, de aproximadamente, 150 años, y se relaciona con la consolidación del estado nacional y las transformaciones operadas por la promulgación de la ley de tierras y por el relativo debilitamiento del modelo productivo basado en el trabajo esclavo y en la economía agro exportadora.

Así, se puede decir que la industria en la región del Valle del Paraíba Paulista nace con el declive del ciclo del café y se expande a partir del inicio del Siglo XX. En este contexto, se puede dividir el proceso de industrialización de la región en tres grandes fases: la primera fase se sitúa a principios de los años 1900 hasta finales de la década de 1940. Ya la segunda fase va de 1950 a 1970; y por último, la tercera fase se inicia en la década de 1970 (VIEIRA, 2009: 101). Es importante resaltar que ese proceso de industrialización regional se dio concomitante al proceso de industrialización brasileña, que se produjo a través del Proceso de Sustitución de Importaciones (PSI).

En la primera fase, en sintonía con el proceso de industrialización brasileña, la mayor parte de las industrias instaladas en la RGSJC, según Henrique (2014) representaba el segmento de vajillas y cerámicas, textiles, y de productos lácteos; lo que corrobora la intención de la primera fase del PSI, que pretendía sustituir las importaciones de bienes de consumo no duraderos, como forma de estimular la industrialización y el mercado interno brasileño.

La segunda fase industrial se inicia a partir de la década de 1950 y va hasta finales de los años 1960; esta fase tenía como intención producir internamente los bienes de consumo duraderos, lo que impulsaba la diversidad de las actividades productivas en la región, principalmente en el Municipio de São José dos Campos, que desde el inicio del siglo XX se caracterizó como polo industrial regional. En esta fase, se puede destacar la instalación de Johnson y Johnson (1953); Ericsson (1954) y General Motors, en 1957 (HENRIQUE, 2014: 61).

Además de las grandes industrias, otros tres factores pueden ser apuntados como esenciales para la continuidad del proceso de industrialización en el Municipio de São José dos Campos: la creación del Departamento de Ciencia y Tecnología Aeroespacial (DCTA) en 1950 y del Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), que conferían a São José dos Campos el perfil industrial y tecnológico; además de la construcción de la carretera Presidente Dutra en 1951; que conecta el Municipio de São Paulo al Municipio de Río de Janeiro, pasando por todo el Valle del Paraíba (HENRIQUE, 2014:59).

La tercera fase de la industrialización regional se inicia a partir de los años 1970, volcada a la sustitución de importaciones de bienes de capital, así como en el proceso de industrialización brasileño. Uno de los factores más marcados para la región en este período fue la creación de una de las empresas de mayor representatividad económica para Brasil, la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer), en 1969, en el Municipio de São José dos Campos (HENRIQUE, 2014:60).

Además, en esta tercera fase, industrias como la Panasonic de Brasil, Kodak Brasileña e Industrias Monsanto también pasaron a formar parte del aglomerado industrial del Municipio de São José dos Campos, acentuando cada vez más el perfil industrial-tecnológico de tal localidad.

ISSN 2314-1093

Es importante resaltar aquí que la metropolización de la Región del Valle del Paraíba y Litoral Norte viene sucediendo desde la década de 1970 y, en ese contexto, São José dos Campos acabó por asumir el papel de "metrópoli" regional. Así, se puede decir que el municipio de São José dos Campos no sólo participó en la remodelación del territorio nacional, basada en la combinación de ciencia, tecnología e información, como también, amparada por el Estado, se convirtió en un polo de innovación nacional, que finalmente se convirtió en una potencialidad municipal, con grandes repercusiones futuras en la dinamización local y, en cierta medida, regional (VIANNA, 2004).

Sin embargo, si para algunos municipios de la región el crecimiento industrial representó un impulso en las actividades económicas y en el mercado de trabajo; para los municipios más pequeños, los efectos de la industrialización fueron menos positivos. Estos últimos, además de perder parte considerable de su fuerza de trabajo, continuaron con una economía de subsistencia y dependientes de los municipios con mayor dinamismo industrial y de circulación de bienes y servicios, como São José dos Campos y Taubaté (Subregión 2) que Juntas, Representan El 49% De La Mano De Obra Industrial De La RMVPLN (VIEIRA, 2009: 103).

Así, se puede decir que la trayectoria histórica de la Región de Gobierno de São José dos Campos, con miras a la construcción de un territorio industrializado y urbanizado, trae grandes consecuencias económicas y sociales para la integración y el desarrollo regional. La siguiente sección trae una caracterización socioeconómica reciente de la RGSJC para comprender lo que ha construido la relación rural-urbana en la región y cómo esa dinámica ha influenciado el mercado de trabajo regional.

Región de Gobierno de São José Dos Campos: Caracterización Contemporánea

La Región Metropolitana del Valle de Paraíba y Litoral Norte (Figura 1), creada en 2012, está compuesta por una población de aproximadamente 2,5 millones de habitantes (SEADE, 2017); y está situada entre las dos Regiones Metropolitanas con mayor representatividad económica para Brasil: São Paulo y Río de Janeiro, además, se destaca nacionalmente por intensa y diversificada actividad económica.

Figura 1- Región Metropolitana del Valle del Paraíba y Litoral Norte



Fuente: Emplasa (2016)

La Subregión 1, también denominada Región de Gobierno de São José dos Campos, está compuesta por los Municipios de Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca y São José dos Campos, siendo este último el más poblado de la región y, también, considerado como la metrópoli regional, debido principalmente a su dinamismo económico.

De acuerdo con la Fundación Seade, para el año 2017, la RGSJC presentó una proyección de 1.051.791 habitantes, representando el 43% de la población de la RMVPLN y 2,4% de la población del Estado de São Pablo. Dentro de ese contexto, prácticamente, la mitad de la población residente en la Región Metropolitana se encuentra en la Sub-Región 1 (Figura 1), siendo que los Municipios de Caçapava, Jacareí y São José dos Campos detienen la mayor de la población total regional (Tabla 1).

Tabla 1 - Población y tasas de crecimiento anual - Años 2000, 2010 y 2017

Municipios	Población Total			Tasa de Crecimiento (%)
	2000	2010	2017	2000-2017
Caçapava	76.027	84.676	89.483	17,70
Igaratá	8.271	8.826	9.169	10,85
Jacareí	191.011	211.040	223.207	16,85
Jambeiro	3.985	5.336	5.844	46,64
Monteiro Lobato	3.613	4.116	5.989	65,76
Paraibuna	16.988	17.385	17.976	5,81
Santa Branca	12.982	13.757	14.059	8,29
S. J. dos Campos	538.298	629.106	687.544	27,72
RGSJC	851.175	974.242	1.051.791	23,56

Fuente: SEADE (2017)

En general, en el intervalo 2000/2017, la RGSJC presentó un crecimiento del 23,56% en todo el período. Monteiro lobato obtuvo un crecimiento del 65,76% y Jambeiro obtuvo un aumento del 46%; siendo estos municipios cuyos crecimientos estuvieron por encima de la tasa de crecimiento regional. Paraibuna y Santa Blanca obtuvieron las menores tasas de crecimiento poblacional de la Región de Gobierno en el período entre 2000 y 2017. Es importante recordar que si se trata de números absolutos, el Municipio de San José obtuvo un aumento en 150.000 personas residiendo en su territorio en el período 2000/2017.

Con respecto al volumen poblacional de los municipios, la región se caracterizó por tener, en 2017, tres municipios con población entre 5 mil y 10 mil habitantes, dos municipios con población entre 10 mil y 20 mil habitantes y apenas el Municipio de Caçapava con hasta 100 mil habitantes. Por otro lado, la región se caracteriza por la existencia de dos grandes municipios en términos de población, incluso para el Estado de São Paulo; que es un municipio

con población entre 100 mil y 500 mil habitantes (Jacareí) y un municipio con más de 500 mil habitantes (São José dos Campos).

Esta distribución heterogénea poblacional entre los municipios de la RGSJC favorece la coexistencia y la interrelación de prefecturas con grados diferenciados de autonomía para la toma de decisiones, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y la organización institucional. Esta diversidad institucional en el gobierno local, a nivel regional, puede significar un elemento importante en la implementación de políticas públicas, particularmente las de generación y transferencias de renta, cuya conducción está muy influenciada por las condiciones locales, tanto institucionales y de recursos humanos.

Con respecto a la infraestructura urbana, los municipios, con mayor densidad demográfica y mayor actividad industrial, son los que poseen mayor grado de urbanización, siendo ellos: Caçapava, Jacareí, Santa Branca y São José dos Campos; tales municipios son los mayores responsables del carácter urbano-industrial de la región de estudio (Tabla 2).

Por otro lado, la Región todavía sigue teniendo municipios cuya participación de la población rural es bastante elevada, y el grado de urbanización aún es bajo. Este hecho representa la importancia de incentivos a la diversificación de la estructura productiva regional, en el sentido de preservar las identidades de los territorios, que a pesar de estar en una misma región político-administrativa poseen especificidades y saberes locales distintos, y que no siempre son valorizados.

Tabla 2- Densidad Demográfica y tasa de urbanización - Año 2017

Municipios	Área (km²)	Densidad Demográfica (Habitantes/km²)		Grado de Urbanización (%)	
	2017	2000	2017	2000	2017
Caçapava	368,99	205,53	242,51	87,6	85,5
Igaratá	292,95	28,20	31,30	70,8	83,3
Jacareí	464,27	415,18	480,77	95,8	98,6
Jambeiro	184,41	21,69	32,48	48,5	47,8
Monteiro Lobato	332,74	10,86	13,12	41,9	44,1
Paraibuna	809,58	20,98	22,20	31,1	30,1
Santa Branca	272,24	47,21	51,64	90,1	88,2
S.J. dos Campos	1.099,41	489,53	625,38	98,8	97,9
RGSJC	3.824,59	222,58	275,01	94,9	95,1

Fuente: SEADE (2017)

Como se pudo observar en la Tabla 2, los Municipios de Paraibuna y São José dos Campos son los municipios que poseen mayor área territorial de la región, al mismo tiempo, que poseen densidad demográfica tan diferente; lo que demuestra una de las disparidades socio espaciales de la región. Estas diferencias entre las localidades influyen en las cuestiones relacionadas con

el mercado de trabajo, las inversiones públicas y privadas, la especulación inmobiliaria, la localización de las empresas y las políticas de desarrollo regional. Por los motivos presentados, se puede decir que las cuestiones ligadas al uso y ocupación del suelo, por ejemplo, necesitan ser contempladas en las políticas de planificación y desarrollo regional.

Otra heterogeneidad regional presentada en la tabla anterior; puede ser corroborada en la investigación de Pereira (2002) al describir que en el Municipio de São José dos Campos, el crecimiento urbano-industrial virtuoso se debe a la atracción de un buen contingente de población, la mayor parte originada, posiblemente, de migraciones intrarregionales de las localidades rurales cercanas. Es decir, si por un lado el municipio-sede logró alcanzar mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico, los municipios de mayor carácter rural perdieron parcelas poblacionales, oportunidades de inversión y empleo al mismo tiempo que vieron aumentar la pobreza rural de sus territorios.

En este sentido, es de suma importancia al análisis de la economía de la región, para entender la dinámica de la renta, del producto y del empleo regional. Según informaciones de la Fundación Seade, la RGSJC en 2013, obtuvo un Producto Bruto Interno a precios corrientes de R $ 40.051.223,39 mil reales. Siendo el Municipio de São José dos Campos responsable por casi el 70% del Producto Bruto Interno regional. Este alto desempeño económico en São José está muy ligado al desempeño, principalmente, de la Embraer y de otras grandes multinacionales instaladas en el municipio. Sin embargo, el sector de comercio y servicios ha ganado cada vez más peso en la composición del PIB regional y nacional.

Así, el Municipio de São José dos Campos concentrando parte elevada del producto interno regional, la relación población-producto se presenta, aún, desfavorable para los demás municipios y, de esta forma, éstos dependen económicamente de la capacidad del municipio sed en dinamizar la estructura productiva y el crecimiento regional, profundizando las disparidades socioeconómicas de la RGSJC (Dedecca, Montali & Baeninger, 2009: 12). Los municipios de Jacareí y Caçapava, también, contribuyen al elevado PIB regional.

Con respecto a la participación de los sectores en el Valor Añadido (VA) Total de la región en estudio, se percibe una clara disminución del sector agropecuario del año 2000 para 2013 en todos los municipios de la RGSJC; siendo el Municipio de Santa Branca el más destacado entre ellos, ya que en 2000 el sector agropecuario representaba el 16% de su VA, pero en 2013 esa participación pasó a sólo el 1,86% del Valor Añadido Total del municipio (Tabla 3).

Lo que es posible ver, por lo tanto, es un aumento en la participación del sector de servicios en la estructura productiva de Santa Branca, así como en otros municipios de la propia región como en diversos lugares de Brasil. Entre 1989 y 1998, fue el período en que hubo cambios más significativos en la estructura productiva sectorial del PIB en Brasil, además de considerable aumento de la tercerización. Los segmentos con mayores reducciones relativas fueron la agropecuaria y la industria de transformación (CAIADO, 2006: 298). Así, se puede decir que, el proceso de tercerización brasileña ha transformado la estructura productiva de las localidades, incluso el desempeño económico de diversos municipios y regiones.

Al observar la Tabla 3, se puede inferir que hubo, por lo tanto, una disminución en la participación tanto del sector agropecuario cuando del sector industrial en la RGSJC y un buen aumento en la participación del sector de servicios en los ocho municipios que componen la región; que ilustra los efectos del proceso de tercerización en Brasil y en la región en cuestión; este proceso se traduce en el aumento de la participación del sector de servicios en detrimento de una disminución en la participación del sector tanto agropecuario como industrial.

De acuerdo con Caiado (2006:298), en las dos últimas décadas se intensificaron las tendencias de reestructuración de la base económica productiva en Brasil, siendo visible la

ISSN 2314-1093

reestructuración del mercado de trabajo y la dispersión espacial de las actividades productivas y de la población.

Tabla 3 – Participación de los sectores en el valor agregado Total regional - Año 2000 y 2013

Municipios	Participación de la Agropecuaria en Total Valor añadido (En %)		Participación de la Industria en Total Valor añadido (En %)		Participación de los Servicios en Total Valor añadido (En%)	
	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Caçapava	0,73	0,67	51,9	48,78	47,37	50,55
Igaratá	9,74	2,26	12,59	18,04	77,67	79,69
Jacareí	0,75	0,31	54,34	46,52	44,91	53,16
Jambeiro	2,56	2,18	66,01	58,34	31,42	39,49
M. Lobato	9,2	5,42	6,69	11,07	84,11	83,51
Paraibuna	7,4	3,72	20,99	21,63	71,61	74,65
Santa Branca	16,26	1,86	38,19	32,26	45,55	57,11
S.J.Campos	0,07	0,1	52,74	32,26	47,19	67,65
RGSJC	0,42	0,26	52,61	36,61	46,97	63,13

Fuente: SEADE (2017)

Las justificaciones para explicar tales transformaciones en la estructura productiva, según Caiado (2006:298) pueden estar relacionadas a: desindustrialización y crisis global del capital; el surgimiento de una nueva división internacional del trabajo que se desarrolló, debido a los cambios tecnológicos basados en las formas flexibles de organización del trabajo y de los procesos productivos, reducción en los costos de mano de obra, desarrollo del sector de alta tecnología y reorganización de las fuerzas productivas.

Para Caiado (2003:123) en los países en desarrollo donde el proceso de industrialización ocurrió tardíamente o de modo restringido, la participación de los servicios en el mercado de trabajo se da, en mayor medida, por la absorción de la porción excedente de la mano de obra de los sectores agrícola y manufacturero que encuentra en la prestación informal de servicios su medio de supervivencia; estos factores pueden explicar el aumento de las actividades rurales no agrícolas en las áreas rurales.

La siguiente sección presentará algunas reflexiones sobre la relación rural-urbana en la RGSJC desde una perspectiva de los movimientos migratorios y del mercado de trabajo regional.

La Relación Rural - Urbana en la RGSJC: Movimientos Migratorios y Dinámica del Mercado de Trabajo Regional

A pesar de los profundos cambios ocurridos en el medio rural brasileño post-modernización de la agricultura, la cual gana notoriedad en los años 1960 y con las nuevas configuraciones asumidas por los espacios urbanos, aún es posible encontrar implícito en muchos discursos las interpretaciones clásicas de los conceptos rural y urbano. Esta distinción muestra estos dos espacios como espacios antagónicos, siendo el rural el sinónimo del atraso y el urbano el sinónimo de modernidad.

Esta concepción puede ser evidenciada en el trabajo de Sorokin, Zimmerman y Galpin (1981), en el cual estos autores buscan delinear las diferencias fundamentales entre los ambientes rurales y urbanos, buscando una definición sociológica de esos dos espacios. Según los autores esa definición debería ser compuesta, o sea, una combinación de varios rasgos típicos y no

sólo una única característica. Por lo tanto, algunas de las diferencias fundamentales serían: ocupacionales; de la salud; del tamaño de las comunidades; de densidad de población; de homogeneidad de las poblaciones; de estratificación y complejidad social; de movilidad social; de dirección de la migración; y por fin del propio sistema de integración social.

La visión de la dicotomía rural/urbana parece entender estos dos espacios como opuestos; lo que a partir de cierto momento de la historia pasa a sufrir objeciones. Estas objeciones parten de la observación de que entre el medio rural y el urbano existiría una gradación infinita, en otras palabras, un continuo. Wandeley plantea que la vertiente del *continuum* rural-urbano se refiere a una relación que aproxima e integra estos dos polos, donde la hipótesis central, aun resaltando las semejanzas y la continuidad, no destruye las particularidades de éstos, además de no representar el fin del rural (SOLARI, 1979: PAGINA, WANDELEY, 2001:).

De esta forma, se puede decir que sólo las tradicionales actividades productivas agrícolas y pecuarias no consiguen más explicar la dinámica del empleo y de la población rural del Estado de São Paulo. Es necesario incluir otras variables rurales no agrícolas, derivadas de la creciente urbanización del medio rural y de la conectividad incluso virtual con el espacio y la cultura urbana, tales como: alojamiento comercial, turismo, ocio y otros servicios, además de un conjunto de actividades como la piscicultura y la cría de pequeños animales (ranas, canarios, aves exóticas, etc.) que buscan "nichos de mercado" específicos (Graziano da Silva, 1999; Balsadi, Borin, Julio, 2001).

Muchas de las personas residentes en zonas rurales, trabajan de manera formal en zonas urbanas (en general en los sectores industrial y de comercio / servicios), lo que hace que la cultura urbana interactúe y modifique el modo de vida rural (y también el urbano, en menores proporciones).

En ese sentido, los analistas que estudian la dinámica del sector agrícola han llamado la atención sobre el cambio de patrón del trabajo en el campo, con el crecimiento de actividades no agrícolas. Las familias residentes en el campo optan entre combinar dos o más ocupaciones, asumiendo la condición de pluriactivos, o eligen el cambio de ocupación, dejando el trabajo agrícola y pasando a ocupar otras actividades no agrícolas incluso residiendo en el medio rural (SCHNEIDER, 2009).

En ese sentido, se puede decir que en la región en estudio, hubo un aumento en las actividades ligadas al turismo rural y hotelería, en los Municipios de Monteiro Lobato y Paraibuna, por ejemplo. Además, estos dos municipios, junto con Jambeiro están entre los mayores productores apícolas de la RMVPLN. Otras actividades rurales no agrícolas que vienen ganando espacios en el medio rural son: artesanía, piscicultura, floricultura, beneficiamiento de productos agrícolas, entre otros.

Se percibe que actualmente las actividades productivas agrícolas tradicionales ya no son suficientes para explicar por sí solo la dinámica del ingreso y las ocupaciones de las familias rurales. Como se dice, el crecimiento de las ocupaciones no agrícolas es consecuencia del continuo proceso de urbanización del campo, con el desbordamiento de las ciudades y la integración de los mercados de trabajo.

El crecimiento de las actividades no agrícolas pasó, por lo tanto, a ser visto - y los datos lo corroboran - como un camino para la reducción de la pobreza rural y, en consecuencia, de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, estas actividades presentan un alto grado de heterogeneidad, y no es posible negar que en determinados casos refuerzan la desigualdad de ingresos. Este contexto sumado a la persistencia de la pobreza en las áreas rurales (a pesar de la reducción), implicó la reanudación de la discusión sobre el mercado de trabajo rural, marcada, ahora, por un mayor escepticismo en cuanto a las potencialidades de las actividades no agrícolas (CAIADO, 2003).

Así, comprender la diversidad de los medios rurales consiste en una tarea en la que están involucrados una serie de factores que abarcan directamente las esferas socioeconómicas, demográficas y culturales del espacio en que se están desarrollando esas actividades agropecuarias o no. El método de análisis histórico-estructural, en este sentido, tiene gran importancia en el análisis de los desafíos, potencialidades y demandas de los más diversos territorios, rurales y urbanos.

Para analizar las relaciones rural-urbanas de la Región de Gobierno de São José dos Campos desde una perspectiva del mercado de trabajo es necesario observar algunas informaciones pertinentes a los movimientos demográficos, de migraciones y del propio mercado de trabajo, como la evolución de los empleos, la informalidad y de los sectores productivos de la economía.

Con respecto a los aspectos demográficos, para el año 2017, se puede decir que solamente el 5% de la población total regional reside en el medio rural; los otros, casi, el 95% de la población se encuentra dentro de los perímetros urbanos (Tabla 4). Además, es posible percibir que solamente los Municipios de Jambeiro, Monteiro Lobato y Paraibuna poseen más del 50% de sus poblaciones viviendo en áreas rurales; con un destacamento de este último, donde el 70% de la población vive en el campo, aún hoy.

Con respecto a las tasas de crecimiento de la población urbana de la RGSJC de 2000 para 2017, se pudo percibir que los municipios con mayor variación fueron: Jambeiro (48%), Igaratá (31%), Monteiro Lobato y São José dos Campos (26%). Y los con menor tasa de variación fueron Paraibuna (2,5%) y Santa Blanca con (6%).

Tabla 4 – Población Urbana y Rural en la RGSJC – Año 2000 y 2017

Municipio	Urbana		Tasa de Crecimiento (%)	Rural		Tasa de Crecimiento (%)
	2000	2017		2000	2017	
Caçapava	66.651	76.565	14,87	9.376	12.918	37,77
Igaratá	5.862	7.696	31,28	2.409	1.473	-38,85
Jacareí	183.109	220.124	20,22	7.902	3.083	-60,98
Jambeiro	1.931	2.867	48,47	2.054	3.122	51,99
M. Lobato	1.514	1.922	26,95	2.099	2.442	16,34
Paraibuna	5.288	5.419	2,47	11.700	12.557	7,32
Santa Branca	11.696	12.401	6,02	1.286	1.658	28,92
S.J. dos Campos	531.714	673.557	26,67	6.584	13.987	112,43
RGSJC	807.765	1.000.551	23,86	43.410	51.240	18,03

Fuente: Fundação Seade (2017)

En cuanto a la población rural, el municipio-sede obtuvo el mayor destaque, con un crecimiento del 112%, contrariamente a Igaratá y Jacareí que tuvieron sus poblaciones rurales

disminuidas, las cuales, posiblemente migrar a municipios limítrofes, o para zonas urbanas de los propios los municipios.

El Municipio de São José dos Campos continúa pasando por el proceso de crecimiento urbano industrial, y por el hecho de poseer gran población, la tasa de variación de la población urbana registrada es inferior, por ejemplo, a la de Igaratá, municipio limítrofe que tiene el aumento de su población urbana relacionada con el espáfico del municipio-sede de la región de gobierno. Lo mismo ocurre con los Municipios de Paraíbuna y Santa Branca, ya que no se limita a la SJC. Al observar la variación de la población rural en SJC, es posible creer que las fuerzas aglomerativas y la presión por el uso de la tierra, han atraído a moradores de los municipios vecinos, y de zonas urbanas, a ocupar espacios rurales del municipio.

Otra percepción interesante se refiere a la población rural del Municipio de Paraibuna, la segunda mayor de la región. El hecho de no tener frontera con el municipio sede, como dicho, y de poseer extensión territorial elevada, hizo que la infraestructura urbana contemple actualmente pequeña proporción del municipio.

Con respecto a la cuestión de las migraciones Dedecca, Montali & Baeninger (2009) realizaron una interesante investigación sobre la Región de Gobierno de São José dos Campos con informaciones socioeconómicas y demográficas, abarcando hasta los años 2000. Dentro del contexto histórico, estos autores describen que los autores años de 1970 se caracterizaron como período de gran saldo migratorio para la RGSJC. En el intervalo 1970/80, los movimientos migratorios habían sido responsables del 60% del crecimiento absoluto de la RGSJC, pasando al 35% en el período 1980/91 (Dedecca, Montali & Baeninger, 2009: 41).

Se puede decir que el gran flujo migratorio de los años 1970 ocurrió concomitante al proceso de modernización de la agricultura brasileña; lo que llevó varias regiones al éxodo rural. De esta forma, diversos municipios con carácter más urbano pasaron a recibir grandes contingentes poblacionales. Por ejemplo, en este período el Municipio de São José dos Campos llegó a representar el 67% del total del saldo migratorio de la Región de Gobierno, con un total de casi 60.000 migrantes en el período (Dedecca, Montali & Baeninger, 2009: 41).

En el período 1991/2000, a su vez, ese número cayó a la mitad en São José dos Campos, y casi un tercio en el Municipio de Jacareí; ambos municipios permanecieron con los mayores saldos migratorios de la Región. Además, las pequeñas ciudades, como Jambeiro, Paraibuna y Santa Branca, pasaron a observar un crecimiento significativo del saldo migratorio en sus municipios, muchas de las cuales revertieron su condición de área de expulsión de población como en las dos décadas anteriores (Dedecca, Montali & Baeninger, 2009: 41).

Con respecto a las migraciones intraestadales, en el período de 1991/2000, la región que más envió población a la RGSJC fuera la Región Metropolitana de São Paulo, responsable por el 55,7% (18.178 personas) de la toma de migrantes recibidos en el período. Las otras regiones de gobierno que enviaron poblaciones a la RGSJC fueron: Taubaté (8,23%), Guaratinguetá (6,79%), Caraguatatuba (5,74%) y Campinas (3,78%) (Dedecca, Montali & Baeninger, 2009: 44).

Para las migraciones intraregionales, con relación a la emigración, São José dos Campos perdió casi 5.000 personas, principalmente para Jacareí, Caçapava y Paraibuna. En Jacareí, a su vez, unos 2.500 individuos partieron de la ciudad, de los cuales el 75% se trasladó al municipio sede de la región. En cuanto a la inmigración, São José dos Campos ganó más de 3.000 migrantes, muchos de los cuales vinieron de Paraibuna y Jacareí que, a su vez, también recibió levas significativas del municipio-sede, principalmente (Dedecca, Montali & Baeninger, 2009: 48).

Con respecto a los municipios con un carácter más rural, se puede decir que todos ellos perdieron un número de sus poblaciones para los municipios de Jacareí y São José de los campos en el período de 1991/2000. Aunque en una proporción menor con respecto a las décadas pasadas, ese flujo hacia las ciudades urbano-industriales continuó sucediendo.

Según los datos de Seade (2017) para el año 2010, el Municipio de São José dos Campos presentó un saldo migratorio anual de 2.797 habitantes, mientras que Jacareí presentó un saldo de sólo 19 habitantes; una realidad muy diferente de las décadas anteriores. Los municipios de Igaratá, Paraibuna y Santa Blanca obtuvieron un saldo migratorio negativo para el año 2010.

En general, es posible percibir que Jacareí y São José dos Campos fueron los municipios que obtuvieron los mayores saldos migratorios en las últimas cuatro décadas en la RGSJC corroborando la hipótesis de que los municipios de mayor carácter urbano-industrial tienden a recibir esos flujos migratorios, posiblemente, por la mayor cobertura del mercado de trabajo, mayor infraestructura, mayor oferta de bienes y servicios especializados, siendo éstos públicos o privados.

En cuanto a las migraciones es importante resaltar, todavía, las migraciones pendulares que ocurren en la propia Región de Gobierno, debido al proceso de concentración geográfica de la demanda de mano de obra en algunas regiones privilegiadas, como es el caso de São José dos Campos. Se puede decir, por lo tanto, que muchas de las migraciones que se suceden y aún ocurren en la región, están vinculadas a los movimientos del mercado de trabajo, ya sean las migraciones inter o intra-estatales, intrarregionales y/o pendulares. En este sentido, las relaciones entre los espacios rurales y urbanos también ocurren debido a los movimientos migratorios y del mercado de trabajo regional.

Tabla 5 – Participación de los sectores en los empleos formales de la RGSJC - Año 2000 /2015

Municipios	Participación de los Empleos Forma de la Agropecuaria (En %)		Participación de los Empleos Forma de la Industria (En%)		Participación de los Empleos Forma de lo Comercio (En %)		Participación de los Empleos Forma de los Servicios (En %)	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015	2000	2015
Caçapava	3,14	1,84	42,96	41,74	17,81	18,44	34,43	34,59
Igaratá	13,74	6,99	38,1	20,75	10,17	19,62	37,88	43,09
Jacareí	2,66	2,25	34,16	28,89	15,95	19,07	44,16	45,67
Jambeiro	8,24	5,89	42,32	57,71	1,47	5,12	29,49	21,24
M. Lobato	19,77	15,98	4,54	11,24	19,03	16,12	55,93	54,73
Paraibuna	12,42	13,37	9,57	11,92	6,79	15,62	70,99	56,01
Santa Branca	19,18	16,97	15,66	24,09	8,69	14,99	56,31	41,38
S.J.Campos	0,69	0,34	36,82	19,78	18,15	19,45	40,43	54,14
RGSJC	1,75	1,2	36,08	23,37	17,31	19,08	41,27	50,68

Fuente: Fundação Seade (2017)

La tabla 5 trae importantes informaciones sobre la composición del mercado de trabajo regional. Primero, se puede observar que con relación a los empleos formales en la agropecuaria solamente el municipio de Paraibuna obtuvo un pequeño aumento en el período

2000/2015. Todos los otros municipios vieron sus empleos formales en el sector primario caer, con destaque para Igaratá que presentó una disminución de casi el 6% en los empleos formales del sector. En lo que se refiere al empleo industrial, éste disminuyó en los municipios con carácter predominantemente urbano-industrial y aumentó en los municipios menos poblados y más dinamizados por actividades rurales (agrícolas o no), como Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna y Santa Branca.

Considerando la participación de los empleos formales en el sector de comercio se produjo un aumento de siete de los ocho municipios de la región, con excepción de Monteiro Lobato (-3%). Los empleos en el sector de servicios presentaron aumento en los Municipios de Caçapava, Igaratá, Jacareí y São José dos Campos y disminución en los otros cuatro municipios. Por lo tanto, es posible inferir que hubo un claro cambio en la estructura productiva y en la composición de los empleos en la RGSJC.

La Tabla 6 aporta información sobre el mercado de trabajo regional, con las relaciones con los empleadores y los empleados. Lo que se puede inferir primero es que el Municipio de São José dos Campos, solo, poseía el 70% de las empresas actuantes en la RGSJC en el año 2015; este hecho refleja el motivo de tal municipio, también, poseer el mayor salario medio mensual de la región, una vez que cuando la demanda de mano de obra es elevada los precios de esta (salarios) tienden a subir, manteniendo la población constante. Los municipios de Jacareí y Caçapava también tenían una buena parte de esas empresas en sus municipios, pero representaban apenas un cuarto y un décimo del número de empresas en São José dos Campos, respectivamente, lo que justifica las medias salariales inferiores comparativamente.

Tabla 6 – Mercado de trabajo: Empresas, Personal Ocupado y Salario Medio - Año 2015

Municipios	Número de Empresas que Operan	Personal Ocupado	Personal Ocupado Asalariado	Salario Medio Mensual (En salarios mínimos)
Caçapava	2.116	23.549	20.612	3,3
Igaratá	220	1.882	1.603	2,1
Jacareí	5.368	54.979	47.942	3,3
Jambeiro	218	2.906	2.654	3,1
M. Lobato	269	937	589	2,2
Paraibuna	539	3.391	2.715	2,1
Santa Branca	363	2.755	2.284	2,2
S.J.Campos	22.125	229.885	197.925	4
RGSJC	31.218	320.284	276.324	2,65

Fuente: IBGE cidades (2017)

Los menores promedios salariales mensuales se encuentran en los municipios que poseen menores números de empresas, los cuales son Igaratá, Monteiro Lobato y Santa Branca. Los municipios de Paraibuna y Jambeiro, a pesar de poseer personal ocupado similar, presentan números de población muy diversa lo que influye en la remuneración de los trabajadores. Una vez que la demanda de mano de obra es similar en estos dos municipios, pero la oferta de

mano de obra es bastante superior en el municipio de Paraibuna, los salarios de Jambeiro son superiores.

Además, se percibe claramente la presencia de la informalidad en el mercado de trabajo regional, siendo que más del 12% del personal ocupado en la RGSJC no era trabajador asalariado. En general, los municipios de mayor población y producto, son los que más contribuyen negativamente.

Dando continuidad a los análisis del mercado de trabajo regional, la tabla 7 trae informaciones sobre el rendimiento promedio mensual desagregado por sectores en la Región de Gobierno de São José dos Campos. A primera vista, se puede percibir que los mayores salarios pagados fueron en el sector industrial y en los sectores de la construcción civil. Para la Administración Pública el destaque fuera para São José dos Campos.

Con respecto al ingreso promedio mensual del sector agropecuario en el año 2015, se puede destacar el Municipio de Jambeiro, que obtuvo el mayor rendimiento para este sector, derivado principalmente de la silvicultura y la porcicultura. Para tener una idea, en el año 2015, el Municipio de Jambeiro poseía un rebaño efectivo de casi 24.000 cerdos; São José dos Campos, el segundo mayor productor solamente poseía 3.500 cerdos. Se percibe, por lo tanto, que tal actividad ha representado una buena parte de las actividades agropecuarias del municipio, influenciando la formación de los salarios para este sector.

En el sector industrial, los mayores salarios fueron encontrados en los Municipios de Caçapava, Jacareí y São José dos Campos, debido al carácter urbano-industrial y de la mayor oferta de trabajo en las innumerables industrias de dichos municipios, principalmente en la industria de transformación (Tabla 7).

Tabla 7 – Rendimiento promedio mensual por sector en la RGSJC - Año de 2015

Municipios	Agropecuaria	Industria de Transformación	Construcción civil	Comercio e Servicios	Administración Publica
Caçapava	R$ 1.147,73	R$ 3.964,56	R$ 3.567,59	R$ 1.868,50	R$ 2.613,21
Igaratá	R$ 1.040,92	R$ 1.991,95	R$ 2.093,12	R$ 1.464,63	R$ 1.915,19
Jacareí	R$ 1.364,53	R$ 4.213,50	R$ 1.922,30	R$ 1.902,36	R$ 3.222,31
Jambeiro	R$ 1.648,53	R$ 3.637,66	R$ 2.469,71	R$ 1.468,54	R$ 2.092,31
M. Lobato	R$ 1.119,84	R$ 1.557,97	R$ 1.484,50	R$ 1.780,43	R$ 1.679,63
Paraibuna	R$ 1.147,27	R$ 1.769,77	R$ 1.618,10	R$ 1.509,48	R$ 1.669,02
Santa Branca	R$ 1.234,56	R$ 2.320,54	R$ 1.490,62	R$ 1.520,40	R$ 1.930,55
S.J. Campos	R$ 1.345,96	R$ 6.514,69	R$ 2.041,90	R$ 2.078,88	R$ 6.681,55
RGSJC	R$ 1.191,15	R$2.979,10	R$1.982,10	R$1.650,42	R$2.011,43

Fuente: RAIS (2015)

Se puede decir que esta diferencia entre los salarios pagados al sector agropecuario y al sector industrial, por ejemplo, ha influido en los movimientos migratorios y en la composición del

propio mercado de trabajo, lo que por consiguiente influye en las relaciones entre los espacios rurales y urbanos y, a menudo, complementarios más opuestos.

Lo que puede inferirse es que la industria, a pesar de haberse mostrado como el motor de la urbanización regional, no fue capaz de incorporar algunas áreas a la dinámica moderna de región en cuestión. En otras palabras, la industria también respondió, en gran medida, por la fractura del tejido urbano.

Con respecto al ingreso promedio mensual en el sector de Administración Pública, se destaca el Municipio de São José dos Campos, que alberga un gran número de instituciones públicas de gran porte y que necesitan un buen contingente de mano de obra calificada y con mayor el grado de escolaridad, como en el DCTA, ITA, INPE, entre otros. Este factor eleva la remuneración pagada a los trabajadores de este sector, lo que tiende a estimular, aún más, la desigualdad de ingresos dentro del propio municipio y entre los municipios.

Este hecho puede ser percibido en la tabla 6, en el cual el salario promedio mensual en São José dos Campos, en el año 2015, fue de R $ 6.681,55. En el Municipio de Paraibuna, el mismo sector, obtuvo un ingreso promedio mensual de R $ 1.669,02. Estos datos corroboran la afirmación del párrafo anterior.

En este sentido, puede se decir que São José dos Campos se desarrolló bajo una organización de cuño militar y industrial; esa jerarquización y sistemas de poder, las relaciones sociales y los intereses económicos, generaron una segregación del espacio urbano, como pone Vianna (2004: 180) "encubriendo lo que no puede ser revelado, la lógica económica diseñó el territorio; su apropiación, sin embargo, se dio bajo la ideología de desarrollo, apaciguadora y disciplinadora, que encubrió las desigualdades que lo constituyeron y lo alimentan ".

La siguiente sección trae algunas reflexiones importantes acerca de acciones y propuestas de políticas públicas tanto para los espacios urbanos y para los espacios rurales en un contexto metropolitano. En ese sentido, algunos apuntes sobre la planificación regional en tiempos de globalización deben ser destacados en correlato a aquellos relacionados con las cuestiones sobre el desarrollo regional o los problemas relacionados. Es necesario, por lo tanto, identificar algunos desafíos que se presentan en la contemporaneidad.

Reflexiones sobre la Planificación Regional en un Contexto Metropolitano:

La metropolización de la Región del Valle del Paraíba viene sucediendo desde la década de 1970 y, en ese contexto, São José dos Campos acabó por asumir el papel de "metrópoli" regional. Este hecho puede ser verificado por el carácter de su sector secundario y terciario que ha sostenido el gran flujo comercial y de relaciones entre el municipio y las ciudades que están a su entorno, hecho que se ha mostrado importante en el proceso de metropolización de la región. El adensamiento y la conurbación de las ciudades de la región, más específicamente las que están a lo largo de la carretera Dutra, acabó por crear una red de ciudades con buen margen de articulación en pro de dinámicas de crecimiento.

Sin embargo, este proceso de modernización de las actividades productivas no fue acompañado por grandes cambios en las condiciones de vida para la mayoría de la población. En vez de eso, se puede decir que la especialización de las funciones, en algunas áreas, ha producido heterogeneidades de los espacios ocupados, lo que acaba por aumentar las desigualdades entre los espacios rurales y los espacios urbanos a nivel social, espacial y / o económico.

Mamede (2008:132) recomienda que las actividades de planificación regional, desde los diagnósticos hasta la ejecución de las acciones propuestas, sean construidas a partir de una microrregión y las interacciones entre las microrregiones que componen una región. En ese

sentido, sería interesante que la RMVPLN construyera acciones diferenciadas para las cinco subregiones que la componen, para minimizar las heterogeneidades estructurales y regionales.

Así, la creación de un comité por región de gobierno de la RMVPLN, donde cada municipio era responsable de construir un diagnóstico municipal destacando sus demandas, potencialidades y desafíos, por ejemplo; de manera a construir políticas públicas para el fortalecimiento de esas regiones de gobierno y diluir los efectos de la división del trabajo y del neo localismo competitivo (MAMEDE, 2008:132).

En este contexto, con relación al uso y ocupación del suelo, Costa (2007:245) propone la aplicación de instrumentos urbanísticos que viabilicen, por ejemplo, la reducción de parte de los vacíos urbanos en áreas que ya poseen alguna infraestructura; legalización de los asentamientos precarios; formación de un inventario de terrenos públicos; generación de recursos para vivienda de interés social y de equipamientos de salud pública; quien sabe hasta una política integradora de uso del suelo a nivel metropolitano. En general, se trata de entender cuáles serían los intereses y las cuestiones del desarrollo metropolitano, de manera a garantizar la efectividad de las políticas públicas locales y de carácter regional.

Se puede decir que la RGSJC se consolidó con un sistema urbano articulado, fruto de una división territorial del trabajo entre el campo y la ciudad y entre las ciudades con recursos diferentes (población, infraestructura, empleo). Sin embargo, las políticas regionales y de planificación urbana deben incentivar la instalación de nuevos emprendimientos y el mantenimiento de los ya existentes, pero es necesario involucrar no sólo a las pequeñas y medianas empresas, sino también a las cooperativas y asociaciones, a fortalecer la agricultura familiar, que posee muy importante para algunos municipios de la RGSJC; incentivos para el comercio y los servicios, de manera a diversificar la estructura productiva de la región como uno de los mecanismos de desarrollo regional.

En este contexto, para superar al menos en parte algunos desafíos al desarrollo de la región es necesario que la gestión de la planificación regional pase a ir más allá de los aspectos e intereses económicos y políticos, ya que la Región Metropolitana de la Vale do Paraíba y Litoral Norte no fue creada para reproducir sólo un "status regional"; y en ese sentido es necesario superar las disputas políticas locales y regionales. Si esto se puede hacer, se tiene la posibilidad de una disminución de las disparidades intrarregionales y de la fragmentación regional por la disputa del poder político, con mayores oportunidades para el desarrollo regional.

Consideraciones Finales

Este artículo tuvo por objetivo hacer algunas reflexiones sobre la relación rural-urbana en la Región de Gobierno de São José dos Campos en el período 2000-2015 desde una perspectiva de los movimientos migratorios y del mercado de trabajo regional. La RGSJC fue elegida para el estudio debido a su representación e importancia socioeconómica, tanto para la Región del Valle del Paraíba, como para el Estado de São Paulo.

Se puede decir que São José dos Campos salió al frente en términos económicos debido principalmente a la actuación del gobierno federal, no sólo como fuerte inversor directo, sino también de forma indirecta a través de la creación de infraestructura necesaria (carreteras pavimentadas) y de políticas de atracción de inversión durante el siglo XX. El Estado, al instalar en el municipio importantes institutos de investigación y de industrias del sector aeroespacial creó condiciones para la formación del Polo Tecnológico de São José dos Campos, con gran dinamismo económico. Hecho éste, responsable por el desbordamiento de la actividad industrial, principalmente para Caçapava y Jacareí.

Sucede que esta jerarquización urbana, sistemas de poder, relaciones sociales y los intereses económicos, generaron una segregación del espacio urbano local y regional. La cuestión que se

plantea aquí, por lo tanto, es que las heterogeneidades atravesaron los limítrofes municipales y se transformaron en algunos desequilibrios regionales.

Se puede decir que una de las principales características de la red urbana paulista es el proceso de conurbación, con formación de aglomeraciones urbanas y regiones metropolitanas. En esas áreas se registra con más frecuencia conurbaciones entre dos o más municipios, constituyendo una mancha urbana única, lo que refuerza el argumento de la necesidad de analizar y principalmente de constituir estructuras de planificación para las aglomeraciones, tratándolas como espacio urbano único de interrelaciones complejas.

Para ello, la búsqueda de soluciones para tales problemas debe pasar, obligatoriamente, por la construcción de acciones integradas en múltiples escalas y de un nuevo modelo de desarrollo, lo que sin duda implica una nueva sociedad, menos desigual y menos artificial/racional. Además, esos desequilibrios pueden servir como oportunidad para el poder público de buscar nuevas alternativas e innovaciones a través de políticas públicas y propuestas de intervención, creando nuevos caminos de planificación regional, incluyendo abarcando debidamente los diversos espacios rurales que forman la región de estudio.

Es importante alertar sobre la necesidad de que la planificación municipal abarque todo el territorio del municipio y no sólo el área considerada urbana, regulando el uso y la ocupación del suelo, por ejemplo. Es en el municipio donde la población está más cerca de los representantes políticos e interactúa directamente con las políticas públicas. Por lo tanto, en el espacio municipal, la organización de la sociedad puede llevar a la construcción de consensos y otras lógicas de desarrollo que valoren el local, las relaciones humanas y la justicia social. En ese sentido, la construcción de diagnósticos municipales, incluso con apoyo a la participación social, sería un gran incentivo para que los municipios repensaran sobre su gestión y su planificación y, en ese contexto, definir su articulación y participación dentro de la región en que están insertos.

Por lo que se refiere a los movimientos migratorios y al mercado de trabajo regional, se puede decir que lugares como São José dos Campos y Jacareí, que tienen un fuerte carácter urbano-industrial, tienen una mayor densidad poblacional urbana, acaban influenciando la pérdida de las poblaciones rurales de los municipios vecinos, tanto para la sede de estos municipios más "desarrollados", como para la sede urbana del propio municipio. Son procesos amplios y complejos, pero que demuestran cómo las dinámicas económicas de la región, reflejan en las experiencias y transitorias de los individuos en los espacios reconocidos como rurales y urbanos.

Así, con respecto a los desafíos regionales presentados en esta investigación, se puede decir que las acciones prioritarias para los municipios, deberían seguir en el siguiente sentido: definición de estrategias e instrumentos de planificación urbana y regional, de modo a subsidiar la proposición de políticas públicas; elaboración y perfeccionamiento de acciones relacionadas con la diversificación de la estructura productiva regional; formulación de políticas sociales y de inversiones integradas y complementarias a las políticas a nivel estatal y federal y priorización para la elaboración de planes de gestión de la Región Metropolitana del Valle del Paraíba y Litoral Norte.

Los consorcios y programas responsables de las políticas de la nueva región metrópoli, a través de los órganos de desarrollo económico y de planificación urbana municipales, pueden ayudar a minimizar los problemas sociales y económicos, mejorando la calidad de la educación, indicador clave para el desarrollo regional, creando programas de desarrollo estímulos a la participación en los procesos de decisión y luchando para aumentar la capacidad del diálogo entre las esferas públicas.

La búsqueda por desarrollo con la aplicación de medidas de justicia social, con certeza, se constituye en un importante instrumento para avanzar en la conquista del derecho a los

espacios, ya sean rurales o urbanos; y rescatar el espacio de inserción de la comunidad como un todo en la construcción de territorios más desarrollados y con menos desigualdades socio espaciales; además de respeto a la diversidad, potencialidades y cultura de los territorios.

REFERENCIAS

BALSADI, O.V.; BORIN, M.R.; JULIO, J.E. A agropecuária paulista. São Paulo: Fundação Seade, 2001. Mimeografado.

BRASIL. IBGE. Censo Demográfico, 1991. Disponível em:<www.ibge.gov.br>. Acesso em 24 de julho de 2017.

Censo Demográfico, 2000. Disponible en:<www.ibge.gov.br>. Acesso em 27 de julho de 2017.

Censo Demográfico, 2010. Disponible en: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 27 de julho de 2017.

Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 01 de julho de 2017.

Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Brasília, DF, 2015.

CAIADO, M. C. S.; PIRES, M. C. S. Campinas metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e desafios futuros. In: CUNHA, J. M. P. da (Org.). Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006, p. 275-304.

CAIADO, A. S. C.; SANTOS, Sarah M. M. Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos socioespaciais. São Paulo em perspectiva, São Paulo, n. 17, p. 115-124, mar/abr. 2003.

CARVALHO, J.L. Proposta de ordenamento territorial da microbacia do Ribeirão da Fartura, Município de Paraibuna - SP. 2005. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – UNIVAP. Universidade do Vale do Paraíba. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, São José dos Campos, 2005.

COSTA, P. E. O. (2007). Legislação urbanística e crescimento urbano em São José dos Campos. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP. Universidade de São Paulo, 2007.

DEDECCA, C., MONTALI, L. & BAENINGER, R. (org.). (2009, março). Regiões Metropolitanas e Polos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais. Polo Econômico de São José dos Campos. São Paulo/Campinas: UNICAMP/FINEP/NEPP/NEPO/IE.

EMPRESA PAULISTA METROPOLITANA DE PLANEJAMEDNTO (EMPLASA). Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. 2016. Disponible en: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>. Acesso em: 15 de julho 2017.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Informações dos Municípios Paulistas. Disponível em:<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/>. Acesso em 07 de agosto de 2017.

GRAZIANO DA SILVA, J.F. O novo rural brasileiro. Campinas: Unicamp – Instituto de Economia, 1999.

HENRIQUE, M. A. Desenvolvimento Econômico Regional: uma análise a partir da história econômica de São José dos Campos – SP. Revista da Faculdade de Administração e Economia, São José dos Campos, v.5, n. 2, p.55-75, 2014.

KON, A. Reestruturação produtiva e tercearização no Brasil. Revista de Nova Economia. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG. v.7, n. 1, p.149-181,1997.

LESSA, S. N. São Jose dos Campos: O Planejamento e a Construção do Pólo Regional do Vale do Paraíba. Campinas, 2001. Tese (Doutorado em História) – UNICAMP. Universidade de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MAMEDE, J. A. G. Analise do Desenvolvimento do Cone Leste Paulista desde a criação da Codivap: impactos observados e necessidades futuras. 2008. 141f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) – UNITAU. Universidade de Taubaté, Taubaté, 2008.

PEREIRA, F. M. & LEMOS, M. B. Cidades médias brasileiras: características e dinâmicas urbano/industriais. Belo Horizonte: Cedeplar/ufmg, 2002. (mimeo)

SCHNEIDER, S. A pluriatividade no meio rural brasileiro: características e perspectivas para investigação. In: GRAMMONT, Hubert Carton de e MARTINEZ VALLE, Luciano (Comp.). (Org.). La pluriactividad en el campo latinoamericano. 1ª ed. Quito/Equador: Ed. Flacso - Serie FORO, 2009, v. 1, p. 132-161.

SOLARI, A. B. O objeto da sociologia rural. In: SZWRESCSANYI, T.; QUEDA, O. Vida Rural e Mudança Social. São Paulo: Cia. Ed. Nacional. 1979. p. 03-14.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C. C.; GALPIN, C. J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, José de Souza. Introdução crítica a sociologia rural. São Paulo: Hucitec. 1981. p. 198-224.

RICCI, F. A economia cafeeira e as bases do desenvolvimento no Vale do Paraíba Paulista. Revista de história econômica & economia regional aplicada. Juiz de Fora, UFJF, v. 1, n. 1, julho a dezembro de 2006.

VIANNA, P. Saúde e Cidade: uma relação inscrita no espaço e no tempo; a fase sanatorial de São José dos Campos e sua influência sobre os serviços de saúde da década de 1980. Tese (Doutorado)- USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

VIEIRA, E. T. Industrialização e Políticas de Desenvolvimento Regional: o Vale do Paraíba na segunda metade do Século XX. 2009. 177f. Tese (Doutorado em História Econômica) – USP. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

WANDERLEY, M. N. B. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

ISSN 2314-1093

Los espacios irresolutos como estrategias de adaptación-mitigación para las inundaciones urbanas. Caso Arroyo Pérez - La Plata, Argentina

The spaces unsolved as mitigation-adaptation strategies for urban floods. Case Arroyo Pérez - La Plata, Argentina

Dra. Arq. Domínguez, María Cristina; Mg. Arq. Goenaga, Victoria; Arq. González Biffis, Alejandra; Arq. Carluccio, Braian. Colaboradores: Facenda, Florencia; Natalí, Loredana; Di Gregorio, Luciano.

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales (CIUT), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad Nacional de La Plata (UNLP)

mcrisdom@gmail.com, vicgoenaga@yahoo.it; gonzalezbiffisale@yahoo.com.ar; braiancarluccio@hotmail.com

Eje temático 2: Sistemas y dinámica de ordenamiento territorial

Palabras clave: espacios irresolutos, vulnerabilidad, inundaciones urbanas, estrategias de adaptación - mitigación, lineamientos.

Key Words: spaces unsolved, vulnerability, urban floods, adaptation-mitigation strategies, guidelines.

Introducción

El territorio del Gran La Plata ha sido receptor de numerosos conflictos en torno a las inundaciones con consecuencias catastróficas a nivel regional recurrentes en los últimos cien años y que se han agudizado en las últimas décadas hasta llegar a la situación extrema del 2 de abril del 2013 con una precipitación extraordinaria de 400 milímetros en el día.

Si bien su naturaleza es multicausal responden, principalmente, a los efectos del cambio climático manifestados en excepcionales precipitaciones y/o sudestadas. Entre los motivos, mencionamos el crecimiento de las ciudades que ha impulsado el avance de la urbanización sobre superficies que originalmente constituían áreas rurales y el cultivo intensivo bajo cubierta que amplían las áreas impermeables, la decapitación de suelos y la utilización del suelo. Tampoco han sido contempladas planicies de inundación y sistemas de drenaje de aguas asociados a estrategias de retención e infiltración, hechos que han contribuido a la vulnerabilidad social y física ante los fenómenos y los niveles de criticidad, atentando contra la resiliencia de la población residente. Entendemos por resiliencia como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas (UNISDR, 2012: 85)

El trabajo que se presenta, toma como marco general el proyecto de investigación “Territorios vulnerables y paisajes emergentes en el Gran La Plata. Estrategias de gestión para su transformación” (2014-2017) Directores: López, Isabel y Etulain, Juan Carlos. El mismo elaboró lineamientos de ordenamiento ambiental y territorial que orientan el acondicionamiento del territorio para disminuir de forma sustentable el riesgo de inundación. Entre ellos, nos situamos en el lineamiento que considera *los espacios de infiltración, drenaje y escurrimiento necesarios*.

Desde la macro escala, coincidimos con Iñaqui Ábalos en que “Repensar la metrópoli y la región desde la organización de sistemas verdes permitirá individualizar estrategias, lugares y programas con los que equilibrar los déficits medioambientales de la ciudad y su oferta de ocio, mejorando la calidad de vida y la competitividad de la ciudad en el marco de la economía global”. (Ábalos, 2005: 54)

ISSN 2314-1093

En tanto que situados en la micro escala, "La conservación inventiva es el modo de pensar el acondicionamiento del espacio privilegiando la conservación de elementos concretos de paisaje por razones históricas, ecológicas, económicas, simbólicas o estéticas, y la creación de formas innovativas correspondiente a nuevas o antiguas funciones y usos del territorio...se pueden identificar y valorar estructuras paisajísticas permanentes (relieve, arroyos, formas vegetales o minerales, monumentos, sitios, etc.), donde finalmente un proyecto paisajístico puede tomar parte en formas sostenibles y efímeras, mostrando las condiciones en que los actores sociales las producen y podrían producirlas de manera diferente teniendo en cuenta el interés general. De hecho, como dice Alain Touraine, no hay razón para elegir entre la memoria y la modernidad. Es preferible recomponer la relación territorializada del hombre con el mundo - su identidad - que une, por un lado, el pasado y el futuro, por otro, la cultura, la ecología y la economía" (Donadieu, 1994: 51)[1] (traducción propia)

Nos interesa particularmente la micro escala "la escala de la inmediatez, la más cercana a nuestros ojos, la que se nos aparece en primer plano al caminar por la ciudad o el campo," descubrimos los "micropaisajes que, a menudo, obviamos y menospreciamos, en la mayoría de los casos por su banalidad y nula espectacularidad. En efecto, estamos rodeados de micropaisajes a los que apenas prestamos atención por su cotidianeidad y porque, precisamente por su diminuta e insignificante dimensión, no asociamos para nada al concepto preeminente de paisaje. Y, a pesar de ello, ni que sea durante unos segundos, atraen nuestros sentidos" (Nogué, 2008:22)

En este sentido, decíamos anteriormente, que de la vulnerabilidad expuesta en dicho territorio emergen distintos paisajes que requieren ser visibilizados, de este modo, surge la hipótesis que considera a estos espacios de carácter irresoluto como potenciales articuladores/integradores sociales dentro de proyectos para cuencas y subcuencas, planteando una nueva inflexión en el desarrollo urbanístico escasamente explorada hasta el momento.

Es en este contexto, que adquieren jerarquía estos espacios de carácter indeciso, desprovistos de función, que resultan hasta difícil de nombrar, que están vacantes -vacantes de ideas-, inercia política, deriva, -reservas, residuos, descampados, espacios verdes-, que son espacios de fragmentación y segregación acortando las posibilidades de beneficios públicos que debería otorgar la ciudad.

Los antecedentes en los que nos basamos para abordar esta escala, van en línea con los trabajos que proponen una metodología de intervención paisajística consistente en permitir el desarrollo de los procesos naturales con una limitada intervención humana. Las propuestas del paisajista francés Gilles Clement son complementadas por las estrategias de Lara Almarcegui que –en línea a la mirada de Robert Smithson- asumen una nueva definición funcional, energética y estética haciendo del nuevo territorio un objeto de deseo, no ya nostálgico de su condición verde perdida.

[1] *"conservation inventive: mode de penseé de l´aménagement de léspace privilegiant á la fois la conservation d´élements concrets du paysage pour des raisons historiques, écologiques, économiques, symboliques ou esthétiques, et la création de formes innovantes correspondant á de nouvelles ou á d´anciennes fonctions et usages du territoire... Est formulée par les pouvoirs publics, où peuvent être identifiées et valorisées des structures paysagéres permanentes (relief, cours d´eau, formes végétales ou minérales, monuments, sites, etc.) où enfin un projet de paysage peut faire la part des formes durables et éphémères en montrant les conditions dans les-quelles les acteurs sociaux les produisent et pouraient les produire différemment en tenant compte de l ´intérêt général. En effet, comme le dit Alain Touraine, il n´y a pas de raisons de choisir entre la memoire et la modernité. Il est préférable de recomposer le rapport territorialisé de l´homme au monde- son identité- en reliant d´une part le passé et l´avenir, d´autre part la culture, l´écologie et l ´économie. "* (Donadieu, 1994: 51)

Nos acercamos así al Manifiesto del Tercer paisaje donde Clément identifica, como refugios para la diversidad los *residuos* -resultado del abandono de una actividad- y las *reservas* -lugares que no han sido explotados-. Con el término diversidad refiere al número de especies vivas que pueden distinguirse: animales, vegetales, los seres elementales (bacterias, virus, etc.), de modo que los hombres quedan incluidos en una única especie diferenciada solo por su etnia y cultura. Son retazos, apariciones breves, territorios de cobijo para la biodiversidad que genera la ciudad en su crecimiento y cuya fragmentación le aporta riqueza. En este contexto, el "Tercer paisaje se posiciona como un territorio de refugio (situación pasiva) y como lugar de posibles intervenciones (situación activa)" (Clément, 2007: 28).

La ciudad crece en fragmentos discontinuos dejando siempre libres determinadas bolsas o "islas" de terreno inactivo. La nueva mirada hacia los descampados iniciada por Robert Smithson podría hacer del nuevo territorio desertificado un objeto de deseo. Es por ello, que abogan por las estrategias de no-intervención, sutiles operaciones alejadas de la "tabula rasa", la no-actuación. (García-Germán, 2012:167)

En referencia a estas no-intervenciones en el espacio público, nos interesa vincularnos a la mirada y la acción de la artista Lara Almarcegui y sus reivindicaciones de los descampados ... terrenos breves o espacios efímeros ... donde "el arte se convierte en una herramienta de desalambrado, que permite acabar con los límites materiales impuestos por la propiedad del suelo"… si bien declama una ciudad sin muros, conviene aclarar que estas alteraciones constituyen un desalambrado simbólico (Ramírez Blanco, 2012: 236). Se trata de pequeños - grandes gestos para la visibilización de estos espacios

En esta línea, Lassus desde el análisis inventivo exhorta a "superar la ignorancia inicial respecto a un lugar, en aproximarse al espacio en su singularidad" (…) "lo que ha sido oculto y está a punto de desaparecer". (Bernard Lassus, 2007: 24)

En definitiva, luego de este sumario acercamiento a los conceptos, la ciudad en su crecimiento va creando fragmentos discontinuos de terreno inactivo. Como hemos visto, estos espacios irresolutos, también posibilitan un mayor campo para la discusión en que nuevas categorizaciones del territorio se hacen posibles: territorios potenciales de refugio para actividades públicas, regeneración urbana, naturación urbana, reservorios ARTEH (área de retención temporal de excedentes hídricos).

Por todo lo antedicho, es objetivo de esta ponencia, poner en escena estos espacios como clave de lectura para pensar el rol actual de estos territorios, tendiente a la adaptación-mitigación en relación a las inundaciones urbanas dentro del repertorio de los estudios que restituyan un sentido perdido en la organización del espacio de apropiación social.

En esta línea para alcanzar el objetivo propuesto se define una estrategia metodológica cualitativa y de perfil exploratorio, sustentada en el estudio de caso. Se reconocen distintas escalas de análisis, así como técnicas e instrumentos específicos en cada una de ellas. La macro escala considerada como la escala regional, la visión global del territorio definida por Edward Soja (2003) como "una mirada desde arriba", mientras que la micro escala se entiende como la escala del «lugar», desde la percepción del hombre, "una mirada desde abajo y hacia adentro"; finalmente, la escala intermedia como la conexión del lugar con su entorno. Dado que, en trabajos anteriores[2] hemos abordado la escala territorial nos interesa aquí bajar la lupa en la micro escala.

[2] Domínguez, M.C.; Fisch, S.; Goenaga, V.; González Biffis, A.; Carluccio, B.; Fazenda, F., Natalí, L.; Cambareri, G. (2016): Lineamientos de ordenamiento urbano y territorial para la Cuenca del Arroyo del Gato en el Gran La Plata - Argentina. V Congreso Internacional sobre cambio climático y desarrollo sostenible. Universidad Nacional de La Plata y la Sociedad Internacional de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible. La Plata, 13 al 16 de septiembre

ISSN 2314-1093

En este contexto nos ubicamos en la periferia urbana en la cuenca media del arroyo El Gato y, dentro de la micro escala, centramos la mirada en la planicie de inundación del arroyo Pérez -principal afluente del anteriormente mencionado-, provocadas tanto por precipitaciones como por la crecida de arroyos. En la selección de la unidad de análisis influyeron las grandes áreas verdes en relación con el arroyo así como su proximidad y las posibilidades de integración dentro de un sistema mayor de espacios verdes urbanos.

Se realizaron tareas de campo para el relevamiento de la Cuenca del Arroyo Pérez. En este reconocimiento se realizó una primera caracterización de la misma. Posteriormente, se procedió a su análisis, valoración y diagnóstico, realizándose una valoración a partir de conflictos, potencialidades y tendencias, a partir de la distinción de variables. Finalmente se desarrollaron lineamientos e ideas proyectuales, como parte de las medidas no estructurales para una gestión integral del riesgo hídrico por inundaciones urbanas que atenúe los efectos producidos por el cambio climático.

Importa señalar que, adoptamos como instrumento normativo la Recomendación sobre el Paisaje Histórico Urbano (UNESCO, 2011). La misma destaca en sus políticas:

1. El equilibrio entre valores culturales y naturales
2. La integración de lo “nuevo” y lo “viejo”
3. La vinculación entre actores públicos y privados

A continuación se presenta el Diagnóstico del área de estudio organizado en dos instancias. La primera de ellas presenta el Análisis general y particular profundizado en seis variables:

a. Medio natural y curso de agua
b. Trazado y parcelamiento
c. Accesibilidad
d. Ocupación
e. Usos del Suelo
f. Infraestructuras y equipamiento del Espacio Público

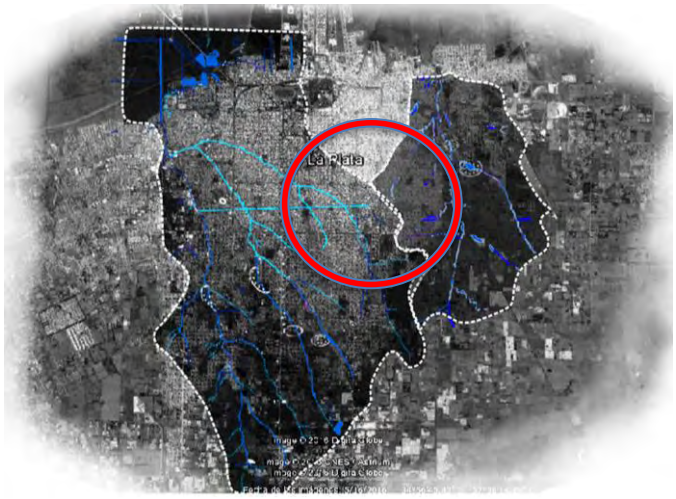
Estas variables, se sintetizan en una estructura física del sector, que en la segunda instancia del Diagnóstico, permite realizar una Valoración a partir de reflexionar cómo inciden y se relacionan cada una de sus variables. Este análisis, sienta las bases y funciona como fuelle para la elaboración de una propuesta fundamentada en la recuperación y creación de un sistema de espacios verdes para el Arroyo Pérez, que puede hacerse extensible a otros cursos y arroyos.

Análisis

a. Medio natural y curso de agua

ISSN 2314-1093

Imagen1: Cuenca del Arroyo del Gato, localización del Arroyo Pérez.



Fuente: Elaboración propia en base a imagen aérea de La Plata

El arroyo Pérez, principal afluente del Arroyo del Gato, se origina en la proximidad de las calles 66 y 171 de la ciudad de La Plata, Argentina. Asimismo, en las cercanías de la ruta 36 y avenida 66 se inicia su afluente -el arroyo Regimiento- que desagua a la altura de 8 y 518, en Tolosa. Ambos -Pérez y Regimiento- están prácticamente entubados en el casco urbano y adyacencias consolidadas, lo que ocasiona alteraciones al escurrimiento primitivo. El curso hídrico del arroyo Pérez adquiere características diversas según los tramos. En cuanto a la calidad del recurso, interesa señalar que en el tramo de libre escurrimiento el curso de agua se impone sobre la traza, manteniendo su línea sinuosa.

Los Parques Pérez 2 y 3, se localizan en zonas de intersección del arroyo con grandes áreas vacantes. Pérez 2 se encuentra limitado por las calles 150, 152, 52 y 55, y Pérez 3 se encuentra comprendido entre las vías 157, 159, 58 y 60.

PARQUE PÉREZ 2

Curso de agua: corre en diagonal norte sur; denota escorrentía; basura y plantas acuáticas

Vegetación: arbórea escasa. Sólo en el sector suroeste.

Absorción: hay asentamientos en el sector oeste; en la envolvente cuenta con una calle pavimentada (55); una con mejorado (152) y tierra en 150 y 52

Riesgo: zona vacante con muy alto riesgo. Muy alta en envolvente de 55 - 152- y 150; alta en 150 y media en 52. Especialmente verificable en la esquina de 152 y 55 al circular entre parcelas.

Imágenes 2 a 5: Área Parque Pérez 2.



Fuente: 2 y 3 producción propia, 4 y 5 Google

ISSN 2314-1093

PARQUE PÉREZ 3

Curso de agua: corre en diagonal norte sur; denota humedal; basura y plantas acuáticas

Vegetación: arbórea es escasa. Sólo en el sector noreste (calle 157)

Absorción: no presenta asentamientos; en la envolvente cuenta con dos calles pavimentadas (60 y 157), una con mejorado (58) y otra cerrada (159) y macromanzanas absorbentes al oeste y sur

Riesgo: zona vacante con alto riesgo. Alto en envolvente de 157; 58 y 60. Especialmente en las esquinas 58 y 157 y 60 y 159 en el encuentro curso de agua y viviendas

Imágenes 6 a 8: Área Parque Pérez 3.



Fuente: producción propia

Esquemas 1 y 2: Medio Natural Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

b. Trazado y parcelamiento

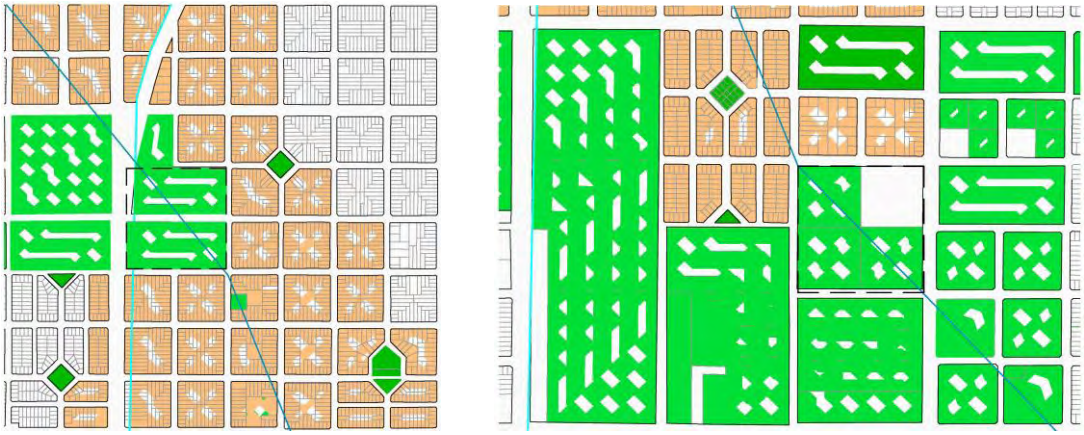
En el sector se reconoce la convivencia de grandes parcelas de destino rural yuxtapuestas con parcelas subdivididas. Aún se conserva un 30 % en condiciones originales (parcela rural).Por otra parte, al alejarse del centro de la ciudad de La Plata el tejido pierde densidad, y desconoce, neutraliza la sinuosidad orgánica/belleza del curso de agua. La base de reproducción del tejido heterogéneo es aleatoria, forma de crecimiento por transformación de grandes parcelas El trazado intenta continuar la regularidad, que se extiende a través de arterias principales, presentando algunas interrupciones (mz girada). La presencia de corazón de manzana vacío aporta a la regularidad.

PARQUE PÉREZ 2: Entorno de mayor ocupación, tres bordes consolidados x repetición y continuidad de parcelas similares. Singularidad de uno de los bordes dado por la continuidad de la traza del boulevard

ISSN 2314-1093

PARQUE PÉREZ 3: Entorno de mayor desocupación, tres bordes consolidados x macro manzanas vacías**.** Sobre calle 58 el tejido es más denso en correspondencia a núcleo barrial

Esquemas 3 y 4: Trazado y parcelamiento Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

c. Accesibilidad

En la actualidad el acceso peatonal a los parques o a las márgenes del arroyo se encuentra restringido por un cerco perimetral que bordea ambos predios. A su vez, a pesar de la cercanía de los mismos, no existe una vinculación directa entre estas grandes áreas que se encuentran articuladas naturalmente por el arroyo.

Ambos parques se encuentran próximos o en contacto con vías principales como la Av. 60, 66, 44 y calles como 149 y 155 que permiten vincularlos con el casco urbano de la ciudad de La Plata o con localidades como Melchor Romero, Olmos o con el resto de la región. Fuera de esas vías principales, sólo algunas calles se encuentran pavimentadas y con acceso directo hacia estas áreas, el resto son calles de tierra, y algunas en muy mal estado para su circulación.

El transporte que permite acceso a los parques circula por las vías principales 149 y 60 con las líneas Sur y 214, que poseen paradas cada 200 metros. Sobre las vías regionales 66 y 44 también circulan las líneas Sur y Oeste, que brindan otra alternativa de movilidad. Sin embargo por las calles 155 y 161 no se ha registrado el paso de líneas de colectivos. Los refugios sólo se observan en el sentido al casco de la ciudad y en condiciones precarias. La semaforización sólo se registra en cruces de vías regionales, principales o secundarias.

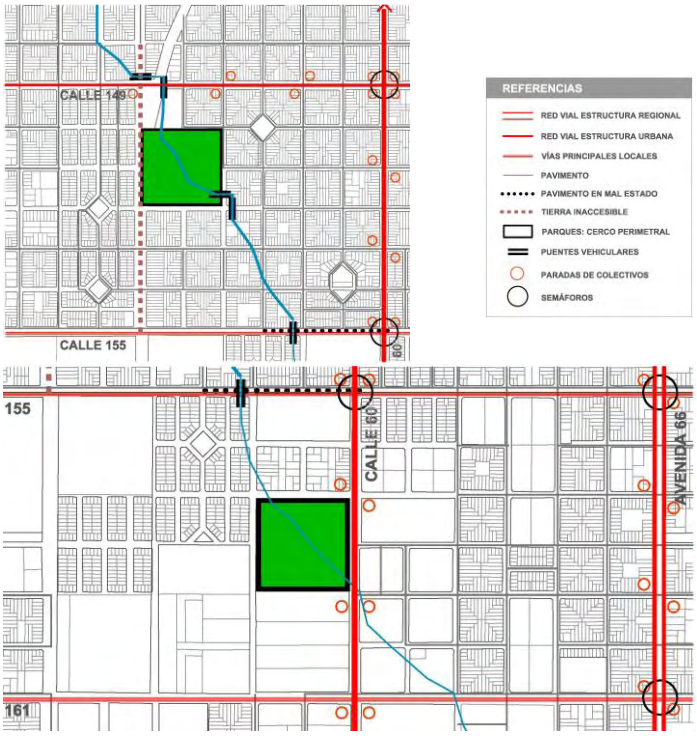
Muy pocas vías pavimentadas presentan cordón cuneta, sólo se reconoce en las avenidas 44 y 66, y en muy pocas calles cercanas a Pérez 2.

PARQUE PÉREZ 2: Posee una mejor accesibilidad desde las calles 149 y 60, y con mayor cantidad de vías pavimentadas.

PARQUE PÉREZ 3: sólo posee un acceso directo desde calle 60, pero luego la mayoría de sus calles aledañas son de tierra.

ISSN 2314-1093

Esquemas 5 y 6: Accesibilidad Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

d. Ocupación

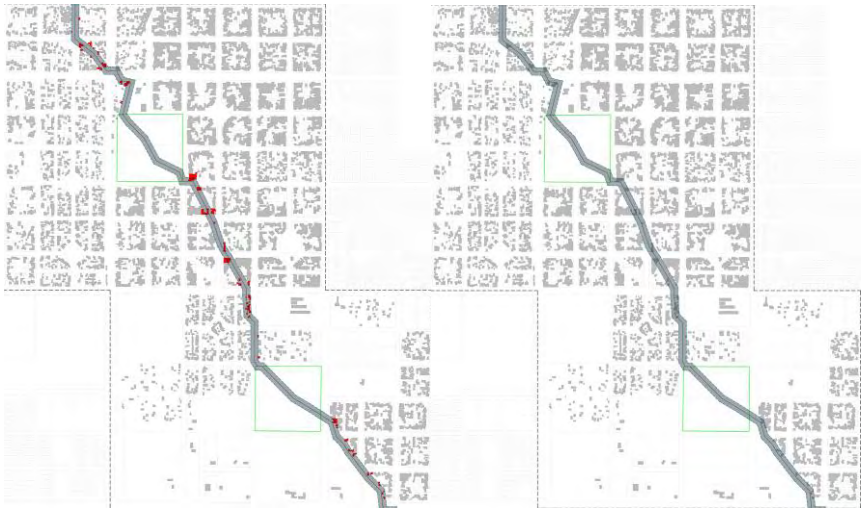
En el sector el tipo de ocupación es acorde a un área periurbana, de transición entre la ocupación urbana y la rural. La ocupación del suelo se da a partir de viviendas aisladas, en muchos casos informales sobre todo en la vía 52 con una ocupación por manzana del 50%, sin consolidación. Se reconoce un tejido abierto de baja densidad con grandes áreas de uso rural y una cantidad de lotes vacantes muy grande, lo cual favorece la infiltración.

En el área comprendida entre calles 49, 52, 149 y 155 las manzanas se ocupan con viviendas aisladas, sin conformación de línea municipal. Esta zona registra un porcentaje del orden del 25% respecto a la ocupación de la manzana. El área comprendida entre 52, 60, 149 y 155 presenta ocupación con retiro de línea municipal y corazón de manzana. En esta zona se observa la mayor ocupación, del orden del 75% de la manzana, y donde se registra la mayor consolidación. Por otra parte, el área comprendida entre 55, 57, 155 y 159 la ocupación es del 50% mientras que el área de 57, 60, 155 y 159 registra poco espacio ocupado con grandes espacios vacantes.

En cuanto al camino de Sirga que según el Código Civil debe dejar 15 metros destinado a espacio público a cada lado de un curso navegable, en la extensión del arroyo Pérez no se encuentra totalmente libre, existen áreas que presentan ocupación con asentamientos informales. A pesar de no ser el arroyo un curso navegable, el liberar las márgenes de un uso como el residencial en zonas de riesgo muy alto y alto resultaría de gran beneficio para la población asentada. Si se considerara el camino de Sirga para el arroyo Pérez, su superficie total aproximada -en este sector- sería de 78.195,3 m2, encontrándose ocupados al momento con viviendas informales 6.512 m2, quedando de este modo 71.683,3 m2 libres.

ISSN 2314-1093

Esquemas 7 y 8: Extensión Camino de Sirga y Ocupación informal en Área Parques Pérez 2 y 3

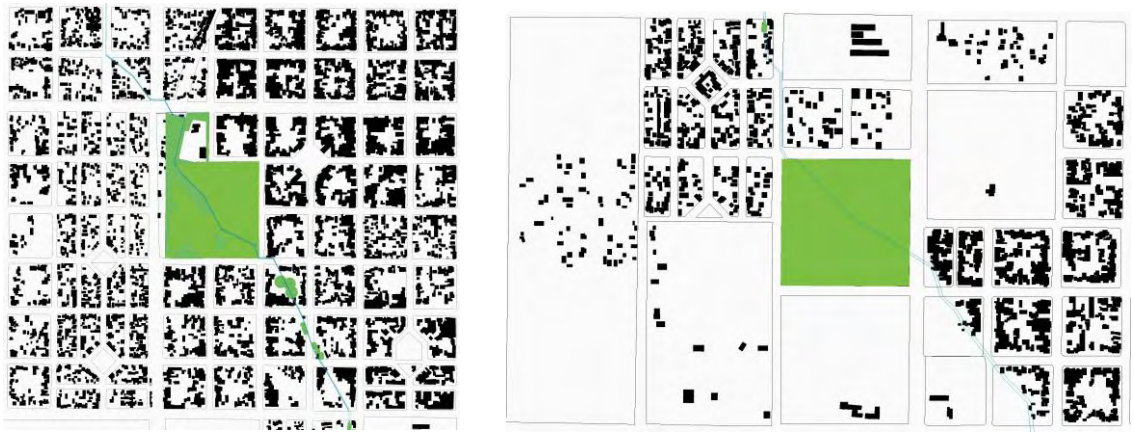


Fuente: Elaboración propia

PARQUES PÉREZ 2 Y 3

La caracterización corresponde a sectores urbanos periféricos, en vías de consolidación y sin consolidar. La ocupación en el área del entorno inmediato al parque presenta manzanas con uso residencial informal, de asentamientos sobre áreas de protección de bañado y arroyo (normativa) con viviendas aisladas con predominancia de espacio vacío sobre el lleno. Hay una amplia diferencia entre la ocupación del área del Parque 2 y la del 3 a pesar de encontrarse los parques a sólo 5 cuadras. La zona 2 posee una ocupación claramente superior al sector 3, con una característica más urbana, de continuidad de la ciudad, mientras que en el sector 3, la ocupación urbana comienza a disminuir, encontrando mayores áreas destinadas a usos rurales.

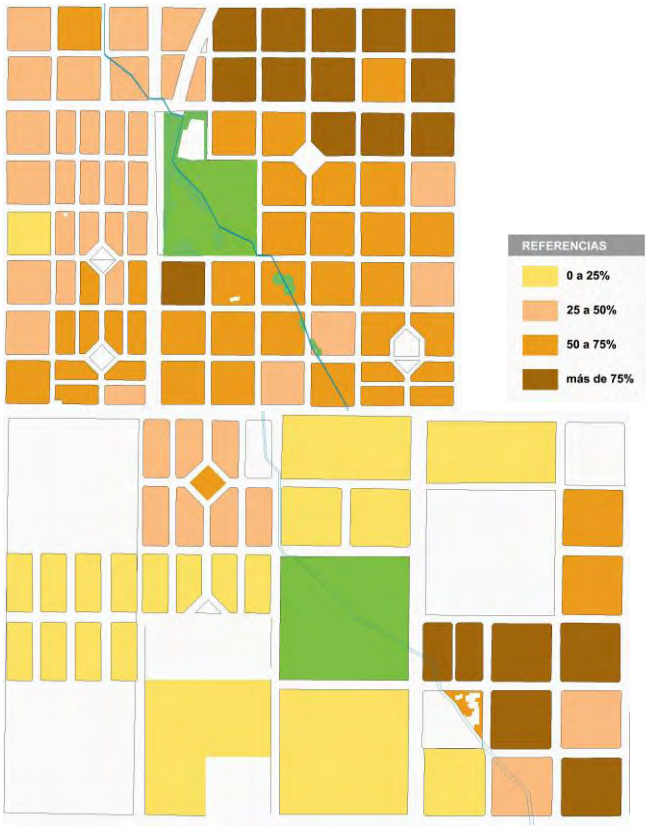
Esquemas 9 y 10: Ocupación Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

ISSN 2314-1093

Esquemas 11 y 12: Gradiente de Ocupación Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

e. Usos del Suelo

NORMATIVA (Ordenanza 10703/2010) vs USOS REALES

UR4: zona residencial de promoción

UC6 zonas corredores de servicio

CRU zona de reserva urbana

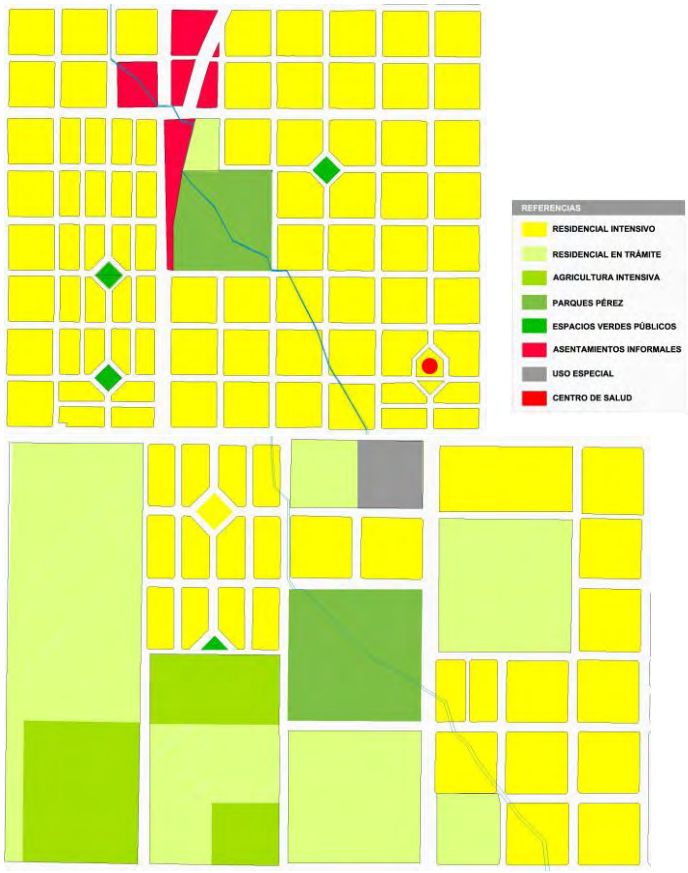
No se observan contradicciones entre los usos reglamentados y los usos reales, salvo por la incorporación de asentamientos en el ensanche de la av 52 –rambla- y el nuevo trazado entre calle 149-152 y 49-52

PARQUE PÉREZ 2: Predomina el uso residencial con escasa actividad comercial. Se observa que la ocupación responde a asentamientos informales en su borde noreste y en su entorno inmediato.

PARQUE PÉREZ 3: Prevalece el uso productivo rural, y a medida que nos acercamos al casco, el uso residencial. No posee equipamiento educativo ni de servicios en la zona, pero si en sus proximidades. En el corredor destinado a uso comercial predomina el uso residencial.

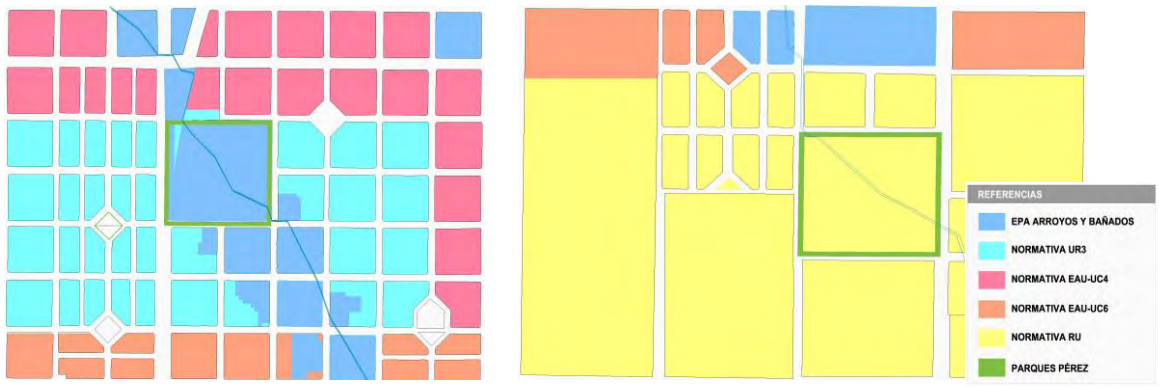
ISSN 2314-1093

Esquemas 13 y 14: Usos existentes Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

Esquemas 15 y 16: Usos normados Área Parques Pérez 2 y 3.



Fuente: Elaboración propia

f. Infraestructuras y equipamiento del Espacio Público

La situación de zanja a cielo abierto es muy corriente, aún en vías como 149, 155 y 161. A su vez, se puede identificar una mayor cantidad de veredas sobre estas mismas arterias, resultando cada vez más discontinuas a medida que desciende la jerarquía de la vía. Las calles 155 y 161 carecen de veredas, y puede observarse la circulación peatonal sobre la calzada vehicular. También se registra tendido de red de alta tensión sobre vías regionales y

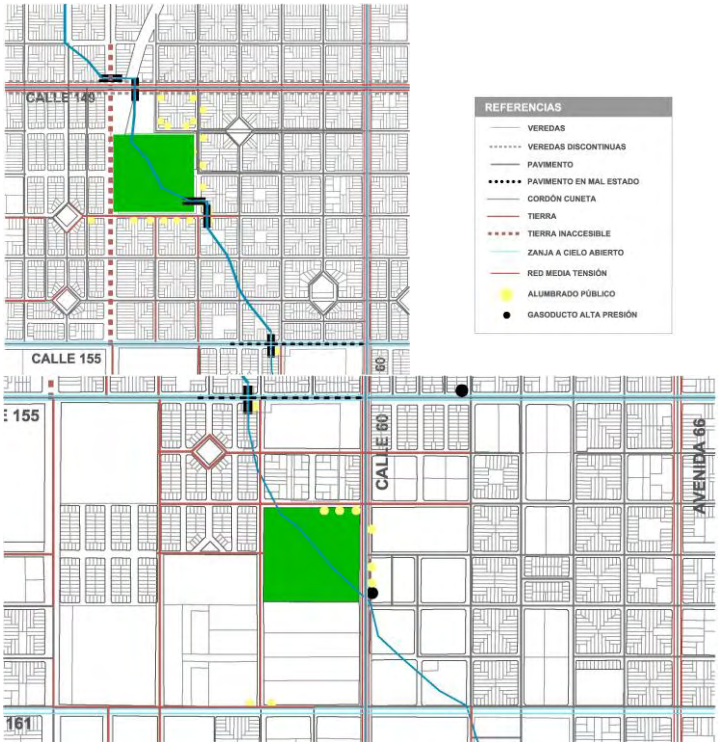
ISSN 2314-1093

principales. El alumbrado público disminuye en vías principales y secundarias a medida que nos alejamos del casco urbano.

PARQUE PÉREZ 2: La zona en que se inserte este predio, a pesar de poseer equipamiento del espacio público y de infraestructuras muy inferiores a las que se registran en el centro de la ciudad, presenta condiciones aceptables.

PARQUE PÉREZ 3: En relación al estado de los equipamientos y las infraestructuras del espacio público observadas en el predio anterior, este parque se encuentra en inferioridad de condiciones, resultando deficitarias en varios aspectos.

Esquemas 17 y 18: Infraestructura y equipamiento del espacio público Área Parques Pérez 2 y 3.

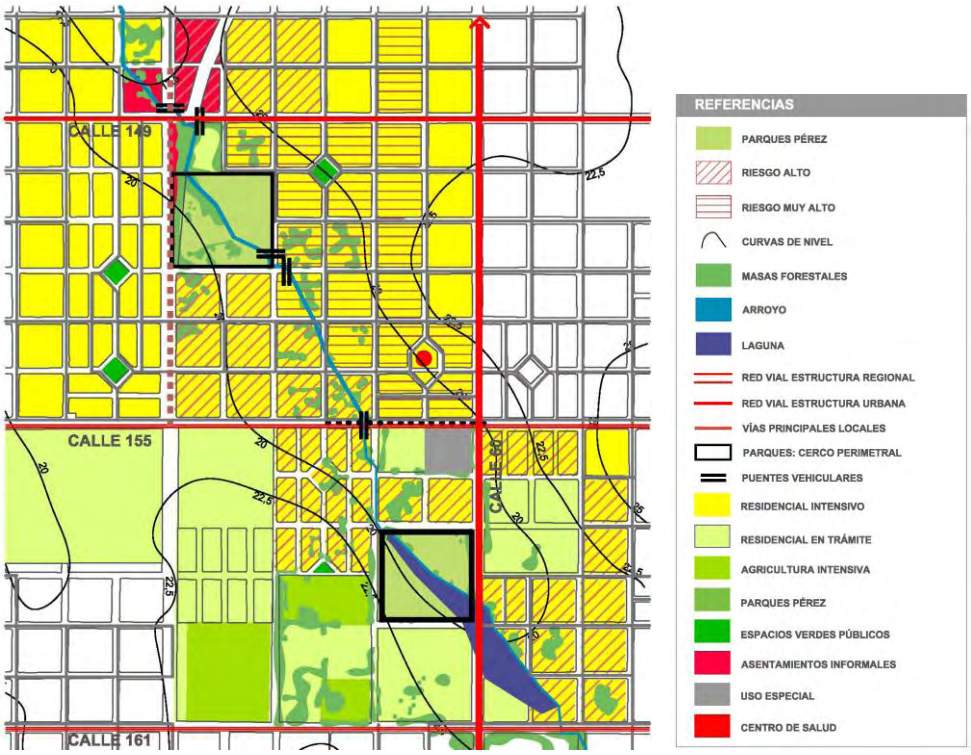


Fuente: Elaboración propia

ESTRUCTURA FÍSICA DEL ÁREA DE ESTUDIO

V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
ISSN 2314-1093

Esquema 19: Estructura Física Arroyo Pérez.



Fuente: Elaboración propia

II. VALORACIÓN

a. Medio natural y curso de agua

CONFLICTOS DEL ARROYO

- Desborde de los cauces de los arroyos por insuficiente capacidad de carga.
- Escasa accesibilidad al curso de agua -peatonal- no posibilita la visualización y el disfrute del recurso natural.
- Los límites de los parques se encuentran alambrados, lo cual no facilita el libre acceso al curso de agua. En el Caso del Parque Pérez 3 el cartel de Propiedad Privada - Próximo Loteo (157 y 58) en un área de alto riesgo ambiental

POTENCIALIDADES DEL ARROYO

- La presencia del arroyo a cielo abierto, entre las áreas urbanizadas.
- Interesantes sectores paisajísticos en la interrupción de la traza en la continuidad del casco y el encuentro con el curso. Por ejemplo, el alto impacto escénico, que aún se mantiene con bajos niveles de antropización y formas prístinas.
- La presencia de flora y fauna acuática en los sectores menos antropizados. Esto indica aptitud en calidad ambiental y paisaje urbano en el curso de agua.
- La presencia de grandes espacios verdes vacantes.
- Interesantes situaciones paisajísticas en el ingreso del curso al parque y envolvente. En el Parque 3 la presencia del humedal.

b. Trazado y parcelamiento

CONFLICTOS

- La mayoría de las manzanas no consideran el curso de agua lo que altera relaciones espacio público privado (de la puerta vivienda al agua)
- La irregularidad de los trazados impide la continuidad de vías en ambos parques
- Parque Pérez 3 presenta loteos recientes en pequeñas parcelas que genera ocupación de terreno absorbente como también germen para futuros loteos.

POTENCIALIDADES

- En Parque 2, la presencia de manzanas alargadas en boulevard podrían consolidar un borde de protección para el parque.
- La presencia de grandes parcelas y espacios vacíos en Parque 3 favorece la absorción.

c. Accesibilidad

CONFLICTOS

- Discontinuidad de pavimento en numerosas vías que permiten el acceso a los parques, principalmente dificultoso en Pérez 3.
- Inaccesibilidad peatonal a los predios y márgenes del arroyo Pérez por presencia de cercos perimetrales
- Falta de conectividad transversal con transporte público desde calles 149 a 161
- Discontinuidad y carencia de veredas en la gran mayoría de las vías del área, lo que genera riesgo a la población que circula por calzadas.

POTENCIALIDADES

- Posibilidad de fortalecer los vínculos entre estas grandes áreas por medio del arroyo.
- Extensión del servicio de pavimento que mejoraría la accesibilidad al parque y las vinculaciones internas del área.
- Incrementar recorridos de transporte, mejorar frecuencias y equipamiento de los refugios.
- Incrementar y facilitar la construcción de veredas peatonales que mejoren la circunvalación y la seguridad. Por su parte, las veredas verdes permiten absorción.

d. Ocupación

CONFLICTOS

- Las manzanas más ocupadas se encuentran con riesgo muy alto y alto y medio en la zona del Parque 2 siendo el área más ocupada y consolidada. El riesgo en Parque 3 es de nivel alto pero con la capacidad de incorporar mayor área de infiltración.
- Se observa un importante porcentaje de asentamientos en cercanías al Parque 2 y a lo largo de la calle 52.
- En el área del Parque 2 es escasa la cantidad de terrenos vacantes, a diferencia del Parque 3 que tiene un alto grado de espacio absorbente.

POTENCIALIDADES

PARQUE PÉREZ 2: Lotes vacantes en cercanías al predio que podrían ser ocupados con viviendas de interés social para relocalizar a los habitantes instalados en áreas de riesgo alto y muy alto.

PARQUE PÉREZ 3: Posee grandes áreas libres potenciales a conservar para favorecer la absorción de agua.

e. Usos del Suelo

CONFLICTOS

- El área identificada como UR4 que reglamenta viviendas /comercios/equipamientos se encuentra en contradicción con el nivel de riesgo que se observa.
- Si bien los usos reglamentados no presentan contradicciones con los reales, se observa poca reglamentación sobre las áreas de alto riesgo.
- Alto porcentaje de viviendas precarias y asentamientos informales lo cual genera un mayor riego. No se observan industrias ni nuevas urbanizaciones privadas.
- Los agentes contaminantes asociados al curso provienen de basurales a cielo abierto y desechos domiciliarios.

POTENCIALIDADES

- Existencia de grandes áreas aún sin ocupación con posibilidad de ser destinada a espacio público y a actividades productivas.
- Curso del arroyo a cielo abierto que permite un uso continuado de sus márgenes como espacio público y propicia la creación de un sistema que integre áreas verdes.

f. Infraestructuras y equipamiento del Espacio Público

CONFLICTOS

- Carencia de equipamiento urbano como veredas, refugios de transporte, semaforización, señalética
- Deficientes infraestructuras básicas como alumbrado público y pavimento con cordón cuneta.
- Ausencia de espacios verdes públicos de calidad que brinden áreas recreativas atractivas a la comunidad.

POTENCIALIDADES

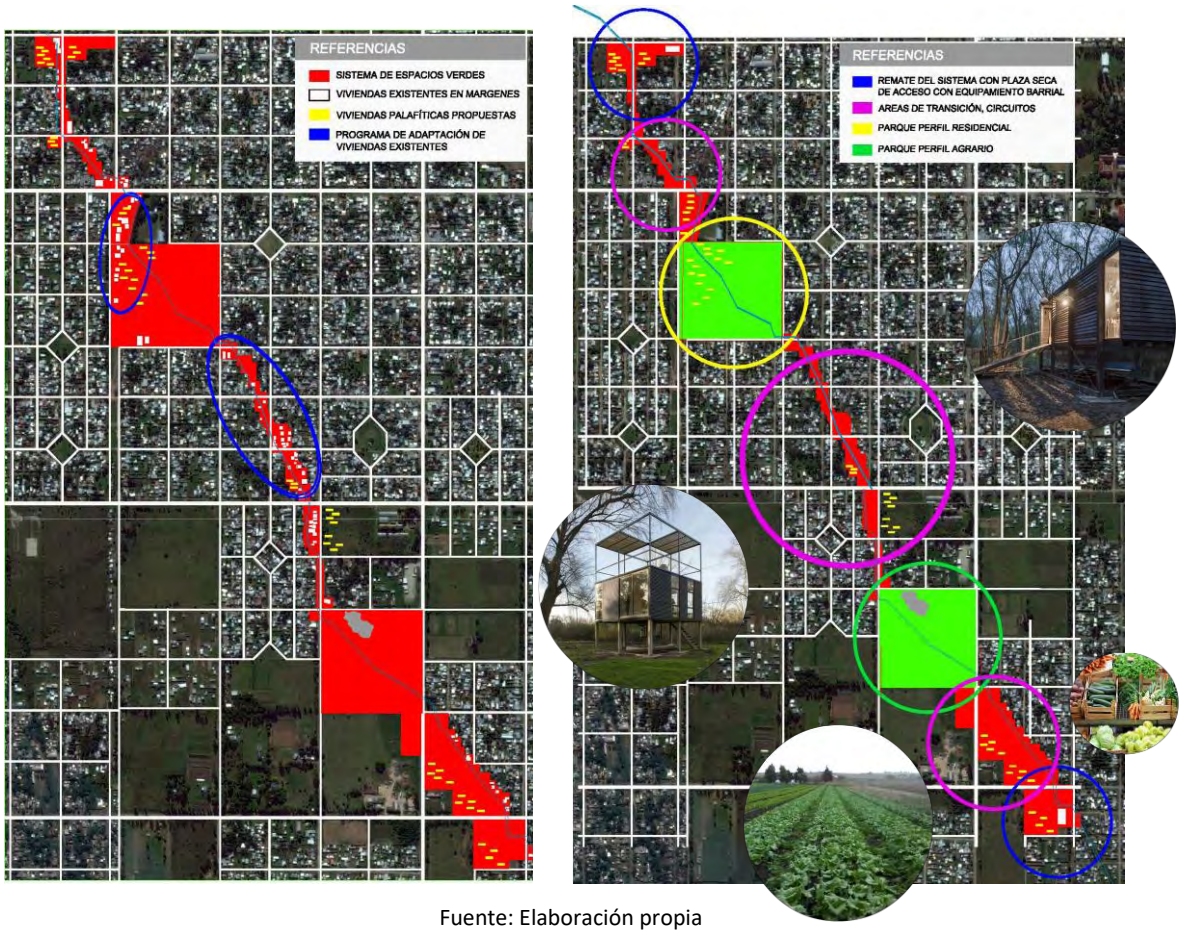
- Veredas verdes a conservar como áreas de infiltración
- Posibilidad de extender infraestructuras de servicios hacia las áreas más alejadas
- Oportunidad de crear espacios recreativos de calidad para la población de la zona
- Incorporación de equipamiento urbano en calles y veredas



ISSN 2314-1093

PROPUESTA

Esquemas 20 y 21: Propuesta Arroyo Pérez, sistema de espacios verdes, ocupación y usos.



Fuente: Elaboración propia

Como venimos sosteniendo, nuestra propuesta alienta a aquellos procesos donde la idea de intervención mínima es tomada como estrategia de actuación dando testimonio por otro lado de la potencialidad económica de inversión pequeña que resultaría en el momento de su materialización como también la de su mantenimiento futuro.

Así mismo, consideramos que nuestro aporte reside en acercar a través del proyecto partes disociadas hoy en día, como pueden ser los aparatos estatales y sus programas directores o de ordenamiento, el habitante y sus actividades y el espacio físico.

Como investigadores, nos posicionamos en mediadores de estos espacios discontinuos, a veces enfrentados y contradictorios con el objetivo de que sectores como el del Parque Pérez 2 y 3, puedan transformarse en una subcentralidad social y recreativa con el plus de resolver un problema acuciante como el de las inundaciones por precipitaciones y los desbordes que las mismas conllevan. La buena conectividad con el resto de la ciudad nos hace pensar que pueden ser viables una serie de transformaciones a corto plazo.

El acoplamiento de estas relaciones, así como la articulación física de la organicidad del arroyo con áreas urbanizadas fue nuestra base de investigación para finalmente establecer algunas ideas orientadoras organizadas en torno a: la regeneración, la capacidad de zonas refugio, la naturación y el almacenamiento hídrico.

En primer lugar, se realiza una propuesta de posible sistema de espacios verdes para el arroyo, analizando su ocupación informal existente y posibles alternativas de mejoramiento de la

situación residencial. Luego, se presenta una posible sectorización o caracterización de usos del sistema por zonas, y finalmente se desarrollan estrategias factibles de implementar.

ESTRATEGIAS

Regeneración

Consideramos la regeneración urbano rural como la capacidad de mejoramiento en torno a la recuperación de cursos de agua y sus entornos, propiciando la potenciación de los procesos naturales perdidos a través de acciones de regeneración de biodiversidad especialmente en cursos canalizados, entubados y revestidos, incentivando la vuelta a situaciones anteriormente características de la zona.

- Forestación de las áreas aledañas a los Parques Pérez 2 y Pérez 3, con especies aceleradoras de la restauración ecológica por su capacidad de fito depuración y retención de agua.
- Forestación de los bordes del curso de agua (desde 144 hasta 161) con especies autóctonas que devuelvan parte de la dinámica perdida.
- Disposición de áreas destinadas a la gestión de residuos asociados a vías de acceso principales y plantas autoconstruidas de compostaje para el reciclado de basura doméstica en sectores aledaños al curso de agua.
- Tratamiento de vías principales, de bordes de canales y arroyos con almacenamientos temporarios como cintas verdes en veredas y calzadas anchas de avenidas y cunetas verdes con la finalidad de aumentar la eficiencia del escurrimiento, a través de conductos drenando áreas inundadas. Estas soluciones se articularían al conjunto de reservorios y áreas de almacenamiento de los excedentes.
- En los excedentes, como en zonas de estancamiento de agua que podrían producirse, se trataría de mejorar la calidad del agua desde técnicas que utilizando humedales actúan como filtros naturales. Ubicados entre la planta y los recursos acuáticos (ríos, arroyos, lagunas) estos sistemas, además de no necesitar mantenimiento ni consumir energía eléctrica, se construyen utilizando diferentes especies de plantas que abundan en la zona: totoras, repollitos de agua, camalotes o juncos.
- Incorporación de superficies absorbentes en el resto de los elementos urbanos que componen el sector como separadores, rotondas y plazoletas, que funcionen como áreas de biorretención, con forestación apropiada para garantizar su eficacia.
- Se sugiere el reemplazo de hormigón por pavimentos, losetas y módulos con tratamiento especial para la infiltración.

Capacidad de zonas de refugio

Entendemos que en este sector del arroyo Pérez se dan ciertas potencialidades que son parte de una traza urbana y parcelamiento liberados a las acciones informales, que se constituyen en dato de proyecto como pueden ser los encuentros entre la traza ortogonal que viene de la ciudad con la sinuosidad del curso de agua, los corazones de manzana y las esquinas de manzanas regulares.

Así mismo, se refuerza la idea que no todos los entornos son programatizables y por ese motivo nos interesa dejar planteados espacios para la incertidumbre donde las actividades de apropiación del usuario sean las que finalmente definan una programación del espacio público.

Sostenemos que para el re establecimiento de las relaciones hombre entorno, son necesarias situaciones de sensibilización hacia el reconocimiento hídrico como potencial y no como

amenaza, llevado adelante desde acciones que tiendan a la apropiación como festivales, concursos y exposiciones.

Así mismo, la legibilidad de las irregularidades y discontinuidades que provoca la traza natural del arroyo, debe ser reconocida a través del recorrido peatonal y recreativo que conecte puntos de afluencia de personas tanto desde vías jerarquizadas como secundarias.

Naturación

Si bien la idea original de naturación es la acción de incorporar la vegetación al medio urbano con el objetivo de amortiguar el desequilibrio entre urbanización y entorno, consideramos que en nuestro sector de trabajo, el cual mantiene ciertas características rurales, es necesario una revisión de los problemas ambientales, hidrológicos, salubres y sociales que presenta y que pueden ser combatidos desde las ideas de naturación y no desde las acciones del avance de infraestructuras sin previsión de sus consecuencias.

Sabemos que volver a una situación de naturaleza anterior resultaría casi imposible, sin embargo atendiendo a la condición de ocupación media baja que el sector aún posee, consideramos que se pueden ampliar las posibilidades de proporcionar un ambiente salubre.

La naturación extensiva tiene por objetivo la creación de sectores de vegetación a partir de disminuir el elevado costo que implica su cuidado y mantenimiento, por tal motivo la vegetación debe pensarse autóctona para una buena adaptación. Así mismo estas especies vegetales necesitan menor profundidad de sustrato para su desarrollo lo que amplía la posibilidad de que su mantenimiento sea casi nulo.

La acción de fomentar la naturaleza mediante la incorporación de la flora y fauna autóctonas se prevé pueda ser desarrollada mediante movimientos vecinales con la participación activa en las instalaciones y su mantenimiento.

Los sistemas naturados con aprovechamiento agrícola pueden contribuir al equilibrio del ciclo de residuos convirtiendo los desechos en compostaje[3], así como también la naturación de vías de tren, el desarrollo de sistemas pre cultivados, los huertos urbanos, entre otras acciones que no sólo contribuyen al re equilibrio entre crecimiento de población y su entorno sino también a cuestiones de seguridad alimentaria[4].

Esta serie de espacios de naturación posibilitarían una mejor condición del suelo de infiltración y percolación, utilizando el almacenamiento y el flujo subterráneo para retardar el escurrimiento superficial[5].

Almacenamiento (ARTEH)

Debido a que el sector de cuenca del arroyo Pérez en el que se circunscribe nuestra propuesta no cuenta con pendientes significativas que permiten pensar en el drenaje como eje de actuación y en estrategias de escurrimiento, nos lleva a prever el almacenamiento temporario del agua como herramienta de detención en la planicie.

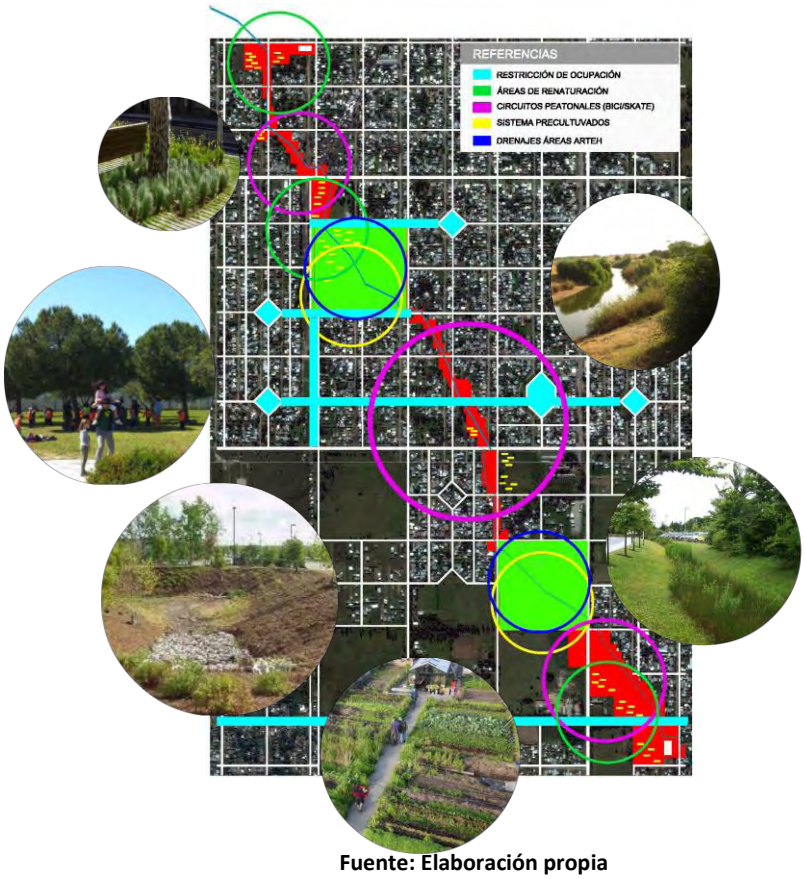
El almacenamiento a través de reservorios de biorretensión que ocupan los espacios abiertos, tienen el efecto de retener parte del volumen del escurrimiento superficial, reduciendo su pico y distribuyendo el caudal en el tiempo.[6]

Nuestra idea es la de configurar una red de reservorios de regulación de crecidas aprovechando las pocas depresiones existentes, tales como terrenos en desuso o predios vacantes.

[3] Urbano Lopez de Meneses Beatriz, Pg. 228.
[4] Para ampliar ver: FAO. Food Outlook. Bianual report on Global Food Markets.
[5] Informe PIO.pg. 7
[6] Informe PIO. Pg.8

Los Arteh se integrarían a una posible red de parques inundables que pueda ofrecer la ciudad, siendo en sí mismos también parques públicos y pudiendo configurar un sistema de corredor ecológico mayor, a escala de la cuenca.

Esquema 22: Propuesta Arroyo Pérez: Estrategias.



Fuente: Elaboración propia

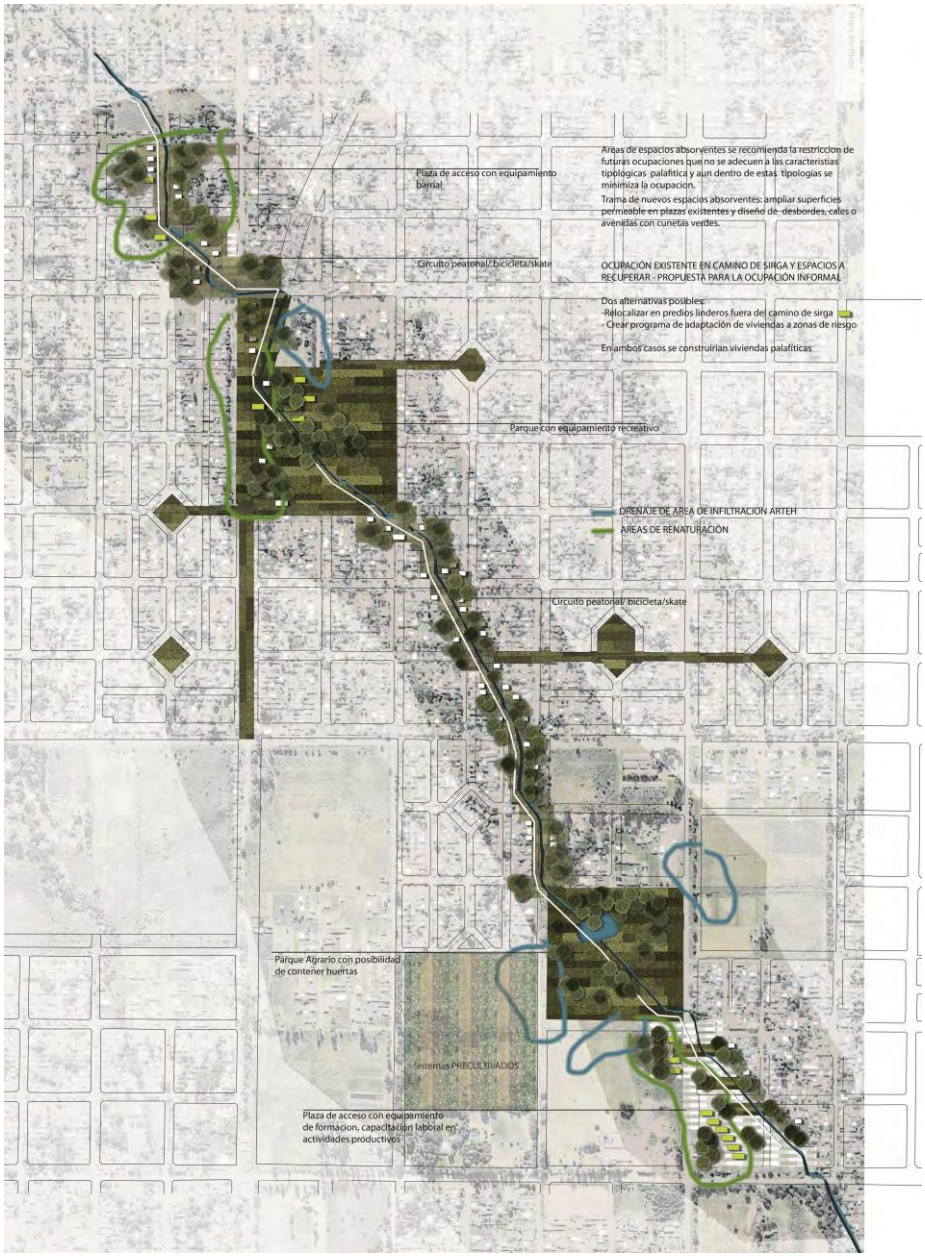
Imagen 10: Propuesta Arroyo Pérez, perspectiva peatonal.



Fuente: Elaboración propia

ISSN 2314-1093

Imagen 9: Propuesta Arroyo Pérez



Fuente: Elaboración propia

ISSN 2314-1093

Imágenes 11 y 12: Propuesta Arroyo Pérez, perspectivas peatonales





Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales

Las oportunidades que hoy nos otorga tanto la invisibilización del curso de agua, como la abrupta fragmentación producida por el trazado de vías vehiculares, refuerza nuestras ideas iniciales en que la multiplicidad de fragmentos en la que hoy se constituye esta parte de ciudad fortalece la diversidad y es fuente de riqueza natural-cultural.

El análisis realizado sobre el caso de la cuenca del Arroyo El Gato y, específicamente, en su afluente el Arroyo Pérez nos ha permitido reconocer las importantes barreras y conflictos, pero también el gran potencial que estos espacios verdes pueden brindar a la población. Está

en nuestras manos proponer una transformación que cruce los obstáculos y los convierta en oportunidades.

Es momento de que comencemos a pensar en qué espacios públicos queremos para nuestras ciudades, en que concibamos a nuestras intervenciones en el marco de un "Urbanismo Sostenible¨ que conjuntamente con el enfoque del ¨Derecho a la Ciudad", incorporan junto a la revalorización de la lógica social del Urbanismo la razón ecológica, basándose en un modelo social alternativo que se construye sobre la búsqueda de la cohesión social, la integración y la equidad, procurando oponer a la competitividad y el desarrollismo, la sostenibilidad y la cooperación. (Gali-Izard, 2006). La incorporación de las condicionantes ambientales le imponen a los proyectos urbanos demandas específicas a partir del reconocimiento de los aspectos ecológicos, las tecnologías de avanzadas en metabolismo urbano, el paisaje natural y urbanizado, poniendo en valor las preexistencias ambientales del lugar de la intervención junto con la necesaria participación ciudadana. (Etulain – González Biffis, 2014:188). Es necesaria una planificación que piense en espacios públicos de y para todos, y no sólo en los intereses de unos pocos.

La propuesta presentada, pretende proporcionar una puerta abierta a la reflexión sobre el rol y la intervención urbana, coincidiendo en que el espacio público no es sólo el lugar donde los humanos se realizan colectivamente, la polis griega; sino, sobre todo, el lugar donde se establece un nuevo foro, un encuentro entre los no humanos y los humanos, el lugar donde nos reconocemos unos a otros, nos mezclamos y aceptamos. (Ábalos, 2005: 83)

Bibliografía citada

ÁBALOS, Iñaqui (2005): *Atlas pintoresco. Vol. 1: el observatorio.* Barcelona; Gili.

BERQUE, Agustin, CONAN Michel, DONADIEU Pierre., LASSUS Bernard, ROGER Alain (1994): La Mouvance cinquante mots pour le paysage. París: Edition de La Villette

CLÉMENT, Gilles (2007): Manifiesto del Tercer paisaje. Barcelona: Gustavo Gili

De Felipe Isabel y Briz Julián. (s/f) La naturación urbana: una apuesta para la mejora medioambiental de nuestro entorno. Revista Acta. Pg.29-38 www.acta.es/medios/articulos/medicina_y_salud/057029.pd

ETULAIN J. C. - GONZALEZ BIFFIS A. (2014): La evolución del proyecto urbano: intervenciones urbanas y cambios de paradigmas. En Revista Cuaderno Urbano núm. 17, Co-edición Nobuko – EUDENE, pp. 173-196, Buenos Aires, Resistencia, Argentina.

FAO. Food Outlook. Bianual report on Global Food Markets. (2017) ISSN 02511959.

GALI-IZARD, Teresa. (2006): Las 8 palabras clave. En http://poligono-sur.blogspot.com.ar/2006/10/8-palabras-clave-teresa-gal-izard.html

GARCÍA-GERMÁN, Jacobo: Estrategias operativas en arquitectura: Técnicas de proyecto de Price a Koolhaas. Buenos Aires: Nobuko

GILLES, Clément (2007): Manifiesto del Tercer paisaje. Barcelona, Editorial Gustavo Gili SL

RONCO, Alicia – LÓPEZ Isabel, Directoras (2016) Informe final del Proyecto de Investigación Orientado PIO. Las inundaciones en La Plata, Berisso y Ensenada: Análisis de riesgos y estrategias de intervención. ANEXO 2. CRITERIOS PARA LA FORMULACION DE LINEAMIENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Dirección: omlp.sedici.unlp.edu.ar/dataset/informe-final.

LASSUS, B. (2007) "Análisis inventivo" en COLAFRANCESCHI, Daniela (Dir.): Landscape + 100 palabras para habitarlo. Barcelona: Gili.

NOGUÉ, Joan. (2008): Espacios - Miradas - Micropaisajes. En Suplemento "Culturas", diario La Vanguardia, miércoles 2 de abril de 2008.

RAMÍREZ BLANCO, Julia (2012): "Los descampados de promisión de Lara Almercegui", en QUINTANA, Revista de Estudios do Departamento de Historia da Arte, Universidade de Santiago de Compostela, núm. 11, pp 231-241

SOJA, E. (2003) "Lo macro, lo mezzo, lo micro". En: Revista Café de las ciudades". Año/vol.22.

UNESCO. (2011) Paisaje Histórico Urbano. París: UNESCO

UNISDR (2012): Cómo desarrollar ciudades más resilientes Un Manual para líderes de los gobiernos locales. Ginebra: UN

URBANO LOPEZ DE MENESES, Beatriz. (2013) Naturación urbana, un desafío de la urbanización. Revista Chapingo. Serie Ciencias Forestales y del ambiente, vol.19, num. 2, mayo-agosto ,pp225-235. Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México.

ISSN 2314-1093

Estudios preliminares acerca del Impacto de la urbanización del Piedemonte mendocino sobre la Avifauna silvestre

Preliminary studies on the Impact of the urbanization of the Piemonte of Mendoza on the Wild Avifauna

Viviana Gómez1, Ana Faggi2, Eduardo Martínez Carretero1

1 Geobotánica y Fitogeografía IADIZA (CONICET); 2 Universidad de Flores

Viv_ave@yahoo.com; afaggi2003@yahoo.com.ar; mcarrete@mendoza-conicet.gob.ar

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: Urbano-rural-impacto vegetación- avifauna
Key words: Urban-rural-impact vegetation- birdlife

Introducción

La expansión urbana desordenada constituye actualmente uno de los impactos más relevantes sobre los sistemas naturales. La urbanización desencadena una serie de procesos como deforestación, cambios del uso de la tierra, variaciones en los elementos del paisaje, impactando sobre el suelo, la cubierta vegetal y los modos de ocupación del territorio. Ello afecta su clima local y la de su área circundante (Tang *et al.*, 2008, en Merlotto *et al.*, 2012). Por su parte, la fauna nativa que utiliza esa vegetación para refugio, nidificación y alimentación es fuertemente impactada por la pérdida de la misma.

En Argentina el 89,3% de la población pertenece a zonas urbanas (INDEC, 2010). El Área Metropolitana de Mendoza (AMM), ubicado en el Oasis Norte, con 1.086.633 habitantes, representa el 68% de la población total de la provincia, y ocupa un 0,16% de su territorio (Indec, 2011; Mesa, 2014). En la actualidad, el AMM es un ejemplo de lo que Geddes (1960), denominó conurbaciones. Si bien el crecimiento de población presenta un aumento del 18% en el periodo 1990-2011, la superficie urbanizada en el mismo periodo superó el 40% (Mesa, 2014). Este crecimiento se observa en los sectores de expansión urbana de baja densidad, determinando los problemas característicos de las ciudades dispersas (García Catalá, 2010; Nogués Linares, 2010; Mesa, 2014). El aumento del área urbanizada ocupó parte de las zonas agrícolas del este y del sur provincial, mientras que los departamentos de Capital y Godoy Cruz avanzaron hacia el oeste, sobre el piedemonte andino.

La expansión de la población se produce por la búsqueda de tierra de menor precio o de mayor calidad ambiental. El piedemonte es un sistema muy vulnerable no solo por la extracción de la vegetación, de áridos y creación de repositorios a cielo abierto, sino también por la alteración del balance hídrico entre el ecosistema urbano y el desierto. Pese a la Ley 5804 de Ordenamiento del Piedemonte, la urbanización desordenada avanza sobre esta unidad geomorfológica. La extracción de la vegetación determina la desaparición de la barrera natural que mitiga la velocidad de las aguas (Pedrani *et al.,* 1983). De esta manera, la fauna, en particular algunas aves nativas, se ven forzadas a desplazarse a otros sitios en busca de condiciones favorables para su supervivencia. Los oasis de cultivo, que abarcan alrededor del 3% de la superficie total de la provincia, conforman otro sector afectado por la urbanización

A nivel global se dispone de bastante información sobre el impacto de la urbanización sobre la avifauna, disminuyendo la diversidad de especies nativas e incrementando el de las exóticas (Stagoll *et al.*, 2010). Dentro de la trama urbana se crean hábitats en corredores y ambientes seminaturales (Tomiałojć, 1998; Savard *et al.*, 2000); sin embargo, ocurren impactos sobre la biodiversidad a través de carreteras vinculando centros urbanos o edificación de mayor

ISSN 2314-1093

densidad (Niemelä, 1999; Yokohari *et al...*, 2000). También los cambios en el uso del suelo y de patrones socio-económicos afectan a las comunidades de aves (Manhães y Loures- Ribeiro, 2005), en especial en su diversidad (Strohbach *et al.*, 2009) y la heterogeneidad de sus hábitats y . Cobra importancia la presencia de bosques urbanos y su relación con la estructura edilicia (Mortberg y Wallentinus, 2000; Fernández-Jurici;, 2004; Sewell y Catterall, 1998), entre otros. Entre los estudios sobre los paisajes urbanos considerando las especies de aves como indicadores de la calidad del hábitat se pueden mencionar a: Hostetler & Holling, (2000), Mörtberg y Wallentinus, 2000; Bolger *et al.*, 2001 y Fernández-Juricic (2004; Sandnstrom *et al.* (2006). Si bien la mayoría de los estudios de las aves urbanas se realizaron en America del Norte y en Europa, hay una cantidad de estudios significativos latinoamericanos que permiten establecer comparaciones (Mc Donnell 2017) Como señala Mac Gregor-Fors y Escobar-Ibanez (2017) los estudios de ecología urbana comenzaron en Latinoamérica en la década del 70 donde las aves han sido el grupo más estudiado. De más de un centenar de publicaciones, se han identificado importantes diferencias con otros continentes, haciendo evidente la necesidad de entender la respuesta de la fauna silvestre a la región. Para Mendoza, Gómez (2006) estudió las aves de parques y plazas del área urbana.

En este trabajo se busca evaluar el impacto generado por el avance urbano sobre la avifauna nativa en las zonas naturales del piedemonte mendocino utilizando a las aves como indicadoras de deterioro de hábitat.

Objetivo general

Conocer el impacto generado por el avance urbano sobre la avifauna nativa en las zonas naturales del piedemonte mendocino utilizando a las aves como indicadores ambientales.

Objetivos específicos

Determinar la riqueza específica y abundancia de la avifauna en cada sitio.

Inventariar las especies vegetales que sirven de sitios de refugio, nidificación y alimentación a las aves de las áreas testigo para establecer comparaciones con las de las áreas en donde se produce el avance urbano.

Hipótesis o supuestos de partida

La presencia o ausencia de las aves nativas es un indicador válido para determinar las alteraciones sobre las condiciones naturales iniciales, producidas por el avance urbano.

Materiales y Métodos

Área de estudio

El piedemonte constituye una extensa unidad geomorfológica que conecta el frente oriental de la Precordillera con la llanura al este. Altitudinalmente varía entre los 2000 y los 800 m, con una pendiente general del 10-15%. Las precipitaciones de 200mm/año se concentran en el período estival (70%) y son intensas y de corta duración. Toda esta región está expuesta a riesgos naturales que la tornan vulnerable por el avance de la urbanización (Giuso y Mesa, 2014) (Figura 1).

ISSN 2314-1093

Figura 1. Avance de la urbanización sobre el piedemonte



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth.

El área testigo de vegetación silvestre se ubica en el piedemonte en las cercanías del Monumento de Canota, a 200 m de la ruta provincial 52 (Figura 2). Cuenta con vegetación escasamente alterada con arbustos arborescentes, herbáceas y gramíneas propias de la región fitogeográfica del Monte.

Figura 2. Área testigo con vegetación nativa



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth.

Áreas urbanas de la ciudad de Mendoza

El área urbana se dividió en 9 sectores más pequeños para su análisis; la mayoría con calles asfaltadas y diferente intensidad de tráfico. Todos con grandes arboledas alineadas, parques y plazas (Figura 3).

ISSN 2314-1093

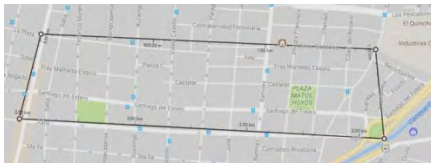
Fig. 3 Área de estudio urbana



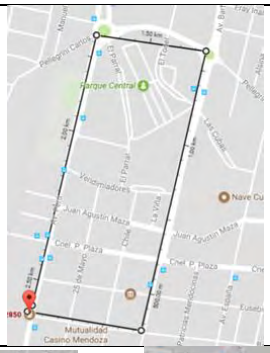
Fuente: Elaboración propia.

Los sectores relevados se indican en la Tabla 1.

1- Tabla 1. Vista de Sectores seleccionados en el área urbana

	Sectores	Características	Imágenes
A	56 ha.	Mediano tráfico Con grandes arboledas y juegos infantiles. Visitados por transeúntes. Presenta una plaza y un parque lineal	
B	60 ha.	Escaso tráfico vehicular. Sin locales comerciales visibles. Incluye plaza Cobos y plaza Mathus Hoyos, muy visitadas por transeúntes	
C	35 ha.	Mediano a abundante tráfico Incluye Plaza Videla Castillo, Plaza Sarmiento y Parque O´Higgins. Escasos o nulos locales comerciales. Muy arboladas y con césped.	

ISSN 2314-1093

D	53 ha.	Céntrico. Abundantes locales comerciales, locales de comidas, confiterías. Plazas Chile, Italia, San Martín, España e Independencia. Muy arbolado-	
E	39 ha.	Zona de mediano tráfico vehicular. Abundante tránsito peatonal. Comprende el Parque Central y sus alrededores. Juegos infantiles. Espacio de agua visitada por aves acuáticas. Arbórea, arbustivas y herbáceas. Vegetación exótica y autóctona.	
F	4,14 km.	Zona con arboledas adultas y vegetación herbácea. Sin locales comerciales. Incluye un espacio verde de 2 ha. con juegos infantiles	
G	38 ha	Escaso tráfico vehicular alejado de la zona céntrica. Sin locales comerciales. Contiene las Plazas Los Constituyentes, Mathons, y Malvinas Argentinas.	
H	San Martín-B. Sur Mer	Espacio verde lineal que se extiende desde Av. San Martín hasta calle Boulogne Sur Mer costeando Zanjón de los Ciruelos unos 2,42 km. Presenta arboledas en su mayoría de coníferas adultas.	
I	33 ha	Mucho tráfico vehicular y peatonal. Sin locales comerciales. Comprende el Centro Cívico. Abundante vegetación arbórea, arbustiva y herbácea.	

Fuente: Elaboración propia.

Para el relevamiento de la vegetación en el área testigo se empleó el método de Point Quadrat Modificado (Pasera *et al.*, 1989). Para el relevamiento y análisis de la avifauna en el área

testigo se siguió a Ralph *et al.* (1996)., las muestras se tomaron en transectas, con medidas preestablecidas y de ubicación aleatoria.

-Para el relevamiento de aves se siguieron las propuestas de Bibby & Burguess (1996).

Para disminuir el impacto producido por la circulación de vehículos, las transectas se situaron unos 200 m, hacia el oeste desde la ruta 52.

Se recorrió cada transectas por 10 minutos registrando las aves vistas o escuchadas.

-Para el registro se confeccionaron planillas de campo directo de datos (Ralph *et al.*. 1996). La frecuencia con que se recorrieron dependió de la abundancia de las aves. Aves que se encontraban planeando a grandes alturas (por encima de unos 20 m como rapaces por ej., solo se contaron una vez en caso de visualizarla en diferentes transectas.

-Para la observación se utilizaron binoculares de 10x50 y 16x50, en el caso de aves escondidas sobre los árboles. También se hicieron registros a ojo desnudo. Se apeló a la búsqueda intensiva, entre el follaje, entre ramas o grietas.

La vegetación urbana fue relevada a lo largo de las cuadras de cada sector. Con ello se confeccionó un listado de especies arbóreas y las aves que más las frecuentaron.

Se apeló a la identificación de sus las voces en los casos en que fue necesario.

El relevamiento de la avifauna en el área urbana abarcó la mayor variedad de hábitats según un gradiente de tráfico. Se confeccionó un cuadro comparativo entre la abundancia de especies y los diferentes sectores que contaron con espacios verdes incluidos.

En plazas y parques se apeló a la recorrida lineal. También se permaneció unos instantes (10 minutos) en un sector fijo para observar aves con posibilidad de nidificar.

-La identificación de las aves se realizó mediante la Guía de identificación de aves de (Narosky-Yzurieta, (2010). También se utilizaron grabaciones de las voces de aves de Argentina y Uruguay (Narosky-Izurieta, 2010).

-Se relevó durante las primeras horas de la mañana y las últimas horas de la tarde (7.00 a 10.00 y de 16.00 a 20.30 h) durante las estaciones cálidas y de 8.00 a 11.00 y de 16.00 a 18.00 h en la tarde, en la época fresca. -Se tuvo especial atención a aleros, techos, antenas, suelo, ramas o troncos de árboles, lugares urbanos, que la ciudad ofrece a las aves como sitio de nidada, refugio y alimento.

Se tomaron registros fotográficos de las áreas y se describió lo que se observaba en cada relevamiento. Se confeccionó un listado preliminar de aves para la zona urbana.

Área de estudio en el piedemonte

El sector del piedemonte seleccionado es de 544 ha. Presenta un sector ubicado junto a la ruta 82 con urbanización consolidada, calles, locales comerciales, arboledas adultas, y vegetación diferente a la pedemontana. Esta extensión abarca aproximadamente 1,5km. Luego continúa un sector con viviendas aisladas con escasa vegetación introducida, finaliza en un sector de viviendas aisladas y/o en estado de construcción.

Relevamiento de avifauna en áreas de avance en el piedemonte

-Se registró la avifauna en forma similar a las áreas testigo urbana y autóctona recorriendo a pie las transectas trazadas, registrando todas las aves vistas o escuchadas. También se apeló a permanecer en un sitio fijo a la espera de la llegada de aves.

-Búsqueda intensiva entre el follaje.

ISSN 2314-1093

-Con los datos se confeccionó un listado también preliminar que permite estimar la abundancia relativa de las especies.

Resultados

Área urbana

La vegetación está constituida por dominio de árboles altos (1º y 2º magnitud) en las orillas de las calles .

Tabla 2. Listado de avifauna y vegetación urbana

Árboles	Avifauna urbana en otoño-invierno 2017
1. *Quercus robur* 2. *Populus alba* 3. *Salix babylonica* 4. *Morus alba,* 5. *Morus nigra* 6. *Ulmus americana* 7. *Platanus hispanica* 8. *Acacia visco* 9. *Parkinsonia aculeata* 10. *Tipuana tipa.* 11. *Erythrina crista-galli* 12. *Ailanthus altissima* 13. *Fraxinus americana* 14. *F. excelsior,* 15. *Ligustrum lucidum* 16. *Melia azedarach* 17. *Schinus fasciculatus*	1. *Podiceps major* 2. *Phalacrocorax brasilianus* 3. *Egretta thula* 4. *Nycticorax nycticorax* 5. *Patagioenas picazuro* 6. *Columba livia* 7. *Zenaida auriculata* 8. *Columbina picui* 9. *Myiopsitta monachus* 10. *Furnarius rufus* 11. *Leptasthenura fuliginiceps* 12. *Pseudoseisura lophotes* 13. *Troglodytes aedon* 14. *Mimus patagonicus* 15. *Turdus amaurochalinus* 16. *Turdus chiguanco* 17. *Turdus rufiventris* 18. *Thraupis bonariensis* 19. *Buteo polyosoma* 20. *Geranoaetus melanoleucus* 21. *Falco femoralois* 22. *Caracara plancus* 23. *Milvago chimango* 24. *Fulica leucoptera* 25. *Vanellus chilensis* 26. *Guira guira* 27. *Sappho sparganura* 28. *Colibri coruscans* 29. *Chlorostilbon aureoventris* 30. *Colaptes melanochloros* 31. *Machetornis rixosa* 32. *Pitangus sulphuratus* 33. *Empidonomus aurantioatro cristatus* 34. *Phytotoma rutila* 35. *Saltator aurantiirostris* 36. *Sicalis flaveola* 37. *Sicalis luteola* 38. *Phrygilus gayi* 39. *Zonotrichia capensis* 40. *Sporophila caerulescens* 41. *Carduelis magellanica* 42. *Molothrus bonariensis* 43- *Agelaioides badius*

ISSN 2314-1093

	44- *Passer domesticus*

Fuente. Elaboración propia

En las subáreas urbanas seleccionadas se registraron 44 especies de aves para otoño-invierno y 17 especies de árboles.

Tabla 3. Abundancia de especies de aves vistas o escuchadas en áreas urbanas correspondientes a otoño-invierno

	Subáreas urbanas									
Especie/área	A	B	C	D	E	F	G	H	I	total
Podiceps major	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Phalacrocorax brasilianus	2	0	0	0	2	0	0	0	0	6
Egretta thula	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Nycticorax nycticorax	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Patagioenas picazuro	45	*43*	29	94	70	56	32	25	20	414
Columba livia	42	45	25	95	48	34	25	20	15	349
Zenaida auriculata	43	33	36	81	35	34	23	21	25	331
Columbina picui	54	31	32	95	18	16	17	20	17	332
Myiopsitta monachus	27	25	15	23	16	9	12	6	9	142
Furnarius rufus	21	18	10	42	27	12	14	14	12	170
Leptasthenura fuliginiceps	2	0	0	0	0	0	0	2	0	4
Pseudoseisura lophotes	14	16	10	12	8	6	2	4	4	76
Troglodytes aedon	19	19	10	23	15	10	10	15	12	133
Mimus patagonicus	1	0	0	2	0	0	0	1	0	4
Turdus amaurochalinus	26	18	15	25	12	6	12	10	6	130
Turdus chiguanco	2	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Turdus rufiventris	29	16	14	35	26	6	12	9	9	156
Thraupis bonariensis	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Buteo polyosoma	1	1	0	1	0	0	0	1	0	4
Geranoaetus melanoleucus	0	1	0	1	0	0	2	1	0	5
Falco femoralois	0	0	0	0	2	0	0	2	0	4
Caracara plancus	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Milvago chimango	9	9	3	5	3	0	2	1	1	33
Fulica leucoptera	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Vanellus chilensis	9	9	5	6	5	0	0	3	2	39
Guira guira	2	0	0	0	0	0	0	2	0	4
Sappho sparganura	3	1	0	2	1	1	0	0	2	10
Colibri coruscans	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3
Chlorostilbon aureoventris	1	1	0	1	0	1	0	0	1	5
Colaptes melanochloros	3	3	1	2	5	1	1	3	0	19
Machetornis rixosa	7	6	3	6	1	0	0	2	0	25
Pitangus sulphuratus	12	9	10	15	9	5	10	12	9	91
Empidonomus aurantioatro	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

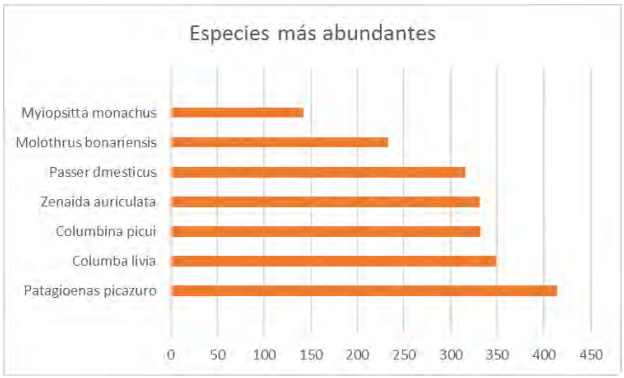
cristatus										
Phytotoma rutila	9	6	9	7	6	5	5	2	1	50
Saltator aurantiirostris	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sicalis flaveola	2	0	1	2	0	0	0	3	3	11
Sicalis luteola	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Phrygilus gayi	1	0	0	1	0	0	0	2	0	4
Zonotrichia capensis	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sporophila caerulescens	0	0	0	0	0	0	0	9	0	9
Carduelis magellanica	5	3	0	0	3	0	5	3	0	19
Molothrus bonariensis	68	7	9	12	105	15	3	8	6	233
Agelaioides badius	4	0	3	3	0	0	0	0	0	10
Passer domesticus	45	32	31	52	32	11	32	45	36	316
Total										3156

Fuente: Elaboración propia

las 9 áreas relevadas en la zona urbana se obtuvo un total de 3.156 individuos.

Las especies más abundantes corresponden a *Patagioenas picazuro* con 414 registros, *Columba livia* 349; *Columbina picui* con 332, *Zenaida auriculata*, 331; *Passer domesticus* con 316; *Molothrus bonariensis* con 233, *Myiopsitta monachus*, 142. Predomina la paloma manchada (*Patagioenas maculosa)* (Figura 4).

Figura 4. Abundancia de especies de aves



Fuente: Elaboración propia

Resultados de los relevamientos de vegetación y avifauna en el Piedemonte.

Vegetación de la zona.

La vegetación varía según el gradiente e urbanización

En zona consolidada la vegetación es de tipo urbana. Se encuentran entremezclados elementos exóticos como *Populus alba, Morus alba, Morus nigra, Ulmus americana Platanus hispánica, Salix babilónica* con *Schinus areira y Geoffroea decorticans.* En sectores internos que se dirigen hacia el oeste las viviendas aisladas dejan espacios de vegetación de monte. Las viviendas más antiguas tienen jardines ornamentales con plantas exóticas (Tabla 4).

Tabla 4. Especies vegetales y avifauna del área testigo de vegetación autóctona

Vegetación	Avifauna
1- Baccharis polifolia	*1- Nothoprocta cinerascens*
2-- Gochnatia glutinosa	*2- Eudromia elegans*
3- Proustia cuneifolia	*3- Vultur gryphus*

ISSN 2314-1093

5-	*Cereus aethiops*	*4-*	*Cathartes aura*
6-	*Denmoza rhodacantha*	*5-*	*Coragyps atratus*
7-	*Opuntia sulphurea*	*6-*	*Buteo melanoleucus*
8-	*Tephrocactus articulatus*	*7-*	*Elanus leucurus*
9-	*Trichocereus strigossus*	*8-*	*Circus cinereus*
10	*Capparis atamisquea*	*9-*	*Buteo polyosoma*
11-	*Atriplex lampa*	*10-*	*Caracara plancus*
12-	*Ephedra triandra*	*11-*	*Milvago chimango*
13-	*Prosopis chilensis*	*12-*	*Falco sparverius*
14-	*Prosopis flexuosa*	*13-*	*Patagioenas maculosa*
15-	*Senna aphyla*	*14-*	*Zenaida auriculata*
16-	*Zuccagnia punctata*	*15-*	*Columbina picui*
17-	*Ligaria cuneifolia*	*16-*	*Myiopsita monachus*
18-	*Monttea aphyla*	*17-*	*Bolborhynchus aymara*
19-	*Aristida mendocina*	*18-*	*Tyto alba*
20-	*Pappophorum caespitosum*	*19-*	*Athene cunicularia*
21-	*Jarava eriostachya*	*20-*	*Chlorostilbon aureoventris*
22-	*Trichloris crinita*	*21-*	*Sapho sparganura*
23-	*Condalia microphylla*	*22-*	*Furnarius rufus*
24-	*Verbascum thapsus*	*23-*	*Upucerthia certhioides*
25-	*Licyum chilense*	*24-*	*Asthenes baeri*
26-	*Licyum tenuispinosum*	*25-*	*Asthenes pyrrholeuca*
27-	*Acantholippia seriphioides*	*26-*	*Asthenes modesta*
28-	*Junellia seriphioides*	*27-*	*Leptasthenura fuliginiceps*
29-	*Larrea cuneifolia*	*28-*	*Rhinocripta lanceolata*
30-	*Larrea divaricata*	*29-*	*Agriornis Montana*
31-	*Larrea nitida*	*30-*	*Hymenops perspicillatus*
32-	*Bulnesia retama*	*31*	*Knipolegus aterrimus*
		32	*Stigmatura budytoides*
		33-	*Pitangus sulphuratus*
		34-	*Tyrannus savanna*
		35-	*Tyrannus melancholicus*
		36-	*Pyrocephalus rubinus*
		37-	*Serpophaga subscristata*
		38-	*Anairetes flavirostris*
		39-	*Anairetes parulus*
		40-	*Elaenia albiceps*
		41-	*Elaenia parvirostris*
		42-	*Phytotoma rutila*
		43-	*Progne modesta*
		44-	*Noctyochelidon cyanoleuca*
		45-	*Troglodytes aedon*
		46-	*Mimus patagonicus*
		47-	*Turdus amaurochalinus*
		48-	*Turdus chiguanco*
		49-	*Thraupis bonariensis*
		50-	*Saltator aurantirostris*
		52-	*Sicalis flaveola*
		52-	*Phrygilus gayi*
		53-	*Zonotrichia capensis*
		54-	*Poospiza ornata*
		55-	*Poospiza torquata*
		56-	*Sturnella loyca*
		57-	*Molothrus bonariensis*
		58-	*Carduelis magellanica*
		59	*Sturnela Loyca*
		60	*Passer domesticus*

Fuente: Elaboración propia

Se obtuvieron 60 *especies* de aves en zona autóctona y 32 especies de flora silvestre

ISSN 2314-1093

Del relevamiento de flora en zona de avance sobre el Piedemonte se obtuvieron 24 *especies* de vegetación silvestre en las zonas de avance sobre el piedemonte en las zonas con viviendas no consolidadas (Tabla 5).

Tabla 5. Vegetación del Piedemonte en zona de avance

1	*Proustia cuneifolia*
2-	*Cereus aethiops*
3	*Denmoza rhodacantha*
4	*Opuntia sulphurea*
5-	*Tephrocactus articulatus*
6-	*Trichocereus strigossus*
7	*Capparis atamisquea*
8	*Atriplex lampa*
9-	*Ephedra triandra*
10-	*Prosopis chilensis*
11-	*Senna aphyla*
12-	*Zuccagnia punctata*
13-	*Ligaria cuneifolia*
14-	*Monttea aphyla*
15-	*Aristida mendocina*
16-	*Pappophorum caespitosum*
17-	*Jarava eriostachya*
18	*Trichloris crinita*
19	*Condalia micropylla*
20	*Licyum chilense*
21	*Licyum tenuispinosum*
22	*Acantholippia seriphioides*
23	*Junellia seriphioides*
24	*Larrea divaricata*

Fuente: Elaboración propia

En el área de estudio se pueden observar dos sectores claramente diferenciados: el ya urbanizado y el en proceso de urbanización, con casas aisladas. Por tanto se observa una conjunción de especies procedentes de distintos sectores: urbanos y de monte.

Entre las aves presentes se mencionan:

Especies en Piedemonte

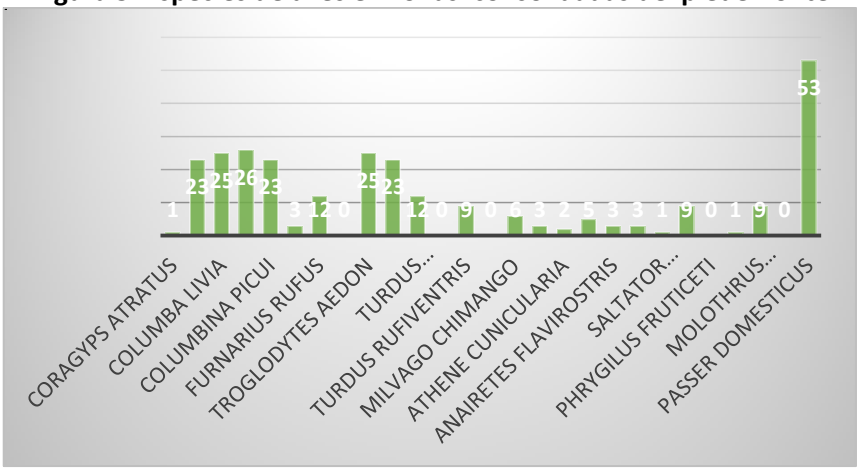
1- Coragyps atratus,
2- Patagioenas picazuro,
3- Columba livia,
4- Zenaida auriculata,
5- Columbina picui,
6- Myiopsitta monachus,
7- Furnarius rufus,
8- Leptasthenura fuliginiceps
9- Troglodytes aedon,
10- Mimus patagonicus,
11- Turdus amaurochalinus,
12- Turdus chiguanco,
13- Turdus rufiventris,
14- Thraupis bonariensis,
15- Milvago chimango,
16- Vanellus chilensis,
17- Athene cunicularia,
18- Pitangus sulphuratus,
19- Anairetes flavirostris,
20- Phytotoma rutila,

ISSN 2314-1093

21- Saltator aurantiirostris
22- Zonotrichia capensis,
23- Phrygilus fruticeti,
24- Carduelis magellanica,
25- Molothrus bonariensis
26- Sturnella loyca
27- Passer domesticus

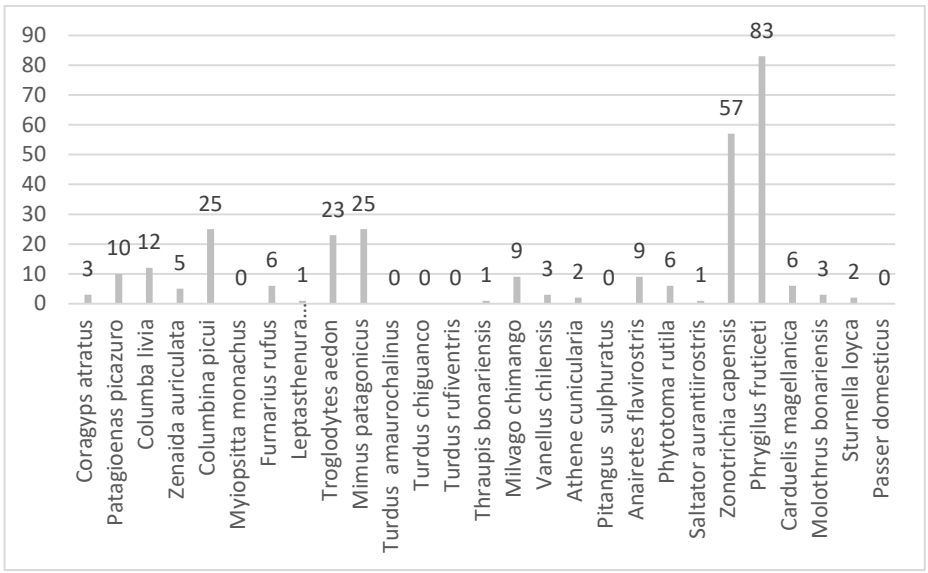
El sector urbanizado (consolidado) (Figura 5) difiere respecto a la abundancia de algunas especies de las zonas que están en proceso de urbanización (no consolidado) (Figura 6).

Figura 5. Especies de aves en zonas consolidadas del piedemonte



Fuente: Elaboración propia

Figura 6. Especies de aves en zonas de piedemonte con viviendas no consolidadas



Fuente: Elaboración propia

ISSN 2314-1093

Tabla 6. Datos preliminares en Cuadro comparativo entre flora y avifauna de zona control (autóctona), urbana y piedemonte (consolidado y en avance) durante estación otoño-invierno 2017

Testigo	Piedemonte	Urbano
Nothoprocta cinerascens *Eudromia elegans* *Vultur gryphus* *Cathartes aura* *Coragyps atratus* *Buteo melanoleucus* *Elanus leucurus* *Circus cinereus* *Buteo polyosoma* *Caracara plancusMilvago chimango* *Falco sparverius* *Patagioenas maculosa* *Zenaida auriculata* *Columbina picui* *Myiopsita monachus* *Bolborhynchus aymara* *Tyto alba* *Athene cunicularia* *Chlorostilbon aureoventris* *Sapho sparganura* *Furnarius rufus* *Upucerthia certhioides* *Asthenes baeri* *Asthenes pyrrholeuca* *Asthenes modesta* *Leptasthenura fuliginiceps* *Rhinocripta lanceolata* *Agriornis Montana* *Hymenops perspicillatus* *Knipolegus aterrimus* *Stigmatura budytoides* *Pitangus sulphuratus* *Tyrannus savanna* *Tyrannus melancholicus* *Pyrocephalus rubinus* *Serpophaga subscristata* *Anairetes flavirostris* *Anairetes parulus* *Elaenia albiceps* *Elaenia parvirostris* *Phytotoma rutila* *Progne modesta* *Noctyochelidon cyanoleuca* *Troglodytes aedon* *Mimus patagonicus* *Turdus amaurochalinus* *Turdus chiguanco* *Thraupis bonariensis* *Saltator aurantirostris* *Sicalis flaveola* *Phrygilus gayi* *Zonotrichia capensis* *Poospiza ornata* *Poospiza torquata* *Sturnella loyca* *Molothrus bonariensis* *Carduelis magellanica*	*Coragyps atratus,* *Patagioenas picazuro,* *Columba livia,* *Zenaida auriculata,* *Columbina picui,* *Myiopsitta monachus,* *Furnarius rufus,* *Leptasthenura fuliginiceps* *Troglodytes aedon,* *Mimus patagonicus,* *Turdus amaurochalinus,* *Turdus chiguanco,* *Turdus rufiventris,* *Thraupis bonariensis,* *Milvago chimango,* *Vanellus chilensis,* *Athene cunicularia,* *Pitangus sulphuratus,* *Anairetes flavirostris,* *Phytotoma rutila,* *Saltator aurantiirostris* *Zonotrichia capensis,* *Phrygilus fruticeti,* *Carduelis magellanica,* *Molothrus bonariensis* *Sturnella loyca* *Passer domesticus*	*Podiceps major* *Phalacrocorax brasilianus* *Egretta thula* *Nycticorax nycticorax* *Patagioenas picazuro* *Columba livia* *Zenaida auriculata* *Columbina picui* *Myiopsitta monachus* *Furnarius Rufus* *Leptasthenura fuliginiceps* *Pseudoseisura lophotes* *Troglodytes aedon* *Mimus patagonicus* *Turdus amaurochalinus* *Turdus chiguanco* *Turdus rufiventris* *Thraupis bonariensis* *Buteo polyosoma* *Geranoaetus melanoleucus* *Falco femoralois* *Caracara plancus* *Milvago chimango* *Fulica leucoptera* *Vanellus chilensis* *Guira guira* *Sappho sparganura* *Colibri coruscans* *Chlorostilbon aureoventris* *Colaptes melanochloros* *Machetornis rixosa* *Pitangus sulphuratus* *Empidonomus aurantioatro cristatus* *Phytotoma rutila* *Saltator aurantiirostris* *Sicalis flaveola* *Sicalis luteola* *Phrygilus gayi* *Zonotrichia capensis* *Sporophila caerulescens* *Carduelis magellanica* *Molothrus bonariensis* *Agelaioides badius* *Passer domesticus*

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Sturnela Loyca *Passer domesticus*		
Vegetación del área testigo *Baccharis polifolia* *Gochnatia glutinosa* *Proustia cuneifolia* *Cereus aethiops* *Denmoza rhodacantha* *Opuntia sulphurea* *Tephrocactus articulatus* *Trichocereus strigossus* *Capparis atamisquea* *Atriplex lampa* *Ephedra triandra* *Prosopis chilensis* *Prosopis flexuosa* *Senna aphyla* *Zuccagnia punctata* *Ligaria cuneifolia* *Monttea aphyla* *Aristida mendocina* *Pappophorum caespitosum* *Jarava eriostachya* *Trichloris crinita* *Condalia micropylla* *Verbascum thapsus* *Licyum chilense* *Licyum tenuispinosum* *Acantholippia seriphioides* *Junellia seriphioides* *Larrea cuneifolia* *Larrea divaricata* *Larrea nitida* *Bulnesia retama*	Vegetación Piedemonte 1- Zona de avance consolida *Salix babylonica* *Morus alba,* *M. nigra* *Platanus hispanica* *Erithrina crista-galli* *Ailanthus altissima* *Fraxinus americana* *F. excelsior,* *Ligustrum lucidum* *Melia azedarach* *Schinus areira* Silvestres *Proustia cuneifolia* *Geofreogea decorticans* *Cercidium praecox* *Larrea divaricata* 2- En zona de avance urbano *Proustia cuneifolia* *Cereus aethiops* *Denmoza rhodacantha* *Opuntia sulphurea* *Tephrocactus articulatus* *Trichocereus strigossus* *Capparis atamisquea* *Atriplex lampa* *Ephedra triandra* *Prosopis chilensis* *Senna aphyla* *Zuccagnia punctata* *Ligaria cuneifolia* *Monttea aphyla* *Aristida mendocina* *Pappophorum caespitosum* *Jarava eriostachya* *Trichloris crinita* *Condalia micropylla* *Licyum chilense* *Licyum tenuispinosum* *Acantholippia seriphioides* *Junellia seriphioides* *Larrea divaricata*	Vegetación Urbana *Quercus robur* *Populus alba* *Salix babylonica* *Morus alba,* *M. nigra* *Ulmus americana* *Platanus hispanica* *Acacia visco* *Parkinsonia aculeata* *Tipuana tipa.* *Erithrina crista-galli* *Ailanthus altissima* *Fraxinus americana* *F. excelsior,* *Ligustrum lucidum* *Melia azedarach* *Schinus fasciculatus*

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Riqueza específica:

N° especies de aves observadas en zona control de vegetación autóctona: 60 *spp*.

N° especies de aves observadas en zona control urbana: 44 *spp*

N° de especies de aves observadas en zona de piedemonte: 27 *spp*

Los datos obtenidos corresponden al período otoño-invierno, restando los registros de primavera-verano.

Abundancia específica: zona urbana. 3.156 individuos

Entre las especies con mayor abundancia se encuentran las siguientes.

Patagioenas picazuro: 414

Columba livia 349

Columbina picui 332

Zenaida auriculata 331

Passer domesticus: 316

Molothrus bonariensis:233

Myiopsitta monachus: 142

El resto de las especies presentó menor abundancia de individuos.

Lo mismo ocurre con los datos de abundancia de piedemonte en área consolidada y área no consolidada.

Abundancia total en Piedemonte: 599 individuos.

Zona consolidada: 277 Zona en avance 292

Abundancia específica: en zona consolidada:

Passer domesticus: 53

Zenaida auriculata 26

Columba livia: 25

Mimus patagonicus 23

Patagioenas picazuro 23

Troglodytes aedon: 25

Abundancia específica: zona de avance urbano:

Phrygilus fruticeti: 83

Zonotrichia capensis: 57

Mimus patagonicus 25

Troglodytes aedon: 25

Como especies predominantes en zonas consolidadas resultan *Columba livia, Passer domesticus y Mimus patagonicus* y en zonas de avance *Phrigilus fruticeti, Zonotrichia capensis y Mimus patagonicus.*

Esto indica que para que las especies de ave del piedemonte perduren en la zona necesitan de la vegetación de Monte para alimentarse, nidificar y refugiarse.

Vegetación.

Área testigo urbana. Vegetación arbórea introducida y plantas ornamentales.

Área testigo autóctona: Vegetación nativa de la Región Fitogeográfica del Monte. Arbórea, arbustiva, y herbácea.

En área de estudio de Piedemonte. Vegetación alternante entre especies arbóreas y arbustivas ornamentales urbanas, y especies nativas del monte.

Bibliografía

BRAUN-BLANQUET, J., 1950. Sociología Vegetal. Estudio de las comunidades Vegetales. ACME AGENCY. Buenos Aires. 394 pág.

FERNÁNDEZ JURICIC, (2004) Spatial and temporal analysis of the distribution of forest specialists in an urban-fragmented landscape (Madrid, Spain): Implications for local and regional bird conservation.

IADIZA. CRICYT, 1971. La reserva forestal de Ñacuñan, Volumen 1. Aportes al inventario de los recursos naturales renovables de la Provincia de Mendoza.

GÓMEZ, V. 2006. Aves del Parque General San Martín" Distribución y Características. MULTEQUINA 15: 81-95

INDEC, 2011. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, D.E.I.E.

BARNETT, J. M., & PEARMAN, M. (2001). Annotated checklist of the birds of Argentina. Lynx Edicions.

DE MARCO, G., ROIG, F. & WUILLOUD, 1993. Multequina 2: 201-242. Vegetación del Piedemonte Andino en el Centro Oeste de Mendoza. (68º32`-69º22´de Long. W y 33º 42`-34º 40 de Lat. S.

MCKINNEY, M. L., 2008. Effects of urbanization on species richness. Urban Ecosyst. 11: 161-176

MERLOTTO, A. PICCOLO, M. C. & BÉRTOLA, G. R. Crecimiento urbano y cambios del uso/cobertura del suelo en las ciudades de Necochea y Quequén, Buenos Aires, Argentina1, 2012. Revista de Geografía Norte Grande, 53: 159-176. 159

MESA, A. & GIUSSO C., 2014. La urbanización del Piedemonte Andino del área metropolitana. Mendoza. Argentina. Vulnerabilidad y segmentación social como ejes del conflicto. Revista Iberoamericana de Urbanismo Nº.

NAROSKY, S. & YZURIETA D., (2003; 2010) "Guía para la identificación de aves de Argentina y Uruguay". Asociación Ornitológica del Plata. Buenos Aires, 346 págs.

PASSERA, C.; DALMASSO, D. & BORSETTO, O., 1989. El método del Point Quadrat y su aplicación en la detección y control de la desertificación.

PEDRANI, A., MARTINEZ CARRETERO E. &.VICH A (1983). Simulador de lluvias y parcela de erosión e influencia de la vegetación. Actas XI Congreso Nacional del Agua, Cordoba.

QUIROGA MARTÍNEZ, R., 2009. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe. CEPAL Chile.

RALPH, C., GEUPEL, R., PYLE, P., MARTIN, M., 1995. Manual de Métodos de Campo para monitoreo de aves terrestres. Gen. Tech. Rep. PSW-GTR-159. Albany,CA: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Southwest Research Station. 46 pág.

RUIZ LEAL Adrián, 1972. Flora Popular mendocina CONTRIBUCIONES DEL INSTITUTO ARGENTINO DE INVESTIGACIONES DE LAS ZONAS ARIDAS IADIZA. CRICYT.

VICH, A., 1993. Manejo ecológico del Piedemonte.

STAGOLL, K., MANNING, A. D., KNIGHT, E., FISHER, J., LINDAMAYER, D. B. 2010, Using bird–habitat relationships to inform urban planning.

SANDSTROM, U.G., ANGELSTAMA, P. MIKUSINSKI G. 2006, Pages 39–53 Ecological diversity of birds in relation to the structure of urban green space

http://www.revistaareatres.com.ar/novedades/index/limites-para-asentamientos-en-la-zona-del-piedemonte-

ISSN 2314-1093

La regulación de los conjuntos inmobiliarios en el Plan de ordenamiento Territorial de Mendoza

The regulation of real estate in the Mendoza´s Territorial Management Plan

Andrea Juliana Lara, Irene Pujol

Facultad de Derecho UNCuyo

andreajulianalara@yahoo.com.ar,estudiopujolzizzias@yahoo.com.ar

Eje temático 2: Sistemas y dinámica de ordenamiento territorial

Palabras clave:, inmobiliarios, plan, ordenamiento, territorial.
Key words: real, state, plan, management, territorial.

La provincia de Mendoza se caracteriza por su fragilidad rural, determinada por su escasa superficie dependiente en cuanto a su desarrollo por un sistema artificial de riego, que solo alcanza el 3% aproximadamente de la superficie total de su territorio.

El reparto institucional de las competencias entre Provincia y Municipios hasta la sanción de la ley 8051, dejó en cabeza de los municipios el poder de establecer el ejido urbano, pero ninguna norma se ocupó de la protección y promoción del espacio rural.

Este diseño ha sido en parte responsable de la ampliación urbana desordenada a costa de los espacios rurales, al ritmo de la necesidades del mercado inmobiliario y de la decadencia de la producción rural.

Importantes protagonistas de este avance han sido los barrios privados, barrios cerrados con calles públicas o barrios privados configurados como condominios. Los barrios privados o cerrados integran una de las especies de los "conjuntos inmobiliarios" en sentido estricto, una nueva forma de propiedad horizontal regulada de modo específico por la normativa de fondo: el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Este tratamiento específico y orgánico era antes inexistente.

Por las particulares características que presenta la regulación administrativa de estas figuras en la Provincia de Mendoza, por la nueva regulación que hace de ellos el Código Civil y Comercial de la Nación y por la necesidad de ordenar el desarrollo de esta nueva figura en el territorio, se impone la tarea de diseñar una regulación interdisciplinaria que efectúe ajustes normativos y establezca pautas uniformes en toda la provincia. Entendemos que tal aporte es esencial como estrategia del Plan Provincial de ordenamiento territorial.

El resultado es una clara propuesta que adecúa las instituciones locales al nuevo derecho de fondo y pretende corregir las prácticas que han contribuido a desvirtuar el concepto de lo público. Así se establecen requisitos y pautas inéditas y uniformes sobre su posible localización y acceso, la limitación para autorizar en el futuro el cierre de calles públicas y para dictar excepciones que contradigan estas pautas.

Siendo el objetivo perseguido por la investigación elaborar y proponer la regulación propuesta en el párrafo anterior, la metodología que se ha utilizado es el análisis jurisprudencial, normativo y doctrinario efectuando un abordaje interdisciplinario de derecho público administrativo y ambiental y de derecho privado.

ISSN 2314-1093

I. El problema y la necesidad de su abordaje.

La provincia de Mendoza se caracteriza por su fragilidad rural, determinada por su escasa superficie dependiente en cuanto a su desarrollo por un sistema artificial de riego, que solo alcanza el 3% aproximadamente de la superficie total de su territorio[1].

El reparto institucional de las competencias entre Provincia y Municipios hasta la sanción de la ley 8051, dejó en cabeza de los municipios el poder de establecer el ejido urbano, pero ninguna norma se ocupó de la protección y promoción del espacio rural (Lara, 2015.)

Este diseño ha sido en parte responsable de la ampliación urbana desordenada a costa de los espacios rurales, al ritmo de la necesidades del mercado inmobiliario y de la decadencia de la producción rural

Importantes protagonistas de este avance han sido los barrios privados, barrios cerrados con calles públicas o barrios privados configurados como condominios.

II. Las omisiones en la legislación nacional anterior al nuevo código civil y comercial y la regulación administrativa de la Provincia de Mendoza

La falta de una legislación específica que regulara la configuración jurídica de estas figuras, llevó a los distintos agentes vinculados con este realidad (emprendedores, consumidores, abogados asesores, notarios, agrimensores, académicos, funcionarios y oficinas públicas de diferente orden, como municipalidades, catastros, registros, etcétera) a intentar darle una solución a dicho fenómeno que crecía a pasos agigantados, a través de distintos ropajes jurídicos -aunque más no sean transitorios- hasta hallar la respuesta definitiva al interrogante, mediante una ley nacional (general o especial) de creación de un nuevo derecho real *ad hoc o modificación de la ley de* propiedad horizontal para hacerla plenamente aplicable a estos conjuntos inmobiliarios, actualizando algunos de sus artículos.

Resulta importante destacar que, encontrándonos en presencia de derecho de fondo, de contenido patrimonial, su regulación compete al Congreso de la Nación, conforme a lo dispuesto por el artículo 75, inciso 12 de la Constitución Nacional. Es importante hacer esta aclaración, porque distintos decretos y proyectos de leyes provinciales intentan y han intentado regular estos emprendimientos, sobre la legislación de fondo.

En Mendoza, este problema que se compartió con el resto de la Nación por la falta de regulación de esta figura en una ley de nacional de fondo, se agravó en virtud de una interpretación restrictiva que se hizo de la ley 13.512 y otras instituciones, a lo que se sumó que nuestra provincia es la que cuenta con más conjuntos inmobiliarios, luego de Buenos Aires en la Argentina. En efecto, las dos "soluciones" o esquemas jurídicos que se utilizaron en la Provincia de Buenos Aires (donde se han desarrollado la mayor cantidad de urbanizaciones especiales), y en las provincias que la siguieron, no se aceptaron en la Provincia de Mendoza

Así, en Mendoza no se aceptó el régimen de "Geodesia", admitido por la Ley de Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires 9.812, Decretos 9404/86 y 27/98

Este régimen consiste básicamente en la utilización del derecho real de dominio sobre las parcelas individuales, con más el derecho real de servidumbre sobre los espacios comunes de titularidad dominial de una asociación civil o sociedad anónima. En el mismo se alternan

[1] Según surge del diagnóstico territorial participativo, sobre el cual se diseñó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Gudiño, Maria Elina; Lara, Andrea Juliana y ots., 2014, punto 2.2.)

servidumbres negativas o pasivas de abstenerse de ejecutar en los lotes construcciones sin cumplir con las normas internas y sin la aprobación del propietario del fundo dominante (área de uso común); o bien servidumbre activa de paso sobre espacios de circulación interna de los lotes, etcétera. En este sistema el dominio del lote por el particular, está unido al dominio de las partes comunes por parte de una entidad, club, promotor, etcétera, vinculando ambas partes (el área de vivienda con la de esparcimiento) a través del derecho real de servidumbre.

Dentro del esquema del decreto 9404/86 de la Provincia de Buenos Aires, la inescindibilidad entre lo privativo y lo común se logró por una doble vía: a) vinculando a la cosa propia (lote) con la cosa común (accesos, sector recreativo, etc.) a través del derecho real de servidumbre, y b) vinculando también a la persona dueña del lote con la persona dueña de los bienes comunes, obligando al primero a ser socio/miembro/asociado de la segunda. No obstante, esta configuración no resulta muy recomendable, porque los derechos personales no otorgan la seguridad que si ofrecen los derechos reales (no son inherentes a la cosa, no son oponibles erga omnes, en caso de quiebra solo tienen el carácter de créditos quirografarios - salvo que se hayan garantizado con un derecho real- lo que resulta extraño, etc.). Y además las servidumbres se extinguen por el no uso durante diez años y sus características (como extensión del paso, etc., se modifican por su uso prolongado de una manera determinada. Y el propietario del fundo sirviente puede autorizar el uso y goce a terceros y hacer construcciones mientas que no afecte el derecho de los propietarios de los fundos dominantes.

El llamado "régimen de Geodesia" no fue aplicable en Mendoza por no estar previsto por la ley de Loteo y Fraccionamiento provincial 4.341, ley básica en la materia para zonas urbanas o suburbanas que los accesos fueran servidumbres de paso o tránsito. En efecto, en esta ley sólo se prevén la existencia de calles del dominio público o accesos en condominio de indivisión forzosa - arts. 6 y 30. Y solamente se permite la utilización de servidumbres de tránsito en fraccionamientos rurales para la constitución de servidumbres sobre el callejón de acceso; pero en estos casos dicho callejón no es una parcela independiente, sino que la servidumbre atraviesa las fracciones de titularidad de cada propietario.

Y tampoco se permitió la aplicación de la ley 13.512, que se utilizó en Buenos Aires y otras provincias, en Mendoza**.** En efecto, allí el **decreto 2.489/63**, en consonancia con el artículo 1° del Decreto 18.734/49, reglamentario de la Ley Nacional 13.512 de Propiedad Horizontal, autorizó la inscripción en el Registro de la Propiedad de los títulos de constitución, transferencia, modificación o extinción de derechos reales, si las partes exclusivas, **unidades a construir** o en construcción, **constituyen cuerpos independientes de edificación**, o si las unidades de dominio exclusivo sin independencia tienen concluidos los servicios y cumplen ciertos requisitos.

El artículo 7 de dicho decreto disponía que a medida que se habiliten las unidades, previa ratificación del plano de división, se solicitará al registro la actualización del legajo especial, lo que se puede realizar por escritura de obra nueva. Si al ratificar el plano de división las medidas lineales y/ de superficie de las unidades de dominio exclusivo diferían de las tolerancias en vigencia, debería procederse a modificar el reglamento de copropiedad y administración y las escrituras de adjudicación correspondientes[2]. El plano de subdivisión, debía reflejar que hay unidades construidas a construir o en construcción, y ser aprobado por Catastro en el carácter de definitivo para las primeras y de proyecto para las segundas y terceras. El plano así aprobado autoriza para dictar el reglamento que refleja la existencia de unidades proyectadas.

La doctrina discutía si las unidades proyectadas o en construcción quedaban sometidas al régimen de la 13.512 o debían terminarse para irse sometiendo a PH (CAUSSE, Jorge R. RODRIGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, 2004, p. I a X). Para algunos autores, en virtud de esta ley las instalaciones comunes eran los bienes comunes que se mantenían en estado de indivisión forzosa y cada propietario era dueño de un "lote" (HERNANDEZ, Manuel H.C. y CLERICI, Luis S. 2005) que figuraba como unidad a construir. Este decreto 2489/63 de la Provincia de Buenos Aires y la interpretación que se le dio al mismo permitió la comercialización de porciones (o subdivisiones) de terrenos baldíos como futuras unidades funcionales, al tratarse de unidades de dominio exclusivo que constituyen cuerpos independientes de edificación, ya que en cada terreno se construirá una casa totalmente separada y diferente de la del vecino.

Esta última interpretación fue impensable en la Provincia de Mendoza, porque el artículo 1° del Decreto de la Provincia de Mendoza 3.300/79, establecía que: *"El artículo 1° de la Ley Nacional N° 13.512 es de aplicación únicamente para departamentos o pisos* ***de un solo edificio*** *y* ***no para edificios independientes****, aún cuando sus muros divisorios sean comunes o posean algún servicio común que no afecte su independencia funcional"*.

Sin embargo, en la Provincia de Buenos Aires, se avanzó más aún, y el **decreto 947/04** suprimió el requisito de la ratificación de los planos de propiedad horizontal, en los casos de modificación del estado constructivo (*"escritura de obra nueva"*) exclusivamente de las unidades en construcción o a construir, emplazadas en los empadronamientos urbanísticos denominados *"clubes de campo"* y *"barrios cerrados"*, cuyas subdivisiones se hayan gestionado con arreglo a la ley 13.512 de propiedad horizontal[3] y plasmó la interpretación jurisprudencial nacional (por ejemplo, en el caso "Laborde" –C.N.Civ., sala D, del 2.000[4], "Consorcio de Propietarios Club Privado Loma Verde- C.N.Civ., sala H, 1.998[5] - para citar algunos antecedentes) modificatoria o interpretadora del art. 2 de la ley 13.512 ya existente, al considerar que en estos complejos solo serán comunes las vías de acceso y demás elementos que establezca el reglamento, quitándole carácter común al terreno.

Es cierto, que dicha normativa que hizo un esfuerzo interpretativo parece haber modificado el texto expreso del art. 2 de la ley nacional 13.512 que dispone que en un edificio sometido al régimen de la propiedad horizontal, el terreno es común. Sin embargo, también resulta patente que en el supuesto de estos complejos no resultaba razonable considerar a la totalidad del terreno común, como tampoco a los techos, ni muros maestros, etc.. Por ello, como ya se sostuvo, "las ventajas que la aplicación de este régimen conllevaba, justificaba una interpretación pragmática y adaptada a la realidad que el legislador obviamente no tuvo en mira al dictar la norma, que permita considerar a la enumeración del art. 2, no como dispositiva, sino solo como ejemplificativa y adaptable según las circunstancias a las que se aplique" (PUJOL DE ZIZZIAS, Irene, LINARES DE URRITIGOITY, Martha, 2008). Además, es de destacar que en sede judicial no hubo pronunciamiento de inconstitucionalidad alguno.

En nuestra Provincia, por lo tanto se impidió expresamente la aplicación de la Ley Nacional 13.512 de Propiedad Horizontal a estos complejos, lo que agrava el problema de su configuración, pues la adecuación a la propiedad horizontal especial dispuesta por el art.2075 del CCCN resulta muy difícil. Y ello en Mendoza se hizo con el imperativo de no sustraer la

[3] Permitiendo la actualización del plano de subdivisión mediante presentación (escritura de obra nueva) del titular solicitando la actuación, prescindiendo de la concurrencia del resto de los copropietarios y de la modificación del reglamento de copropiedad y administración si se cumplen ciertos requisitos – Ver CAUSSE, J. y RODRIGUEZ ÁLVARES, J.L., op. cit., pág. IX.

[4] LL-2002-A-343.

[5] LL-10/09/98-5

ISSN 2314-1093

aplicación de la mencionada ley de Loteos y Fraccionamientos a los terrenos de considerables dimensiones (obstáculo que podría haber sido solucionado como se hace ahora, disponiendo que la normativa de la ley 4341 resulta aplicable en todo aquello que no sea incompatible con su naturaleza o normas específicas, a los conjuntos inmobiliarios.

Estas normas mendocinas fueron o son:

a) Decreto 479/51 (reglamenta la Ley 13.512);

b) Decreto 3.300/79 (reglamenta el art. 1° de la Ley 13.512)

c) Decreto 4903/84 (modifica el Dec. 479/51 –art. 3 y 15- y deroga el art. 4° del Dec. 479/51);

d) Resolución DPC 134/83 (empadronamiento de unidades en PH);

e) Resolución DPC 50/85 (documentación a presentar, confección de plano);

f) Resolución DPC 356/85 (ampliación art. 6° Resol. 50/85, consignar medidas existentes del edificio);

g) Resolución DPC 130/89 (habilitación parcial, obra gruesa terminada, empadronamiento);

h) Resolución DPC 270/94 (división de unidades previamente afectadas al régimen de PH);

i) Resolución DPC 377/94 (autorización para subdividir en PH);

j) Resolución DPC 393/96 (certificado libre deuda del padrón matriz previo a visación, Ley 6.367, art. 147).

La única norma que hacía referencia a la posibilidad de que estos conjuntos o emprendimiento, pudieran estar sometidos al régimen de propiedad horizontal, era la ley 4886, pero no se aplicaba en la práctica en dicho aspecto.

II. a. "Soluciones Mendocinas más comunes para su configuración"

En definitiva, y en la práctica, en Mendoza se han configurado los conjuntos inmobiliarios de tres formas principales: dominio sobre lotes y calles de dominio público, dominio sobre lotes y accesos en condominio de indivisión forzosa; y fraccionamientos rurales, donde sobre los accesos los adquirentes solo tienen una servidumbre de paso o condominio de indivisión forzosa. No podemos desconocer que estas tres formas no se dan siempre puras, sino que aparecen superpuestas con otros derechos personales (contratos de prestación de servicios, personas jurídicas, etc.) o servidumbres negativas para otorgar oponibilidad erga omnes a los reglamentos, etc.; o que en ciertos casos se han otorgado a los adquirentes cuotas partes ideales en un condominio[6] sobre todo el complejo o derechos personales de uso exclusivo de una parcela por ser socios de una entidad o derechos de usufructo, etc., pero estos últimos casos no son tan usuales como los tres primeros sistemas mencionados.

II.b. Dominio + calles del dominio público:

La ley básica provincial en materia de fraccionamiento o subdivisión de la tierra para zonas urbanas y suburbanas es la **Ley Provincial 4.341**, llamada de ***"Loteo o Fraccionamiento",*** que hace aplicable sus disposiciones a estos conjuntos inmobiliarios, precisando los conceptos de

[6] Ver lo explicado en nota 15.

fraccionamiento y loteo[7]. Su artículo 1° establece: "*Todo loteo o fraccionamiento de terreno de características urbanas o suburbanas a realizarse en el territorio de la provincia, con o sin edificación, queda sujeto a las prescripciones de la presente ley.* ***Entiéndase por fraccionamiento****, toda división en dos o más fracciones de un inmueble con frente a calle pública existente* ***y por loteo*** *la división en dos o más lotes que determine la necesidad de crear nuevos accesos, calles y/o espacios verdes".*

Es necesario destacar que esta ley 4.341 no contempla especialmente los denominados *"barrios cerrados o privados"*. En efecto, su artículo 6° exige que *"por todo loteo deberán* ***donarse*** *a la Municipalidad u organismo correspondiente, las superficies destinadas a* ***calles****, ensanches, avenidas, caminos para peatones, ochavas y espacios libres establecidos en el artículo 26 de esta ley. Si se trata de fraccionamiento deberán donarse las superficies destinadas a ensanche de calles si los hubiere. Se presume destinada a eludir las obligaciones de este artículo la realización de sucesivos loteos menores a veinte mil metros cuadrados (20.000 m2) que fueren parte de un mismo título, efectuados por el propietario u otros propietarios por transferencias realizadas en un lapso de cinco (5) años. En ambos casos el Consejo de Loteos podrá exigir las donaciones omitidas o las indemnizaciones que correspondan"*.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley 4.341 de Loteo y Fraccionamiento exigía para todo loteo cuya superficie exceda los veinte mil metros cuadrados que cuente con una extensión que pueda destinarse a equipamiento escolar, asistencial, de seguridad, recreativo y otros destinos que fueren necesarios[8]. El cumplimiento de estas condiciones, en la actualidad es requerido, no solo cuando se está ante un *"loteo"* estricto sensu, es decir con calles públicas, sino cuando se está ante un "loteo" con calles privadas[9] , pero según la ley 8778 de ATM, para estos supuestos, estos espacios se puedan ubicar fuera del perímetro del loteo o permutarse por servicios. Se ha dispuesto en algunos municipios que éstos deben tener superficies equivalentes, ubicados dentro del distrito en que se emplaza el emprendimiento, que posean la misma valuación del terreno en donde se constituye el Barrio Cerrado, debiendo contar con la aprobación municipal correspondiente[10].

Como se advierte, en rigor legal, muchos de los actuales *"barrios privados"* desarrollados en la Provincia de Mendoza no son tales, estrictamente hablando, ya que por querer cumplir con la mencionada ley de loteos han donado sus calles a las Municipalidades, y por lo tanto sus vías

[7] Ya que lo característico de estos complejos es la pluralidad de inmuebles, que hace necesario subdividir la tierra. Se ha visto con preocupación que ciertos emprendedores para evadir esta ley o las que impiden los fraccionamientos pequeños en el pedemonte, trasmiten a los adquirentes solo una cuota alícuota del dominio, pactando el uso exclusivo de una parcela. Creando un condominio sobre la totalidad del inmueble que trae muchos inconvenientes a los adquirentes, que no tienen un dominio exclusivo sobre la parcela que edifican, y para obtenerlo necesitan proceder a la división del inmueble por escritura pública o por vía judicial si algunos condóminos están ausentes, o se rehúsan a ello, y en definitiva tendrán que cumplir con la ley de loteo cuando quieran subdividir. Lo que a veces se hace imposible por la dimensión de las parcelas y de las calles; entre otros problemas que acarrea esta figura. También se evade esta ley dejando el dominio a una sociedad que trasmite solo el derecho personal de uso exclusivo de cada parcela a cada socio, con las desventajas que implica a los adquirentes contar con un derecho personal, teniendo en cuenta que la sociedad puede quebrar, y que se hace propietaria de lo edificado por accesión, entre otras objeciones.

[8] Este espacio se calculará en función de la superficie libre a lotear excluidas circulaciones y ochavas aplicándose la siguiente relación: X=Z+NÑ+E: donde X es igual al por ciento sobre la superficie libre a lotear; Z es un índice que está en función del emplazamiento del loteo; NL es el número de lotes por hectárea dividido quince y E es el índice que corresponde según equipamientos aledaños. En el caso de alrededores bien equipados, E es igual a uno, en el de alrededores medianamente equipados es igual a 2 y cuando estén mal equipados es igual a 3.

[9] División a la que también se aplica la ley de loteo, en virtud de una interpretación analógica y flexible.

[10] Cfr. Ordenanza N° 1906/01 de la Municipalidad de Luján de Cuyo.

de acceso y circulación son públicas. Como bien observan Mariani de Vidal y Abella (MARIANI de VIDAL, Marina y ABELLA, Adriana; *"Clubes de Campo y barrios cerrados. Cerramiento y vías de circulación internas"*, LL 2005 – E- 1082.)[11], en casos como éstos, el cerramiento trae como consecuencia que, dentro del área cerrada, queden incluidas calles públicas, es decir, pertenecientes al dominio público estatal.

En estos supuestos los complejos celebran *"convenios"* con las diferentes Municipalidades, por los cuales se autoriza el cerramiento del perímetro y se concede un *"uso restringido"* de tales *"calles públicas"* (Casos Barrios Dalvian, Palmares, Balcones de Carrodilla, etc.; en Palmares, específicamente, se habla de acceso y tránsito restringido). Estos permisos suelen contener facultades para mantener las calles internas pavimentadas, iluminadas, prestar servicios comunales, seguridad, limpieza, poda de árboles, conservación de las especies, recolección de residuos, etc.. El cerramiento se formaliza mediante un acuerdo entre la entidad jurídica que agrupa a los propietarios de las parcelas o el emprendedor y la respectiva Municipalidad, a fin de satisfacer las necesidades de privacidad y seguridad y con el compromiso de la prestación de los servicios habitualmente de carácter comunal, bajo la responsabilidad de la institución peticionaria.

Para algunos autores, como Mariano de Vidal y Abella, estos convenios que autorizan el cerramiento, si reúnen todos las exigencias de fondo y forma requeridos por la legislación respectiva, generan derechos subjetivos a favor de los particulares; derechos que para ciertos doctrinarios, no pueden ser desconocidos unilateralmente y si lo fueren, merecerían la pertinente indemnización (MARIANI de VIDAL, Marina y ABELLA, Adriana;, 2005).

Sin embargo, hay quienes sostienen – dentro del ambiente de los administrativistas - que esta forma de regular los complejos urbanísticos no reporta la mayor seguridad jurídica a los adquirentes, ya que los convenios de cerramiento y uso restringido en los que se basan estos conjuntos inmobiliarios son permisos administrativos de carácter precario, rigiendo plenamente las normas generales sobre "concesión de uso" de los bienes del dominio público del Estado. Este tipo de conjuntos inmobiliarios se asientan sobre bases inestables, a los efectos de mantener su carácter ***"cerrado",*** que hace a su sistema de seguridad, principalmente. En efecto, de la misma forma que se firmaron estos convenios y se dictaron las ordenanzas respectivas, el día de mañana pueden verse dejados de lado, ya que son permisos de uso restringidos precarios[12].

Por otra parte, observamos que los reglamentos que articulan todo el entramado de derechos y obligaciones de estos complejos tienen una oponibilidad bastante endeble. En efecto, el conocimiento de sus disposiciones por parte de los adquirentes - y terceros interesados - se basa en una publicidad meramente cartular, que se logra exclusivamente mediante la imposición de la obligación a futuros notarios[13] y adquirentes – futuros transmitentes- de transcribir sus cláusulas reglamentarias en las escrituras públicas que constituyen su título de dominio. Por otro lado, también hemos detectado en nuestra práctica profesional que algunos reglamentos existentes ponen como causal de revocación del dominio la falta de pago de las expensas y demás gastos de mantenimiento y mejoras del complejo.

[11] MARIANI de VIDAL, Marina y ABELLA, Adriana; *"Clubes de Campo y barrios cerrados. Cerramiento y vías de circulación internas"*, LL 2005 – E- 1082.

[12] Siempre con la salvedad de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por los derechos adquiridos, que deberían merituarse en sede judicial.

[13] Debe advertirse que los futuros notarios, son terceros y por lo tanto se hace pasible la aplicación del art. 1.195 del C.C. que establece que los pactos no pueden perjudicar a terceros, lo que hace dudosa su efectividad, a pesar de lo dispuesto por los artículos 905 y 1.109 C.C.

ISSN 2314-1093

II. c. Dominio + Condominio de indivisión forzosa sobre accesos y áreas comunes:

Por otro lado, existen en nuestra Provincia conjuntos inmobiliarios estrictamente *"privados"*. Éstos son los que se han conformado, haciendo aplicación del art. 30 de la Ley 4.341, a través de la figura de parcelas de dominio pleno y exclusivo, con más las calles, accesos y espacios comunes sujetos al régimen del condominio de indivisión forzosa del Código Civil (artículos 2.710, siguientes y concordantes), referido a cosas afectadas como accesorios indispensables al uso común de dos o más inmuebles. Cabe advertir que en la mayoría de los casos estos *"fraccionamientos"* superan ampliamente la superficie de cinco mil metros cuadrados establecida por la ley para la utilización de este marco jurídico.

En estos casos, por expresa disposición de la Ley Provincial de Fraccionamiento y Loteo 4.341 (arts. 31 y concs.), **sobre todo acceso o pasaje vehicular o peatonal deberá constituirse un condominio de indivisión forzosa**[14], siempre que se trate de parcelamiento de terrenos de cinco mil metros cuadrados o menores, como dice el título de la ley correspondiente a estos artículos. Se puede citar, como ejemplo de estos complejos, los que utilizaron la figura del dominio exclusivo sobre las parcelas y condominio de indivisión forzosa sobre los accesos los siguientes emprendimientos: Mendoza Country Club, Vistalba Country, Liceo Country Club, Barrio La Capilla, Pueyrredón Barrio Privado, Rincón de Chacras, Los Sauces, etc.. En todos estos casos, evidentemente, se trata de urbanizaciones que importan una división en dos o más lotes, que han determinado la necesidad de crear nuevos accesos, calles y/o espacios verdes. Y en todos estos emprendimientos se han creado calles de acceso -desde y hasta- cada uno de las parcelas a calle pública. Pero estas vías de comunicación y circulación han permanecido dentro de la esfera del dominio privado de los propietarios de cada uno de los lotes, bajo el régimen del condominio de indivisión forzosa, y –mediante esta ficción- cada lote o parcela da frente a calle pública. ¿No constituye esto una *"evasión"* a la ley 4.341, como ha querido evitar el Decreto 3.300/79, al vedar en estos casos la aplicación de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal?[15]

En efecto, si nos atenemos a la conceptualización de la ley provincial 4.341, en casos como éstos, estaríamos frente a un *"loteo"*, estrictamente hablando (cuyas calles de acceso y circulación deberían ser públicas por donación efectuada a las Municipalidades u organismos correspondientes), y no ante un *"fraccionamiento"* (cuyas calles son privadas, bajo la figura del condominio de indivisión forzosa). No obstante, en virtud de la realidad inminente de los barrios privados, se hizo en nuestra provincia una interpretación amplia del art. 1 de la ley 4.341, que expresa que "loteo es la división en dos o más lotes que determine la necesidad de crear nuevos **accesos**, calles y/o espacios verdes", considerando que no es obligatorio al lotear crear calles, sino que también pueden crearse accesos y que estos según los artículos 30 y 31 deben constituir un condominio de indivisión forzosa. De esta manera y siempre que los municipios lo consientan (por considerar que no se traba la circulación vial de la zona, etc.) se liberaba a sus titulares de su obligación de donar a las Municipalidades los espacios destinados a calles de acceso.

[14] El art. 31 de la Ley 4341 dice: *"…el ancho mínimo de todo acceso o pasaje vehicular será de cinco metros constituyendo un condominio de indivisión forzosa".* El art. 30 sigue el mismo criterio para los pasajes peatonales, cuando se proyectasen más de un lote interior.

[15] Este Decreto, que hace una interpretación restringida del ámbito de aplicación de la ley 13.512 en nuestra Provincia, destaca entre sus considerandos, *"la extensiva aplicación de la propiedad horizontal a casos de edificios independientes y que constituyan verdaderas viviendas individuales, hace que se sustraiga del encuadramiento legal que corresponde a terrenos de considerables dimensiones y que deben regirse por las leyes de fraccionamiento vigentes";*

ISSN 2314-1093

II. d. Fraccionamientos rurales:

Otra alternativa a la que se ha acudido en nuestra Provincia para dar acogida a los conjuntos inmobiliarios es mediante los fraccionamientos *"rurales"*, debido a que en este ámbito no resulta de aplicación la Ley de Loteo 4.341 de Fraccionamientos y Loteos consignada, ya que según el artículo 1° de ésta la misma regula los parcelamientos de inmuebles urbanos y suburbanos. En estos casos se pudo recurrir a la utilización de la figura del dominio sobre los lotes con más el condominio de indivisión forzosa, o el derecho real de servidumbre, sobre los accesos y áreas comunes, sin violarse la ley 4.341, por quedar ellos expresamente excluidos de su ámbito de aplicación. Sin embargo se observa, que estas zonas donde se instalan estos barrios, justamente por el desarrollo de los mismos de los mismos se convierten luego en zonas sub-urbanas o urbanas, violándose en definitiva la finalidad de la ley 4.131.

Es que en estos supuestos, en los fraccionamientos rurales, en un primer momento, se constituye el condominio –o la servidumbre- sobre los accesos, y luego, se le instalan los servicios y demás obras de infraestructura que convierten el parcelamiento en urbano o sub-urbano, pero los accesos continúan bajo el régimen jurídico de la figura que adoptaron en forma originaria (condominio o servidumbre). No obstante, en la gran mayoría de los casos en Mendoza se ha hecho aplicación del condominio y no de las servidumbres dentro de los fraccionamientos rurales.

Ahora, estas configuraciones utilizadas generalmente en Mendoza, dominio y calles del dominio público, o dominio con condominio de indivisión forzosa; no lograron cubrir todos los requerimientos que cuando conceptualizamos a estas urbanizaciones especiales señalamos como características esenciales. Como la relación de inescindibilidad entre lo privativo y los inmuebles de uso recreativo o deportivo común, la existencia de una reglamentación oponible erga omnes, la administración del complejo, la ejecutabilidad de las expensas, etc.

Se observa como los notarios y abogados intervinientes han ideado múltiples resortes jurídicos para lograr en cierta manera que se cumplan estos objetivos y a la vez los objetivos comerciales de los emprendedores muchas veces reñidos con los de los adquirentes como:

-Con relación a la administración: reserva de administración perpetua o de derechos para los emprendedores para prolongar una administración hegemónica, poderes amplios irrevocables para lograr la administración ágil del complejo (que analizando detalladamente no reúnen los requisitos exigidos para valer como irrevocables), renuncias de derechos a exigir rendición de cuentas, etc..

-Con relación a los reglamentos: reglamentaciones que restringen y limitan a los adquirentes en sus facultades estableciendo muchas veces sanciones abusivas, cláusulas de adhesión tácita a reglamentos impuestas a sub-adquirentes, obligaciones de transcribir cláusulas obligatorias para notarios y transmitentes, dominios revocables cuya condición de resolución es el incumplimiento de ciertas normas del reglamento (con el inconveniente que esto acarrea para la comercialidad u ofrecimiento como garantía del lote sujeto a dominio resoluble), inscripción en el registro de obligaciones de no violar el reglamento como servidumbre de no hacer (convirtiendo a la negatividad servidumbres de hacer prohibidas por el Código Civil en el art. 3.010), o multiplicidad de reglamentos que se transcriben en los títulos y que se van modificando según los requerimientos de los adquirentes, lo que provoca que cuando éstos no se inscriben, existan en un mismo complejo una multiplicidad de reglamentos vigentes al mismo tiempo.

-Con respecto a la inescindibilidad entre el dominio de una parcela y el sector de aprovechamiento común: tratan de lograr la misma impidiendo que se trasmitan lotes a

ISSN 2314-1093

personas que no sean socios de la persona jurídica propietaria de las cosas comunes, es decir se pacta la inescindibilidad entre el dominio del lote y la acción o carácter de socio de una sociedad, que se relaciona con el derecho de admisión (que en ciertos casos puede ser discriminatorio y violatorio de tratados internacionales) y que también puede ser discutible en su admisibilidad - en virtud del art. 2.612 C.C., hoy 1972 del CCCN que impide al propietario obligarse a no enajenar indeterminadamente a personas -que no sean socios en este caso. También es observable la obligación impuesta a los adquirentes cautivos de integrar en el carácter de socios personas jurídicas, violentando el derecho primordial de adhesión voluntaria a éstas, y la concentración de poder en unos pocos. O la configuración de condominios sobre espacios comunes, que pueden ser pasibles de acción de división (si se interpretan que no configuran un condominio de indivisión forzosa por no ser indispensables según art. 2.710 del C.C.) u otorgamiento de facultades personales de uso de estas instalaciones, con servidumbre de no hacer servir a este inmueble otros usos que: los recreativos, espacios verdes o deportivos, que se auto-imponen los emprendedores que se reservan el dominio de los mismos en forma exclusiva, etc..

-Con respecto al cobro de las expensas: Se han elaborado cláusulas que establecen que el certificado por expensas conforma título ejecutivo, sin sustento normativo (no obstante, existe interpretaciones jurisprudenciales que han considerado título ejecutivo al certificado por expensas de un Complejo Privado, aplicando analógicamente las normas de propiedad horizontal[16]).

III. El nuevo contexto normativo nacional. El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Regulación de los Conjuntos inmobiliarios.

El art. 1.887 del CCCN enumera los derechos reales, e incorpora nuevas figuras entre ellas: los conjuntos inmobiliarios, el tiempo compartido, y el cementerio privado (incisos d a f). Estos nuevos fenómenos son formas co-participativas de propiedad[17]. Resulta observable la metodología del Código que regula a éstos en el título VI como conjuntos inmobiliarios, a pesar que el tiempo compartido puede recaer sobre cosas muebles y para algunos autores sobre bienes y, a la vez utiliza este término, conjunto inmobiliario, como especie y género provocando confusión.

Además su mención en dicho artículo como derecho real no parece acertada, porque en realidad es un fenómeno jurídico que si reúne ciertas características mencionadas en el art. 2074 del CCCN, tiene que afectarse al régimen de propiedad horizontal especial. El que una vez constituido con el otorgamiento e inscripción del reglamento de propiedad horizontal especial, permite que simultánea o posteriormente se otorguen los derechos reales de PHE correspondientes, que es realmente el derecho real que debería mencionarse como especie del derecho de propiedad horizontal.

El art. 2073 del CCCN a pesar de titularse concepto, realiza una enumeración no taxativa de posibles conjuntos inmobiliarios. Se entiende que no se debe interpretar que por la mención

[16] Fallo de la 1° Cámara Civil del 2.007 en autos "Asociación Civil Granjas Lomas de Chacras c/ Tumbarello p/ Ej. Típica".

[17] Así las nombraron las XXII Jornadas Nacionales de Derecho Civil del 2.009, porque entrañan una comunidad de intereses entre los copartícipes titulares de derechos de propiedad.

de urbanístico[18], se encuentren excluidos los conjuntos con finalidad agraria (ubicados en zonas rurales).

Se advierte, que no todas las características enunciadas en el art. 2074 del CCCN son esenciales, aunque sean usuales como el cerramiento, los límites y régimen disciplinario que "puede" contener el reglamento (conf. arts. 2079, 2080 y 2082 a 2086 del CCCN.)

En definitiva se puede concluir que, los conjuntos inmobiliarios en sentido estricto, son grupos de inmuebles o de sectores privativos y comunes de uno o varios inmuebles, que se encuentran sometidos al régimen de PHE, con independencia de su destino y que presenta las características enumeradas.

Se observa, en el Código Civil y Comercial una reiterada referencia a las **normas locales**, y el intento de precisar cuál es la materia que deben regular (ver artículos 2073, 2075, 2079, 2080, etc. del CCCN). Debe advertirse que el deslinde de competencias, a pesar de haber tenido ello una función aleccionadora, no es materia que corresponda a un Código de Fondo; sino al constituyente. Además, dichas normas locales, no son más que límites en interés general (art. 1970 del CCCN) y que se aplican a todos los derechos reales que se ejercen por la posesión. Se entiende que se ha mencionado a **los barrios cerrados** como sinónimos de privados, pero no se ha tenido en cuenta que no todos los barrios cerrados tienen sus calles privadas. Cuando las calles de los barrios cerrados (PUJOL DE ZIZZIAS, Irene y LINARES DE URRUTIGOITY, Martha, 2008) sigan siendo públicas, dogmáticamente los mismos no pueden configurarse estructural o formalmente como propiedad horizontal abarcando a éstas (porque los derechos reales regulados por el CCCN no recaen sobre bienes del dominio público). Salvo que tengan algunos espacios o vías de circulación comunes y se interprete que las vías de circulación pueden ser de "uso común" (como se analiza seguidamente). En estos barrios cerrados con calles públicas, los habitantes tienen los mismos problemas y necesidades, por ello se considera aconsejable que se les aplique en lo operativo las normas de la PHE compatibles y se autorice la inscripción de los reglamentos en algún registro que le otorgue publicidad, máxime si se tiene en cuenta que dichos habitantes se encuentran ante la imposibilidad de adecuarse estructuralmente, por un hecho ajeno a su voluntad.

El concepto de propiedad horizontal especial, que es el derecho real que se otorga al adquirente de una unidad funcional en un conjunto inmobiliario se puede deducir de la definición que nos da el art. 2037 del Título V para la propiedad horizontal común si se le cambia el término edificio por conjunto inmobiliario y de las disposiciones generales. Así se puede conceptualizar a la propiedad horizontal especial como: el derecho real principal (art. 1889 del CCCN) que se ejerce sobre un inmueble total y parcialmente propio (1888 del CCCN) y por la posesión (art.1891 del CCCN), que otorga a su titular las facultades de: uso, goce y disposición de partes: privativas y comunes de un "conjunto inmobiliario" de conformidad con lo que establece en el T. V con las modificaciones del cap. 1 del T. VI y el respectivo reglamento.,,,".

Como su nombre lo indica es una especie de PH, que se diferencia de ésta por el objeto sobre el que recae y por tanto difieren las características de las unidades privativas y la determinación de los sectores o bienes necesariamente comunes en el caso concreto (conf. artículos 2076 y 2077 del CCCN). La principal distinción radica en que en los conjuntos todo el terreno sobre el que se asienta el complejo no es necesariamente común (en contra de lo

[18] Sino que se refiere a emprendimiento organizado; porque la real academia española dice: "urbanístico: perteneciente a urbanismo" y dicho término hace referencia entre otras cosas a "organización u ordenación", según la misma.

dispuesto por el inc. a del art 2.041 del CCCN) y no se exige la existencia de un edificio. El art 2076, dispone qué **cosas o partes** son necesariamente comunes, pero luego agrega o de "uso común". Ello puede entenderse como sinónimo de partes comunes (como parece hacerlo el art. 2039 CCCN cuando habla de la parte indivisa en el 2° párrafo), o llevar a interpretar que las vías de circulación pueden ser las calles públicas de uso común, máxime cuando el artículo siguiente admite que las unidades puedan tener acceso directo a la vía pública, pero debe tomarse en cuenta lo referenciado al respecto en el punto anterior. Con respecto a las cosas o partes privativas, el art. 2077 del CCCN, llevando a confusión expresa que la parte privativa puede hallarse construida o en proceso de construcción. Justamente no siendo todo el terreno común, no se justifica dicha referencia. Por ello, no deben mencionarse las superficies cubiertas en los reglamentos de éstos. Es importante, que no se obstaculice la adquisición de un derecho real sobre la unidad funcional si la parcela no se encuentra en construcción, o que se tenga en cuenta que podría no exigírsela terminación de todas las obras de urbanización del conjunto para ello, sino para autorizar que se proceda a la construcción y ocupación de las parcelas.

El art. 2075 del CCCN se aparta del Anteproyecto de la Comisión decreto presidencial 191/2011, y de la solución prevista por el Proyecto de Código Civil Unificado al Código de Comercio de 1998, etc. que brindaban posibilidad de elección entre los derechos personales y reales. El régimen vigente impone a todos los conjuntos inmobiliarios someterse a la normativa del título V con las modificaciones del Título IV (aunque en realidad debe leerse del capítulo 1 de ese título). Esta solución resulta cuestionable para los conjuntos inmobiliarios destinados a centro comerciales. Sin embargo, se aprecia que en el supuesto de conjuntos destinados a vivienda de las personas, que se relaciona con la vida misma del grupo familiar, materia que tiene protección constitucional (art. 14 bis CN), y teniendo en cuenta que la configuración suele ser impuesta por el emprendedor, frente a los consumidores inmobiliarios quienes sólo se adhieren a ella; no parece valioso permitir que los mismos se rijan o sigan rigiendo por normas propias de otras instituciones, como las sociedades comerciales, o clubes - cuyo objeto no debiera ser administrar un conjunto inmobiliario destinado a vivienda. Tampoco es conveniente que se desdibujen otros derechos reales, como el dominio, el condominio o las servidumbres[19] (cuyas estructuras son legales y de orden público); o que se establezcan limitaciones a los derechos de los consumidores inmobiliarios, o un régimen de administración que nunca van a poder modificar los adquirentes de modo democrático. Se observa, que todas estas prácticas comunes en los barrios privados no constituidos como PH pueden afectar el más hondo sentimiento de libertad, autodeterminación y respeto de la dignidad de la personas y familias que han debido optar por vivir en estos conjuntos huyendo de la inseguridad, la falta de salubridad, vida social o deportiva, y otros problemas propios de las ciudades de hoy (PUJOL DE ZIZZIAS, Irene y LINARES DE URRUTIGOITY, Martha, 2017). Por ello se entiende que se encuentra justificado en dicho supuesto, la imposición establecida en el art. 2075 del CCCN máxime cuando se trata más que de una transformación de los derechos, de un sinceramiento.

IV. La reacción jurisprudencial de Mendoza frente a las calles "cerradas"

La Suprema Corte de Justicia de Mendoza, tuvo la oportunidad de resolver sobre la legitimidad de la decisión de los intendentes municipales respecto a la restricción de libre circulación de

[19] Como en el caso de la utilización del derecho real de servidumbres negativas en exceso o encubriendo derechos de uso para darle perpetuidad.

calles ubicadas bajo su jurisdicción y que han dado lugar en Mendoza a los denominados "Barrios cerrados"[20]. En esa oportunidad resolvió la legitimidad de la decisión municipal que dispuso la interrupción de la libre circulación de una calle que atraviesa dicho emprendimiento habitacional, no obstante la regla general del art. 11 de la Ley Orgánica de Municipales que establece que las calles, veredas, calzadas, puentes, plazas, y demás paseos públicos son de uso público o general[21], en correlación con lo normado en el Código Civil[22]. Razonó en esa oportunidad que dicha normativa por sí no obsta a que la Comuna constituya derechos de usos especiales o exclusivos sobre una parte determinada de tales bienes del dominio público municipal, sobre todo teniendo en cuenta que no se probó que la conectividad de los vecinos se hayan visto agravada por el barrio cerrado.

El fallo es importante para el ordenamiento territorial en cuanto el tribunal reconoció la legitimación no solo de los vecinos, sino también de cualquier ciudadano usuario de los bienes dominiales de jurisdicción municipal, de defender el uso público de las calles, veredas, ochavas y demás espacios libres.

Pero también y sobre todo por que en la regulación de las vías publicas se halla comprometido el derecho a un ambiente urbano sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano sustentable, cuya tutela le cabe a todo habitante de la ciudad.

Se destaca que los habitantes tienen derecho a un urbanismo saludable y sostenible y que ello implica que las normas que dicten las autoridades públicas en materia de planificación, ordenamiento territorial y edificación, deben respetar no solo los límites al poder de policía: legalidad, igualdad, razonabilidad, proporcionalidad) sino también las exigencias impuestas en la legislación nacional y provincial en materia ambiental de manera uniforme[23].

Este fallo es valioso en cuanto aborda con criterios actuales las relaciones entre dominio publico, competencias municipales y planificación urbana y se mete de lleno en la problemática única que ha generado en la Provincia de Mendoza el cierre de calles de dominio publico. Lo cierto es que mas allá de la solución del caso concreto esta jurisprudencia marca la necesidad, según lo que entendemos, de establecer de un modo claro la imposibilidad de que las autoridades municipales establezcan en el futuro restricciones al uso publico de las calles. Esta limitación debe ser impuesta a todos los municipios de un modo uniforme y por una norma de la máxima jerarquía provincial. Entendemos que tal aporte es esencial como estrategia del Plan Provincial de ordenamiento territorial.

---

[20] Provincia de Mendoza. Suprema Corte de Justicia. Sentencia in re Leyes, Raúl Alberto c/ Municipalidad de Godoy Cruz s/APA, 2014, Mendoza. Disponible en www.jus.mendoza.gov.ar

[21] Nuestra doctrina administrativa ha definido al dominio publico como un conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes. El concepto engloba los cuatro elementos del dominio publico: subjetivo referido al titular del dominio público.objetivo referido a cuales son los bienes del dominio público, el normativo referidos a las normas que se requieren para que exista el dominio publico y el teleologico o finalista vinculado con la finalidad del dominio publico que es el uso público.

[22] El fallo es anterior a la vigencia del Nuevo Código Civil y Comercial, por cuanto refiere al art. 2341 y no a la actual numeración.

[23] También sostiene que el derecho al uso general de los bienes dominiales no escapa a la calificación de un derecho de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos, conforme la terminología utilizada en el fallo "Halabi".

V. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial como herramienta adecuada para incorporar las soluciones propuestas

El desafío que plantea la ley nº 8051 es lograr un desarrollo territorial sustentable a partir de la Planificación, que debe hacerse efectiva en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y en los Planes municipales de Ordenamiento Territorial, destinados a establecer el "como" debe hacerse, basándose en la identificación de problemáticas centrales, sus causas y efectos.

El diagnóstico territorial participativo, sobre el cual se diseño el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado por ley Nº 8999, permitió identificar 7 (siete) problemas estructurantes, entre los cuales se estableció uno principal que ha desencadenado los demás[24]: Se trata de la ***Inercia en la gestión del territorio****, la que se caracteriza* porque si bien existen muchas normativas, no todas se aplican; tampoco se planifican y coordinan las políticas y acciones que inciden en el territorio y el control que ejerce el Estado es débil.

El diagnóstico vino así a ratificar la importancia que la ley Nº 8051 le asignó a la coordinación en general y en particular a la que debe existir entre Provincia y municipios. La problemática de los conjuntos inmobiliarios, barrios privados y barrios cerrados se inserta en gran medida en este punto.

Para vencer esa inercia resulta fundamental modificar los paradigmas de la gestión territorial orientándonos a un sistema innovador que promueva la planificación y articulación interinstitucional e intrainstitucional de las políticas y acciones que impactan en el territorio, como así también el control y seguimiento de dichos impactos

La gestión del territorio para ser verdaderamente planificada requiere regular la gestión estatal en un sentido vertical y transversal, que permita articular las competencias atribuidas a los distintos actores por el ordenamiento jurídico. La gestión territorial planificada, es decir llevada adelante a partir de Planes, exige esfuerzos adicionales cuando coexisten en el territorio autoridades nacionales, provinciales y municipales.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es así además de una norma, una herramienta de coordinación integral que puede armonizar las nuevas competencias vinculadas con la planificación del territorio y las competencias establecidas en el resto del ordenamiento jurídico. La tarea debe responder a lo que consideramos tres ejes fundamentales: i) unicidad de criterios científico- técnicos, ii) uniformidad de instrumentos y iii) homogeneidad procedimental en la elaboración e implementación de los planes municipales y provinciales. Esto significa que el lenguaje, los criterios, las etapas del plan, los controles, los plazos, las

[24] Las otras problemáticas son las siguientes: *Concentración de población, actividades y recursos* en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrase, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales; *Inequidades sociales* debido a condiciones de vida inadecuadas por falta de acceso a una vivienda y empleo digno, como también a infraestructuras de agua, luz, cloacas y servicios de educación, salud y seguridad, las que generan fragmentación- segregación y marginalidad; *Deterioro de las condiciones ambientales y mayor exposición al riesgo por amenazas naturales y antrópicas* ante el avance de la urbanización no planificada y el desarrollo de proyectos inmobiliarios, agrícolas, ganaderos o petroleros sin un adecuado control; *Problemas de conectividad y accesibilidad* dentro de los oasis y entre estos y las tierras no irrigadas, *Existencia de un dualismo productivo* debido a la coexistencia de una estructura de producción tradicional de baja productividad y en muchos casos de subsistencia y una moderna, innovadora, de fuertes inversiones en tecnología, que compite en el mercado mundial. Sin embargo estas estructuras productivas no logran integrase y limitan las posibilidades de un crecimiento económico sustentable, *Deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico:* escasa previsibilidad sobre la disponibilidad presente y futura del recurso, uso ineficiente del mismo y demanda creciente en todo el sistema territorial.

metodologías, las evaluaciones deben ser uniformes tanto en la escala provincial como municipal (Lara, 2015).

Lo que decimos encuentra su fundamento en el artículo 11 de la Ley Nº 8051 que establece que para la elaboración de Planes se adoptarán criterios uniformes proponiendo a través de una reglamentación específica la utilización de un lenguaje común, en lo atinente a caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información y su tratamiento respectivo..." (Lara, 2015)

En definitiva la coordinación será posible en cuanto el diseño del plan, como su contenido hagan posible efectivamente esa coordinación.

En la audiencia pública del Plan de Ordenamiento Territorial, una gran cantidad de asistentes plantearon que la regulación de la ubicación de los barrios cerrados y privados por la creciente perdida del espacio rural, aunque los problemas que plantean también se vinculan con otros factores como la conectividad, el cierre de calles, evaluaciones inexistentes y también cierta dosis de discrecionalidad administrativa manifestada en el otorgamiento de excepciones sin suficiente transparencia.

Tales problemáticas deben ser abordadas de un modo razonable y uniforme por el Plan Provincial de Ordenamiento territorial, estableciendo lineamientos para la localización y habilitación de conjuntos inmobiliarios, como instrumentos de ordenamiento territorial y planificación que debe ser aplicados por todos los municipios en forma uniforme para que el Plan tenga la coherencia y la coordinación debida.

En efecto el reglamento del Plan de Ordenamiento Territorial establece que el Plan para ser aprobado debe contener esos instrumentos que tienen una finalidad coordinadora[25].

VI. Las soluciones propuestas

Como ya lo adelantamos las cuestiones vinculadas a los conjuntos inmobiliarios, barrios cerrados, barrios privados deben ser objeto de un tratamiento uniforme vinculado a su localización y habilitación de conformidad con lo previsto en el articulo 30 del Reglamento del Plan de Ordenamiento Territorial y el articulo 11 de la ley de Ordenamiento Territorial.

En esa línea y siguiendo los mandatos expresos del articulo 11 la ley 8051 entendemos conveniente incorporar al plan:

a) las nuevas definiciones que el Código Civil y Comercial[26], en el entendimiento de que ese

25 Articulo 37 del Reglamento del POT

26 Entiéndase como ***conjunto inmobiliario*** los clubes de campo, barrios cerrados o privados, parques industriales, empresariales o cualquier otro emprendimiento urbanístico independientemente del destino de vivienda permanente o temporaria, laboral, comercial o empresarial que tenga, comprendidos asimismo aquéllos que contemplan usos mixtos (art. 2.073 del C.C. y Com.).

Las características de estas urbanizaciones son las siguientes: partes comunes y privativas, estado de indivisión forzosa y perpetua de las partes, lugares y bienes comunes, reglamento por el que se establecen órganos de funcionamiento, limitaciones y restricciones a los derechos particulares y régimen disciplinario, obligación de contribuir con los gastos y cargas comunes y entidad con personería jurídica que agrupe a los propietarios de las unidades privativas. Las diversas partes, cosas y sectores comunes y privativos, así como las facultades que sobre ellas se tienen, son interdependientes y conforman un todo no escindible. Los límites perimetrales pueden materializarse mediante cerramiento conforme las reglamentaciones locales en función de aspectos urbanísticos y

ISSN 2314-1093

tratamiento evitara interpretaciones de las autoridades locales que puedan desnaturalizarlas.

En línea con la nueva regulación civil creemos necesario establecer que el conjunto inmobiliario debe configurarse como propiedad horizontal especial y pueden establecerse servidumbre y otros derechos reales de los conjuntos inmobiliarios entre sí o con otros conjuntos (art. 2.084 del C.C. y Com.).

Por ello debe decirse expresamente que la Ley provincial N° 4.341 y todas las normas provinciales y municipales relativas a zonas autorizadas, dimensiones, usos, cargas y demás elementos urbanísticos (art. 2.075 del C.C. y Com.) rigen en esta materia, en cuanto resulten compatibles con lo previsto en el Código Civil y Comercial al respecto, no siendo aplicable por ejemplo: el artículo 6o de la Ley N° 4.341, ni en general aquellas normas que resulten incompatibles o contradictorias con las previsiones de este punto.

Entendemos que este último tratamiento es importante en el entendimiento de que, en gran parte, el desordenado avance de los conjuntos inmobiliarios en la Provincia de Mendoza, obedece a una inflexible y anacrónica interpretación de la ley 13.512, con el temor de no violar la ley de Loteos de la Provincia, cuando la solución era considerarla aplicable en todo lo que no fuera incompatible con su naturaleza y normativas específicas.

b) Debieran establecerse cuales son los requisitos mínimos para habilitar tales emprendimientos para ser aplicados uniformemente en toda la Provincia con la finalidad de detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado en el territorio, tal cual lo prevé la ley nº 8051.

b.1. disponiendo en cuales áreas pueden establecerse limitando la posibilidad de hacerlo en zona rural, en concordancia con la tipificación de las áreas que el Plan debe efectuar uniformes para toda la provincia. Dicho tratamiento asegura que el mismos sea igualitario para todos los municipios. La ubicación en la zona rural solo debiera habilitarse cuando por la utilidad y extensión de las unidades no haya duda de que su finalidad es meramente rural. Debido a que como se dijo los conjuntos inmobiliarios con destinos agrícolas o clubes chacras deben considerarse admitidos, en virtud que el término o cualquier emprendimiento urbanístico, no debe entenderse en el sentido de que deben ubicarse en zonas urbanas, sino que el emprendimiento debe estar previamente organizado u ordenado por el hombre.

b.2. Para limitar la posibilidad de que se intente eludir la aplicación del principio anterior, el que es muy importante para evitar los avances desordenados sobre la ruralidad debe establecerse con claridad que no podrán autorizarse por vía de excepción municipal ya sea mediante reglamentos, ordenanzas u otros disposiciones. Tal disposición guarda congruencia con lo establecido en el articulo 5º de la ley Nº 8051.

b.3 Para evitar a futuro que la Provincia, a través de cualquiera de sus organismos centralizados o descentralizados o que los municipios, ordenen, autoricen o dispongan en forma transitoria o permanente el cierre de calles de dominio público o el uso restringido de calles de dominio público provincial o municipal, debería establecerse esa prohibición en forma expresa

b.4. Teniendo en cuenta las consecuencias que para la conectividad puede tener la habilitación de un conjunto inmobiliaria debería declararse expresamente aplicable la Evaluación de

de seguridad (arts. 2.074 y 2.079 del C.C. y Com.). Sólo son necesariamente comunes, o de uso común, las partes o lugares de terreno destinadas a vías de circulación, acceso y comunicación, áreas específicas destinadas al desarrollo de actividades del conjunto, y otros los bienes afectados al uso comunitario (art. 2.076 del C.C. y Com.).

Impacto Ambiental según Ley N° 5.961 y Dec. 2.109/94 considerando lo previsto en el articulo 33 y 34 de la Ley Nº 8051 y el impacto del proyecto en la conectividad y accesibilidad.

c. por los mismos fundamentos debería darse un tratamiento similar al cementerio privado o cementerio parque,

c.1. incorporando su concepto como inmuebles de propiedad privada afectados a la inhumación de restos humanos (art. 2103 del CCCN), que previa afectación por el titular de dominio o condominio en el registro de la propiedad inmueble (art. 2104 del CCCN) para lo que se requiere pre-habilitación o habilitación municipal; posibilita el otorgamiento de derecho real de sepultura((art. 2112 del CCCN) al consumidor inmobiliario (art. 2111 del CCCN).Dicho derecho se ejerce por la posesión sobre inmueble propio (la parcela) o parcialmente propio, se ejerce por la posesión (arts. 1888 a 1891 del CCCN), y otorga las facultades de uso o disposición de la misma y de uso de las partes comunes del cementerio privado, conforme lo dispuesto en la normativa especial del CCCN en especial el art. 2107 del CCCN , las normas de policía mortuoria 2102 del CCCN y el reglamento del cementerio respectivo (art. 2104 del CCCN).

c.2 estableciendo expresamente las zonas en las que se pueden autorizar y limitando la posibilidad de que se excepcione a nivel municipal mediante reglamentos, ordenanzas, etc.

c.3 debiendo declararse expresamente aplicable la Evaluación de Impacto Ambiental según Ley N° 5.961 y Dec. 2.109/94 considerando lo previsto en el articulo 33 y 34 de la Ley Nº 8051 y el impacto del proyecto en la conectividad y accesibilidad de modo que no entorpezca la del conjunto en la que se inserta.

Bibliografía:

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOT) Nº 8051 Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley que aprueba el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial Nº 8999 Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

CAUSSE, Jorge Raúl, RODRIGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, 2004, "Urbanizaciones privadas- decreto 974/2.004. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires", sección doctrina, bol 22 del 2.004, págs. I a X.

GUDIÑO, Maria Elina; Lara, Andrea Juliana y ots., 2014 Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza en el marco de la ley de usos de suelo Nº 8051, Mendoza. UnCuyo, Conicet.

HERNANDEZ, Manuel Horacio Castro y CLERICI, Luis Sebastián, 2005, rev. LL-193-857.

MARIANI de VIDAL, Marina y ABELLA, Adriana; 2005, *"Clubes de Campo y barrios cerrados. Cerramiento y vías de circulación internas"*, LL 2005 – E- 1082.

Lara, Andrea; Gudiño Maria Elina y ots, 2013, Reglamento del plan de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, en el marco de la ley de usos de suelo Nº 8051, Mendoza, Proyecto PID 08/09 – ANCPyT.

LARA, Andrea Juliana, 2015. Ordenamiento Territorial como procedimiento administrativo: El

Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, Revista Proyección, Volumen VIII-Edición N°16.

LARA, Andrea Juliana, 2015. Un intento de llevar razonabilidad al Ordenamiento Territorial. Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza, Argentina en EL RETO DE LA PLANIFICACIÓN Y OBSERVACIÓN TERRITORIAL EN IBEROAMÉRICA PARA EL SIGLO XXI: DINÁMICAS, PROCESOS, EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS. Portugal. Lisboa. Workshop. IV WORKSHOP DE LA RIDOT. Rede Iberoamericana de Observação Territorial.

Provincia de Mendoza. Suprema Corte de Justicia. Sentencia in re Leyes, Raúl Alberto c/ Municipalidad de Godoy Cruz s/APA, 2014, Mendoza. Disponible en www.jus.mendoza.gov.ar

PUJOL DE ZIZZIAS, Irene y LINARES DE URRUTIGOITY, Martha; 2.008. "Barrios privados y otros conjuntos inmobiliarios en Mendoza. ¿Son útiles las soluciones de Buenos Aires en Mendoza?. LL Gran Cuyo, Voces Jurídicas, Año 13, Números 4 y 5, Mayo y Junio.

PUJOL ZIZZIAS, Irene y LINARES DE URRUTIGOITY, Martha, 2017. "Adecuación de los conjuntos inmobiliarios. Barrios privados. Con especial referencia a la Provincia de Mendoza". LL Gran Cuyo, Rev. AÑO 22, N° 6, Julio 2017

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La prospectiva como construcción social de futuros en los procesos de ordenamiento territorial

Foresight as a social construction of futures in territorial planning processes.

Papagno, Silvina; Vitale, Javier; Barrientos, María Julia

Universidad Nacional de Cuyo - Argentina

vitalejavier@inta.gob.ar, silvinapapagno@gmail.com, ma.julia.barrientos@gmail.com

Eje N°2 Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales

Palabras clave: Prospectiva territorial, planificación del desarrollo, políticas públicas, participación.
Key words: Foresight territorial, development planning, public policy, participation.

Introducción

La transición de modelos de desarrollo y las tendencias mundiales que marcan las transformaciones y dinámicas territoriales del siglo XXI indican que gobernar ha de significar, primordialmente, preparar a los actores sociales para el desarrollo y sustentabilidad de los territorios, incorporando la mirada de mediano y largo plazo en la planificación y gestión del territorio.

Partiendo de la concepción de territorio como construcción histórico-social donde no sólo operan las herencias de nuestro pasado sino también la voluntad, el anhelo, y la libertad de construir entre distintos sujetos sociales el territorio deseado. Juanjo Gabiña afirma que la prospectiva permite mejorar y encuadrar las directrices de la planificación y gestión territorial en el marco de un escenario deseado y beneficiar, de este modo, la elaboración y puesta en marcha de proyectos de desarrollo territorial sustentable.

En este marco, entendemos a la prospectiva territorial como un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.

El INTA, a través de su Centro Regional Mendoza-San Juan, ha desarrollado estudios de prospectiva territorial con la finalidad de generar conocimientos y metodologías de análisis territorial como insumo-base para el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal en el marco de la ley provincial 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, con la finalidad de contribuir a la calidad de vida de la población rural; a impulsar el acceso de la población a las actividades económicas y a la infraestructura y los servicios adecuados; y a impulsar prácticas sociales y productivas sustentables.

A partir de reflexionar sobre esta experiencia, el objetivo del presente trabajo es compartir su sistematización plasmada en una guía conceptual – metodológica que intenta responder a los siguientes interrogantes: ¿Qué es la prospectiva?, ¿Cuál es su vínculo con el territorio y de qué forma puede resultar una herramienta útil para la planificación futura del territorio?, ¿Cómo contribuye esta disciplina a la planificación y gestión territorial, a través del ordenamiento?.

La revalorización del territorio

En los últimos tiempos, el territorio ha retomado protagonismo como factor de desarrollo, constituyéndose en objeto de políticas públicas orientadas al aprovechamiento de los impulsos del crecimiento, con un abordaje que integra lo social, entendiéndolo ya no sólo como soporte de las actividades económicas, sino producto de una conformación histórica atravesada por

luchas de poder (Altschuler 2008). En el mismo sentido, Madoery (2008) señala que la temática del desarrollo ha generado interés tanto para la formulación e implementación de políticas públicas; en gobiernos, organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, como en ámbitos académicos; siendo el ámbito de aplicación de las políticas de desarrollo local diversos programas sociales, urbanos, económicos, etc., a partir de la interacción de actores.

Indagar en la especificidad de las políticas territoriales, explícitas e implícitas, supone abrir una mirada amplia que abarca tanto las políticas sectorial - geográficas, orientadas a un determinado recorte territorial, como aquellas sectorial - temáticas, focalizadas en una problemática particular que, sin embargo, puede materializarse en distintos fragmentos del territorio. Reconocer la complejidad del territorio implica estar atentos a su multidimensionalidad, a las articulaciones y tensiones múltiples que se derivan de las prácticas de los actores sociales (locales, nacionales o internacionales) y que se vinculan necesariamente con cualquier intervención política dirigida a un problema localizado.

Algunos conceptos claves vinculados a la prospectiva para el ordenamiento territorial

Al momento de pensar en desarrollo y sustentabilidad consideramos importante diferenciarlos para desentrañar su trayectoria y significado.

Desarrollo es un concepto situado, que ha ido modificándose a lo largo de la historia de América Latina, con origen en los años de posguerra, la Teoría de la modernización partía de una mirada etnocéntrica al identificar países desarrollados y subdesarrollados entendiendo que sería a partir de las inyecciones de capital que se dinamizaría el desarrollo. Luego, la Teoría etapista rostowniana (1960) proponía un enfoque lineal de etapas de maduración para alcanzarlo (sociedad tradicional, precondición para el despegue, despegue, camino a la madurez y sociedad de alto consumo masivo).

Las críticas a estos enfoques provinieron del Estructuralismo cepalino (1950-1980), que centraba su mirada en la relación centro-periferia y el análisis de la estructura productiva y la salida mediante procesos de industrialización y la Teoría de la dependencia (1960-1970) que postulaba que desarrollo y subdesarrollo eran dos caras del mismo proceso y se requería la intervención del Estado. A partir de los años 80 acompañan a la pérdida de centralidad del Estado, la idea de desarrollo endógeno basado en la generación de políticas “de abajo hacia arriba”. En buena parte de los desarrollos conceptuales prevalece la idea de que los impulsos externos son los que permiten una acumulación productiva suficiente para el despegue económico de los territorios, tanto las teorías neoclásicas como las de la dependencia plantean modelos de desarrollo implantados desde afuera y no consideran las capacidades endógenas locales como fundamentales para promover transformaciones socioeconómicas.

La puesta en cuestión del concepto de desarrollo como una construcción de occidente que creó la idea de un “tercer mundo subdesarrollado”, que desde el paradigma de la modernidad transformó los ámbitos rurales sin cuestionar las consecuencias de modernización eurocéntrica sobre los sujetos sociales del territorio. La idea del desarrollo como mito organizativo, en su estrecha asociación con el crecimiento económico, es cuestionada por Castro (2002), quien señala que esta relación es la que se refiere al carácter histórico, específico, de ese crecimiento en esta civilización, esto es, a la acumulación incesante de ganancias como objetivo primordial de las relaciones que los seres humanos establecen entre sí, y con el mundo natural, en la producción de su vida cotidiana.

Los discursos sobre el desarrollo comenzaron a ser cuestionados recién a fines de los ’90, incorporando en países como Bolivia y Ecuador, en el concepto de “Buen Vivir” (o Sumak Kawsay en idioma quechua) la dimensión de saberes originarios y derechos de la naturaleza al

desarrollo. Esta visión del desarrollo obliga a resignificar el concepto de sustentabilidad, vinculándolo con los procesos de organización social y de construcción cultural y con la capacidad de aprendizaje colectivo de los actores del territorio desde una perspectiva multidimensional (co-evolución sociedad-naturaleza) que considere en forma integrada las relaciones mutuas entre sociedad/cultura, ecosistemas/ambiente, economía/producción y gobernanza/participación.

Hablamos de una sustentabilidad ampliada no sólo a los factores ambientales y ecológico, sino, y sobretodo a lo social como elemento articulador clave de la transformación. En este sentido ubicamos el alcance de la sustentabilidad como un desafío político (más que uno de tipo técnico) que aboga por intervenir sobre las relaciones sociales que reproducen modos vidas in-sustentables en el presente y en el futuro.

El territorio, entonces, será entendido como un espacio de construcción social y política en permanente transformación; configurándose a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, sociales, culturales y políticos. A este concepto clásico de territorio es necesario incluir la mirada de la complejidad en su abordaje, que lo reconoce como una trama de relaciones sociales, en cuyo seno se producen y visualizan conflictos resultados de acciones anteriores que develan disputas, intereses antagónicos y en pugna y correlaciones de fuerza.

Notas sobre prospectiva

La prospectiva, y específicamente, la prospectiva territorial parte de ciertos supuestos, vinculados al enfoque de la complejidad, el abordaje inter y transdisciplinario, la reflexión para la acción y la construcción social de futuros posibles.

Si analizamos fenómenos complejos en el presente, y deseamos analizar su comportamiento futuro, debemos partir del paradigma de la complejidad. Para su abordaje interdisciplinario con miras al desarrollo transdisciplinario, a partir de generar un campo semántico compartido que permita un nuevo marco de referencia para el abordaje de estos fenómenos sociales. La compleja trama de la realidad interpela las capacidades de las instituciones públicas para producir información y conocimiento que contribuyan a resolver diversas problemáticas desde una mirada que reconoce la complejidad de los procesos sociales. Estos pueden ser explicados a partir de comprender las incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios e intervenciones subjetivas del observador. Para comprender la complejidad es necesario aceptar la existencia de una cantidad innumerable de dimensiones e interacciones entre el orden, el desorden y la re-organización continua (Morin, 2000).

Por ello, para al abordaje de los procesos territoriales, se demanda impulsar el diálogo, abierto y democrático, entre las diversas disciplinas (Bohm, 1997), la necesidad de crear equipos transdisciplinares (Vilar, 1997), la urgencia de investigar conjuntamente las innumerables facetas de la dinámica y prospectiva de los territorios. La transdisciplina está relacionada con el cruce de fronteras disciplinares y de otro tipo de saberes en la construcción del conocimiento. Así, todos los actores sociales de un territorio son portadores de conocimientos que devienen de una historia, vivencias y experiencias, no necesariamente vinculadas a la formación académica disciplinar

Esta perspectiva plantea que realidad es plural, multidimensional, y en su seno tienen lugar fenómenos simples y complejos, caóticos y no caóticos. La preocupación central de no fragmentar el conocimiento de la realidad perdiendo su visión holística requiere evitar los planteos cerrados y simplificadores que reducen las dinámicas del territorio rural a un conjunto de indicadores meramente descriptivos.

Estas bases teóricas permiten abordar la praxis de la prospectiva, orientada a la búsqueda de conceptos claves que sirvan para la prospectiva territorial específicamente. Estos conceptos representan un marco de referencia para la comprensión del territorio pasado, presente y futuro. Cada contexto social y cultural, cada comunidad, cada municipio que asuma el desafío de emprender la reflexión y pensamiento sobre el futuro del territorio deberá trazar sus propios bases conceptuales como marco de referencia. Este se irá modificando y re-estructurando a lo largo del proceso de construcción social del futuro para determinado territorio.

Para Michel Godet la prospectiva por sí misma como práctica intelectual carece de sentido y utilidad. Gastón Berger (1964) sostiene que "la prospectiva es la ciencia que permite comprender el futuro para poder influir en él". En la esencia de la prospectiva aparece la intencionalidad de la acción. Por lo cual, se genera conocimiento para transformar la realidad y entonces aquí aparece el rol del intelectual en el proceso de configuración presente y futura de los territorios. El padre de la filosofía de la acción, Maurice Blondel considera que el futuro no se predice, sino que se construye socialmente entre distintos actores sociales. Es decir que el actor social adquiere relevancia como arquitecto de su propio futuro por sobre el individuo, y son los distintos grupos sociales los que van a construir implícita o explícitamente una estrategia colectiva que considere los intereses de todos. Ahora bien, esta construcción social del futuro no es un proceso neutro, existen relaciones de poder, intereses antagónicos entre los propios sujetos sociales. Estos no deberían ser descartados en los ejercicios de construir colectivamente el futuro, ya que son legítimos y son los puntos de conflicto en donde se producen elementos claves para las conversaciones estratégicas sobre el futuro de un territorio. De estos debates emergen posicionamientos sociales respecto el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios.

Los procesos de construcción de los territorios nunca son lineales ni exentos de conflicto. Como resultado de acciones anteriores el territorio devela formas del pasado, disputas e intereses en pugna, al mismo tiempo que un campo de oportunidades para la acción. La construcción social del futuro no es un proceso neutro, implica relaciones asimétricas de poder. Se debe asumir que muchos actores implicados presentan objetivos estratégicos antagónicos con la lógica del desarrollo sustentable pero que, desde su punto de vista, son enteramente legítimos. Hay formas distintas de vivir y sentir el territorio, de acuerdo a los posicionamientos sociales de los distintos actores. Madoery (2002) sugiere que el territorio "es un espacio fundamentalmente dotado de sentido dado por las personas que lo viven, es un espacio que está siempre abierto a una disputa por el sentido. Ninguna visión de territorio está desprovista de una significación".

Prospectiva y política pública

El futuro no existe aún y desde el paradigma positivista no es posible medirlo, ni reunir información sobre él. Pero, desde un paradigma constructivista, es posible construirlo cotidianamente por acciones ejecutadas desde el presente. Es posible pensar sobre las posibilidades y oportunidades de los futuros, examinando conceptos, premisas, hechos y acontecimientos del pasado y del presente e imaginar futuros posibles y deseables que orienten las acciones para construirlo estratégicamente.

Existen dos concepciones acerca de futuro. Por un lado, una concepción unidireccional que surgió en los tiempos modernos, con el apoyo de las ciencias matemáticas y la estadística. Según la cual el futuro se puede se modelado mediante la aplicación de modelos econométricos de proyección, utilizando series temporales de referencia y ofreciendo una visión probable del futuro. Esta concepción plantea que el futuro puede ser definido sobre la

ISSN 2314-1093

base de la interpretación de tendencias, asumiendo que todos los procesos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales permanecen constantes.

Por otro lado, una concepción surgida a finales de la década de los 50´ principalmente en Europa y Estados Unidos que propone que el futuro sólo depende de la acción humana. El futuro debe ser construido sobre la base de las acciones que se desarrollan en el presente, para poder concretar la visión formada de una situación hipotética y con muchas o pocas probabilidades de que los eventos que la componen ocurran de manera efectiva, en un término de tiempo dado y en el marco de condiciones específicas. Esta concepción asume que existen diversas alternativas de futuros, con posibilidades de ocurrencias múltiples e indeterminadas, construidas sobre la base de la exploración de la complejidad y la evaluación de la dirección, la velocidad y la intensidad de los cambios que acontecen en el territorio.

De la anterior definición de futuro se desprende una mirada del futuro como diferente al pasado, lo que posiciona ante la posibilidad de visualizar futuros múltiples. Asimismo, si nos situamos en el mundo actual encontramos una serie de desafíos que complejiza las interrelaciones que se generan, procesos relativos a la mundialización y globalización que derivan en considerar la incertidumbre como intrínseca al futuro. Hay dos tipos de incertidumbres un reducibles a partir de disponer de datos e información de alta calidad y relevancia, y otra irreducible donde encontramos el comportamiento humano (Gallopin, 2006). Esta última incertidumbre dura es imposible de prever y de visualizar en el presente; nos advierte del alto dinamismo de los procesos sociales, tecnológicos, económicos, ambientales, políticos y culturales. Estas características del mundo actual ponen en riesgo al territorio, por ello es importante el desafío de construir socialmente visiones de futuro que permitan reducir la incertidumbre y sirvan a la toma de decisiones del presente. Es relevante destacar que para abordar la incertidumbre y la complejidad desde la prospectiva, no es posible hacerlo desde la pretensión de reducir y de predecir el futuro en términos probabilísticos. En este sentido, el futuro puede asumir distintos cursos y trayectorias de acuerdo a las acciones, intereses de los distintos sujetos sociales. Al existir distintas alternativas de futuro con posibilidades de ocurrencia múltiple e indeterminada, construidas sobre la base de la exploración de la complejidad, se advierte un contexto de incertidumbre.

Es necesario comprender los cambios paradigmáticos de las épocas emergentes. La reflexión sobre el futuro es esencial para definir estrategias y políticas públicas que hagan mucho más probable el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios. En este sentido, la prospectiva permite mejorar y encuadrar las directrices de la planificación y gestión territorial en el marco de un escenario deseado.

La palabra prospectiva se deriva del verbo en latín *prospicere* o *prospectare*, que significa “mirar mejor y más lejos aquello que está por venir”. *Prospectare* deriva del latín *pro*, adelante, y *spectare*, mirar. Es mirar adelante en el tiempo, representarse idealmente el devenir o crearlo en la imaginación, construir imágenes del futuro. Esta es la esencia del concepto de anticipación. La prospectiva sostiene una visión holística en lugar de parcial y desintegrada, además de aspectos cuantitativos, considera aristas cualitativas de los procesos sociales; permitiendo de esta manera una mirada más compleja e integradora de la realidad. Advierte sobre relaciones dinámicas entre los fenómenos que se presentan en un contexto histórico determinado; resguardando de esta manera, que el futuro es múltiple e incierto (Miklos y Tello, 2000).

Según Javier Medina Vásquez (2014) la prospectiva es una interrogación sistemática y organizada acerca del futuro producto de la interacción entre los estudios de futuro, la política pública y la planificación estratégica que contribuye a la decisión estratégica del territorio, entendida como un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el

ISSN 2314-1093

futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado. Por lo cual, el objetivo de la prospectivo no es el de adivinar o predecir el futuro, sino el de analizar posibles escenarios. Lo esencial no es calcular las probabilidades de ocurrencia de los distintos escenarios sino ayudar al tomador de decisión a tener en cuenta los procesos claves que incidirán en el camino hacia el futuro deseado.

Medina Váquez propone:

- Reflexionar acerca del futuro para examinar los posibles eventos futuros a partir de tendencias de largo plazo y exploraciones sobre nuevos hechos y asuntos inesperados.
- Debatir el futuro, de forma participativa con los diferentes grupos de interés tales como autoridades públicas, empresas y organizaciones de investigación. Tal proceso puede ocurrir en diferentes niveles: transnacional, nacional, regional o local.
- Construir el futuro a partir de la identificación de futuros posibles y deseables y la interacción y el aprendizaje provocado en los participantes.
- Vigilar a lo largo de todo el proceso los cambios que se produzcan para una adecuada re orientación de las estrategias.

Debemos esforzarnos por conocer y comprender las formas de pensar el mundo y según el nivel de profundidad, complejidad e incertidumbre que estemos en condiciones de percibir-presenciar-interpretar en nuestra realidad presente; se condicionará, enmarcará, contextualizará el resultado que obtengamos a los estudios prospectivos. Tal como lo define Michel Godet (2000), la prospectiva es “la anticipación al servicio de la acción”, lo importante es trabajar sobre la calidad de dicha anticipación, para obtener la mejor interpretación posible de la realidad anticipada.

Finalmente, se entiende a la prospectiva vinculada a las políticas públicas dado que en el ciclo tradicional de la planificación no se aborda la dimensión de futuro. En la actualidad el ILPES-CEPAL lo considera como una etapa fundacional del proceso de planificación (Máttar, J. y Perrotti, D., 2014). Esta etapa previa permite construir socialmente consensos sobre los distintos escenarios futuros, y planificar en torno a aquel considerado como escenario plausible y deseable. A partir de la definición colectiva sobre este escenario, es posible comenzar con la etapa de la planificación desde una mirada estratégica de mediano y de largo plazo. En síntesis, entender al futuro como espacio de poder, donde se tensionan y disputan intereses sobre el camino a seguir en el presente, y al proceso prospectivo como construcción social, donde se visibiliza tensiones y conflictos, y se debe procurar la generación procurando generar un ámbito de reflexión colectiva y construcción de acuerdos respectos del futuro deseado.

La prospectiva en los procesos de ordenamiento territorial

Tal como se señaló en el apartado anterior, la prospectiva tiene una función anticipatoria y contiene implicancias estratégicas para el diseño de políticas públicas.

La prospectiva territorial se base en preguntarnos colectivamente:

- ¿D*e dónde venimos*? La comprensión en profundidad de ese pasado
- *¿Dónde estamos?* La comprensión acabada del presente
- *¿A dónde vamos*? Este primer escenario tendencial, la extrapolación casi lineal del presente hacia ese futuro.

ISSN 2314-1093

- *¿A dónde queremos ir*? Escenario teniendo en cuenta nuestros anhelos y deseos
- *¿A dónde podemos ir*? teniendo en cuenta nuestras capacidades y limitaciones como territorio.

Figura 1: Utilidad de la prospectiva en la gestión pública

Utilidad	Necesidad de los decisores	Objetivos	Proceso para la gestión pública
Función cognitiva	Comprender la complejidad del entorno	Monitorear y comprender las dinámicas de cambio tecnológico global	Producir visiones, intercambiar conocimiento
Función decisoria:	Enfrentar la incertidumbre	Proveer insumos significativos para la toma de decisiones	Determinación de objetivos, evaluación de procesos y mecanismos
Función proyectiva	Estimular la capacidad de innovación	Estimular la imaginación para ampliar la gama de alternativas a construir por la sociedad	Producir nuevas ideas y eficaces proyectos
Función educativa	Desarrollar una visión del mundo sistémica y dinámica	Forjar conciencia y perspectiva global entre una nueva generación de ciudadanos, líderes-planificadores.	Desarrollar capacidad de gobierno
Función organizativa	Organizar la acción colectiva	Promover sinergia y cooperación entre los actores y las redes sociales	Compartir información relevante, legitimación de la acción pública

Fuente: Medina & Ortegón (2006)

Considerando entonces al territorio no sólo como una herencia del pasado, sino también un componente básico del proyecto de futuro de dicho territorio, el principal desafío y esfuerzo consiste, a la luz de la información y conocimiento que nos proporciona la prospectiva sobre hechos, ideas y tendencias, en reconfigurar el modelo territorio actual para poder llegar al modelo territorial deseado, ajustado a las necesidades y demandas de los sujetos sociales.

La prospectiva permite visualizar el modelo territorial del futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación activa de los actores sociales. Además de mejorar y encuadrar las directrices de planificación y gestión territorial en el marco de un escenario plausible y deseable. Cuenta con dos conceptos claves: el primero, hace referencia a la inteligencia colectiva y el segundo a la gobernanza territorial. El primer concepto refiere al conocimiento construido a partir de sistematizar el pensamiento de un colectivo social determinado, que a partir de ciertos métodos utilizados por la prospectiva es posible alcanzar un acuerdo sobre las características sobresalientes de un territorio a futuro. La inteligencia colectiva la que otorga las bases para robustecer, consolidar, profundizar la gobernanza territorial.

La puesta en marcha de estudio de prospectiva territorial permite el desarrollo de competencias institucionales y técnicas de las instituciones presentes en el territorio. Esto debido a que los procesos se estructuran en torno a la participación social que posibilita la apropiación colectiva de los resultados y el aprendizaje. De esta forma, la prospectiva vuelve a robustecer, a densificar, a complejizar la planificación y gestión de políticas públicas.

De esta manera, la dimensión territorial es un eje central para la construcción de un modelo de desarrollo productivo e inclusivo porque vincula, en un determinado espacio geográfico, a lo productivo con lo social, lo político, lo ambiental, la infraestructura y las condiciones de vida de la población (Casalis, Vilar, 2011) . Teniendo en cuenta que el ordenamiento del territorio es el instrumento que permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y que promueve el establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, municipios, y ciudades; entre empresas y sus entornos, y más genéricamente entre los espacios urbanos y rurales, es importante contar con escenarios de organización territorial en función de visiones compartidas de desarrollo a largo plazo, que rija la intervención pública y oriente la actividad privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

ISSN 2314-1093

Planificando el desarrollo

La Constitución Nacional Argentina, luego de la Reforma de 1994, deja sentado que el Gobierno debe garantizar el crecimiento armónico, y promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones en su Art. 75 inc.19 o "cláusula del progreso"; generar normas que contengan los presupuestos mínimos necesarios para la protección ambiental, respetando las jurisdicciones locales de acuerdo a nuestro sistema federal; velar por la utilización racional de los recursos naturales, (Art. 41) y faculta a las provincias a crear regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social, estableciendo que les corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art 124). Asimismo, los Artículos 121, 122 y 123 establecen las competencias provinciales. De esta forma, queda definido el marco jurídico para el dictado de políticas que establezcan lineamientos para el modelo territorial.

Es preciso aportar los instrumentos que conduzcan a una toma de decisiones consensuada, que permitan una distribución del crecimiento económico de acuerdo con la integridad y potencialidad del territorio, que incluya el manejo adaptativo y eficiente de los recursos. Herramientas tales como la caracterización del Sistema Territorial, los Sistemas de Información Geográfica y el Mapeo de Actores15, son utilizadas en estos procesos para detectar las diversas problemáticas regionales, urbanas y rurales, que permitan realizar un diagnóstico y formular programas y planes para el manejo de los recursos naturales, la población, producción e infraestructura.

El Ordenamiento Territorial Rural, como estrategia de planificación, apunta a anticipar conflictos entre las actividades y en la distribución de beneficios y costos entre los actores, tornándose necesario la generación de información y el desarrollarlo de tecnologías que contribuyan al diseño de políticas de uso de la tierra, teniendo en cuenta las tres dimensiones de la sustentabilidad para armonizar intereses económicos, sociales, y ambientales; constituyéndose en una eficaz herramienta de orientación del desarrollo urbano y rural en donde se pueda planificar los usos compatibles del territorio. La mejora de las condiciones de vida, constituye el fin último de estos procesos. Tal objetivo hace que dicho ordenamiento deba realizarse en estrecha coordinación con las políticas de desarrollo social-económico y ambiental, presuponiendo una articulación armónica y complementaria entre ellas (Massiris. A.)

De tal forma, el OT aparece como una herramienta central para el desarrollo sostenible, articulando las políticas de desarrollo económico, con los objetivos de conservación de la naturaleza y la gestión racional y equitativa de los recursos naturales estratégicos. Debe abordarse como un proceso multidimensional, transdisciplinario y multisectorial en el cual las capacidades tecnológicas, el historial productivo y las características y comportamientos de las empresas e instituciones de la sociedad, son determinantes de su evolución.

El OT es un proceso planificado, constituyéndose los Planes su principal instrumento; estos en un sistema federal como el nuestro, requieren una organización que haga viable su ejecución y garantice la fluidez interinstitucional de información, la complementación de tareas y la coordinación estrecha. Dicha organización incluye distintas acciones de organismos públicos, actores territoriales, empresarios, entidades educativas y miembros de la sociedad civil, lo cual plantea una necesaria coordinación vertical y horizontal. Deberán tener una visión superadora de las políticas sectoriales, y apuntar a la armonización de los diversos intereses, a veces encontrados, que pugnan en el territorio.

Planificar el territorio implica, entre otras cosas: propiciar la seguridad alimentaria, distribuir equitativamente costos y beneficios de las transformaciones del territorio, reducir la incertidumbre jurídica en el uso del territorio, transparentar el proceso de la toma de

decisiones, mejorar la gestión y administración pública del territorio, contribuir a la coordinación y concertación para la solución de conflictos, generar mecanismos de evaluación y monitoreo de los planes, articular políticas sectoriales y de gestión territorial entre los distintos niveles buscando sinergias, orientar las inversiones en infraestructura productiva, fomentar el arraigo de las poblaciones rurales, promover la recuperación de los ecosistemas, minimizar el deterioro de los recursos naturales y la contaminación, propiciar el desarrollo de cadenas productivas, mejorar la competitividad y el empleo, promover la mayor equidad y la reducción de las brechas territoriales (Panizza et al, 2011) .

En tal sentido, el OT como política de gestión, uso y ocupación del territorio, procura adecuar los usos de la tierra y la ocupación humana del espacio a las aptitudes y restricciones ecológicas y sociales de cada lugar. De este modo no sólo se minimizan los conflictos derivados de su uso y los impactos ambientales negativos, sino que pueden promoverse, también, nuevas oportunidades de desarrollo.

Dos experiencias de prospectiva territorial

La provincia de Mendoza, es una de las pocas, junto con la de Buenos Aires, que cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley 8.051). La Ley Provincial, en su artículo 1° fija como objeto "establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial." Prevé y establece algunos instrumentos y procedimientos para la formulación de un Planes de Ordenamiento Municipal por cada departamento de la provincia. Este marco normativo fija la obligatoriedad de todos los municipios de la provincia a poner en marcha procesos de ordenamiento territorial.

Figura 2: Experiencias de prospectiva territorial en el marco de procesos de OTR en Mendoza



Fuente: Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal (Vitale et al, 2015)

ISSN 2314-1093

En el Municipio de Tunuyán, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la ley, se diseñó una estrategia de articulación interinstitucional entre organismos internacionales, nacionales, provinciales y locales. El proyecto denominado "Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa" se desarrolló durante el periodo 2012-2013. El mismo nació de una iniciativa de la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en articulación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Estacional Experimental Agropecuaria La Consulta) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos y tuvo como objetivo generar las bases para la formulación del plan de ordenamiento territorial del departamento. Del proceso de construcción social de conocimiento participaron los siguientes actores institucionales:

- DGI: Departamento General de Irrigación.
- FAO: Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas.
- IDC.: Fundación Instituto de Desarrollo Comercial (Gobierno de Mendoza).
- IDR.: Fundación Instituto de Desarrollo Rural (Gobierno de Mendoza).
- IES T-004 Normal Gral. Toribio de Luzuriaga: Instituto de Educación Superior.
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- IPAF CUYO: Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar Región Cuyo.
- Ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- Municipalidad de Tunuyán.
- SADS.: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Gobierno de Mendoza).

El proceso de Ordenamiento Territorial Rural de Tunuyán se institucionalizó en normativa (Ordenanza del Concejo Deliberante N° 2544/2013) y en la creación de la Dirección Coordinación de OT en el Municipio, lo que da un marco propicio para la continuidad del trabajo, avanzando en la actualidad en la formulación de su Plan de Ordenamiento, con sus programas y proyectos.

Por su parte, el proyecto de Tupungato denominado "Bases para la formulación participativa del plan de ordenamiento territorial", comienza en el año 2011 y termina su ejecución, con la etapa de prospectiva y planificación territorial en el 2014. Este se realizó en el marco de proyecto regional *Apoyo para mejorar el uso y gestión de los recursos naturales en el ordenamiento territorial rural*, firmado por un convenio de cooperación técnica entre:

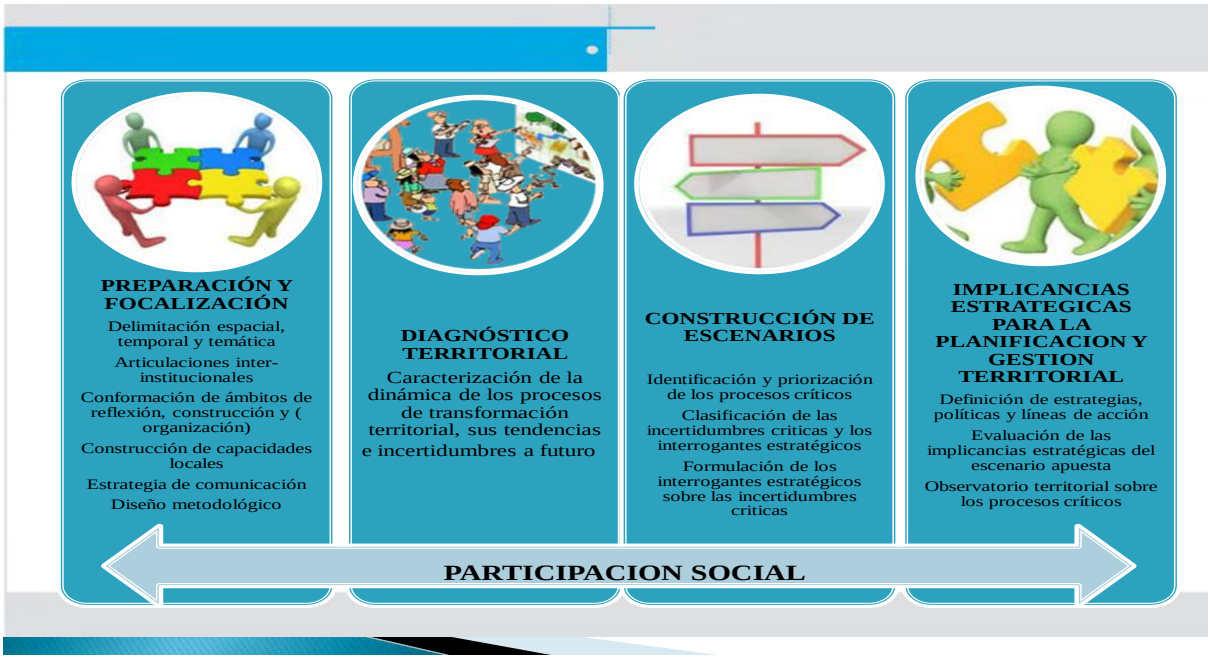
- IDR: Instituto de Desarrollo Rural.
- DOADU (hoy Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial).
- Municipalidad de Tupungato.
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Agencia de Extensión Rural Tupungato y La Consulta).

Un elemento que diferenció estas experiencias fue que la experiencia de Tupungato nace de una iniciativa institucional del IDR e INTA para desarrollar una experiencia de OTR en el departamento, es decir que se ofertó el proyecto, y desde ahí el Municipio construyó su compromiso y apoyo. En cambio la experiencia OTR de Tunuyán surge de la motivación del Intendente del Municipio en ese momento, y es él que convoca a las instituciones para dar inicio al proceso.

ISSN 2314-1093

En ambos casos se llevaron a cabo talleres participativos y se utilizaron técnicas prospectivas para la identificación y priorización de procesos críticos de transformaciones territoriales para luego avanzar en el diseño de los escenarios futuros[1].

Imagen 3: Diseño metodológico propuesto



Fuente: Guía de prospectiva para el Ordenamiento Territorial Rural a nivel municipal (Vitale et al 2015)

Reflexiones finales

La gestión tecnocrática de la década del 90 circunscribía el diseño de las políticas públicas a los despachos de funcionarios o consultoras. Hoy, entendemos que la participación genuina es clave para disminuir las asimetrías de poder que existen en toda sociedad y para evitar la conflictividad derivada de estas asimetrías.

Dado que sobre un mismo espacio geográfico, pueden coexistir y superponerse distintos territorios, para reconocer sus zonas problemáticas, una de las llaves de entrada de nuestro análisis pasa, pues, por los actores, entendiéndolos tanto en términos individuales como colectivos. Ellos podrán reconstruir la explicación de porqué y cómo se ha desarrollado la evolución del territorio que habitan.

Es importante que la población local se involucre en estos procesos, para sentirlos propios y así darles continuidad en el tiempo, en una búsqueda de acuerdos, que apunte a la resolución colectiva de problemas y la construcción de una visión compartida. Es decir, poner la sociedad en situación de análisis y de propuesta, a lo largo del proceso de elaboración e implementación del proyecto, imaginando diversas soluciones antes de tomar una decisión, pero siempre pensando en su viabilidad, sobre la base de criterios objetivos para evitar los

[1] Para más información ver Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal (Vitale et al, 2015) disponible en http://inta.gob.ar/documentos/guia-de-prospectiva-para-el-ordenamiento-territorial-rural-de-la-argentina-a-nivel-municipal

conflictos que puedan derivar de su puesta en marcha. El paso del interés particular al general requiere mecanismos de diálogo, atendiendo a la lógica de acción pública; una lógica pública de equidad y redistribución, contrapuesta a la lógica privada de rentabilidad.

La prospectiva es un ciclo continuo y permanente, de diálogo político y social, sus etapas están referidas a la anticipación del futuro del territorio; el debate permite la apropiación, el empoderamiento de los sujetos sociales y la visibilidad de los actores sociales (in)visibilizados. (Vitale et al, 2015)

Mirando el proceso prospectivo desde la gestión pública, la mesa de negociación debe ser concebida como un espacio que parte de los intereses y problemas de los actores de un territorio dado, para terminar, si es posible, con un consenso (no necesariamente total) sobre los problemas y la visión de futuro, que le permita al Estado traducirlo en políticas.

Entendemos que cada proyecto político se "expresa" en la configuración del territorio y el que el desafío se presenta en planificar un territorio, con sus particularidades y potencialidades, a través de políticas públicas consensuadas que permitan un desarrollo armónico. En este sentido, nos apoyamos en la posición de Bernazza, en tanto entiende al Estado como actor clave, no sólo a la hora de definir el perfil social y productivo del país, sino como distribuidor de recursos y oportunidades, por su capacidad de alcance y la magnitud de sus recursos, que se posiciona como un actor diferencial para propiciar cambios que persistan en el largo plazo.

El tránsito por las experiencias expuestas nos deja como aprendizaje la necesidad de reflexionar acerca de cuestiones teóricas y metodológicas de la disciplina. Al respecto, se vuelve imperioso, trabajar sobre los supuestos que subyacen a nuestras metodologías, los conceptos de territorio, participación social, conflicto y modelo de desarrollo, deben ser explicitados y compartidos por los sujetos para lograr edificar puentes de diálogo entre todos los participantes. Asimismo, entender que pueden existir distintos "modelos deseados territoriales" sustentados en la disputa por el uso de los recursos, intereses y asimetrías de poder.

Algunas inquietudes metodológicas derivadas se vinculan a la dificultad que pueden presentar el uso de las técnicas que resulten en la reducción de la complejidad de la realidad; el énfasis en que los procesos de prospectiva territorial acompañen a todas las fases del proceso de planificación y en la creación de espacios de participación social que democraticen el proceso de la planificación pública.

Trabajar sobre estas inquietudes permitirán la robustez de la disciplina y la apropiación de la misma por parte de los decisores políticos.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, A. y E. MARTÍNEZ, 2009: El Buen Vivir: una vía para el desarrollo. Quito. Abya-Yala.

ACOSTA, A., 2008: "El Buen Vivir: una oportunidad para construir", en Revista Ecuador Debate N° 75, Quito, Ecuador.

ALTSCHULER, Bárbara 2008 Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos Versión revisada del trabajo final realizado para el Seminario Naturaleza, Ambiente y Territorio, en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales IDES-UNGS, Buenos Aires.

BASAGOITI, M. & BRU, P. 2002: "Mira quién habla": El trabajo con grupos en la I.A.P. En T. Villasante & M. Montañés (Coord.), La investigación social participativa, construyendo ciudadanía. Madrid: El Viejo Topo.

BERGER, G. 1964: Phénomenologie du temps et prospective, Presses Universitaires de France, Paris.

BERNAZZA, C. 2011 ¿Qué estado necesitamos ? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión en García Delgado, D. El modelo de desarrollo con inclusión social- FLACSO. CICCUS

BOCCHETTO DELLARDA, R. M. et.al. 2014: Marco conceptual y metodológico del proyecto. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.

BOHM, D. 1997: Sobre el diálogo. Barcelona, España: Kairós.

BOURGEOIS, R. y otros, 2014: A Glossary of Terms commonly used in Futures Studies, Global Forum on Agricultural Research.

CASALIS, Alejandro y VILLAR, Alejandro (2011), "Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración", en: García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comps.) (2011), *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo. IDISA, FLACSO,* Editorial CICCUS, Buenos Aires.

CASTRO, J. E. 2002: Water, Power, and Citizenship. Contemporary Social struggles in the Valley of Mexico: a Long-term Perspective, Oxford: St Antony's – Macmillan.

CORAGGIO, J. L. 2011: "Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital", en Acosta A. y Martínez E. (Ed.), Abya Yala, Quito.

CORAGGIO, J.L. 2010: "Pensar desde la Perspectiva de la Economía Social", en Economía social y Agricultura Familiar. Hacia la construcciones de nuevos paradigmas de intervención. Ediciones INTA.

DALMASSO, C., VITALE, J. y CITTADINI, E. (2016). Observatorios territoriales como innovación sociotécnica para la gestión pública: el caso del observatorio del Centro Regional Mendoza-San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale - DATAR, 1991: Guide pour les actions et etudes de prospective territorial, Francia.

DESTATTE, P. y DURANCE, P. 2010: Palabras clave de la Prospectiva Territorial.

Dirección de Desarrollo Territorial, 2001: Estado del arte de la construcción de visiones. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación.

DURANCE, P. y otros, 2007: La prospective terrtoriale, LIPSOR, Paris.

DURANCE, P., 2007: Genèse de la prospective territoriale. Paris.

ESCOBAR BLANCO, L. G., RAGNO, F., RAGNO, L. y VITALE, J., 2016: Argentina en Cordeiro, José Luis (Editor y Coordinador General) La Prospectiva en Iberoamérica: Pasado, Presente y Futuro. Millennium Project, Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER) y Universidad del Valle. Colombia. 144 págs.

ESCOBAR QUIJANO, J. B., 2000: El proceso prospectivo, un aporte teórico para la práctica de la prospectiva. Medellín.

ESPINOSA CUERVO, J. O. y GONZÁLEZ MURILLO, H., 2004: Prospectiva territorial aplicada en los departamentos de norte de Santander y Casanare. Bogotá, Universidad Externado de Colombia

ESPINOSA CUERVO, J. O., 2006: La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro en Vargas, Gloria María et al Región, espacio y territorio en Colombia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

FARINÓS, J. ROMERO & J. SALÓN (ed.). Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones. Valencia: Universitat de Valencia.

FASCIOLO, G. E.; BUCCHERI, M. J.; GUDIÑO, M. E.; MEDALLA ARAYA, A. R.; PAPÚ, O. H.; VITALE, J., 2010: Futuro ambiental de Mendoza: escenarios. Mendoza, EDIUNC.

FERNÁNDEZ GÛELL, J. M., 1997: Planificación estratégica de ciudades, Editorial Revertè, Barcelona.

GABIÑA, J., 1998: Prospectiva y ordenación del territorio, Marcombo, España.

GALLOPÍN, G.C. 2006: Los Indicadores de Desarrollo Sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos. FODEPAL. Santiago de Chile.

GARCIA, R., 2007: Sistemas complejos. Argentina, Ed. Gedisa S.A.

GARCIA, R., 2000: El Conocimiento en construcción. Barcelona, Ed. Gedisa S.A.

GODET, M. y otros, 2009: La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios, LIPSOR, Paris.

GODET, M., 2000: La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique, Prospektiker -Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia- España. Cuarta edición actualizada. París.

GOMES DE CASTRO, A. M., 2001: La dimensión de futuro en la construcción de la sostenibilidad institucional. San José, Proyecto ISNAR-Nuevo Paradigma.

GÓMEZ OREA, D., 2007: Ordenación Territorial, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2° Ed.

LENEY, T., 2004: Manual de Escenarios. Bélgica, CEDEFOP.

LÉVY, P., 2004: Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio. Washington, DC, Organización Panamericana de la Salud.

LOINGER, G. y SPOHR C., 2005: Prospective et planification territoriales.

MÉNDEZ CASARIEGO, H y C. PASCALE MEDINA (Coord) 2014. Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodología. Santiago de Chile, FAO

MADOERY, O., 2002, Actores territoriales y política de desarrollo endógeno. Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, Buenos Aires.

_____2008 Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno en Revista Prisma Nº 22, Lo local y sus desafíos, Revista semestral de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, ISSN 0797-8057, Montevideo.

MÁTTAR, J. y PERROTTI, D. 2014: Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MATUS, C., 2007: Teoría del juego social. Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.

MEDINA VÁSQUEZ, J. y otros, 2014: Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ 1997: Prospectiva. Cali, Universidad del Valle.

_____ 2003: Visión compartida de futuro. Cali, Universidad del Valle

_____., 2006: Manual de prospectiva y decisión estratégica. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL-ONU.

MENDEZ CASARIEGO, H. y PASCALE MEDINA, C. (Coordinación técnica). 2014: Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. FAO. Santiago, Chile.

Ministerio de Planificación, 2005: Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial, Chile.

MIKLOS, T. y TELLO M.E. 2000: Planeación Prospectiva. México DF, LIMUSA.

MOJICA, F., 2005: La construcción del futuro. Colombia, Convenio Andrés Bello-Universidad Externado de Colombia.

MORATO, A., 2002: Guía práctica de prospectiva regional en España. Bélgica, OPTI.

MORÍN, E. 2000. Introducción al pensamiento complejo. Gedisa. Barcelona.

PANIZZA, A., C. PASCALE y D. GUARÁS. (2011). Ordenamiento Territorial: Marco conceptual en Innovación,Tecnología y Producciónde Alimentos Experiencias de Argentina y la Unión Europea Internacional en "Innovación, Tecnología y Producción de Alimentos" Experiencias de Argentina y la Unión Europea Buenos Aires, Argentina.

PARUELO, J.M. y otros, 2014: Ordenamiento Territorial Rural. Buenos Aires, FAO.

PORTO GONÇALVES, W., 2002 Da geografiaás geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades, en Ceceña, A. E. y Sader, E. (Coord.) La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial, CLACSO, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ ESCOBAR, L. A. y CUERVO GONZÁLEZ, L. M., 2014: Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL, ONU.

SANDOVAL ESCUDERO, 2014: Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL - Serie Desarrollo Territorial N° 17, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

SANTOS, B. de S., 2009: Una epistemología del Sur. La reinvención del conocimiento y la emancipación social. Siglo XXI. México.

SVAMPA, M., 2009: "La disputa por el desarrollo: conflictos socioambientales, territorio y lenguajes de valoración", en Minería y territorio. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización, J. de Echave, R.Hoethmer y M.Palacios Paez, pp.65-87, Universidad Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

VILAR, S. ,1997: La nueva racionalidad. Comprender la complejidad con métodos transdisciplinarios. Barcelona: Editorial Kairós, S.A.

VITALE, J. C. PASCALE MEDINA, M.J. BARRIENTOS y S. PAPAGNO (2016) Guía de Prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal- Ministerio de Agroindustria

VITALE J., et.al., 2015: Observatories of territorial practices: a tool to contribute to sustainable development of territories and performance of production systems en 5th International Symposium for Farming Systems Design 7-10 September 2015, Montpellier, France.

VITALE, J., MEDALLA A. y BARRIENTOS J., 2015: “La prospectiva en Argentina: enfoques y aplicaciones en Mendoza” en Aceituno, P. Prospectiva Estratégica. Historia, Desarrollo y Experiencias en América del Sur. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile.

VITALE, J., 2012: El futuro ambiental de una provincia: Mendoza al año 2030. The Futures of Agriculture. Brief No. 32 - Spanish. Rome: Global Forum on Agricultural Research (GFAR).

_____2013: Sustaining Mendoza's environmental future. The New Agriculturist.

VALDES COBOS, Alberto. Hacia la Sociología de los futuros. Una aproximación al Homo futurus complexus.

WIESNER, E., GARNIER, L., MEDINA VÁSQUEZ, J. 2000: Funciones básicas de la planificación. CEPAL, Santiago de Chile.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Patrimonio, turismo y desarrollo en territorios rurales de tierras secas. Un estudio de caso en la región del valle del Bermejo (La Rioja, Argentina).

Heritage, tourism and development in rural territories of drylands. A case study in the Bermejo Valley region (La Rioja, Argentina).

Julio Rojo, David*; Torres, Laura **; Pastor, Gabriela **

* Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

** Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

djulio@conicet.gov.ar; ltorres@mendoza-conicet.gob.ar; gpastor@mendoza-conicet.gob.ar

Eje temático 2: sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras claves: patrimonio, turismo, territorios rurales, tierras secas, La Rioja.
Keywords: heritage, tourism, rural territories, drylands, La Rioja.

Este trabajo surge de la mirada depositada en las diversas transformaciones de los territorios rurales de América Latina; las que fueron provocadas por el fenómeno de la globalización en estos últimos años. Estas transformaciones están vinculadas al surgimiento de nuevas funciones de manejo y conservación de los recursos naturales; se consideran como alternativas para promover procesos de "desarrollo sustentable". En este contexto, la actividad turística cobra un importante interés; asume un rol clave como actividad de desarrollo socioeconómico para estos territorios y sus poblaciones.

Desde este campo de conocimiento, se propone avanzar con esta investigación que busca aportar -en términos generales- al estudio de la actividad turística. Hasta el momento los trabajos científicos relevados en Argentina, se concentran en el estudio del turismo rural; recibiendo menos atención los análisis de la actividad turística en territorios rurales de tierras secas (zonas áridas, semiáridas y subhúmedas). Algunos interrogantes que guían este trabajo son: en qué medida las iniciativas de turismo rural que se promocionan en las tierras secas constituyen "alternativas de desarrollo", o bien, como opera en estos ambientes áridos la puesta en valor de múltiples patrimonios que en ellos existen.

En el marco de estas preguntas orientadoras, el objetivo se orienta a analizar la relación patrimonio, turismo y desarrollo en territorios rurales de tierras secas desde la mirada de los actores locales. La metodología se articula sobre un estudio de caso, para el que se ha seleccionado la región del valle del Bermejo. Se recurrió al empleo de entrevistas en profundidad, observación participante e investigación documental. El recorte temporal abarca los últimos quince años (2000-2015), teniendo en cuenta que es a partir de entonces que la actividad turística "despega" en la región, un poco después de la declaración del Parque Nacional Talampaya como Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO.

Según los actores (grupos vinculados al turismo, representantes del Estado y poblaciones locales), el turismo se posiciona en la región como actividad productiva que coexiste junto a la agricultura, la ganadería o las actividades forestales. Para estos actores la actividad turística representa una alternativa de desarrollo, dadas las evidencias de crecimiento que ostentan las localidades de mayor vinculación con la actividad. Por otro lado, se puede decir que el turismo ha activado la puesta en valor del patrimonio (natural y cultural); ha incentivado el empleo, promovido nuevas inversiones y mejorado los servicios e infraestructuras. En otro orden, llama

la atención la carencia de datos que permitan medir el impacto del turismo, y el que este ejerce sobre los recursos patrimoniales en la región.

Los recursos del medio ambiente y el turismo en contextos de transformaciones territoriales

El proceso de globalización neoliberal y el modelo económico a él asociado, ha producido serias transformaciones en los espacios rurales y urbanos de América Latina (Palafox y Martínez, 2015). Privatizaciones, inversiones extranjeras y apertura comercial, son algunas de las políticas de desregulación (…) que modificaron paulatinamente la realidad social y productiva del sector rural/agropecuario (Urcola, 2011). Según Teubal (2001), esto ha implicado una nueva identidad para los territorios rurales, y con ello consecuencias como la pérdida de protagonismo de pequeños y medianos productores (…) o la presencia de empresas vinculadas al mercado internacional (Trpin, 2005).

También son notables los procesos de concentración de la tierra, la precarización laboral, las estrategias de multi-ocupación, los procesos migratorios del campo a la ciudad, la consolidación de los llamados pool de siembra o la integración de productores agrarios a las grandes empresas agroindustriales (Teubal, 2001). Según Romero (2012), en este escenario de cambios coexisten empresas de alta tecnología y otras dedicadas a diversos rubros productivos (por ejemplo, el agroturismo). Pero además -señala el autor-, están presentes trabajadores rurales agrarios y no agrarios, campesinos, grupos indígenas y nuevos desocupados (Romero, 2012).

Otra de las transformaciones acaecidas en el mundo rural, se relaciona con el surgimiento de nuevas alternativas y funciones asociadas a la conservación y el manejo de los recursos naturales, y a la utilidad del paisaje como espacio para el ocio y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones (Pérez, 2005). Para Manzanal (2006), los espacios rurales se han reestructurado en función de intereses ambientales y turísticos; en donde la actividad turística asume un papel relevante como actividad no agropecuaria y de diversificación respecto a las actividades tradicionales del medio rural (Edurne, Thomé y Burrola, 2016).

Leonardi (2005) indica que en las áreas rurales -en particular las cercanas a los centros urbanos- el sector productor de alimentos comienza a compartir espacio con actividades como el turismo, la hospitalidad, la práctica de deportes y el descanso. Asimismo se desarrollan otras como la agroforestería, la pesca, las explotaciones mineras y la producción de artesanías; todas ellas ejemplos de actividades económicas diversas (Pérez, 2004). Algunos autores señalan que la llegada del turismo a la ruralidad ha generado procesos de apropiación y valorización de lo rural y de sus recursos, incentivando la producción de servicios para una demanda originada en el flujo de visitantes (Cruz, Zizumbo; Cruz Jimenez y Quintanilla, 2012).

En este contexto, algunos autores señalan que el turismo constituye un instrumento de desarrollo rural que fortalece la identidad colectiva y regional; contrarresta los procesos migratorios y conserva el territorio, las costumbres y las tradiciones (Palafox y Martínez, 2015). Según estas miradas, las actividades turísticas, el ocio y la conservación ambiental han generado una forma diferente de concebir los espacios rurales en las que cobra fuerza el interés emprendedor del turismo rural, que se desarrolla bajo la idea de preservar el medio natural y sociocultural (Roseman, Prado y Pereiro, 2013).

En palabras de Posada (1999), el turismo favorece el aprovechamiento de los valores puros, naturales y auténticos que ofrecen los espacios rurales, mientras dinamiza, al mismo tiempo, la economía de las áreas rurales y permite la elaboración de proyectos de desarrollo más sostenibles (Pérez, 2004). Finalmente, el turismo rural da respuesta a las exigencias y demandas urbanas que se originan en los nexos urbanos y rurales (Nogar, 2007); activa procesos de recuperación y puesta en valor del patrimonio (…) y colabora en densificar los territorios rurales en la medida en que actúa como alternativa al despoblamiento y abandono de zonas rurales (Cánoves, Herrera y Villarino, 2005).

ISSN 2314-1093

Una aproximación acerca de la noción de patrimonio

En estos últimos años, el patrimonio ha generado un creciente interés y ha sido un elemento de reflexión en diversos eventos a nivel mundial (Porcal, 2011). Lo que se pensaba o concebía en torno a este concepto ha ido evolucionando a través del tiempo, pasando de "un planteamiento particularista, centrado en la propiedad privada y el disfrute individual" a la difusión del patrimonio monumental y de las obras de artes que se consideran "ejemplos modélicos de la cultura nacional y símbolos de la identidad colectiva" (Llull, 2005, p. 180). Según Endere (2009, p. 22), en el siglo XIX "fue cuando se acuñó de manera definitiva el concepto de patrimonio, una noción que estuvo teñida, por décadas, de una visión eurocentrista del mundo y de la cultura".

El origen etimológico de la palabra patrimonio se deriva al latín *patrimonium,* vocablo que se utilizaba en la antigua Roma para señalar los bienes que heredan los hijos de sus padres y abuelos (Korstanje, 2011). Desde el punto de vista económico, la palabra patrimonio se refiere "a los bienes que son adquiridos o producidos por los individuos o los grupos, y que pasan a formar parte de su riqueza y de la que legarán a sus descendientes" (Zamora, 2011, p. 102). Para Busto (2004, p. 17) el patrimonio constituye "el conjunto de bienes y obligaciones de una persona, se orienta hacia el sentido de propiedad, pero también hacia el de herencia familiar, con valor jurídico, estabilidad y legitimidad, con raíces en el tiempo e inscripción en el espacio".

En los últimos años la noción de patrimonio ha ensanchado su significado para integrar conceptos como "identidad, tradición, historia, monumentos", los que "delimitan un perfil, un territorio, en el cual tiene sentido su uso" (García, 1999, p. 16). Paralelamente, su contenido se ha renovado para incorporar, además de monumentos históricos relevantes, a las viviendas populares (…), manifestaciones de carácter inmaterial y a los paisajes naturales y culturales (Porcal, 2011).

Según Troncoso y Almirón (2005), la literatura (…) acuerda en definir al patrimonio como un conjunto de bienes o elementos naturales o culturales, materiales o inmateriales que integran el acervo de las sociedades. Algunas cuestiones implícitas en esta forma de entender el patrimonio, "se relaciona con la condición de legado o herencia, es decir, de algo que es recibido, normalmente del pasado, o que se posee porque es dado, por ejemplo la naturaleza" (Almirón, Bertoncello y Troncoso, 2006, p. 103). Para Endere (2009), está asociado a todos aquellos bienes tangibles e intangibles que una comunidad, o al menos determinados sectores de ella, eligen proteger como testimonios del pasado y que desean transmitir a las generaciones del futuro. Esto incluye no sólo el patrimonio material, sino además el patrimonio intangible (saberes ancestrales, tradiciones, técnicas, arte, lengua, música, etc.) de la humanidad, tanto del pasado como del presente (Endere, 2009).

En la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO, se concibe el patrimonio como la integración de aquellos bienes naturales y culturales que deben ser conservados y protegidos como patrimonio de todos los pueblos (UNESCO, 2006). El patrimonio cultural incluye los monumentos arquitectónicos, construcciones, lugares u obras del hombre o en conjunto con la naturaleza (UNESCO, 2006), mientras el patrimonio natural contiene los monumentos naturales, las zonas delimitadas de interés y formaciones de tipo geológicas y fisiográficas (UNESCO, 2006).

Prats (2005) incluso va más allá cuando señala que el patrimonio es un sistema de representaciones, que comprende a aquellos objetos, lugares o manifestaciones procedentes de la naturaleza, del pasado o de las expresiones creativas. En suma, el patrimonio "es el producto de un proceso histórico, dinámico, una categoría que se va conformando a partir de la interacción de agentes y diferentes situaciones, que obligan a obtener una mirada a largo

plazo, tanto en la concepción como en el uso de los recursos" (Fernández y Guzmán, 2004, p. 103).

Se señala que la apropiación y valorización como acción selectiva, individual o colectiva del patrimonio, se expresa en acciones concretas que permiten construir referencias identitatarias durables (Busto, 2004). En este sentido, el patrimonio puede ser objeto de procesos de activación patrimonial mediante una valorización no solo simbólica, sino también a través de una valorización económica capaz de generar atractividad turística y convertirlo en patrimonio turístico (…) (Guerrero y Gallucci, 2015). Hernández (2004) señala que los procesos de valorización del patrimonio entran en vigencia cuando se orienta hacia la conservación para las futuras generaciones o cuando se lo considera como un producto sometido a nuevos hábitos de consumo, de ocio y de entretenimiento.

Según Prats (2003) para el disfrute de los recursos o atractivos, se llevan adelante estos procesos de patrimonialización que consisten en activar ciertos elementos potencialmente patrimoniales, teniendo en cuenta la identidad social y los intereses políticos e ideológicos. La activación patrimonial tiene que ver más con los discursos políticos que con la puesta en valor de determinados elementos patrimoniales (Prats, 2005). Esto es que "los procesos de activación del patrimonio dependen fundamentalmente de los poderes políticos" (Prats, 2005, p. 2). Estos procesos de activación son llevados adelante por individuos guiados por ideas, valores e intereses concretos, y una vez legitimados por la sociedad pueden convertirse en una fuente de atractividad turística y de desarrollo (Prats, 1998).

Aproximaciones para conocer la relación entre patrimonio, turismo y desarrollo

Desde la gestión del turismo, el patrimonio es considerado como un atractivo turístico; un elemento que la actividad turística puede poner en valor (Troncoso y Almirón, 2005). Pinassi (2013, p. 352) indica que el patrimonio "no solo otorga identidad y pertenencia a una sociedad, sino que puede ser apreciado por otras culturas, ajenas al proceso de gestión de los mismos", y es aquí donde entran en vigencia las actividades turísticas, promotoras de "valoraciones y activaciones patrimoniales" (…). Así, el patrimonio se concibe (…) como un recurso económico capaz de generar utilidades y empleo, y como instrumento para promover el desarrollo sostenible a escala local (Porcal, 2011).

La conversión de las actividades turísticas, culturales y de ocio en un fenómeno de masas ha tenido como consecuencia una innegable difusión del conocimiento sobre el patrimonio (…) (Llull, 2005). La revalorización que ha sufrido el patrimonio en estas últimas décadas considera que, de una parte, debe ser conservado para las futuras generaciones, y por otra, que debe ser sometido como un producto a la dinámica propia de nuevos hábitos de consumo, de ocio y de entretenimiento (Hernández, 2004). Así, "por interés y necesidad el patrimonio comienza a ser considerado de manera mercantil, como mercancía -en tanto objeto de comercio- y bien de consumo" (Santana, 1998, p. 38).

De esta manera, el patrimonio "puede suponer una alternativa a la economía actual, nativa a la económica actual, promocionando un turismo cultural y una oferta de ocio y cultura basada en productos patrimoniales de calidad" (Hernández, 2004, p. 307). Se acuerda, que "el turismo pone en valor económico a un patrimonio ya reconocido o instituido como tal, y se indican las estrategias más adecuadas para llevar a cabo esta valorización" (Almirón, Bertoncello y Troncoso, 2006, p. 109). Así, el patrimonio se vincula al turismo; una actividad considerada como fuente alternativa de ingresos para las sociedades rurales y como motor para generar procesos de desarrollo (entendido como el incremento de la renta por habitante en un determinado territorio) (Zamora, 2011).

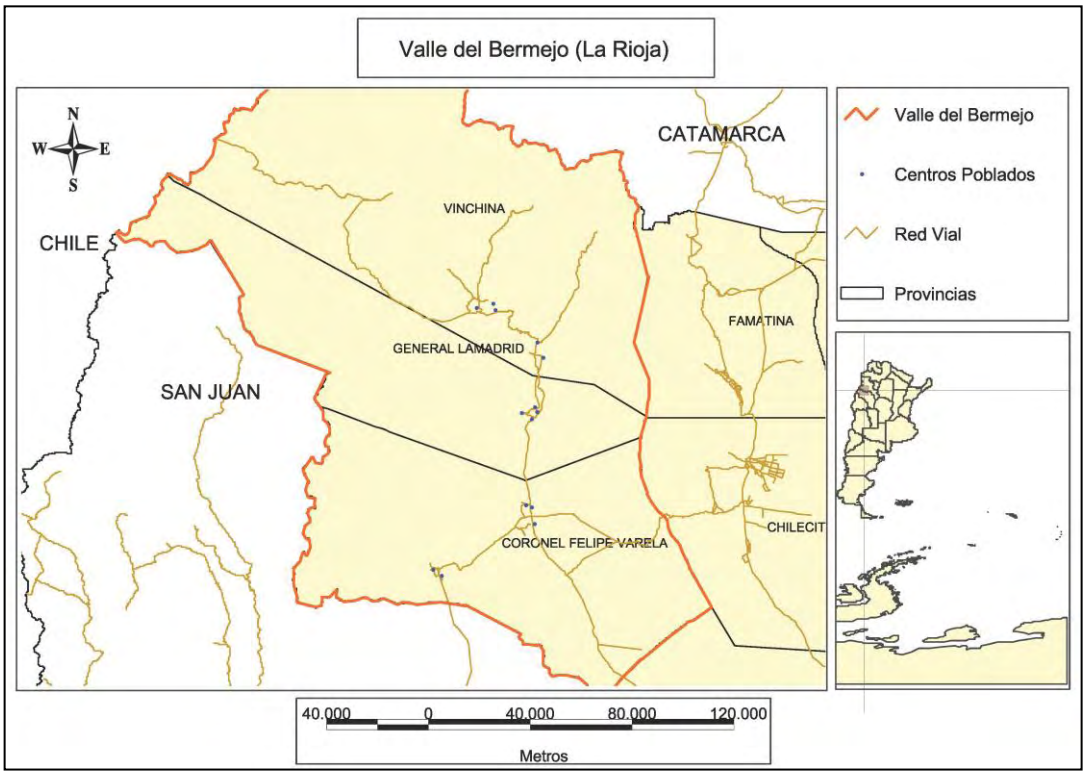
La relación entre patrimonio y turismo no es un hecho reciente, al contrario, el patrimonio ha sido, sino el primero, uno de los principales motivos de compra de los viajes turísticos, aún antes de que se pudiera hablar del turismo tal como lo entendemos actualmente (Prats, 1998). La actividad turística y la recreación como actividades económicas "han adquirido mayor significatividad, asumiendo un rol muy fuerte en algunos espacios retraídos y con modelos territoriales en crisis" (Fernández y Guzmán, 2004, p. 104). Se señala que el turismo es hoy una actividad económica importante y que el patrimonio se considera como un recurso que moviliza flujos de visitantes (Espeitx, 2004).

Pero además de lo anterior, las actividades turísticas inducen particulares formas de consumo; se apropian frecuentemente de los valores patrimoniales en un proceso complejo de asumir como propio (…) (Busto Cara, 2004). La actividad turística es vista como "una estrategia privilegiada para la difusión, el acceso y el conocimiento del patrimonio"; se lo presenta además como "fuente de recursos económicos" destinados a la protección y preservación del mismo (…) (Almirón, Bertoncello y Troncoso, 2006, p. 102).

Desde algunas visiones, el turismo constituye un medio que permite mejorar las condiciones de vida de la población en tanto incentiva la generación de trabajo y atrae importantes caudales de inversiones (…) (Zuñiga, 2014). Esta actividad le otorga valor y uso al patrimonio; una relación de dos factores que pueden contribuir al desarrollo de ciertas localidades y servir a las economías regionales y locales en crisis (Troncoso y Almirón, 2005). De esta manera, el patrimonio comprende un elemento clave en las estrategias de desarrollo territorial y en apoyo al crecimiento económico y mejora de la calidad de vida de una comunidad (…) (Hernández, 2004). Fernández y Guzmán (2004, p. 104), señalan que la concepción sobre patrimonio y turismo debe contemplar un "desarrollo integral y complejo"; es decir, una acción de "dinamización territorial" a partir de los recursos para el turismo y la formulación de estrategias de desarrollo (…).

Área de estudio: región del valle del Bermejo, provincia de La Rioja (Argentina)

Figura 1. Región del valle del Bermejo, La Rioja (Argentina).



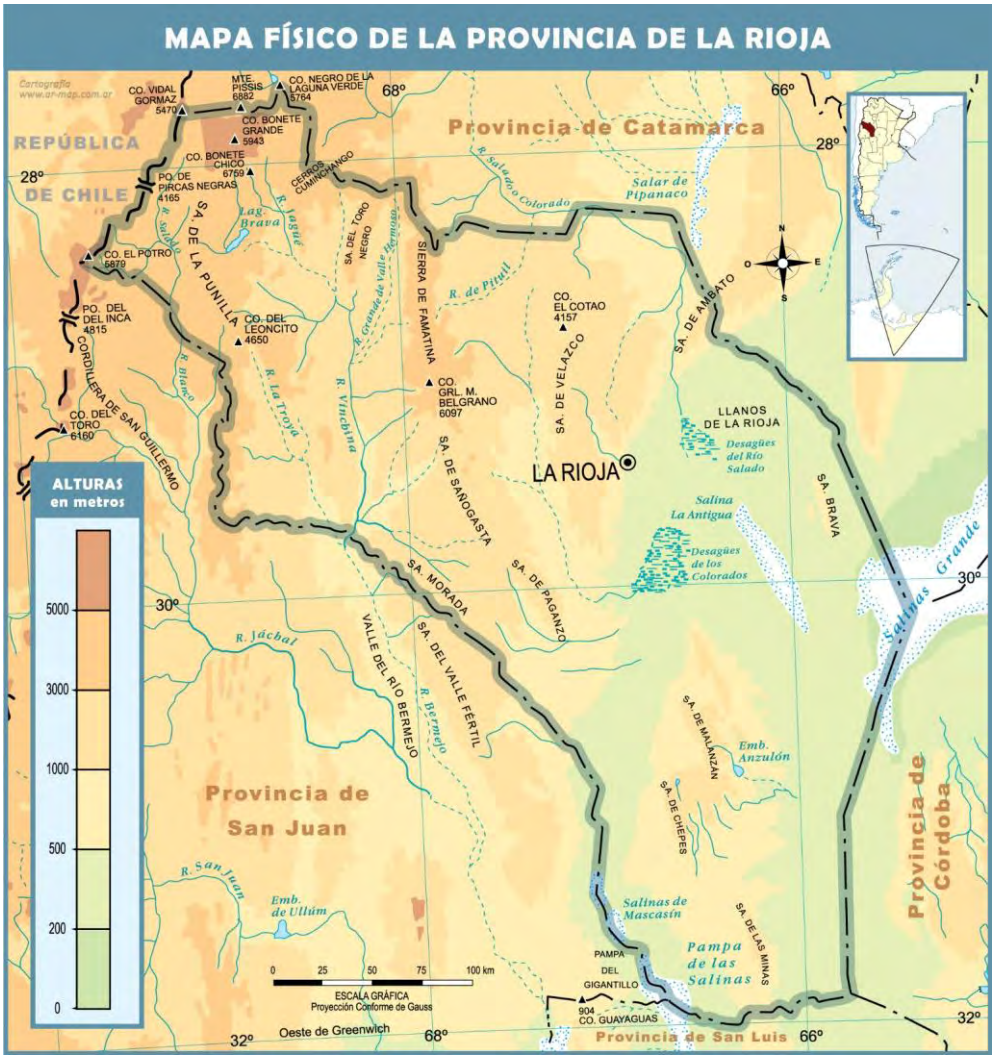
Fuente: Elaboración propia.

ISSN 2314-1093

El valle del Bermejo (Figura 1), también conocido como valle del Río Vinchina, limita desde el oriente con el cordón del Famatina, y por el occidente con las sierras de Toro Negro, los Colorados, el filo del Espinal, sierra de Umango, sierra de Maz, cerro Guandacol y la cordillera de los Andes (Pérez, Callegari y Agueda, 2000). Al interior de un territorio plenamente enclavado en las tierras secas argentinas (Abraham y Rodríguez, 2000), se distinguen tres ambientes: 1) de altura con clima árido de tipo andino-puneño, 2) los rincones y 3) fondo de valle (Turner, 1964 en Callegari, 2004). Estos dos últimos ambientes se incluyen en la variedad de clima árido de sierras y bolsones, cálido-templado con escasas precipitaciones estacionales, inferiores a los 200 mm anuales (Turner, 1964 en Callegari, 2004).

Presenta una fisonomía de espacios intermontanos; valles y bolsones (Bazán, 1992) que conforman un conjunto morfológico junto a otros valles (valle Hermoso y Guandacol) (Díaz, 2006). Algunos de los sistemas orográficos más relevantes son el cordón de Famatina, Los Colorados y la Cordillera de los Andes (Callegari y Jacob, 2012). Bazán (1992) realiza una distinción del relieve (Figura 2) montañoso y lo clasifica en Sierras Pampeanas (con afloramientos como las sierras de Umango, del Espinal y Villa Unión), Sierras Transpampeanas (con las formaciones de Los Colorados de Vinchina), Precordillera (cordones de Guandacol, sierra de la Punilla y sierras de Santo Domingo, Tuli y los Llantenes), Puna y Cordillera Frontal.

Figura 2. Relieve de la provincia de La Rioja (Argentina).



Fuente: Ministerio de Educación (2017).

En el Bermejo existen numerosas cuencas subterráneas entre las que se destacan: la cuenca de Talampaya, Vinchina, de Villa Unión, Bermejo Norte, Jagüé, Rio Blanco Norte y la cuenca del Macizo del Potro (Zambrano y Torres, 2000). Según Lafón (1970) el agua de estos reservorios se utiliza -en muy poco volumen- para el consumo humano, bebida de animales y usos domésticos. Estas cuencas están sujetas al monto de las precipitaciones y presentan fuentes de alimentación limitadas que se escurren desde los faldeos montañosos -a través de diaclasas y la permeabilidad de los terrenos- hacia los valles y bolsones (Díaz, 2006).

El valle del Bermejo se caracteriza por la presencia de amplios conos aluviales; terrazas fluviales altas, cerilladas, terrazas de acumulación, médanos e importantes ríos como el rio Bermejo o Vinchina, y otros cursos de agua menores que discurren en épocas de lluvias durante el verano (Abraham y Rodríguez, 2000). Este río nace por la fusión de nieves cordilleranas del SO y NO de las provincias de Catamarca y La Rioja, y recibe afluentes a lo largo de su recorrido; mayormente en sentido N-S por ambas márgenes y principalmente en su parte superior (Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas [MININTERIOR], s.f.).

La cuenca del río Bermejo pertenece al sistema Desaguadero y nace específicamente de las aguas de deshielo del Cerro Bonete y la Sierra de las Minas, y sus principales afluentes son los ríos Jagüé, del Peñón, Bonete, de La Punilla, Potrero Grande, la Troya, Guandacol, Pagancillo y rio Talampaya (Gobierno de La Provincia de La Rioja, s.f.). Por lo general, la cuenca posee reducidos caudales (debido a los rigurosos factores climáticos) que se aprovechan para riego y bebida (…) (Lafón, 1970). Este recurso también es utilizado por las poblaciones locales a través de sistemas de captación y se distribuye por canales hacia las áreas de producción agrícola-ganadera de la zona (García y López, 2014).

Según la Ley Nº 6132, la provincia de La Rioja se divide en seis regiones (Poder Legislativo de la provincia de La Rioja, 1995). Dentro de este conjunto, el valle del Bermejo representa la Región I, compuesta por los departamentos Vinchina, General Lamadrid y Coronel Felipe Varela (Ibíd, 1995). De acuerdo a los datos censales disponibles[1] la región posee 14.113 habitantes, lo que comparado con años anteriores presenta una variación relativa intercensal negativa del 2,6 %. Sobre una superficie total de 25697 km^2, la densidad poblacional de la zona es de 0,5hab/km^2 % (Dirección General de Sistemas de Información de La Rioja [DGESI], 2013).

El sistema de asentamientos se organiza en forma de oasis y conforma una red dispersa de pequeños poblados, en donde se destaca la localidad de Villa Unión con una variada oferta de bienes y servicios (Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación, 2015). Las actividades económicas-productivas más importantes comprenden la agricultura, la ganadería (DGESI, 2013) y las actividades turísticas que se desarrollan en vínculo con las bellezas paisajísticas y los bienes culturales y paleontológicos existentes en la región (Callegari y Spengler, 2010).

Resultados

En los siguientes párrafos, se hace referencia a las dimensiones de análisis tenidas en cuenta para este trabajo; que tiene como objetivo analizar la relación patrimonio, turismo y desarrollo en territorios rurales de tierras secas desde la mirada de los actores locales, en el valle del Bermejo. Se entrevistaron actores del sector privado vinculado a la prestación de servicios turísticos (hoteles, gastronómicos, agencias de viajes, cooperativas de guías), actores del sector público (Administración de Parques Nacionales, secretaria provincial de turismo, direcciones de turismo departamentales) y poblaciones locales vinculadas a actividades económico-productivas.

[1] Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

En la actualidad, los actores entrevistados refieren la existencia de actividades vinculadas a la agricultura, la ganadería y la actividad forestal, pero además refieren el comienzo de actividades turísticas en la región. Desde sus visiones, en particular desde los actores más directamente vinculados a la actividad turística, éstas se comportan como una "nueva actividad socioeconómica" para la región, incluso con capacidad para promover procesos de desarrollo (local o regional). Asimismo indican que las actividades turísticas se ven potenciadas por los diversos sitios de patrimonio natural y cultural, de destacadas particularidades, que pueden ser aprovechadas.

Según representantes de organismos nacionales y provinciales (Administración de Parques Nacionales, Secretaria de Turismo Provincial y Coordinaciones de Turismo y Cultura Municipal), estos sitios de patrimonio en la región poseen trascendencia a nivel regional, nacional e internacional. Entre estos se identificaron la Reserva Provincial Laguna Brava; el Parque Nacional Talampaya (Figura 3), los Sitios Arqueológicos Rincón del Toro y Fortaleza del Cerro el Toro (Figura 4) o los tramos del Camino del Inca (Qhapaq Ñan), que constituyen un conjunto de reservas y parques arqueológicos-naturales y sitios inscriptos en organismos mundiales como la UNESCO.

Figura 3. Geoformas del Parque Nacional Talampaya en el valle del Bermejo (La Rioja, Argentina).



Fuente: fotografía propia.

ISSN 2314-1093

Figura 4. Recintos indígenas en los Sitios Arqueológicos Rincón y Fortaleza Cerro el Toro.



Fuente: fotografía propia.

En una línea complementaria, los actores señalan que las particularidades que exhibe este patrimonio ha "movilizado" el interés por su preservación, aprovechamiento económico y para el disfrute de las actividades turísticas. En este sentido, a lo largo del tiempo, la relación patrimonio y turismo han provocado cambios en la región; evidenciados en los procesos de patrimonialización de los recursos, en la llegada de inversiones (especialmente vinculadas a los servicios hoteleros, gastronómicos, de transporte y esparcimiento), en la organización de cooperativas de trabajo o la jerarquización de áreas públicas con incidencia en la gestión y planificación de la actividad turística.

Por su parte, los actores del sector privado dedicados a la prestación de servicios turísticos, destacan la importancia del turismo como actividad que permite generar crecimiento en la región. Señalan, entre otras cuestiones, que los puestos de trabajo (directo e indirecto) que se generan en la población local contribuyen a mejorar la calidad de vida y "alivian" la tarea del Estado como "dador o generador" de empleos en el sector público y en materia de asistencia subsidiaria.

Pero además de los actores enteramente volcados al turismo, se constata un número importante de pequeñas industrias manufactureras, comercios, servicios de alojamiento, gastronomía, transporte e incluso de emprendimientos mineros, que complementan y enriquecen la oferta turística. Los actores asociados a estos emprendimientos indican que si bien existen pobladores vinculados a la actividad, en su mayoría asumen perfiles "multi-productivos"; participan en la provisión de servicios turísticos en complemento con las actividades agrícola-ganaderas en las que ya computaban experiencia; adicionando a sus ingresos los derivados del alquiler de viviendas o de servicios de transporte para el turismo.

Los actores asociados a los organismos de turismo provincial y departamental, señalan, por su parte, que las mediciones existentes sobre desempeño del turismo en la región no se realizan en profundidad. Sin embargo, y como modo de contrarrestar la ausencia de guarismos oficiales confiables, señalan que el nivel de ocupación hotelera (OH) les permite obtener alguna información acerca del comportamiento de la actividad, lo mismo que la cantidad de visitantes

ISSN 2314-1093

en los destinos, los días de pernote, gasto promedio o desplazamiento de visitantes en la provincia. A modo de ejemplo, para las temporadas de Semana Santa y vacaciones de invierno (2017) refirieron ocupaciones hoteleras del orden del 100%; una situación que perciben como "positiva" en un nuevo contexto de marcada estacionalidad turística.

A pesar de la escasa información sobre el desarrollo del turismo, se identificó un estudio que muestra la situación del empleo generado por las actividades turísticas en la provincia. Según este material, el empleo mostró tendencias de crecimiento en 2003, de decrecimiento entre 2004 y 2006 y de recuperación en 2008 (Perona, Molina, Allende, Pussetto y Freires, 2013). Aun así, los autores son cautos al indicar que el estudio exhibe algunas limitaciones dado que un número importante de productos y servicios turísticos (hoteles y restaurantes) se encuentran ubicados fuera del ámbito de la ciudad capital, mientras la encuesta analizada, en este caso la Encuesta Permanente de Hogares, sólo explica el comportamiento del 70 % de la población urbana (Ibíd, 2013).

Por su parte, los actores entrevistados destacan la existencia de interesantes articulaciones, aunque tal vez incipientes, entre el sector privado del turismo, los productores agrícolas-ganaderos, los artesanos y la población local que se dedica a la elaboración de alimentos y productos regionales, particularmente visibles en la creciente demanda de productos/insumos de un sector hacia otro. A modo de ejemplo, las artesanías en cuero, madera o piedra y los productos regionales se ofrecen en los establecimientos de servicios turísticos o son acopiados para la venta en los principales destinos de la región. Una situación semejante sucede con los productos derivados de la agricultura y la ganadería; estos son acopiados en los puestos o áreas productivas para su comercialización en los indicados establecimientos.

Para finalizar, en una visión conjunta de los actores entrevistados, la actividad turística emerge como una oportunidad de desarrollo. Observan un crecimiento de las localidades de mayor vinculación con la actividad turística en lo que respecta a mejoramiento de rutas, caminos, servicio bancario-financiero, servicios de salud y seguridad, asistencia al viajero y transporte, entre otras. Señalan, de igual manera, que quienes se benefician en mayor medida con esta actividad, son aquellos actores directamente vinculados con la actividad turística o, en su defecto, los pobladores que comercializan diversos productos.

Conclusiones

A partir del análisis de la relación patrimonio, turismo y desarrollo desde la mirada de los actores locales en el Bermejo, se han logrado interesantes hallazgos e identificado necesidades de conocimientos que podrán ser abordadas en otras oportunidades. Se hizo hincapié en las visiones de los actores locales sobre este territorio; los que consideran que el turismo -junto a otras actividades- ocupa un lugar importante como actividad económica y productiva o que la misma "potencia" el desarrollo de la región. Los argumentos que rodean estas consideraciones, se apoyan en los "indicadores" habitualmente utilizados en el ámbito del turismo para apoyar el desarrollo de la actividad. Entre otras cosas, que la actividad atrae inversiones, genera la apertura de nuevos puestos de trabajo y mejora las infraestructuras.

El patrimonio -de destacadas particularidades- en la región, constituye un elemento de atracción y "movilizador" de flujos de visitantes (nacionales e internacionales), pero además ha generado interés económico (inversiones de servicios turísticos) y promovido procesos de patrimonialización en función de la preservación y disfrute de la actividad turística. Por lo expuesto, la relación patrimonio-turismo aporta al desarrollo de este territorio; provoca transformaciones y nuevas relaciones entre los actores. Se evidencian incipientes articulaciones entre la actividad turística y las poblaciones locales, visibles en los flujos de demanda de productos que el sector del turismo induce sobre los segundos.

Aún en el contexto de estas valoraciones, resulta llamativo que la región carezca de datos que le permita medir el impacto del turismo en su propio territorio y el que esta actividad ejerce sobre los recursos patrimoniales en los cuales se erigen "productos de consumo turístico". Entre otras cuestiones, queda por comprender el papel de los organismos de turismo respecto a la elaboración y disponibilidad de datos; saber a qué se debe la situación, profundizar en la mirada que actualmente poseen sobre el turismo, el patrimonio y el desarrollo en términos cuantificables. O bien, si disponen de algunos datos, se pregunta si se elaboran sobre el conjunto de destinos turísticos de la provincia; cuáles son los criterios que se tienen en cuenta y qué instrumentos se utilizan, entre otros aspectos.

Bibliografía

ABRAHAM, E. M. y RODRIGUEZ MARTINEZ, F. (Ed.). (2000). *Argentina, recursos y problemas ambientales de la zona árida.* Programa de Cooperación para la Investigación. Universidades y Centros de Investigación de la Región Andina Argentina.

ALMIRON, A., BERTONCELLO, R., y TRONCOSO, C. A. (2006). Turismo, patrimonio y territorio: Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo, 15* (2), pp. 101-124.

BAZAN, A. R. (1992). Historia de La Rioja. 2ª Edición. Buenos Aires: Plus Ultra.

BRUNDTLAND, G. H. (1987). Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común. New York: Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. ONU.

BUARQUE, S. C. (1997). *Desarrollo sostenible metodología de planeamiento: experiencia del Nordeste de Brasil*. San José, Costa Rica: IICA.

BUSTOS CARA, R. (2004). Patrimonialización de valores territoriales. Turismo, sistemas productivos y desarrollo local. *Aportes y Transferencias, 8* (2), pp. 11-24.

CALLEGARI, A. B. (2004). Las poblaciones precolombinas que habitaron el sector central del valle de Vinchina entre el 900/950 y 1600/1650 d.C. (Dto. General Lamadrid, La Rioja, Argentina). *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología,* (29), pp. 81-101.

CALLEGARI, A. B., y JACOB, C. (2012). Más de 1000 años de explotación minera en la sierra de Famatina. La Rioja, Argentina. *Revista de Arqueología Histórica Argentina y Latinoamericana,* (6), pp. 157-183.

CALLEGARI, A., y SPENGLER, G. (2010). Una propuesta para la gestión de los recursos arqueológicos de Villa Castelli, provincia de La Rioja, Argentina. *Revista de Informes Científicos Técnicos - UNPA, 2* (3), pp. 95-119.

CANOVES VALIENTE, G., HERRERA JIMENEZ, L., y VILLARINO PEREZ, M. (2005). Turismo rural en España: paisajes y usuarios, nuevos usos y nuevas visiones. *Cuadernos de Turismo,* (15), pp. 63-76.

CRUZ-CORIA, E., ZIZUMBO-VILLARREAL, L., CRUZ-JIMENEZ, G., y QUINTANILLA-MONTOYA, A. L. (2012). Las dinámicas de dominación capitalista en el espacio rural: la configuración de paisajes turísticos. *Cuadernos de Desarrollo Rural, 9* (69), pp. 151-174.

DGESI. (2013). Publicaciones estadísticas por departamentos. Dirección General de Estadísticas y Sistemas de Información. Recuperado de http: //www.larioja.gov.ar/estadistica/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=93 [Citado el 12 de septiembre de 2017]

DIAZ, J. R. (2006). La Rioja, encrucijada de aridez y esperanza. 1ª Edición. Buenos Aires: Senado de la Nación.

EDURNE JIMENEZ RUIZ, A., THOME ORTIZ, H., y BURROLA AGUILAR, C. (2016). Patrimonio biocultural, turismo micológico y etnoconocimiento. *El Periplo Sustentable*, (30), pp. 180-205.

ENDERE, M. L. (2009). Algunas reflexiones acerca del patrimonio. *Patrimonio, ciencia y comunidad. Su abordaje en los partidos de Azul, Olavarría y Tandil,* (pp. 19-48).

ESPEITX, E. (2004). Patrimonio alimentario y turismo: una relación singular. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2* (2), pp. 193-213.

FERNANDEZ, G., y GUZMAN RAMOS, A. (2004). El patrimonio industrial-minero como recurso turístico cultural: El caso de un pueblo-fabrica en Argentina. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2* (1), pp. 101-109.

GALINDO GONZALEZ, J., y SABATE BEL, J. (2009). El valor estructurante del patrimonio en la transformación del territorio. *APUNTES. Revista de Estudios sobre Patrimonio Cultural – Journal of Cultural Heritage Studies, 22* (1), pp. 20-33.

GARCIA CANCLINI, N. (1999). Los usos sociales del patrimonio cultural. En E. Aguilar Criado, *Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio* (pp. 16-33). Consejería de Cultura. Junta de Andalucía.

GARCIA CONDE, P., y LOPEZ E IZAGUIRRE, M. E. (Coord.). (2014). *Por la tierra de dinosaurios y capayanes: Parque Nacional Talampaya. Docentes por el patrimonio del Valle Bermejo*. Buenos Aires: Administración de Parques Nacionales.

GOBIERNO DE LA RIOJA. (s.f). ATLAS. Provincia de La Rioja. Argentina: Salvucci.

GUERRERO, A. L. V., y GALLUCCI, S. S. (2015). Aporte teórico conceptual al Turismo como disciplina académica a partir de la patrimonialización como proceso de valorización turística de los territorios. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 13* (1), pp. 145-156.

GUIMARAES, R. P. (2003). Tierras de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa. Santiago de Chile: CEPAL.

HERNANDEZ ORAMAS, A. (2004). El papel del patrimonio en el progreso económico, social y cultural. El caso particular del turismo. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 2* (2), pp. 307-310.

INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Dirección General de Estadísticas y Sistemas de Información, Gobierno de la provincia de La Rioja.

KORSTANJE, M. E. (2011). Un estudio crítico sobre el patrimonio turístico: capitalismo vs (des)protección. *Revista Hospitalidade, 8* (2), pp. 03-37.

LAFON, H. R. (1970). *Manual de Historia y Geografía de La Rioja. Geografía II.* La Rioja: Compañía Editorial Riojana.

LEONARDI BRICALLI, L. C. (2005). Construcción de tipologías para el turismo en áreas rurales. *Estudios y Perspectivas en Turismo, 14*, pp. 263-277.

LLULL PEÑALBA, J. (2005). Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. *Arte, Individuo y Sociedad, 17,* pp. 177-206.

MANZANAL, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En M. Manzanal, G. Neiman, y M. Lattuada, *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 21-50). Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

MININTERIOR. (s.f). *Cuenca del rio Bermejo-Vinchina.* Ministerio del Interior, Obras Publicas y Viviendas. Recuperado de http: //www.mininterior.gov.ar/obras-publicas/pdf/52.pdf [Citado el 06 de septiembre de 2017]

MINISTERIO DE EDUCACION. (2017). *La Argentina en Mapas. Mapas y secuencias didácticas por territorio. La Rioja.* Recuperado de http://mapoteca.educ.ar/.files/index.html [Citado el 15 de septiembre de 2017]

NOGAR, A. G. (2007). La multifuncionalidad territorial como escenario de la nueva ruralidad. *Pampa,* (3), pp. 27-41.

PALAFOX MUÑOZ, A., y MARTINEZ PEREZCHICA, M. G. (2015). Turismo y nueva ruralidad: camino a la sustentabilidad social. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales,* (18), pp. 137-158.

PEREZ CORREA, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *NOMADAS,* (20), pp. 181-193.

PEREZ CORREA, E. (2005). América Latina: nueva ruralidad y exclusión social. *Polígonos. Revista de Geografía,* (15), pp. 171-199.

PEREZ DE MICOU, C., CALLEGARI, A., y AGUEDA CASTRO, M. (2000). La cestería en El Carmen, Departamento de General La Madrid, Provincia de La Rioja, Argentina. *Anales del Museo de América,* (8), pp. 273-285.

PERONA, E., MOLINA, E., ALLENDE GARCIA, L., PUSSETTO, L., y FREITES, D. (2013). Impacto económico y social del turismo en la provincia de Córdoba. Una comparación con el caso de La Rioja. *OIKONOMOS. Revista Científica de Ciencias Económicas, 1* (3), pp. 59-78.

PINASSI, C. A. (2013). Los recreacionistas culturales y la valoración turística recreativa de áreas patrimoniales. El caso del centro histórico de Bahía Blanca (Argentina). *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 11* (2), pp. 351-370.

PORCAL GONZALO, M. C. (2011). El patrimonio rural como recurso turístico. La puesta en valor turístico de infraestructuras territoriales (rutas y caminos) en las áreas de montaña del País Vasco y de Navarra. *Cuadernos de Turismo,* (27), pp. 759-784.

POSADA, M. (1999). El espacio rural entre la producción y el consumo: algunas referencias para el caso argentino. *Revista EURE, 25* (75), pp. 63-77.

PRATS, L. (1998). El concepto de patrimonio cultural. *Política y sociedad, 27*, pp. 63-76.

PRATS, L. (2003). Patrimonio + turismo = ¿desarrollo? *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 1* (2), pp. 127-136.

PRATS, L. (2005). Concepto y gestión del patrimonio local. *Cuadernos de Antropología social*, (21), 17-35.

RIVAS GARCIA, J., y MAGADAN DIAZ, M. (2007). Los Indicadores de Sostenibilidad en Turismo. *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente,* (6), pp. 27-61.

ROMERO, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas, 11* (1), pp. 8-31.

ROSEMAN, S. R., PRADO CONDE, S., y PEREIRO PEREZ, X. (2013). Antropología y nuevas ruralidades. *Gazeta de Antropología, 29* (2).

SANTANA TALAVERA, A. (2002). Mirar y leer: autenticidad y patrimonio cultural para el consumo turístico. Campo Grande: 6° Encontro nacional de turismo com base local.

SANTANA, A. (1998). Patrimonio cultural y turismo: reflexiones y dudas de un anfitrión. *Revista Ciencia y Mar, 6,* pp. 37-41.

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION TERRITORIAL DE LA INVERSION PÚBLICA. (2015). Plan de ordenamiento territorial para el Valle del Bermejo, provincia de La Rioja. La Rioja, Argentina.

TEUBAL, M. (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En Giarracca, N. (Comp.) (2001) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 45-65). Buenos Aires: CLACSO.

TOLEDO LOPEZ, V. (2013). Agroindustrialización y "Nueva Ruralidad" en América Latina. Una reflexión para la comprensión de la realidad rural contemporánea. *Estudios Rurales,* (4), pp. 174-184.

TRONCOSO, C. A., y Almirón, A. V. (2005). Turismo y patrimonio. Hacia una relectura de sus relaciones. *Aportes y Transferencias, **1***(9), pp. 56-74.

TRPIN, V. (2005). El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana,* (42), pp. 1-15.

UNESCO. (2006). *Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972.* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Francia: UNESCO.

URCOLA, M. (2011). Nueva ruralidad y contexto de globalización. *Regiones, suplemento de antropología…,* (45), pp. 6-11.

VELASCO GONZALEZ, V. (2009). Gestión turística del patrimonio cultural: enfoques para un desarrollo sostenible del turismo cultural. *Cuadernos de Turismo,* (23), pp. 237-253.

ZAMBRANO, J., y TORRES, E. (2000). Hidrogeología de la provincia de La Rioja. En E. M. Abraham y F. Rodríguez Martínez, *Argentina, recursos y problemas ambientales de la zona árida.* Programa de Cooperación para la Investigación. Universidades y Centros de Investigación de la Región Andina Argentina.

ZAMORA ACOSTA, E. (2011). Sobre patrimonio y desarrollo. Aproximación al concepto de patrimonio cultural y su utilización en procesos de desarrollo territorial. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 9* (1), pp. 101-113.

ZUÑIGA BRAVO, F. G. (2014). Las transformaciones del territorio y el patrimonio cultural en el Totonacapan Veracruzano, México, basadas en la actividad turística como estrategia de desarrollo regional. *Cuadernos de Turismo,* (34), pp. 351-372.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ausencia de planificación e injusticia espacial. Síntomas que califican a los procesos de expansión urbana actual.

Absence of planning and spatial injustice. Symptoms that qualify the current urban expansion processes.

Mag. Sandra E. Sánchez
Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Filosofía, H. y Artes. Instituto de Geografía Aplicada
sandraesthersanchez@gmail.com

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales

Palabras clave: crecimiento urbano- planificación-justicia espacial
Key words: urban growth - planning-space justice

Las cuestiones de justicia no pueden ser vistas independientemente de la condición urbana. No sólo porque la mayoría de la población mundial vive en ciudades, sino, sobre todo, porque la ciudad condensa las múltiples tensiones y contradicciones de la vida moderna. Erik Swyngedouw (Divided Cities, 2006)

Introducción

En las últimas décadas la ciudad de San Juan ha crecido y se ha expandido sobre su periferia agrícola por una fuerte demanda ciudadana para habitar o desarrollar actividades industriales, comerciales y de servicios. Es un fenómeno urbano emergente donde la interpenetración entre lo urbano y lo rural produce fuertes impactos ambientales y socioeconómicos, que va de la mano de la inversión privada, y una marcada ausencia del Estado que en muchos casos define situaciones de injusticia espacial.

En un evidente proceso de libertad y autogestión, es fundamental avanzar en ordenar el territorio que según Gómez Orea (1994: 2) se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico.

Para Arnaud Brennetot (2014:1) la justicia espacial "se emparenta con un conjunto de modelos normativos en cuyos términos la realidad geográfica se torna significante desde el punto de vista ético, desembocando en la formulación de juicios de aprobación o de rechazo. Al especificar lo real en términos de lo que debería ser, la justicia espacial autoriza a pensar el espacio desde el punto de vista geoético, y a encarar la geografía como un saber de carácter moral y político, comprometido en el debate de ideas". El autor expresa además, que las políticas de justicia espacial se relacionan con la reglamentación del uso social de los recursos espaciales y con la intervención del gobierno en la organización del espacio social, con acciones de equipamiento y de distribución favorables al desarrollo de relaciones justas, modalidades que están en el origen de las políticas del ordenamiento territorial.

El objetivo central de la investigación es demostrar cómo el crecimiento desordenado que se produce al este del Gran San Juan, genera situaciones de injusticia espacial relacionadas con el avance urbano sin control desvalorizando los mejores suelos del oasis central, pérdida de espacios productivos, presión urbana en espacios con fuertes amenazas, insuficiente dotación de servicios y equipamientos para toda la población residente, etc.

Para lograr el objetivo propuesto se utilizó metodología sistémica en el abordaje de las variables de población, usos del suelo, normativa urbana, equipamiento y amenazas

ISSN 2314-1093

ambientales. La información se obtuvo de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, fotografías aéreas e imágenes satelitales, trabajo de relevamiento del uso del suelo y entrevistas efectuadas a informantes clave como así también uso de documentos históricos.

1. En torno a la idea de justicia espacial

Justicia espacial es un concepto usado desde la época griega, en el que la democracia y la justicia eran decididamente urbanas, arraigadas a la organización de la ciudad-estado. En opinión de Soja (2014), la ciudad, el espacio, la sociedad y el Estado formaban un entretejido inseparable de la polis y es a partir de 1960 cuando la geografía y la justicia comienzan a conectarse en relación a procesos de insatisfacción en la distribución desigual de los beneficios de desarrollo económico.

Soja también expresa que el punto de partida pragmático para la justicia espacial es aportada por Bleddyn Davies cuando en el año 1968 publica el libro *Social Needs and resouces in local services,* y se refiere a ella como una meta normativa a los urbanistas locales en respuesta a la insatisfacción de la sociedad en la distribución de las inversiones y los servicios públicos, y ya en 1973, David Harvey también la define como la búsqueda de una distribución justa de los recursos sociales en temas relacionados con el mercado inmobiliario, el trabajo social, el gobierno y el urbanismo.

Asociado a este concepto aparece en 1968 y de la mano de Henri Lefebvre la idea del "derecho a la ciudad", que restablece los derechos urbanos de la búsqueda de la justicia, la democracia y los derechos de los ciudadanos en relación a una distribución más justa de los recursos urbanos. Reaparece en forma contemporánea en el año 2004 cuando se redacta la Carta Mundial del derecho a la ciudad, tomando mayor fuerza y difusión al desarrollarse el foro social de las América en Quito y el foro mundial urbano en Barcelona.

Felipe Link (2011), al realizar una reseña del libro de Soja *"En busca de la justicia espacial",* expresa que esta idea es un concepto teórico, un punto de focalización para el análisis empírico y objetivo para la acción política y social, entendiendo que la idea de justicia, en cualquier definición, tiene implicancias geográficas y expresión espacial, más allá de una serie de atributos físicos que puedan ser mapeados.

En torno a esta idea toda forma geográfica puede ser leída a través del prisma de la justicia espacial, cuya dimensión involucra problemáticas diversas, desde la composición interna de los lugares, la distancia que los separa, la accesibilidad, vínculos y las interfaces que los conectan, y no se vincula con ninguna configuración predefinida, independiente de las particularidades geográficas de las sociedades en las cuales se supone que toma forma. Para ser efectiva, requiere de habitantes que consientan esfuerzos, y debe existir intencionalidad de los actores, ya que es posible que una estructura social diseñe formas geográficas incompatibles con la concepción que los habitantes involucrados puedan tener de la justicia.

En opinión de Arnaud Brennetot (2014), en la mayoría de las democracias liberales la justicia espacial expresa su carácter volátil, alrededor de la cual se plantean discusiones abiertas y contradictorias. Desde hace unos cuarenta años, y con una perspectiva neomarxista, el geógrafo David Harvey contesta a la idea defendida por John Rawls acerca de una justicia fundada en la equidad, acusada de descuidar la dominación resultante de las relaciones espaciales de producción. Otros autores se apoyan, por el contrario, en la diversidad de las corrientes del pensamiento liberal para analizar la articulación entre justicia, desarrollo y equidad en el espacio (Smith, 1994, Bret, 2009), confiriendo a la discusión teórica una dimensión eminentemente pluralista.

Bosque Sendra (2002) expresa que en los últimos años se ha desarrollado en Estados Unidos un concepto que puede complementar al anterior, y es el de la justicia ambiental, que

pretende evitar el impacto desigual o desproporcionado de las amenazas ambientales sobre los grupos de población más desaventajados y, por tanto, más vulnerables. Ambos principios pueden ser utilizados como criterios de ubicación, al tiempo que pueden residir en las reacciones negativas de la población ante la ubicación en su proximidad de las actividades conflictivas.

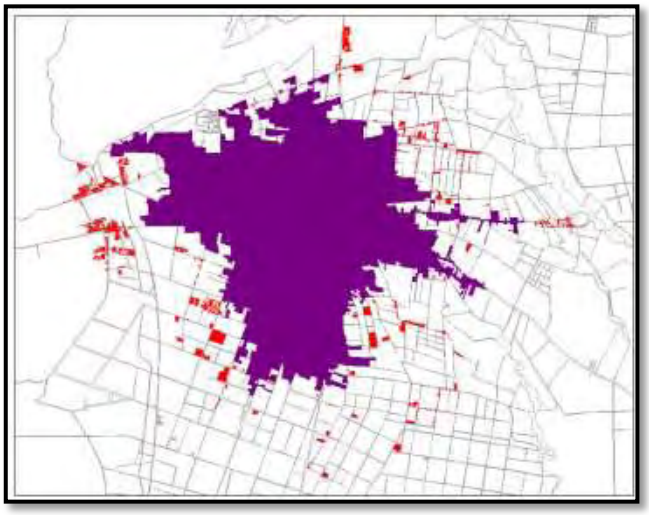
2. Situaciones de Injusticia espacial en la zona este del Gran San Juan

Los resultados de la investigación y que demuestran situaciones de injusticia espacial en la zona de estudio se expresan en proposiciones fundamentadas con cartografía, gráficos y tablas.

***Expansión periurbana del Gran San Juan**

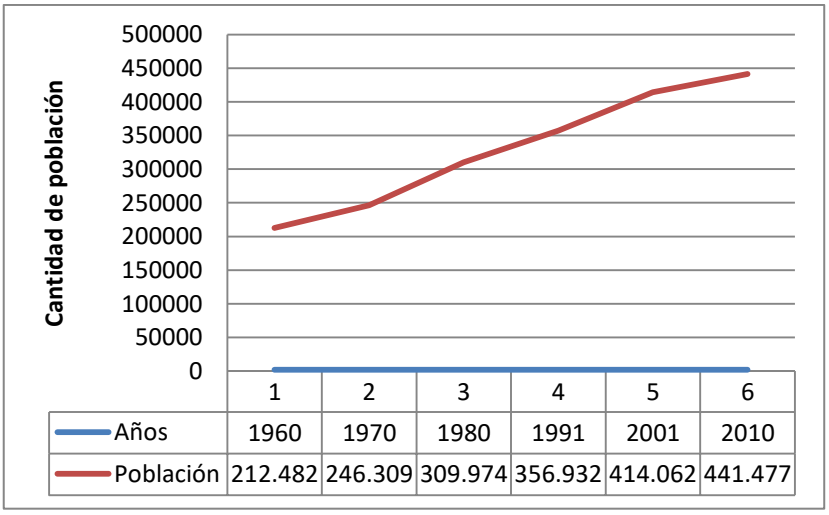
La ciudad de San Juan ha crecido y se ha expandido sobre su periferia agrícola por una fuerte demanda ciudadana para habitar o desarrollar actividades industriales, comerciales y de servicios en un espacio con fuertes restricciones ambientales.

Mapa 1. Gran San Juan. Zona compacta y expansión en la periferia



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1. Evolución de la población del Gran San Juan. 1960-2010



	1	2	3	4	5	6
Años	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Población	212.482	246.309	309.974	356.932	414.062	441.477

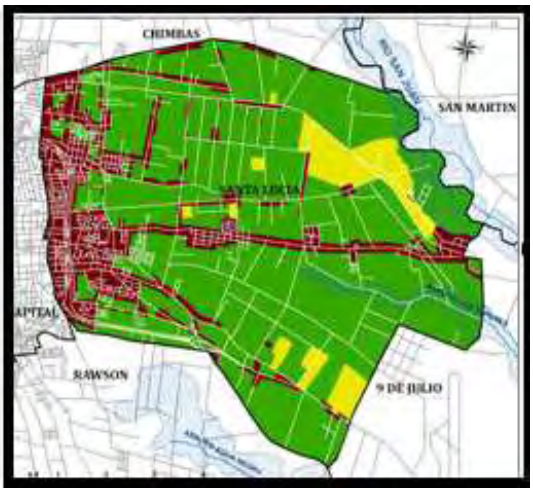
ISSN 2314-1093

Fuente. Elaboración propia en base a los Censos Nacionales de población. INDEC

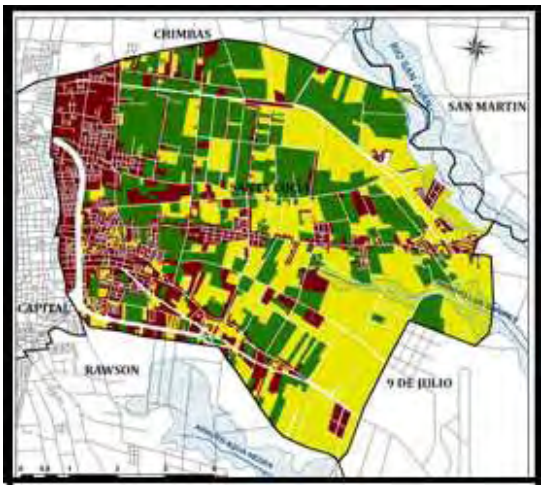
***La expansión hacia el este se produce a expensas del área agrícola**

El avance periférico impacta negativamente sobre áreas agrícolas con buenas condiciones ecológicas para el cultivo de la vid y hortalizas, y como consecuencia, la pérdida de espacio productivo. De la comparación de imágenes Google Earth de los últimos diez años, se infiere que se han dejado de cultivar 536 has. en propiedades minifundistas (1 a 5 ha), tamaño que afecta a la rentabilidad y orienta a otro uso del suelo. Su deterioro expresa los resultados de un proceso socioeconómico de larga data, con escasas políticas para preservarlo y donde el valor productivo del suelo no es considerado al momento de planificar la construcción de nuevos barrios. Como consecuencia, la ciudad se expande a expensas de la disminución de los cultivos.

Mapa 2. Uso del suelo. Año 1994



Mapa 3. Uso del suelo. Año 2015



Construido | Cultivado | Baldío

Fuente. Elaboración propia

A través de la entrevista efectuada al Inspector Técnico de la delegación del Departamento de Hidraúlica de Santa Lucía, Ing. Cesar Pizarro, el retroceso también obedece a la escasez del agua debido a la disminución de los caudales, a los días de corte y al canon establecido por esa repartición. En los últimos cinco años, la dotación ha disminuido de un coeficiente de 0,89/l/seg./ha a 0,36/l/seg./ha.

***Diseño diferencial del hábitat**

En los últimos años el avance residencial en la periferia urbana se ha realizado sobre la base de barrios cerrados, modalidad para grupos sociales de medio y alto poder adquisitivo, proceso que señala un diseño diferencial del hábitat. En opinión de Massiris (2012:10), son prácticas autosegregatorias que están presentes en las grandes y medianas ciudades latinoamericanas, observadas en el espacio departamental de la mano de nuevos pobladores que se autoexcluyen del resto del espacio urbano, cuyos muros o portales les ayudan a reconocerse y diferenciarse de los otros. Estas nuevas formas urbanas son las que definen el crecimiento periurbano espontáneo actual y en gran escala de la ciudad hacia el este, espacio donde se han relevado más de 50 barrios construidos desde la gestión privada.

ISSN 2314-1093

Mapa 4. Uso del suelo y nuevas urbanizaciones cerradas



Fuente. Elaboración propia sobre la base de relevamiento

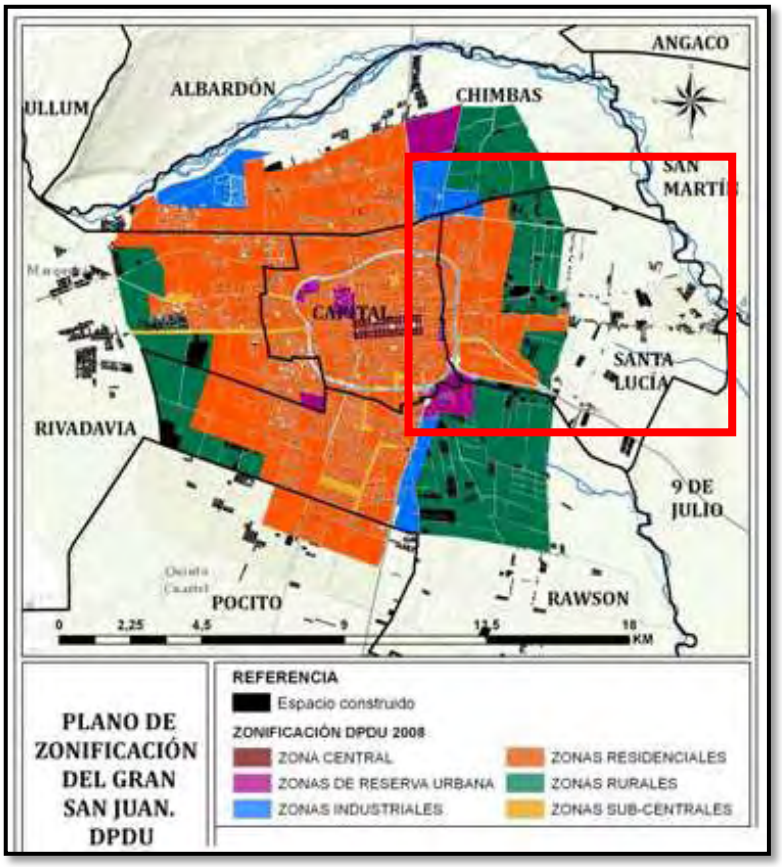
Los nuevos barrios no han densificado la trama urbana, por el contrario, se han localizado en la periferia, siendo el patrón de referencia la relación barrios-ejes de circulación, superando el límite fijado para uso residencial según la normativa urbana. En opinión de Hidalgo R. (2004:3), esta situación se produce debido a la "liberalización del mercado inmobiliario, que incluye la flexibilización de límites urbanos de los planos reguladores, lo que se traduce en suelo libre y barato para el desarrollo de los proyectos de vivienda".

***Avance residencial en zonas destinadas a otros usos del suelo según normativa urbana**

Los nuevos usos del suelo en la zona periurbana avanzan sin respetar la normativa urbana vigente. La Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano de la provincia (DPDU), funciona como repartición centralizada del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, con competencias para aplicar el Código de Edificación de la provincia y su expresión en el Plano de Zonificación, en el que se delimitan áreas de diferentes usos del suelo tales como residencial, industrial, de protección industrial, de reserva y rural.

ISSN 2314-1093

Mapa 5. Plano de Zonificación del Gran San Juan. 2014



Fuente. Elaboración propia en base a Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano. DPDU.

Como se observa en el mapa, la normativa define en Santa Lucía un área residencial y otra rural, sin contemplar la totalidad del espacio departamental por no formar parte del Gran San Juan. Asimismo, se ve cómo lo construido avanza sobre espacios destinados a usos rurales del suelo, sin respetar la normativa vigente. Dada la expansión desmedida, la DPDU ha actualizado en el mes de octubre del 2014, el límite de máximo crecimiento urbano para toda la ciudad, incorporando en esa nueva franja espacios cultivados, y esto indica que la norma va detrás de hechos consumados y demuestra ausencia de planificación. Si bien se ha extendido el límite máximo de crecimiento urbano, muchos emprendimientos residenciales superan ese nuevo límite a pesar de la disponibilidad de espacio destinado al uso residencial que define la norma. En la Tabla 1 se observa el aumento de vacíos urbanos, al extenderse el límite máximo de crecimiento, sin haberse ocupado lo que ya estaba disponible en el año 2008.

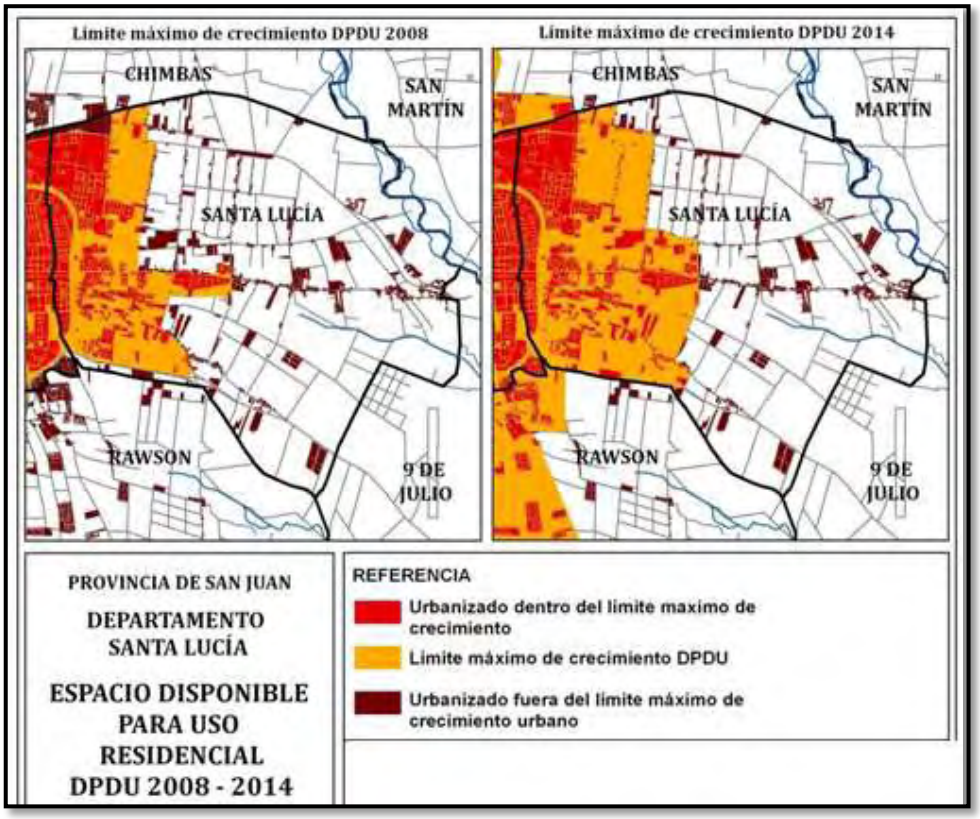
Tabla 1. Espacio disponible para uso residencial según normativa urbana

	Superficie (has)	Incremento superficie	Construido	Incremento sup.construida	Espacio disponible	Incremento de sup.disponible
Superficie Dpto. 2014	5455,251		827,749			
Límite año 2008. DPDU	1290,214		523,260		766,954	
Límite Año 2014. DPDU	1918,109	627,895	648,530	125,270	1269,579	502,625

ISSN 2314-1093

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DPDU

Mapa 6. Espacio disponible para uso residencial según normativa urbana



Fuente. Elaboración propia en base a DPDU

Esta realidad es también observada en el Plan de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de San Juan (PLAM-SJ) en el que se destaca:

"El AM-SJ también presenta una gran cantidad de lotes sin edificar. De un total de 137.479 parcelas urbanas, 11.553 (el 8,4%) no registran edificación alguna según la información catastral del año 2012. La presencia de terrenos baldíos se destaca especialmente en Santa Lucía y Rivadavia, municipios que contaban, al año 2012, con el 14,5% y 13,6% de sus parcelas en área urbana sin edificar…. La incidencia del suelo urbano en desuso de ambos municipios en el AM-SJ es más que significativa, ya que con 5.368 parcelas sin construir explican, en conjunto, casi la mitad de los terrenos baldíos del aglomerado"

Por un lado, Santa Lucía es el departamento que más cantidad de parcelas urbanas vacantes tiene, y por otro, pierde espacio productivo porque las nuevas urbanizaciones superan el límite urbano. Esta situación obliga a una regulación inmediata del uso del suelo, desde instituciones provinciales y municipales, encargadas de reglamentar y vigilar las acciones de todos los agentes involucrados a fin de lograr un territorio ordenado.

En relación a ello y como se expresó, la DPDU, por Resolución N°062-DPDU-14 ha fijado en el mes de Octubre del 2014, un nuevo límite de máximo crecimiento urbano para el Gran San Juan, donde su área circundante se mantiene exclusivamente para usos rurales. Establece además en la misma norma, un período de revisión bianual del límite fijado.

Desde el gobierno municipal se intenta controlar este desborde urbano a través del Decreto N°229/2010, norma destinada a ordenar el proceso de venta de parcelas. En la misma se zonifica al departamento en una Zona Rural (ZR); Zona de las Colonias Richet Zapata y Colonia

Gutiérrez y Zona Semi Rural Intermedia. Para cada una de ellas, establece la superficie mínima que debe tener cada parcela al momento de ser vendida, 1.500 m2, 3000 m2 y 600 m2 respectivamente. En la misma se indica que "la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, según criterio técnico, específico, determinará frente, fondo, retiro de frente, retiro lateral, retiro de fondo, % de superficie destinado a equipamiento comunitario, espacios verdes, ancho de vías de circulación, servidumbre de paso, etc." La norma incluye en su Art.3° excepciones a los criterios generales, lo que explica la localización de varios emprendimientos residenciales, con terrenos menores al tamaño estipulado.

De entrevistas realizadas a personal jerárquico del municipio, nos informan que desde ambas instituciones se viene trabajando en forma coordinada, tratando de aplicar las normativas vigentes, reconociendo además la fuerte presión ejercida desde la Cámara de la Construcción y de empresas inmobiliarias locales y de otras provincias que quieren invertir en nuevos emprendimientos al este del departamento.

La valorización de los terrenos y el fuerte movimiento inmobiliario indican la intensificación de este proceso, que reacciona a los estímulos de la inversión y pone de manifiesto la revalorización de la imagen de la periferia urbana que postula Dematteis (1998:7), quien expresa que hoy son elegidas por las familias por presentar cualidades ambientales que el centro no posee. De esta manera, se abandonan los suelos cultivados y se venden especialmente para urbanizaciones privadas de alto costo, que buscan su segregación del tejido urbano consolidado sobre la base de lotes muy bien posicionados de bajo valor. Las condiciones climáticas, la excelente accesibilidad y la cercanía al centro de la ciudad son factores influyentes para definirla como una de las zonas más atractivas para uso residencial y de fin de semana.

***Redistribución de la población en el espacio departamental**

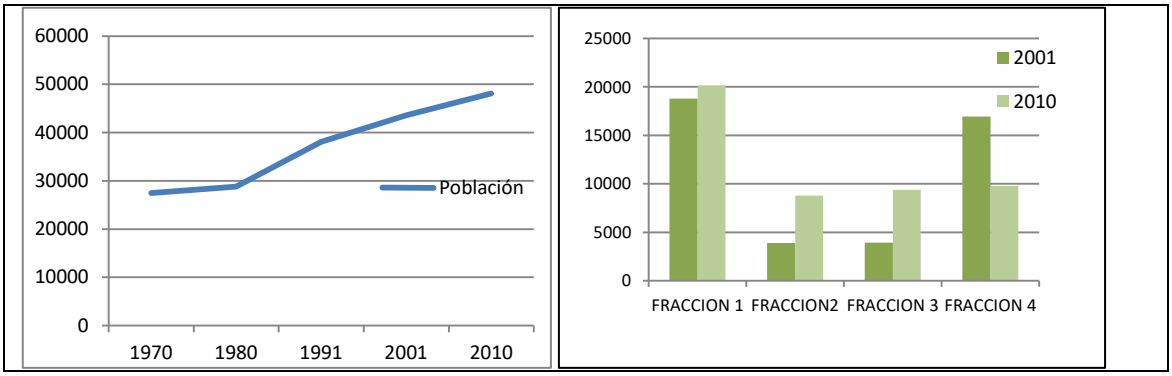
El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos divide al departamento de Santa Lucía en cuatro fracciones censales, que manifiestan distinto comportamiento en relación a la población que contienen y a su evolución a través de los años.

Desde la década de 1970, la población departamental manifiesta un aumento constante y progresivo, con mayor ritmo a partir de la década de 1980 y la mayor concentración de población se produce en el sector oeste, (Fracciones 1 y 4), coincidiendo con la zona urbana compacta.

Si se compara la evolución poblacional de las fracciones en los dos últimos censos, se advierte que las que muestran mayor crecimiento son aquellas donde predominaba el uso agrícola del suelo en el este departamental (Fracciones 2 y 3); menor ritmo en la Fracción 1 y disminución de la población en la Fracción 4. En esta última, localizada al sudoeste de Santa Lucía se está produciendo reemplazo en los usos del suelo, de residencial-agrícola a comercial-industrial, especialmente a partir de la construcción del Acceso Este, vía que conecta a la ciudad con la Ruta Nacional N°20 al Este, y la Ruta Nacional N°40 al Oeste.

ISSN 2314-1093

Gráfico 2. Evolución de la población total y por fracción censal



Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población. 1970-2010

En este proceso de redistribución, se observa un cambio direccional de las nuevas residencias, debido a que los barrios, en su gran mayoría cerrados, ocupan parcelas localizadas en la zona periférica de Santa Lucía, y la ciudad se expande hacia el este sin control, superando la normativa urbana vigente que fija el límite de máximo crecimiento urbano. Este proceso advierte sobre la necesidad de ser controlado en forma urgente, dado que es una zona que no presenta las mejores condiciones naturales, con peligros ambientales como son los sismos, la licuefacción de los suelos y el anegamiento.

Figura 1. Barrios cerrados en Santa Lucía



Fuente. www.diariodecuyo.com.ar

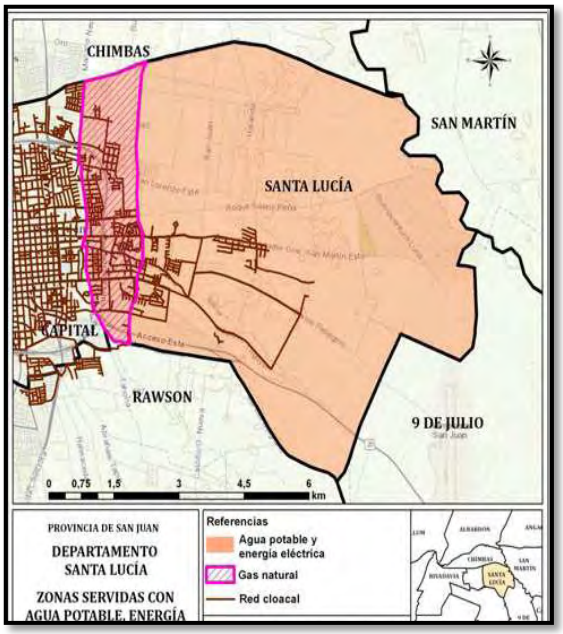
***Insuficiente dotación de servicios públicos**

El 100% de los hogares tienen cobertura de agua potable y energía eléctrica, no obstante el rápido crecimiento poblacional satura la demanda, provocando baja presión e incluso el desabastecimiento en horas pico. El 58% de los hogares cuentan con red de gas natural y el 53% con red cloacal, y al no cubrir toda la demanda provoca un aumento en las perforaciones sanitarias y condena a una baja calidad ambiental a sus habitantes. En estas áreas la intervención e inversión estatal es dificultosa, costosa y siempre va detrás de las necesidades. Ambos servicios constituyen un requisito fundamental para el saneamiento básico de las viviendas y, por lo tanto, para garantizar condiciones mínimas de salud a los miembros de los hogares; no obstante se presenta el problema de una reducida red que se extiende por las zonas más pobladas y sufre constantemente averías, contaminando los recursos hídricos y edáficos.

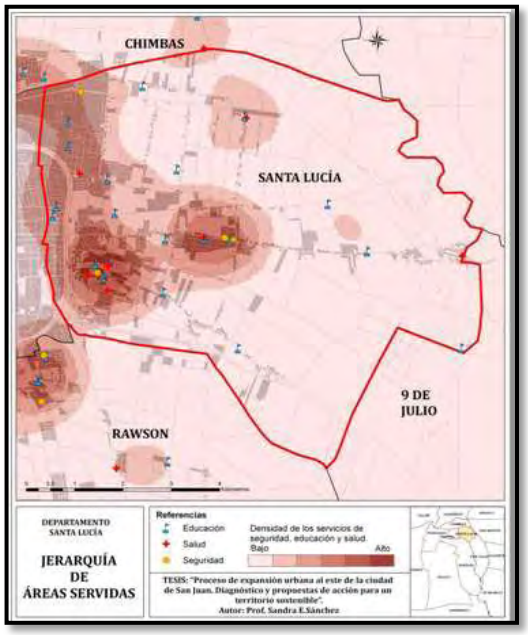
ISSN 2314-1093

Por otra parte, los servicios educativos, de salud y seguridad de gestión pública definen tres áreas bien servidas, localizadas en la zona urbana compacta. La población encuestada reconoce que en el departamento hay varias escuelas, de todas maneras el 70% de ellos, envían a sus hijos a escuelas privadas localizadas en el centro de la ciudad. Lo mismo ocurre con el servicio de salud, al que asiste la población de escasos recursos. Ambos no cubren con las necesidades de la población que habita en la periferia urbana, por lo tanto siguen dependiendo del servicio brindado en el centro de la ciudad. El servicio de seguridad es insuficiente según la opinión de los habitantes. Cada vez se evidencia mayor cantidad de robos, en viviendas que forman parte de barrios privados, "era más tranquilo, ahora ya no", expresión que forma parte de las respuestas de las encuestas.

Mapa 7. Áreas servidas con agua, energía, gas y red cloacal



Mapa 8. Jerarquía de zonas servidas



Fuente. Sánchez S. (2016). Proceso de expansión urbana al este de la ciudad de San Juan. Diagnóstico y propuestas de acción para un territorio sostenible. Tesis de Maestría en Ordenamiento del Territorio. UNC. Inédito.

***Peligros ambientales que definen un ambiente vulnerable al crecimiento**

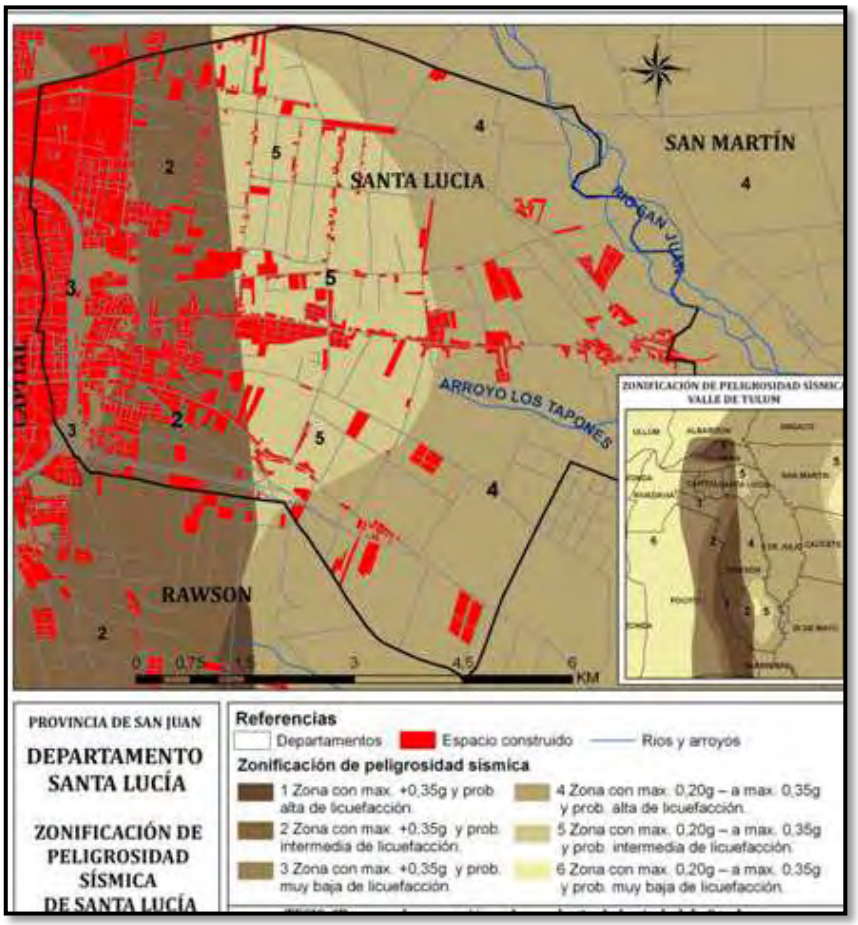
Los peligros ambientales son en opinión de Kates (1992:21) "una amenaza potencial que enfrenta al hombre con la naturaleza por eventos que se originan en, o son transmitidos por, el ambiente natural o artificial" y ponen al descubierto la vulnerabilidad existente entre las personas y sus pertenencias. Los sismos, la revenición, la licuefacción de suelos, la salinización del suelo y la contaminación del agua son peligros que afectan a Santa Lucía, el primero, un fenómeno natural que produce acontecimientos extremos, y los otros causados de la interrelación entre lo natural y la acción humana.

El riesgo sísmico del sitio se asocia a la probabilidad de ocurrencia de terremotos, debido a que en el límite oeste del valle se localiza la falla activa del borde oriental de Precordillera. Es considerada un área inestable de la corteza terrestre con potenciales epicentros de terremotos moderados a intensos, puesto en evidencia a través de las altas intensidades de los sismos en la escala Mercalli, entre VII y X, y altas magnitudes en la escala Ritcher, entre 7 y 8, que se han registrado desde 1894. El trabajo de "Zonificación de Peligrosidad sísmica del Valle del Tulum" elaborado por el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES; 1982), se definen seis zonas

ISSN 2314-1093

de peligrosidad, según las amplitudes del movimiento del terreno, las condiciones del subsuelo y el potencial de licuefacción.

Mapa 9. Zonificación de peligrosidad sísmica de Santa Lucía



Fuente. Sánchez S. (2016). Proceso de expansión urbana al este de la ciudad de San Juan. Diagnóstico y propuestas de acción para un territorio sostenible. Tesis de Maestría en Ordenamiento del Territorio. UNC. Inédito.

El fenómeno de licuefacción de suelos en la zona irrigada del valle, es un proceso de pérdida de resistencia de suelos de textura fina, saturados en agua, los que al ser sometidos a un terremoto fluyen como un líquido a causa de un aumento de la presión, y debido a ella la arena se licúa. La pérdida de resistencia del suelo hace que las estructuras sean vulnerables o incapaces de mantenerse estables, siendo arrastradas sobre la masa de suelo líquido.

A escala departamental, el espacio más poblado de Santa Lucia se localiza en la Zona 3, definida con baja probabilidad de sufrir licuefacción de los suelos, mientras que las Zonas 2, 4 y 5 manifiestan probabilidad intermedia y alta de licuefacción. Esta situación pone en alerta ya que es allí donde se registra fuerte avance de la urbanización, fenómeno que debe ser tenido en cuenta por quienes gestionan la ciudad y ordenan el crecimiento urbano. En relación a ello Sherif (INPRES; 1982:12) expresa que estas investigaciones "deben ser incorporadas al planeamiento del uso de la tierra y en el diseño y construcción de edificios más seguros, de modo de reducir el daño que producen los terremotos a las personas y sus propiedades".

La revenición y salinización de los suelos constituyen peligros que afectan a extensas zonas de Santa Lucía, ante ciclos hidrológicos ricos. Son procesos de degradación que sufren las zonas bajo riego sin drenaje o drenaje insuficiente, donde el exceso de agua, unido a la presencia de

ISSN 2314-1093

sales en proporciones elevadas, provoca impactos negativos. El agua que anega el suelo puede ser producto de un ciclo natural o por acción antrópica, que en nuestra región se relaciona en especial, con la puesta en práctica del riego a manto, técnica muy usada por los productores locales. Se ha comprobado que en épocas de déficit hídrico, los suelos han estado revenidos debido al exceso de agua para riego, a ello sumado la falta de limpieza de las infraestructuras encargadas del drenaje de los suelos revenidos.

Estos peligros han tenido consecuencias negativas que han sido muy evidentes en el departamento. Por un lado, la zona urbana ha sufrido durante muchos años la colmatación de pozos negros y el colapso de la red de cloacas, y sus consecuentes problemas de contaminación. Por otro lado, en las zonas cultivadas, se ha registrado asfixia e intoxicación de las raíces vegetales, deterioro de las maquinarias y herramientas agrícolas y debilidad estructural que sustenta la vivienda rural.

Figura 2. Colapso cloacal



El colapso de la cloaca, con el consiguiente daño en el pavimento, fue en la esquina santaluceña de Sáenz Peña y Colón.

Fuente: Diario de Cuyo.2008

Un estudio efectuado por el equipo técnico del INA expresa que el área central de Santa Lucía, se ubica dentro del denominado acuífero libre, de alta permeabilidad, con niveles freáticos cuya fluctuación puede ser relativamente amplia, según se corresponda entre período de abundancia o pobreza hídrica extremas. Valores históricos de los niveles estáticos registrados se muestran en la Tabla 2.

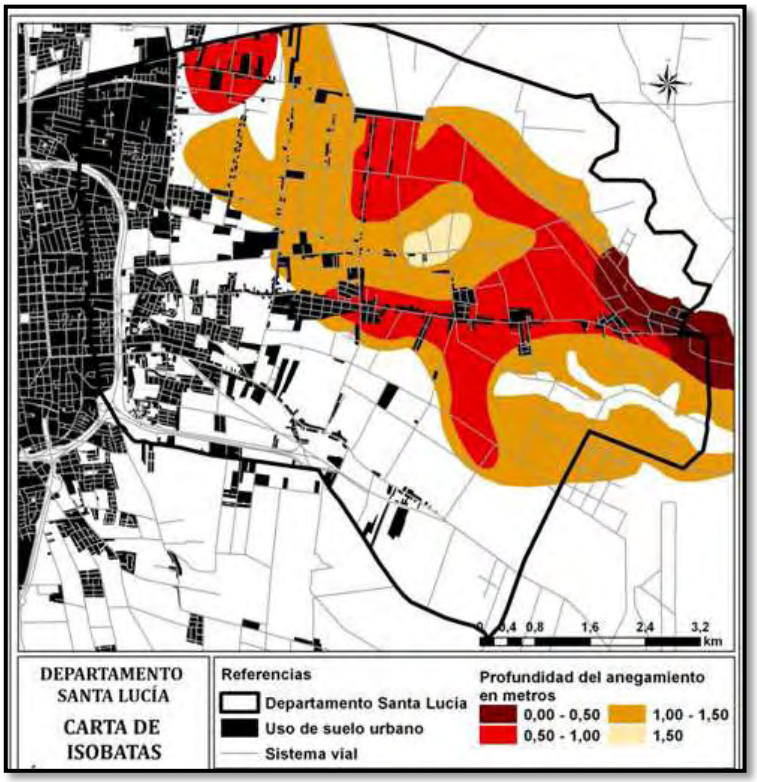
Tabla 2. Comportamiento de niveles freáticos.

Año	**Mes**	**Niveles freáticos**	**Características**
1972	Julio	-20/ -30 mts.	Mayor periodo de sequía registrada
1988	Mayo	-1,5 y -3 mts.	Periodo de abundancia hídrica
1992	Marzo	-5 y -1,5 mts.	Periodo de abundancia hídrica
2011	Marzo	-5 y -20 mts.	Última medición de niveles freáticos

Fuente: INA, 2013

De los informes referenciados, se puede deducir que en épocas de pobreza hídrica los niveles freáticos no generarían problemas ambientales, no obstante en períodos de abundancia, los niveles se encuentran muy cercanos a la superficie, como ocurrió en los años 1988 y 1992. La carta de isobatas del año 1992, que coincide con el último periodo crítico en relación a este peligro, muestra zonas del departamento donde la freática estaba a nivel superficial o a medio metro de la misma en gran parte de la superficie departamental, espacio donde se han construido numerosos barrios en los últimos años.

Mapa 10. Carta de isobatas. Santa Lucía. 1992



Sánchez S. (2016). Proceso de expansión urbana al este de la ciudad de San Juan. Diagnóstico y propuestas de acción para un territorio sostenible. Tesis de Maestría en Ordenamiento del Territorio. UNC. Inédito.

En estos momentos no hay impacto negativo por tener un ciclo hidrológico pobre. Registros de isobatas en el valle de Tulum, provistos por la "Red freatímetra del Valle de Tulum" (Dolling, 2010), describen un escenario de pobreza hídrica subterránea. No obstante, la reversión de esta situación tendrá impacto negativo para el valle en general y Santa Lucía en particular.

Conclusiones

A lo largo de la investigación se ha tratado de demostrar procesos territoriales actuales del este de la ciudad que evidencia síntomas de injusticia espacial. Expansión sin control, pérdida de espacios productivos, ausencia de planificación, crecimiento en espacios con restricciones ambientales, déficit de equipamientos y servicios …..no es falta de justicia espacial? La expansión urbana inminente no se deja esperar en el espacio periurbano de Santa Lucía, donde la especulación inmobiliaria junto a la falta de regulación de usos de suelo, provoca la presión sobre este ambiente y el esparcimiento descontrolado de la mancha urbana.

Como se expresara en el trabajo, la realidad geográfica se torna significante desde el punto de vista ético, desembocando en la formulación de juicios de aprobación o de rechazo, autoriza a pensar el espacio desde el punto de vista geoético, y a encarar la geografía como un saber de carácter moral y político, comprometido en el debate de ideas. No podemos desde nuestro

lugar, como estudiosos del territorio, pasar por alto esta realidad aunque los responsables de la gestión pública hagan poco. El municipio regula a través de una ordenanza que zonifica al departamento y establece para cada una de ellas, la superficie mínima que debe tener una parcela para ser vendida. Como la norma contempla excepciones, hay muchas situaciones de incumplimiento. Por otra parte, la Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano, quien es la responsable de normar un uso ordenado del suelo, periódicamente extiende el límite de máximo crecimiento urbano para uso del suelo residencial, como ha ocurrido en el año 2014. De esa manera las nuevas construcciones avanzan sin impedimento sobre espacios de baja capacidad portante del suelo, con peligros evidentes o en aquellas zonas cultivadas con vid u hortalizas.

Las condiciones climáticas, la excelente accesibilidad y la cercanía al centro de la ciudad son factores que la definen como una de las zonas más atractivas para habitar, lo que justifica el creciente movimiento migratorio, especialmente de población que proviene del centro de la ciudad. La valorización de los terrenos y el fuerte movimiento inmobiliario indican la intensificación de este proceso, que reacciona a los estímulos de la inversión privada con escasa regulación del uso del suelo.

Es evidente que la expansión urbana desmedida y sin orden requiere de acciones concretas en el corto plazo a fin de evitar nuevos desequilibrios, y la participación de todos los actores para responder a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico.

Bibliografía

BORSDORF, A. (2003). “Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana”. En Revista EURE, Chile, Vol. XXIX, Nº86. Pág. 37-49.

BOSQUE SENDRA Y OTROS. (2002). “De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la comunidad de Madrid”, en Boletín de la Real Sociedad Geográfica. Departamento de Geografía, Universidad de Alcalá., t. CXXXVII-CXXXVIII**.**

DEMATTEIS, G. (1998). “Suburbanización y periferización. Ciudades anglosajonas y ciudades Latinas”. En Monclús, J. (Ed.): La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona, CENTRE DE CULTURA CONTEMPORÀNIA DE BARCELONA, PP.17-34.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN. Dirección de Planeamiento y Desarrolo Urbano. “Código de Zonificación de la Provincia de San Juan”, 1974-2014.

FURLANI M. E.Y GUTIERREZ M.J. (2004). “Visión sobre cambios territoriales y sociales en Mendoza”. En Revista THEOMAI. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. N°9.

GEDDES, R. (1997). “La metrópolis desbordada: La dispersión de la ciudad americana y la búsqueda de alternativas”. Urban*a* IV.

GOMEZ O. D. (2002). “Ordenación Territorial”. Ediciones Mudi-Prensa y Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid: 691 p.

HIDALGO R. (2004). “De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile” (1990-2000). En Revista EURE (Vol.XXX, N°91), PP.29-52.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. “Censos Nacionales de Población y Vivienda. 1980-1991-2001-2010”.

INSTITUTO NACIONAL DE PREVENCION SISMICA, (1982) “Microzonificación sísmica del Valle de Tulúm. Provincia de San Juan" Informe Técnico General. Volúmen I, II y III.

INSTITUTO NACIONAL DEL AGUA. (2013). “Niveles históricos del agua subterránea en zona comprendida en calles Roque Saenz Peña, entre San Juan y Balcarce. Dpto. Santa Lucía”. Elaborado por Ing. R. Furlotti e Ing. M. Poblete. Inédito.

HIPERGEO (2014). www.hypergeo.eu › Español › Ciudades, Regiones y Territorios › Teorías

LINK FELIPE (2011). “ Seeking Spatial Justice”. En Revista EURE. Vol 37. N° 111. | pp. 173-177

LÓPEZ, M.I., SÁNCHEZ, S. Y OTROS. (1994). “Geografía del Departamento de Santa Lucía. Propuestas de Ordenamiento Territorial”. Inédito. Proyecto de Investigación. Instituto de Geografía Aplicada. FFHA. UNSJ.

LÓPEZ, M.I., SÁNCHEZ, S. Y OTROS. (2003). “Formulación de un Programa de Desarrollo Urbano para el Gran San Juan”. Inédito. Proyecto de Investigación. Instituto de Geografía Aplicada. FFHA. UNSJ.

MASSIRIS A. (2005).” Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial.” Ed. Jotamar Ltda. Colombia.

SÁNCHEZ S. (2016). “Proceso de expansión urbana al este de la ciudad de San Juan. Diagnóstico y propuestas de acción para un territorio sostenible”. Inédito. Tesis de Maestría en Ordenamiento del Territorio. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza

SOJA EDWARD (2014). “En búsqueda de la justicia espacial”. Valencia, Ed.Tirant Humanidades

ISSN 2314-1093

Entre la conservación y la desaparición: productores vitícolas y patrimonio en zonas de interacción rural-urbano de Mendoza

Between conservation and disappearance: wine producers and heritage In areas of rural-urban interaction in Mendoza

Ana Scoones, Laura Torres, Gabriela Pastor, Romina Palazzo, Gabriela Acosta, Rocío Torres, Daniela Dubini, Elena Palazzo

Universidad Nacional de Cuyo, INTA, IADIZA-CONICET

anascoones@yahoo.com.ar; ltorres@mendoza-conicet.gob.ar; gpastor@mendoza-conicet.gob.ar; rominapalazzo@gmail.com; gabriela.acosta@inta.gob.ar; torres.maria@inta.gob.ar; dubbini.daniela@inta.gob.ar

Eje 2 Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales

Palabras clave: patrimonio vitivinícola, patrimonio genético, pequeños productores, avance urbano, Mendoza.
Keywords: Viticulture heritage, genetic heritage, small producers, urban development, Mendoza.

Introducción

El presente trabajo forma parte del proyecto "Patrimonio genético y productores vitícolas: tensiones en clave de transformación territorial" cuyo objetivo es analizar las vinculaciones entre productores vitícolas, ubicados en zonas de avance de la frontera urbana, y patrimonio genético, desde una perspectiva territorial. Se centra en el estudio de aquellos territorios tradicionalmente orientados a la producción vitivínicola del oasis de la zona alta del Río Mendoza, en especial en los departamentos de Maipú y Lujan de Cuyo.

En las últimas décadas, estas áreas, ha sufrido acelerados procesos de reconversión productiva y cambios en los usos del suelo. Las transformaciones socio-territoriales, la crisis que atraviesa la vitivinicultura y el avance urbano constituyen las principales amenazas para la conservación de estos viñedos.

Con el objetivo de contribuir a la conservación y desarrollo de los pequeños productores vitícolas, frente a la presión urbana sobre áreas productivas, se busca construir una serie de indicadores que permita "cuantificar" la vulnerabilidad de los productores con cepas centenarias de Malbec.

Las hipótesis de trabajo se orientan a señalar que las mayores vulnerabilidades a las que quedan expuestos los productores vitícolas, frente a los procesos de expansión de inversiones de grandes capitales –a veces extranjeros- y procesos de avance de la frontera urbana sobre tierras de cultivo, los exponen a situaciones de desruralización y desagrarización, mientras que a la provincia en su conjunto la despoja de bienes patrimonializables como el paisaje, los indicios de la historia, el recurso genético, etc.

La metodología se basa en técnicas cualitativas y cuantitativas, que en una primera etapa del proyecto ha consistido en el análisis de información proveniente de fuentes primarias y secundarias, en especial de bases de datos vitícolas y estudios de organismos oficiales; entrevistas en profundidad a referentes de la actividad y encuestas a productores, que permitieron analizar los diversos contenidos que se otorgan al patrimonio toda vez que se asocia a las vides, la vitivinicultura y el vino.

Se caracterizó el encepado que estos productores conservan mediante observaciones ampelográficas directas e información aportada por los dueños de los viñedos. Se trabajó a

partir de la distinción de productores vitícolas no integrados de Maipú y Luján de Cuyo que cuentan, al menos, con un cuartel implantado entre 1880-1910 con la variedad Malbec y en base a resultado del relevamiento efectuado por INTA-COVIAR, donde se recogen las características de las unidades productivas vitícolas de hasta 30 ha.

El asedio al campo y a los pequeños productores vitivinícolas

La nueva dinámica de acumulación que acompañó la globalización económica y las reestructuraciones productivas en los distintos escenarios mundiales, en las últimas décadas, afectaron a los sistemas agrarios provocando cambios en la organización social y territorial y facilitaron la penetración de las empresas transnacionales en las economías periféricas.

El caso argentino no escapó a estos procesos, configurando un agro crecientemente dominado por formas capitalistas de producción. Según datos de los últimos Censos Nacionales Agropecuarios (2002, 2008) la estructura agraria fue cambiando hacia la concentración de tierras, y la disminución de aquellas explotaciones menores a 10 ha. Esto trajo diversas consecuencias, entre ellas la desintegración y abandono de las comunidades tradicionales, ya sea por la sustitución de cultivos, la venta de tierras para uso urbano y las constantes migraciones de estas sociedades rurales (Scoones, 2012).

De esta manera, se fue consolidando una estructura agraria heterogénea y muy polarizada, donde los agentes que adquieren más peso en las decisiones y controlan el desarrollo agrícola, son los agricultores capitalistas modernizados, de alto nivel tecnológico y uso de insumos[1]. Los agricultores tradicionales se enfrentan con una competencia desventajosa y, en algunos casos, buscan distintas formas de adaptarse a las nuevas condiciones, mientras que en otros, desarrollan nuevas estrategias a manera de sobrevivencia.

En este contexto diferentes trabajos (Radonich, M. y Steimbreger, N, 2005; Craviotti, C. 2007; Neiman, 2002; Llambi, 2004) han analizado las distintas estrategias de resistencia de las unidades pequeñas y medianas, en distintas regiones, ante el avance de grandes productores capitalistas y empresas agroindustriales que dominan el mercado. Entre las estrategias más comunes identificadas, a partir del estudio de las trayectorias productiva y familiar de las explotaciones, aparecen la integración vertical y la dedicación a tiempo parcial.

Acompañando a estos procesos, los organismos estatales del país se mantuvieron al margen, no existiendo políticas públicas sectoriales que protejan a los sectores productivos de menores recursos y facilitaran la modernización de los pequeños establecimientos (Lattuada & Neiman, 2005). Desde las últimas décadas, el rol del Estado cambió, fue disminuyendo la regulación y convirtió a estos territorios en objeto de grandes inversiones y cambios en los usos de suelo, modificando también su fisonomía.

Asimismo, los territorios rurales experimentan profundos cambios a raíz de estos nuevos procesos, que atraviesan las redefiniciones de la frontera rural-urbana a partir de la expansión de las áreas metropolitanas. El patrón de organización del territorio se ha modificado radicalmente con el proceso de periurbanización, hacia una mayor interacción del ámbito

[1] Se entiende por estructura agraria como la distribución y orden de los factores de producción, que permiten describir y analizar los aspectos fundamentales de la sociedad agraria, en sus diversas relaciones; el factor humano (productor y trabajador rural, los factores materiales: tierra, agua, clima, capital y normativos: leyes, contratos, serán complementarios del primero, los cuales dinamizaran la estructura, constituyéndose en herramienta de análisis de la problemática agraria, en los países en vía de desarrollo principalmente (Maestría en Ciencias Agrarias con énfasis en Desarrollo Empresarial Agropecuario. Apuntes de clase. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2004. http://virtual.uptc.edu.co/drupal/files/205/contenido/pdf.pdf)

rural y urbano y un acelerado proceso de "contraurbanización" debido a una mayor demanda por el consumo de los espacios rurales tradicionales.

Distintas miradas sobre la vulnerabilidad de los productores

Los estudios sobre vulnerabilidad de los productores agrícolas provienen de distintas perspectivas teóricas y por lo tanto, ponen el acento en diferentes variables de análisis. Así, las investigaciones de Bustos (2009) en los oasis de regadío de Mendoza, asocian la condición de vulnerabilidad a, entre otras, tres dimensiones de análisis: el uso de los recursos hídricos, el aprovechamiento de la superficie con derecho de riego y la utilización de trabajo temporario. A partir de estos indicadores, construye una tipología para comprender la posición de los grupos sociales en la estructura productiva agraria y en los procesos de capitalización o descapitalización para luego establecer su asociación con estados de vulnerabilidad.

En este sentido, se entiende por vulnerabilidad social al proceso de debilitamiento del vínculo contractual en las relaciones sociales de producción. Constituye una situación de desplazamiento de los sectores que conformaban la clase media rural, quienes pueden llegar a abandonar sus tierras y la producción o bien salir del circuito productivo (Sánchez Enrique, 2015).Esto se traduce en un proceso de heterogeneización de la estructura social agraria que cuenta, por un lado, con un núcleo de grandes propietarios y empresarios integrados, y en el otro extremo, pequeños y medianos productores seguidos de contratistas, obreros y peones rurales.

Otro tipo de estudios son los que se basan el concepto de vulnerabilidad en la posesión de la tierra, es decir, la ausencia de títulos sobre sus explotaciones, lo cual marca situaciones de mayor exclusión ante el avance capitalista.

Desde otro punto de vista, también se han estudiado las relaciones entre vulnerabilidad, pobreza y cambio climático global, en distintos puntos de América Latina asi como las estrategias que desarrollan los pequeños agricultores y campesinos como medidas alternativas. Se considera que la vulnerabilidad depende de múltiples dimensiones asociadas a situaciones de pobreza rural en América Latina, en especial una serie de factores biológicos y socioeconómicos puntuales de cada condición geográfica (Montaña, 2012). Los estudios que emanan de los organismos internacionales, como el PNUD (2007) intentan relacionar los esfuerzos por combatir el cambio climático con la lucha contra la pobreza. Son las comunidades más pobres del planeta las que resultan altamente vulnerables a los cambios en los ciclos hidrológicos y en el clima.

> *"En el ámbito de las ciencias sociales y en las últimas décadas, la utilización del concepto de vulnerabilidad social ha resultado útil en los intentos de construir un corpus multidisciplinario que permita una interpretación multidimensional e integral sobre los fenómenos de la desigualdad y la pobreza, lo que ha dado lugar a una variedad de definiciones según las dimensiones consideradas, los objetivos específicos de los diversos estudios y los casos considerados"* (Montaña, 2012: 83)[2].

Uno de los debates teóricos planteados acerca de este concepto se encuentra en los trabajos sobre agricultura familiar. Breton (1993) señala que la estructura de propiedad de la tierra, la mayor o menor extensión del regadío, la disponibilidad de fuerza de trabajo, la localización respecto al mercado, etc., son factores que condicionan el tipo de respuesta adaptativa

[2] Citado por Montaña, Moreno Crossley (2008: 2, 4) sostiene que existe una coincidencia general en considerar a la vulnerabilidad social como una condición de riesgo o indefensión, la susceptibilidad a sufrir algún tipo de daño o perjuicio, o de padecer la incertidumbre. A partir de allí, los autores tratados tienden a concentrarse en dos principales interpretaciones de la vulnerabilidad social: como fragilidad o como riesgo.

generada por los agricultores a lo largo del proceso de reestructuración productiva. Entre el abandono y la permanencia aparece la agricultura de tiempo parcial y la búsqueda de empleo en otro sector. Según estos estudios, uno de los procesos que puede amenazar la existencia de la agricultura familiar es la proletarización de los pequeños productores y la aparición de un capital ajeno al sector que instala empresas agrarias con personal asalariado.

El caso en Mendoza: vulnerabilidad de productores vitícolas

Un caso típico de las transformaciones mencionadas es la vitivinicultura mendocina que se integró a este nuevo modelo de acumulación basado en la producción de vinos de calidad. Los efectos directos que produjo fueron una reconfiguración de los espacios productivos y del mapa de actores locales, la inserción en el mercado mundial, el impulso a la modernización tecnológica y la integración del sector primario al industrial (Bustos, 2011).

Se pueden advertir grandes vaivenes en la producción, que han producido la desaparición de viñateros con propiedades de diferentes tamaños, de establecimientos bodegueros, pérdida de empleo agrario e industrial y puntualmente la casi desaparición de un agente social propio de la actividad: el contratista de viña. En este marco, los propietarios de pequeñas explotaciones familiares han disminuido en número y en cantidad de hectáreas en los últimos 20 años (Bustos et al, 2008).

Las distintas formas de inserción de los pequeños y medianos productores en el proceso de reestructuración y reconversión de la agricultura de la provincia, ha determinado diferentes situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

Numerosas investigaciones desarrolladas en los oasis de regadío de Mendoza (Chambouleyron, 2002; Bustos, 2009; Bocco, 1999) demuestran que a partir de la década de los 90, se ha acentuado el proceso de diferenciación y exclusión social de los pequeños y medianos productores. Los cambios más relevantes en la estructura agraria muestran un aumento de las propiedades de 50 a 100 ha, que lideran el proceso de transformación productiva, seguida por los productores que se encuentran en el estrato de 10 a 25 ha, mientras se observa la disminución de los sectores de menos de 10 ha. Los más pequeños, de 0 a 5 ha, representan, en su mayoría, las formas familiares de producción, en proceso de descapitalización (Bustos, 2009). Ante una caída relativamente importante en la rentabilidad de las explotaciones más pequeñas, los productores buscan mantenerse en la actividad, de la mano de la pluriactividad y la integración.

El destino de muchas propiedades que abandonan la actividad agrícola, es la venta de las tierras. El boom inmobiliario y la expansión de la ciudad hacia la periferia rural, compite con el viñedo. El paso de uso del suelo rural al uso urbano impacta en el mercado de tierras, generando una fuerte especulación en el valor del suelo e incrementando la presión sobre las fincas vecinas para su venta.

El paisaje vitivinícola como patrimonio

La construcción histórica de los oasis mendocinos ha estado marcada por la actividad vitivinícola, como elemento organizador de los espacios productivos. Las formas culturales que se manifiestan en el paisaje tienen un sello particular y único que representa algo más que una actividad económica, representa la identidad, las costumbres, los valores y la sociabilidad de cada comunidad.

La noción de patrimonio en su interacción con el paisaje cobra relevancia a nivel internacional a partir de los consensos expresados en cartas y convenciones de especialistas. El paisaje como porción del territorio percibido, representa tanto los procesos más globales de la

homogeneización cultural, como la identidad de las sociedades locales y regionales (Pastor, 2014). El paisaje es un bien común, que constituye un patrimonio compartido que como tal es objeto de disputas y de allí que requiera de normas, aunque no necesariamente incentivos económicos. Por ese motivo lo que se haga de él constituye una actuación sobre bienes que no son o no deberían ser de uso, apropiación o sujeto a determinaciones de sólo algún sector, empresa o institución. Una resignificación del concepto de paisaje en los últimos años permiten afirmar que es "referente de la permanencia y el cambio, de lo tangible e intangible, de los valores simbólicos y materiales, tanto en su dimensión objetiva como subjetiva" (Pastor, 2014: 151).

Por eso, desde hace tiempo que se menciona al paisaje vitícola de Mendoza como patrimonio cultural, que incluye también lo intangible de cada territorio.

> "En este sentido, la conservación del paisaje vitícola, es, además, una forma de poner en valor nuestra principal actividad productiva, y el trabajo de nuestros productores, actores claves de nuestra cultura. Asimismo, y en este contexto, los viñedos centenarios mendocinos, sobre todo de Malbec, ubicados especialmente en zonas de Maipú y Luján de Cuyo, demandan la necesidad de ser preservados y apreciados para preservar y perpetuar también nuestra cultura de la vid y el vino" (Santinon, 2016).
>
> "Podríamos decir que esos viñedos tienen un valor tangible y otro además potencial. Son valiosos porque silenciosamente han albergado y protegido un reservorio de plantas de variedades no tradicionales, minoritarias y variedades emparentadas no documentadas que han crecido mezcladas en los viñedos de Malbec o de otras Uvas francesas, así como eran llamadas genéricamente estas cepas ya que en aquel entonces la idea de variedad era más amplia que la que tenemos actualmente. Esos lotes mezclados fueron el producto del azar en algunos casos y en otros, de la voluntad de los viticultores que desde el viñedo diseñaban las combinaciones de uvas que luego pasarían a la bodega" (Santinon, citando a Ing. María Rocío Torres, 2016).

Metodología

Materiales y Métodos

La construcción de indicadores de vulnerabilidad se realizó principalmente a partir de una base de datos existente, resultado del relevamiento efectuado por INTA-COVIAR, donde se recogen las características de productores generalmente no integrados al eslabón industrial con viñedos de hasta 30 ha localizados en los departamentos de Maipú y Luján de Cuyo.

Según el Censo Nacional Agropecuario 2008, en Luján de Cuyo y Maipú se registraron un total de 922 explotaciones (EAP) menores de 25 ha. destinadas a la vid. La muestra está conformada por 394 casos. El relevamiento se realizó entre agosto y octubre de 2013. En particular, este estudio toma sólo aquellos productores con unidades productivas que poseen al menos un cuartel implantado con la variedad Malbec entre los años 1880 y 1915 a los fines de avanzar en la construcción de indicadores de vulnerabilidad de estos productores y sus viñedos frente a la exposición a factores de riesgo asociados al avance "desordenado y no planificado" de la frontera urbana sobre este oasis irrigado y la heterogénea capacidad de adaptación de los productores bajo análisis. También se tuvieron en cuenta datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

Tabla 1: Indicadores de vulnerabilidad de productores vitícolas. Mendoza

Indicador	Definición	Fuente	Fórmula del Indicador	Rango del Índice
Vulnerabilidad Económica				
Producto Generado por la Agricultura en el Territorio.	Relación entre el PBG No agrícola respecto al PBG	DEIE	PB No Agrícola/PBG	0 1
Dificultad de acceso al sistema financiero	Relación Productores sin acceso a financiamiento/ productores totales	Base de datos CDV	Productores sin acceso a financiamiento/ Productores totales	0 1
Poder de negociación del productor	Capacidad de negociación del productor en la venta de su producto, según las diferentes posibilidades de colocar competitivamente sus uvas en el mercado	Base de datos CDV	1- Su ingreso depende única y exclusivamente de la actividad vitícola. 2- Tipo de integración vertical/al sector industrial a) Elabora vino (casero/ artesanalmente). b) integrado formalmente a bodega; c) integrado formalmente a cooperativa; d) no integrado	0 1
Vulnerabilidad Física				
Pérdida de productividad de viñedos	Tasa de presencia de fallas en plantas de vid.	Base de datos CDV	Relación entre plantas con fallas y plantas totales.	0%=0 100%=1
Acceso al recurso hídrico	Tasa de presencia de limitante: agua insuficiente.	Base de datos CDV	Relación entre explotaciones con limitante: agua insuficiente y explotaciones totales.	0%=0 100%=1
Vulnerabilidad Social				
Discontinuidad de la Actividad	Relación entre Productores sin hijos que continuarán la actividad y productores totales	Base de datos CDV		
Bajo capital social	Tasa Capital Social	Base de datos CDV	Relación entre productores no integrados ni asociaciones a ninguna asociación o cooperativa y productores totales.	0 1

Fuente: elaboración propia en base a datos de archivos INTA-COVIAR

Para la caracterización del encepado que estos productores conservan se realizaron observaciones directas basadas en los caracteres que presentan variabilidad clonal, y además se consideró la información aportada por los dueños de los viñedos.

Resultados y discusión

Los viñedos considerados en este trabajo fueron implantados durante el primer periodo de expansión de la vitivinicultura en Mendoza, entre 1870 y 1915, particularmente alrededor de la primera zona vitivinícola, área metropolitana de Mendoza (AMM). El material fundacional sobre el que operó esta expansión resultó de la combinación de plantas criollas que se habían desarrollado en la región desde el período colonial y material más nuevo, ingresado desde Europa hacia fines del s. XIX, con anterioridad al brote de filoxera que afectara a ese continente.

Dada la cercanía que estos viñedos exhiben respecto de la ciudad de Mendoza, en la actualidad se encuentran sujetos a fuertes presiones del mercado inmobiliario, para satisfacer las demandas asociadas a la expansión urbana (Mesa y de Rosa, 2005). Con fuerte vocación agrícola y casi enteramente cubiertas por viñedos, frutales y chacras, estas tierras receptan parte del crecimiento urbano de esta área metropolitana, el asentamiento humano más importante de todo el centro-oeste de Argentina y el de mayor dinamismo económico (Montaña, 2008).

La gran demanda de terrenos para uso residencial que este proceso impulsa, tiene un impacto directo en el valor diferencial del suelo para nuevos loteos e incrementa las presiones para la venta de los terrenos agrícolas. Aun cuando los viñedos ubicados sobre el borde urbano eran depositarios de encepados adecuados para la producción de vinos del alta gama, sus propietarios, en una gran proporción medianos y pequeños que atravesaron con diversa suerte las sucesivas crisis, encontraron fuerte incentivos para fraccionar y vender sus propiedades, lo que llevó a la pérdida material genético sin que éste haya sido valorado. Aun en este contexto, en el presente resulta posible identificar el origen del material vegetal que estas propiedades resguardan y caracterizarlo de acuerdo a sus rasgos de fenotipo.

Con los resultados se espera conformar grupos de productores definidos ad hoc para plantear estrategias de conservación, adecuación productiva e integración tendientes a reducir la vulnerabilidad o exposición al riesgo de los grupos de productores conformados.

Se ha analizado bibliografía que aborda el tema de la vulnerabilidad tomando en cuenta distintos contextos, distintas problemáticas y referido a distintos tipos de productores. En los últimos años los cambios en los sistemas productivos tiene relación con el contexto mundial de globalización, la pérdida de soberanía alimentaria y el avance de los capitales agroindustriales en distintos tipos de producción. Los estudios sobre la agricultura familiar y campesina presentan diferentes situaciones que han llevado a la casi desaparición de estos tipos de modelos de producción, así como de su cultura, y allí se refleja la vulnerabilidad. Otros estudios realizados en Mendoza, en especial en Valle de Uco, determina grados de vulnerabilidad y exclusión de pequeños agricultores –en especial dedicados a la vid- y las estrategias que éstos han desarrollado para subsistir o permanecer luego de los procesos de reconversión de la vitivinicultura (Bustos, 2009).

La discusión se centra en la pertinencia de las categorías conceptuales aplicadas a la agricultura familiar para determinar la vulnerabilidad en estos casos de viticultores pequeños y medianos en una zona de oasis, donde la complejidad de factores obliga a una descripción más exhaustiva que permitieran englobar todas las particularidades.

Referencias bibliográficas

BOCCO, A. PANNUNZIO, M y MARTÍN, C. (1999). *Mendoza: agricultura y ruralidad. Reflejos de la estructura social y agraria del oasis rural de San Carlos.* Mendoza: Ediunc-UNCuyo.

BORMIDA, E. (2001). Paisajes culturales de la vid y el vino en Mendoza. *VII Seminario Internacional sobre patrimonio paisajista.* Mendoza: Linta-Cic.

BUSTOS, R., BALACCO, S., & SCOONES, A. (2008). Segregación territorial de los pequeños productores en los oasis irrigados de la Provincia de Mendoza. *Humanidades 2008, Revista de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca.*

BUSTOS, R. M. (2009). *Procesos de diferenciación y exclusión social en actores sociales de la agricultura de Mendoza.* Mendoza: Tesis de Maestría, FLACSO.

BRETÓN, V. (1993). ¿De campesino a agricultor? La pequeña producción familiar en el marco del desarrollo capitalista. *Noticiario de historia agraria, 1993, núm. 5, p. 127-159*.

CRAVIOTTI, C. (2007). Tensiones entre una ruralidad productiva y otra residencial: el caso del Partido de Exaltación de la Cruz, Buenos Aires, Argentina. *Economía, Sociedad y Territorio, Vol. VI, Nº23* , p. 745-772.

CHAMBOULEYRON, J. L. et al. (2002). *Conflictos ambientales en tierras regadías. Evaluación de impactos en la cuenca del Río Tunuyán, Mendoza, Argentina .* Mendoza: Instituto Nacional del Agua, UNCuyo.

KAPSTEIN LÓPEZ, P. (2010)" Vulnerabilidad y Periferia interior: Un problema de vulnerabilidad no resuelto por el planeamiento urbano en Chile". En: Cuaderno de Investigación Urbanística nº 71 – julio / agosto 2010. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid (ETSAM).

LATTUADA, M., Neiman, G. (2005). El campo argentino: crecimiento con exclusión. Buenos Aires: Capital Intelectual.

LLAMBÍ, L. (2004). Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno. En E. Pérez, & M. Farah, *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea.* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

MAGAÑA, V. (2013) Guía Metodológica para la Evaluación de la Vulnerabilidad ante Cambio Climático. México DF. Instituto Nacional de Ecología y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

MESA Alejandro, DE ROSA Carlos (2005) Estudio de los patrones de apropiación del suelo urbano por la expansión de las áreas residenciales. Análisis del Área Metropolitana de Mendoza. Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente. Vol. 9.

MONTAÑA, E. (2008). El campo en la ciudad. Vitivinicultura y paisaje urbano en Mendoza, Argentina. I Seminario de Patrimonio Agroindustrial: "Paisajes culturales". Mendoza, Argentina.

MONTAÑA, E. (2012) Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural: una mirada desde el territorio. Buenos Aires. CLACSO Editorial/ CLACSO-CROP. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20121219121615/Escenariosdecambioambientalglobal.pdf

NEIMAN, G., & BOCCO, A. (2002). Globalización, reestructuración empresaria y nuevas relaciones agroindustriales. El caso de la vitivinicultura mendocina. *Actas de las II Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales.* Buenos Aires: Fac. de Ciencias Económicas. UBA.

PASTOR, G. (2014) Patrimonios y paisajes. En: Torres, L. et al. Ventanas sobre el territorio. Herramientas teóricas para comprender las tierras secas. Mendoza: Ediunc. Pág. 141-159.

RADONICH, M., STEIMBREGER, N. y. (2005). "Tramas sociales y organización de la fruticultura en áreas de expansión". Tucumán. *1eras. Jornadas de Antropología Rural.*

SÁNCHEZ Enrique, D. (2015) Trabajo rural temporario, derechos humanos y grupos vulnerables (La Rioja 2010-2013). En: *Revista Alternativa Nº 4. Segundo semestre de 2015*.

SCOONES, A. (2012) Fragmentación territorial y globalización económica: las transformaciones en el espacio rural del oasis Norte de Mendoza, desde la década de los 90. Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos (inédito). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

SANTINON, G. "En busca de conocer, preservar y valorar nuestro "Paisaje Vitícola", en: INTA noticias, 26 abril 2016. Recuperado en: http://inta.gob.ar/noticias/en-busca-de-conocer-preservar-y-valorar-nuestro-paisaje-viticola

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Modos de Producción de suelo y Transformaciones socioespaciales recientes en el área sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El caso de los Desarrollos Inmobiliarios en Berazategui

Modes of Production of urban land and recent Socio-spatial Transformations in the Southern Area of the Metropolitan Region of Buenos Aires. The case of Real Estate Developments in Berazategui

Alejandra Sgroi; María Julia Rocca; María Consuelo Estarellas Mullin

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, FAU- UNLP

ciut@fau.unlp.edu.ar; mariajuliarocca@hotmail.com;
alejasgroi@hotmail.com; mconsueloestarellas@gmail.com

Eje 2: Sistemas y dinámicas territoriales: revisando las interrelaciones urbano-rurales.

Palabras clave: transformaciones socioespaciales- modos de producción- desarrollos inmobiliarios
Keywords: Socio-spatial transformations- modes of production- real estate developments

Introducción

En las últimas décadas, el paisaje de la periferia de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y los procesos que intervienen en su construcción social, son resignificados por ciertas tendencias globales que, en conjunto y con sus contradicciones, se expresan en la configuración del territorio metropolitano.

En ese contexto, la expansión urbana metropolitana conjuga el modelo de gradiente y el disperso de baja densidad, con modos de producción de suelo que ponen en juego objetivos y capacidades de los gobiernos municipales para conducir esos procesos.

La generalización del modelo especulativo rentista se expresa en la producción de desarrollos inmobiliarios privados (DI): urbanizaciones cerradas, complejos de oficinas corporativas, centros de ocio y consumo. Bajo pautas globales del urbanismo neoliberal los DI se localizan selectivamente por su rentabilidad, están dirigidos a grupos de altos ingresos, y generan y replican un paisaje artificial ajeno al territorio donde se insertan. Este fenómeno es un emergente del modelo económico imperante en Argentina iniciado en los ´80, consolidado en los ´90, y profundizado en el SXXI cuando se intensifican procesos de fragmentación y micro segregación en la tercera corona que simultáneamente aloja a los sectores más pobres con baja cobertura de bienes y servicios, y a los “autosegregados” grupos privilegiados en urbanizaciones cerradas. (Rocca, 2017).

Según Vidal-Koppmann (2014) fragmentación, segregación y desterritorialización son conceptos que subyacen en la naturaleza de lo que podría entenderse como el proceso de globalización trasladado al fenómeno urbano y resultan útiles para comprender el impacto socio-territorial que ha sufrido la RMBA.

El proceso de expansión urbana a manos de desarrolladores inmobiliarios ya consolidado en el norte de la RMBA, toma nuevos impulsos en el área sur. Aquí los primeros emprendimientos de envergadura (El Carmen, Abril, Fincas de Iraola) se localizaron en el partido de Berazategui en coincidencia con el corredor litoral sur (autopista Bs As-La Plata) y su conector Ruta Provincial 2 (RP 2), en el marco de un paisaje singular asociado al Parque Provincial Pereyra

ISSN 2314-1093

Iraola, (Reserva de Biósfera). Actualmente la presión urbanizadora se constata con un total de 34 DI, de los cuales 28 corresponderían a urbanizaciones cerradas -solo 10 registradas[1], y con una fuerte tendencia de localización sobre el área de humedales de la costa rioplatense.

Esta ponencia[2] presenta un estudio realizado en el municipio de Berazategui perteneciente al área sur de la RMBA para reconocer y dimensionar el fenómeno impulsado por los Desarrollos Inmobiliarios, utilizando técnicas de fotolectura y un análisis cualitativo de la fragmentación socioespacial. Se analizan los cambios en la configuración territorial (período 2003/2016), los vínculos con los instrumentos de planificación y gestión vigentes, y los impactos socioespaciales y ambientales de las nuevas tendencias.

1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

1.1 Urbanización metropolitana y Desarrollos Inmobiliarios.

Las actuales tendencias de crecimiento urbano metropolitano de la RMBA, expresan el modelo de urbanización dispersa y baja densidad, con profundas transformaciones en los modos de producción de suelo que, en el marco de condiciones estructurales de pobreza e informalidad e influenciados por la economía global, ponen de manifiesto selectivamente procesos de desarrollo urbano desigual, fragmentación socioespacial y consecuentemente la insustentabilidad del modelo. (Aguilar: 2006; De Mattos: 2010; Ciccolella: 2014).

Con la reestructuración territorial de los 90´, que dio lugar a nuevas condiciones de accesibilidad metropolitana, e intensificados desde el 2003 con la canalización de importantes flujos de inversión privada del sector inmobiliario, surgen y se multiplican nuevos DI de envergadura local y regional identificados con el denominado "urbanismo neoliberal". Bajo la denominación corriente de "urbanizaciones cerradas", los DI residenciales constituyen uno de los modos de producción de suelo urbano que impulsan la expansión urbana metropolitana canalizando migraciones de los sectores medios y altos hacia la periferia, en el marco de procesos simultáneos de autosegregación y polarización social. (Svampa y Viale: 2014) Las mayores repercusiones se constatan en las áreas periurbanas y rurales metropolitanas, espacios dinámicos y cambiantes donde las previsiones municipales en materia de ordenamiento territorial, en general se caracterizan por su indefinición o déficit normativo. Al respecto Cicolella (Op.Cit.) observa una creciente dificultad de los gobiernos locales para comprender los cambios e intervenir eficazmente sobre estas tendencias, y paralelamente una mayor libertad del capital inmobiliario y financiero para actuar según su rentabilidad.

En esta última década se consolidaron todos los formatos tradicionales de barrios privados, y la tendencia aparece marcada por nuevos emprendimientos que se asientan sobre territorios social y ecológicamente vulnerables, y que se explican en la "articulación público privada no formalizada pero con efectos reales a partir de la liberalización de los mercados del suelo, la concentración del capital inmobiliario con gran capacidad de gestión financiera, y la inversión en megaproyectos con alto impacto territorial"(Pintos: Op.Cit; Svampa y Viale:Op.Cit). Avanzando en las consecuencias Vidal Koppman (2015) los explica enmarcados en un proceso de desarrollo urbano desigual, entendido como la acción conjunta de agentes privados y de políticas públicas que, en función del ordenamiento territorial, acompañaron las tendencias crecientes de condiciones de desigualdad, polarización, fragmentación y de segregación

[1] Información de CartoArba-ARBA y urBAsig-DPOUT. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. Año 2017

[2] Se inscribe en el marco del Proyecto "Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas territoriales, modos de producción de suelo y transformaciones socio espaciales en el Área Sur de la RMBA". Directora: Arq. María Julia Rocca. Período 2017-2020. (Programa de incentivos a los Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación)

ISSN 2314-1093

residencial. Relaciona así las modalidades de producción de suelo cerrado con el concepto de fragmentación territorial que implica el aislamiento de un sector de superficie urbanizable del resto de un territorio, y su consecuente autogestión de servicios e infraestructuras, de forma tal que la conexión con el municipio al que pertenece se va debilitando en la medida en que el enclave privado va ganando autonomía.

Actualmente la magnitud del impacto de los desarrollos inmobiliarios a escala metropolitana, se expresa en la cantidad y concentración de emprendimientos, así como en las extensas superficies comprometidas, y en algunos municipios metropolitanos ha constituido el modo de producción de suelo urbano dominante en los procesos de expansión urbana reciente y de baja densidad. Esta condición da cuenta también de la actuación del estado municipal a través de la política de Ordenamiento Territorial, en cuanto a regular las tendencias del crecimiento urbano, y su compromiso frente a las distintas estrategias y lógicas que se desencadenan desde el sector privado.

En la mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires, contrariamente a lo que dispone la Ley de Ordenamiento Territorial 8912/77, las normas de regulación del uso y ocupación del suelo municipal no se enmarcan en planes de ordenamiento y menos aún con directrices de crecimiento urbano. Tradicionalmente las normas han expresado la preocupación de contener el crecimiento por extensión, pretendiendo a través de la zonificación definir los límites del área urbana promoviendo la densificación. Así, la técnica de zonificación procura dar respuesta a estrategias que remiten al modelo de ciudad compacta, y se circunscribe al control del territorio urbano. Concepciones más integrales del ordenamiento urbano han revalorizado los grandes espacios abiertos, no sólo por su aporte ambiental y para el desarrollo económico productivo sino por la posibilidad de constituir contenedores del crecimiento urbano extensivo.

Indagaciones realizadas en el municipio de Berazategui a inicio de esta década permitieron registrar en los marcos normativos vigentes los lineamientos respecto al crecimiento urbano y destacar el control de la expansión enmarcado por las redes viales y la conservación de los grandes espacios abiertos sobre el litoral y el Parque Pereyra que representaban aproximadamente 11.150 Has. Paralelamente también se reconoció en los cambios normativos el aprovechamiento de las nuevas condiciones de accesibilidad regional, y la recepción del inicio de una tendencia de conformación de un frente de urbanización en base a barrios cerrados. (Rocca y Sgroi: 2012)

Actualmente, no sólo se ha completado prácticamente todo ese frente urbano sobre el corredor vial metropolitano sino que se están materializando, sin autorización previa, megaemprendimientos que comprometen y alterarán profundamente las condiciones de la zona de humedales actualmente normada como reserva ribereña.

Frente a los grandes impactos de los DI ya evidenciados en el eje norte de la RMBA y la tendencias que ya se manifiestan en el litoral sur, en esta ponencia se indagan las transformaciones territoriales en curso y los vínculos con la política de ordenamiento del municipio de Berazategui. Se intenta interpretar el rol del municipio y las estrategias implementadas para canalizar las actuales tendencias de los desarrollos inmobiliarios y asimismo contemplar las implicancias sociales y ambientales de este modelo de desarrollo urbano metropolitano.

1.2 Objetivos

- Aportar conocimiento teórico y metodológico para la evaluación de modos y tendencias de producción de suelo residencial, a partir del estudio de los Desarrollos Inmobiliarios en el Municipio de Berazategui, que integra el eje sur de crecimiento periurbano de la RMBA.

- Contribuir a la gestión integral del territorio con una metodología que permita evaluar los DI, en relación a la expansión urbana metropolitana, sus consecuencias socioespaciales y ambientales, y los vínculos con las políticas territoriales municipales y regionales.

1.3 Aspectos metodológicos

La investigación se instrumenta metodológicamente relacionando instancias teóricas y empíricas, a través del estudio de caso; y su abordaje territorial se apoya en la relación trialéctica Tiempo-Sociedad-Espacio. La estrategia vincula tres núcleos problemáticos: *Procesos de expansión urbana metropolitana (PEUM) / Desarrollos Inmobiliarios (DI) / Consecuencias Socioespaciales y Ambientales.*

El caso contempla como área de estudio el territorio del Municipio de Berazategui; como parte del litoral sur metropolitano; y como unidades de análisis cada uno de los DI sobre un universo de 34. Se implementa en tres momentos: análisis, síntesis y evaluación. El primero corresponde a la identificación y caracterización de los DI en términos de magnitud y compromiso de suelo. El segundo analiza factores de localización en relación al territorio real del área de estudio (ambientales, urbanos y accesibilidad), y al territorio normado (área y/o zona, actores involucrados en la gestión y tramitación de DI). El tercer momento consiste en la tipificación y categorización de los DI reconociendo procesos emergentes: alteraciones ambientales, subutilización del suelo, fragmentación socioespacial, e informalidad legal vinculados a los emprendimientos.

La técnica utilizada es fotolectura y elaboración de cartografía sobre imagen satelital de Google Earth analizando dos cortes temporales 2003/04 y 2016/17, y sobre cartografía elaborada del proceso de expansión urbana de Berazategui. Se trabaja con información oficial y de acceso público por internet: el portal del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Berazategui; urBAsig para el análisis normativo y la identificación de Urbanizaciones Cerradas del Registro de la DPOUT[3]; CartoARBA[4] para datos catastrales y parcelarios; y con información de las páginas web **de los propios empr**endimientos.

2. EL CASO DEL MUNICIPIO DE BERAZATEGUI

2.1 Urbanización reciente en el Área Sur de la RMBA.

La Región Metropolitana de Buenos Aires[5] (RMBA), está conformada por la ciudad de Buenos Aires (CABA) y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, y se extiende sobre un continuo de territorios urbanos, suburbanos, periurbanos y rurales limitado por el anillo de la RP 6. El crecimiento poblacional medio anual muestra una tendencia similar en los ejes Norte, Oeste y Sur, con importante incremento en el periurbano norte y descenso en el sur; y un crecimiento urbano extensivo con bajas densidades y distribución de inmigrantes similar en los tres ejes (Abba, 2014).

En el 2001 los countries y barrios privados en la RMBA alcanzaban una cifra de 434 emprendimientos, y en 2007 se contabilizaron 540 urbanizaciones privadas, que comprenden una superficie de 500 km2, algo así como dos veces la superficie de la CABA. En 1994 había

3 http://www.urbasig.minfra.gba.gov.ar/urbasig/ Visualizador de mapa interactivo de la normativa municipal de OT vigente, y del RPUC (Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas) de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial.

4 https://www.carto.arba.gov.ar/cartoArba/ Visualizador de mapas de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires

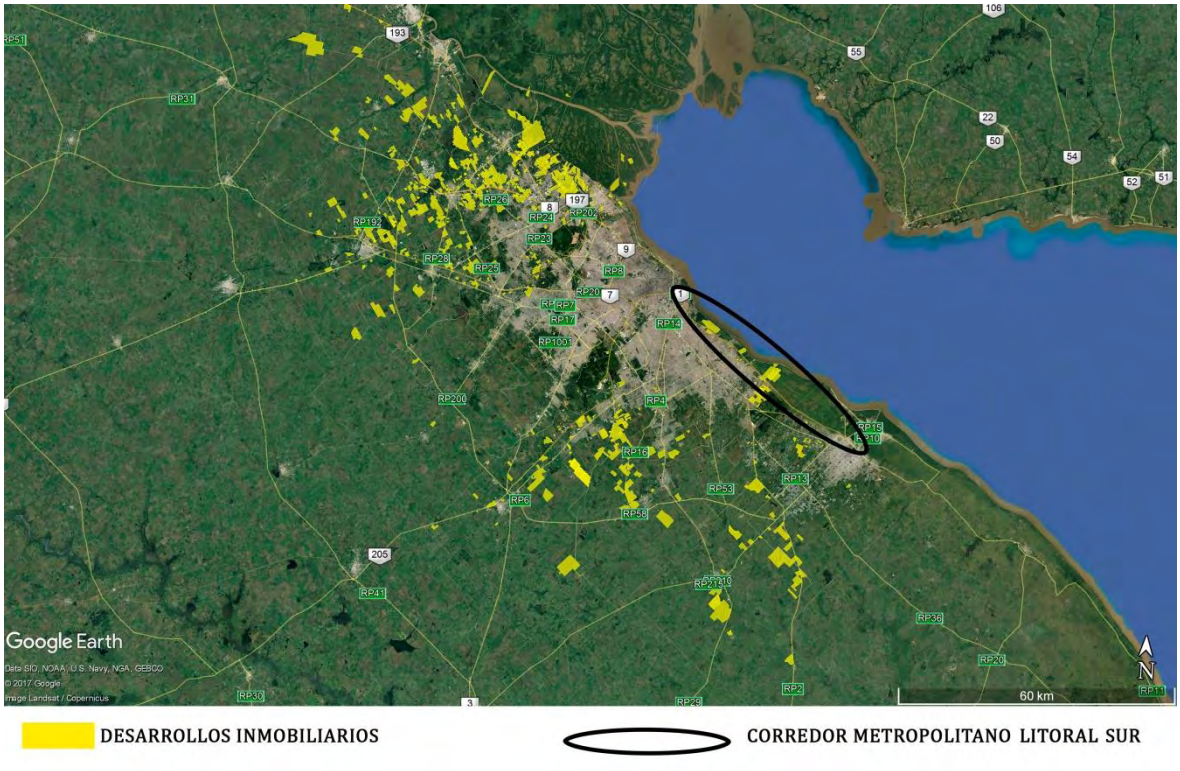
5 El límite externo de la RMBA está definido por los movimientos diarios (pendulares), determinado tomando las cabeceras de los ferrocarriles y colectivos que unen a los 40 partidos de la urbanización con el centro de la ciudad.

ISSN 2314-1093

sólo 1450 familias en urbanizaciones cerradas, cifra que ascendía a 12.500 en el 2000, y para el 2007 se elevaría a 50.000 familias (Fernández: 2012). De la mencionada superficie comprometida por UC sólo el 42% había sido urbanizada (Pintos: 2012) y una cuarta parte de toda la superficie habilitada estaba efectivamente ocupada. Actualmente los DI ascienden a 1.000 en la provincia, de los cuales alrededor de 900 se localizan en la RMBA[6]. Estudios recientes sobre las políticas de ordenamiento municipal de la RMBA permiten observar una relación directa entre las lógicas de localización de los DI y las regulaciones normativas que los promueven, constatando a escala metropolitana un desarrollo urbano desigual entre el eje norte, y los ejes sur y oeste.

Frente a los procesos a manos de desarrolladores inmobiliarios ya consolidados en el norte de la RMBA, de gran impacto ambiental y consecuencias socioterritorales[7], se han canalizado en el presente siglo similares inversiones sobre el litoral sur metropolitano, sobre el área de humedales que se extienden desde Avellaneda a Berisso. La mayor concentración se observa en el partido de Berazategui, donde la presión urbanizadora se constata a la fecha con un total de 34 DI, 28 residenciales, 4 de servicios y 2 cementerios, de los cuales 3 megaemprendimientos (sin aprobación por parte de los organismos competentes) comprometen unas 720 Ha de la principal reserva de humedales del Sur metropolitano.

Figura 1: Desarrollos inmobiliarios en la Región Metropolitana de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia con datos de ARBA

[6] Fuente CartoArba 2016. Estas cifras incluyen algunos centros comerciales y equipamientos, y urbanizaciones de 1 Ha, denominadas comúnmente "PH", por tratarse de condominios pequeños bajo el Régimen de Propiedad Horizontal.

[7] De amplia repercusión social por sus implicancias en las inundaciones acontecidas en la cuenca del Río Lujan , y también por la actuación que ha tenido el Poder Judicial frente a la debilidad de los Poderes Ejecutivos Provincial y Municipal.

ISSN 2314-1093

2.2. Configuración territorial del partido de Berazategui

El partido de Berazategui, de 221km2 de superficie, está ubicado a 30 km al sudeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA-, con la que se conecta a través de la Autopista Buenos Aires-La Plata y el Ferrocarril General Roca. Forma parte de la segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires –RMBA-, con una población de 320.244 (INDEC 2010) habitantes, una densidad de 1467 hab/km2, y una variación intercensal del 12.6 %. Del total de 93.164 hogares, el 10.4% presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)[8], el 14.61% presenta calidad constructiva insuficiente de la vivienda y el 24.49% calidad insuficiente en la conexión a servicios básicos[9]. Se han detectado 4 villas y 4 asentamientos precarios[10], todos ubicados en zonas inundables sobre las márgenes de cursos de agua naturales y canalizados, o en zonas de bañados.

El frente costero del partido sobre el Río de La Plata mide 10,84 km de longitud, y el área de humedales entre la AU Bs As-La Plata y el río es de 5.576 Ha, que representa aproximadamente el 25% de la superficie total del partido.

El Parque Provincial Pereyra Iraola[11] (10248 Ha) comprende territorio de los partidos de La Plata, Florencio Varela, Ensenada y Berazategui, pero mayoritariamente en jurisdicción de este último: una superficie aproximada de 7883 Ha, equivalente al 36 % de la total del partido. Con la declaración de la UNESCO (2007) como "Reserva de Biósfera", [12] las autoridades provinciales asumen el compromiso de poner bajo firme custodia los espacios que ocupa el parque provincial como área internacional para poder así cumplir con el objetivo principal del programa "El Hombre y la Biosfera" de conciliar la conservación de la naturaleza con el desarrollo de las poblaciones humanas asociadas. Cabe destacar el valor de las cuencas hidrográficas incluidas en la reserva que permiten la recarga de los acuíferos subterráneos, de vital importancia para abastecer de agua potable a los asentamientos humanos que la rodean; y también de los bañados extendidos sobre unas 5.900 hectáreas, que contienen la "Reserva Natural Integral Mixta Punta Lara"[13], último relicto de la selva sub –tropical más austral del mundo, y uno de los pocos espacios naturales sobre la costa del Río de La Plata. Estareserva fue afectada por la ley 12814/2001 de conformidad a la categorización que establece la ley 10907, para las reservas y monumentos naturales de la provincia.

El territorio del partido se organiza básicamente en dos áreas urbanas: una conformada por la ciudad cabecera de Berazategui y localidades aledañas en continuidad con el aglomerado metropolitano, y la segunda, por la localidad de El Pato, centro agrícola ubicado sobre la RP 2 y su empalme con la RP 36, de menos de 10.000 habitantes. Entre ambas, el Parque Pereyra Iraola impide que el crecimiento urbano las unifique. En torno a la primera es donde el paisaje natural se fue transformando con la llegada de la AU Buenos Aires-La Plata y su conectora con la Autovía 2 BsAs- Mar del Plata, y donde las localidades de Hudson y Gutiérrez se hicieron

[8] Fuente: Observatorio del Conurbano Bonaerense, ICO-UNGS con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC.

[9] Fuente: Informe Socio-demográfico y Transferencias de recursos, 2016. Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires, sobre el procesamiento de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010-INDEC.

[10] Según datos publicados en el IDEHab, Visualizador de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

[11] creado en 1949 y declarado por ley Parque Natural en 1967

[12] *"Las reservas de biosfera son zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional como tales dentro del marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO, de acuerdo con el presente Marco Estatutario".*

[13] La Reserva Natural de Punta Lara fue creada por ley 11544 y ampliada por ley 12814, siendo sus objetivos principales *1) Conservar la biodiversidad del ecosistema ribereño rioplatense; y 2) Garantizar los servicios ambientales que brindan sus procesos naturales a todos los bonaerenses.*

ISSN 2314-1093

receptoras de emprendimientos privados con un crecimiento urbano en forma de archipiélago, replicando el paisaje del eje Norte metropolitano.

Por el lado NE, el frente urbano fue avanzando hacia Autopista Buenos Aires-La Plata -y hacia el río-por sectores a modo de cuña, ocupando la franja de tierras que por sus condiciones naturales de inundabilidad, se había mantenido excluida del proceso de urbanización. Así, desde Quilmes a La Plata esa franja es un mosaico donde predominan espacios abiertos con lagunas y depresiones con vegetación propia de humedales, alternando con instalaciones deportivas y de servicios, complejos industriales-comerciales y de logística, urbanizaciones cerradas y asentamientos humildes algunos muy precarios.

Por el lado SE, el espacio de más de 2.5 km de ancho que mediaba entre la ciudad y el parque, desde la AU Buenos Aires-La Plata hasta el Camino Gralş Belgrano, de aproximadamente 1200Ha, se fue completando con urbanizaciones cerradas, en tanto equipamientos y centros comerciales y de servicios se fueron instalando sobre las vialidades regionales que lo bordean.

El paisaje natural constituye para este municipio la mayor ventaja diferencial en la elección de los desarrolladores inmobiliarios respecto de las características de otros municipios periurbanos del eje sur equidistantes del centro metropolitano, y conectados al sistema de autopistas.

2.3. Instrumentos de Ordenamiento Territorial y los Desarrollos Inmobiliarios

La provincia de Buenos Aires cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial[14] desde el año 1977, que delega en los municipios la responsabilidad primaria de instrumentar el proceso de planificación en su territorio, con la intervención de organismos locales y provinciales en la convalidación de normas y estableciendo etapas sucesivas como partes integrantes del plan de ordenamiento: 1.- Delimitación preliminar de áreas. 2.- Zonificación según usos. 3.- Planes de ordenamiento municipal. 4.- Planes particularizados.

Los Desarrollos Inmobiliarios son emprendimientos que por su magnitud, especificidad y/o complejidad de usos e impacto, generalmente no están contemplados en los supuestos regulados por las ordenanzas o Códigos de Ordenamiento Urbano municipal; y se los considera “Proyectos Especiales” sujetos al dictado de ordenanzas particulares con el cumplimiento previo de normas supramunicipales de acuerdo a la actividad en la que se encuadre. Así, la Ley 12573 se ocupa de las Grandes Superficies Comerciales; la Ley 11459 de la Radicación de Establecimientos Industriales; la Ordenanza General 221/78 de los Cementerios Privados, y el Capítulo V de la Ley 8912 y el Decreto 27/98, de los Clubes de Campo y los Barrios Cerrados, respectivamente. A esto se suma, la exigencia de una Evaluación de Impacto Ambiental del emprendimiento, conforme lo establecido por la Ley 11723 del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tratará de minimizar los posibles efectos negativos en el entorno.

En el caso de los Desarrollos Inmobiliarios de tipo residencial deben encuadrarse para su regulación en las figuras de Club de Campo[15] o de Barrio Cerrado[16]. En ambos casos el trámite de aprobación (Dto. 9404/86) requiere de convalidación provincial y su inscripción en el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, como condición previa indispensable para proceder a la comercialización de las unidades (art. 7° del Dto. 1727/02). Las dimensiones del emprendimiento se regulan de manera diferente según su encuadre: para CC se establece un

[14] Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo

[15] Se define a los Clubes de Campo como complejos recreativos residenciales, con una parte común equipada para prácticas deportivas, sociales o culturales, en contacto con la naturaleza, y con vivienda de uso transitorio, y pueden localizarse en áreas no urbanas.(ley 8912/77, arts. 64° al 69°)

[16] Los Barrios Cerrados son emprendimientos urbanísticos destinados a uso residencial predominante con equipamiento comunitario y cerramiento perimetral, y pueden localizarse en cualquiera de las áreas (urbana, complementaria o rural).

ISSN 2314-1093

máximo de 350 parcelas con una densidad bruta máxima de 7 Hab/Ha, para BC una superficie máxima de 4 Ha en área urbana y 16 Ha para complementaria o rural, cuya superación requiere la presentación de un estudio urbanístico[17]. Otra diferencia es la exigencia de espacio verde: el CC debe destinar un 30% del predio a actividades deportivas, recreativas o culturales sin perder el dominio privado, mientras que el BC debe ceder superficie al dominio público para espacio verde y equipamiento comunitario. En cuanto al tamaño mínimo de parcela, para los CC es de 20m de frente y 600m2 de superficie, y para los BC los mínimos establecidos en la zona de emplazamiento. Estas diferencias llevan a los desarrolladores a optar por la figura legal más "flexible" o que mejor se adapte al producto deseado.

A partir del año 2013, con la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat[18] y su reglamentación, se establecen instrumentos de gestión para la participación de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, tales como ampliaciones de las áreas urbana o complementaria, modificaciones al régimen de usos del suelo o la zonificación territorial, autorizaciones de mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas (FOS, FOT y/o Densidad), o actos administrativos que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios[19], entre otros hechos generadores de valorización inmobiliaria (art. 46°). Si bien estos instrumentos de gestión son de reciente aplicación, su articulación con otras políticas públicas, permitiría disminuir el alto contraste entre grupos sociales que comparten el territorio local.

El Ordenamiento territorial del partido de Berazategui está regulado por la Ordenanza 884/79 de Zonificación según Usos, con 38 años de vigencia y más de 50 ordenanzas modificatorias (Figura 2). Para la investigación en curso, interesa analizar cómo se regulan los DI y en particular, en relación al territorio que por sus características de valor ambiental y paisajístico, o de riesgo de inundación, debieran preservarse de la urbanización. La normativa local denomina “zonas de reserva” a las de valor y “de recuperación” a las de riesgo ambiental, y las caracteriza del siguiente modo:

Re1: Parque Pereyra Iraola–“Zona afectada a Reserva por sus valores naturales, ambientales y paisajísticos, quedando comprendida en los términos de la Ordenanza 1259/85, que protege los bienes culturales y reservas naturales del Partido de Berazategui; en consecuencia, conservará el uso, ocupación y subdivisión existente, solo se admitirán obras de mantenimiento de edificación existente que no impliquen aumento de la superficie cubierta”[20].

Re: el área costera –“Área ribereña sujeta a planificación, con carácter preventivo y hasta su definitiva regulación y saneamiento, solamente podrá destinarse dicha zona para uso productivo rural y recreativo, compatible con las características del área”.[21]

[17] Dto. 27/98 Art 5°: La propuesta de Barrios Cerrados que sin afectar el trazado de las calles públicas y mayores de cuatro has. para el Área Urbana o dieciséis has. para las Áreas Complementaria o Rural, será acompañada por un Estudio Urbanístico referido al emprendimiento y su área de influencia que justifique su razonabilidad y/o alto valor paisajístico y/o la condición de predio de recuperación y/o su ecuación económica financiera.

[18] Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

[19] El art. 51° de la ley 14449 define grandes desarrollos inmobiliarios como *“… emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución según lo establecido en la Ley N° 12.573 y su reglamentación, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m2.), sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen.*

[20] Art 25° de la ord 884/79 modificado por la Ord. 2412/85

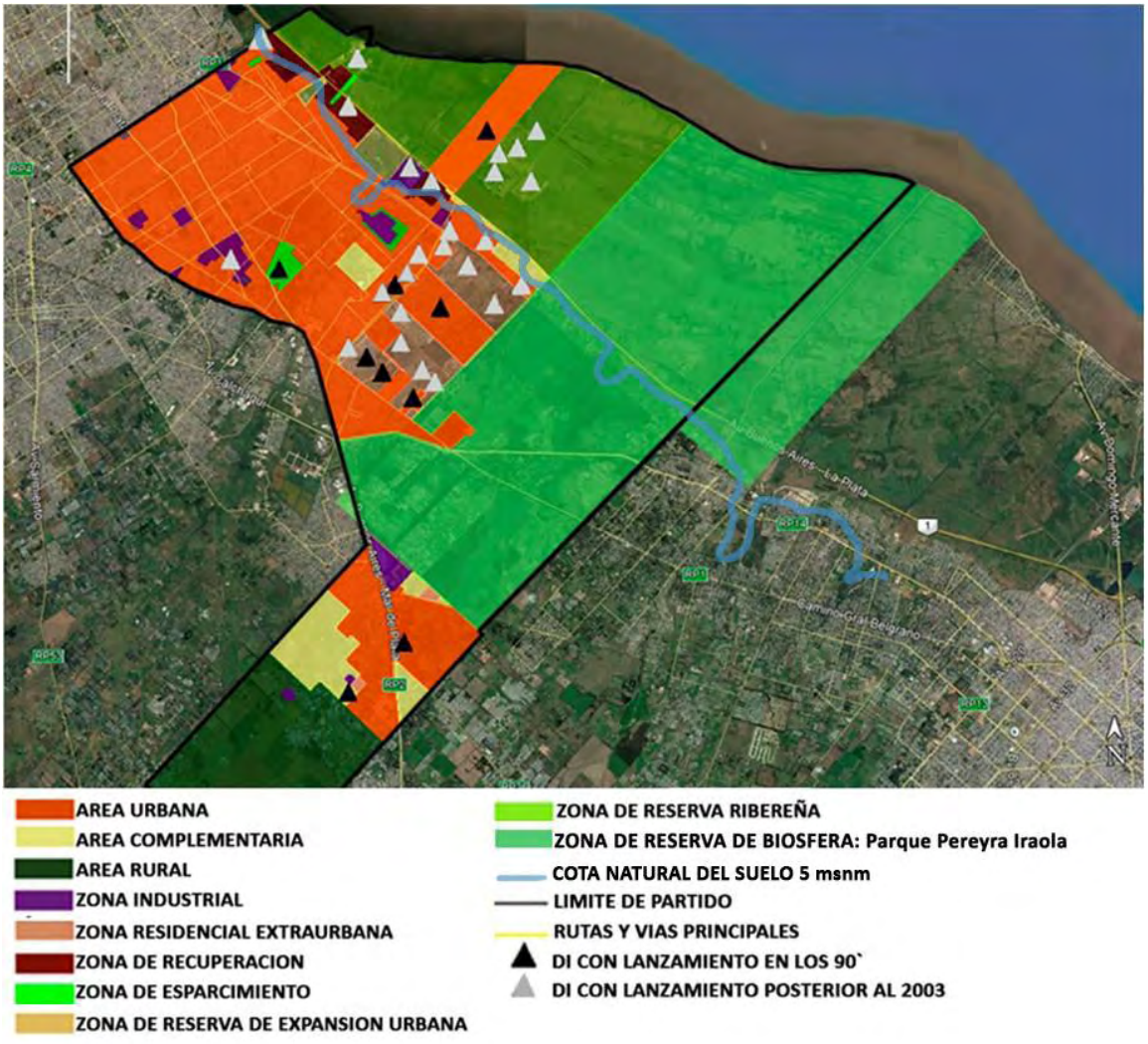
[21] Art 32° de la ord 884/79

Rc1 y Rc 2: "Zonas de Recuperación (en el borde urbano lindero a humedales) zonas "…inundables o de reducida resistencia de suelo y libre de ocupación, sujetas a recuperación, mediante obras de infraestructura que aseguren su saneamiento".[22]

Las características y valores ambientales de las zonas de reserva están reconocidos y protegidos por la zonificación general, pero esta regulación resulta insuficiente ante la lógica de los grandes actores económicos, enmarcada en un paradigma que enfatiza la importancia de transformar los espacios en "territorios eficientes y productivos" (Svampa y Viale, Op.cit).

Por otra parte, es característico de la normativa de la época que a los bañados, o a sectores de cota inferior a la mínima establecida para urbanizar, 5msnm en este caso[23], se los encuadre como "zona de recuperación" y sujetos a obras de saneamiento para su aprovechamiento. Recién a mediados de los ´90 la problemática ambiental y la cuestión de los recursos naturales son abordados científicamente, vinculados a los procesos de desarrollo sustentable, e incorporados en la legislación provincial para su protección y uso racional.

Figura 2: Los usos legales en Berazategui y los DI



Fuente: elaboración propia

[22] Art 29° de la ord 884/79
[23] Por el Instituto Geográfico Nacional (IGN)

ISSN 2314-1093

La lógica de los grandes actores económicos se verifica en el análisis de más de 50 ordenanzas modificatorias, de cuales 21 (38%) se fundamentan en iniciativas privadas para la creación de DI:

- Quince ordenanzas adecúan zonas para crear urbanizaciones privadas en "suelo improductivo" pero valorizado por su cercanía al paisaje costero o al parque provincial: 5 DI con características de barrio náutico -alterando la morfología natural del suelo y generando lagunas artificiales-, 3 en la zona de Reserva costera y 2 en zona de Recuperación –también con lagunas-; 17 DI en proximidades de la Reserva de Biósfera Parque Pereyra Iraola, en torno al cual se ha conformado un sector exclusivo de barrios cerrados, separado de la ciudad abierta por la conectora entre la AU Buenos Aires-La Plata y la RP2; donde la fragmentación espacial y segregación social se hace más evidente: hasta las calles públicas que conectan y por las que se accede a los distintos emprendimientos son de acceso restringido.
- Dos ordenanzas propician loteos de tipo urbano por el Régimen de Propiedad Horizontal, uno de ellos en el perímetro de la Reserva ambiental (Parque Pereyra Iraola),
- Dos ordenanzas modifican el uso del suelo para la instalación de cementerios parque privados;
- Dos ordenanzas desafectan de zona de recuperación –inundable- y mediante obras de relleno se habilitan sectores para la instalación de un "Polo Temático" Maderero-mueblero y recientemente, una zona Comercial y de Equipamientos Metropolitanos –CEM- (ord. 5510/16 en proceso de convalidación).

Un primer período de cambios normativos de la mano de desarrolladores privados se manifiesta entre los años 1996 y 1998 (Village del Parque, Abril, Puerto Trinidad, Ranelagh Golf Club y Fincas de Iraola I y II); luego, en coincidencia con la crisis del 2001, los 2 cambios que se propiciaron para 2 urbanizaciones en el año 1999 y no prosperaron.

A partir del 2005, en coincidencia con la reactivación del mercado, vuelven los cambios normativos caso a caso, y continúan en progreso (Barrancas de Iraola, Altos de Hudson II, el Polo Temático, el Fideicomiso Hudson Chico, Greenville, la ampliación del Barrio Los Troncos, la Reserva de Hudson, y la zona Comercial y de Equipamientos Metropolitanos –CEM- sobre la AU Buenos Aires-La Plata.

El sector público no solamente contribuye a este modo de producción de suelo rentista desde la flexibilización normativa, sino también mediante obras viales como la calle 63 de acceso al río y a los emprendimientos que se encuentran a sus lados: Pueblos del Plata y Hudson Lagoons; y desde la rotonda cabecera, la "Costanera de Hudson" llegará hasta Puerto Trinidad. De esta manera, el Estado participa activamente en el procedimiento de urbanización de humedales.

2.4 .Desarrollos Inmobiliarios en Berazategui.

Magnitud y compromiso de suelo

En el estudio de caso, la identificación y caracterización de los 34 DI, se ha realizado a partir de la indagación en registros oficiales, la lectura de las transformaciones físico espaciales detectadas y del análisis de las promociones de venta en medios de difusión pública. A ellos se podrían sumar la existencia de varias iniciativas en curso aún no difundidas.

Si bien la mayoría de los emprendimientos están destinados a uso residencial se pueden observar que en la última década el municipio ha promovido sobre el corredor vial Autopista Bs. As- La Plata, tres grandes emprendimientos de servicios comerciales y para la producción,

ISSN 2314-1093

que se suman a dos cementerios parque y un centro comercial localizados sobre la autopista conectora con la Ruta 2 materializados a fines de los 90.

En total los DI en Berazategui comprometen aproximadamente una superficie total de 1.875 hectáreas, el 95 % corresponde a desarrollos inmobiliarios residenciales que ponen en el mercado unos 10.445 lotes. (Cuadro 1)

Inicialmente los DI en Berazategui se emplazaron sobre un área promovida por el municipio para urbanizaciones cerradas por fuera de la planta urbana existente, aprovechando las ventajas de cercanía al Parque Pereyra Iraola y de accesibilidad dadas por la Autopista de conexión con Ruta 2. En la actualidad de los 34 DI identificados 13 se distribuyen sobre el corredor Buenos Aires -La Plata; 19 en relación con el corredor Autopista Buenos Aires /RP 2, y 2 dentro de la planta urbana de Berazategui.

Los emprendimientos inmobiliarios detectados presentan diferente grado de materialización. Al respecto se observó que en términos generales gran parte de los DI residenciales vinculados a la AU Bs As-Mar del Plata RP 2, presentan valores que superan el 70% de las parcelas ocupadas con viviendas. Mientras que sobre el corredor AU Bs As.- La Plata, inversamente, la mayoría de los DI se encuentra con muy baja ocupación, y los megaemprendimientos están comprometiendo grandes superficies de humedales con obras de transformación para su posterior urbanización sin tener aún la aprobación de los organismos competentes.

Cuadro 1: Desarrollos inmobiliarios en Berazategui

Asociado a	N°	Nombre comercial DI		Superficie (Ha) DI	Superficie (Ha) laguna	N° de Lotes total	N° de Lotes ocupados	N° de Lotes %	Encuadre legal	Zonificación	Cota (msnm)
AU Bs As-La Plata	1	Depósito Fiscal DE.FI.BE. S.A.		8					DEPOSITO	Re.AC	< a 5
	2	Los Troncos		26	2	261	90	34	BC	R4-AU (ex Rc2)	< a 5
	3	Hudson Chico		4	0	79	55	70	BC	R4-AU (ex AC)	
	4	La Reserva de Hudson		10	0	115	0	0	BC	R4-AU (ex AC)	
	5	Las Golondrinas		40	4	296	97	32	BC	R3.1 (ex Rc2)	< a 5
	6	**Puerto Trinidad**		336	27	1850	33	2	ME	SUE-AU (ex Re)	< a 5
	7	Villalobos	**Pueblos del Plata** (256Ha, 1529 lotes y 36 Ha de laguna)	64	12	454	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	8	Magallanes		67	11.7	406	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	9	Sebastián Gaboto		48	5.7	284	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	10	Elcano		67	10	385	0	0	ME/BC	Re.AC	< a 5
	11	Hudson Lagoons		115		627	0	0	BC	Re.AC	< a 5
	12	Polo Madero mueblero		30	0	30	20	60	UE	ZI 1 (ex R4)	< a 5
	13	CEM (Com.Equip Metropolitanos		13.6	0				C. COMERCIAL	Rec 2- AC	< a 5
				829	**72.4**	**4787**	**295**				
AU Bs As-Mar del Plata - RP2	14	San Juan Chico		25	2	227	0	0	BC	REU5-AC	>5
	15	Los Ombúes de Hudson		20.5	0	151	139	92	BC	R3- AU	>5
	16	Altos de Hudson		8	0	97	14	56	BC	R3- AU	>5
	17	Altos de Hudson II		15.5	0	195	141	72	BC	R3- AU	>5
	18	Hudson Plaza comercial		8.4	0			100	C. COMERCIAL	R3- AU	>5
	19	Las Acacias		7	0	86	65	76	BC	R3- AU	>5
	20	El Carmen		87	0	823	823	100	BC	REU5-AC	>5
	21	Village del Parque		20	0	160	125	78	BC	R6-AU	>5
	22	Barrancas de Iraola		14	0	141	54	30	BC	REU1- AC	>5
	23	Fincas de Iraola I		45	0	323	300	95	BC	REU1- AC	>5
	24	Fincas de Iraola II		44	0	328	290	88	BC	REU1- AC	>5
	25	Fincas de Hudson		50	1	368	80	21	BC	REU5-AC	>5
	26	El Pato		22	0	336	175	52	BC	R4-AU	>5
	27	Hudson Park		68	3	410	30	7	UC	REU5-AC	>5
	28	**Abril**		312	4.5	1080	900	90	ME/CC	R7- AC	>5
	29	Abril Sur		47	s/d	s/d	0	0	BC	REU5-AC	>5
	30	Greenville Polo &Resort		130	2	713	41	6	UC	REU5-AC	>5
	31	Cementerio Pq de La Gloria		27	0				UE	UE	>5
	32	Cementerio Parque Iraola		11	0				UE	UE	>5
				961	**12.5**	**5438**	**3177**				
Urbano	33	Ranelagh Golf Club		70	0	50	48	96	BC	R5- AU (ex ZE)	>5
	34	V. Federico 1º		5	0	200	0	0	BC	I2- Ind. mixta	>5
				75	**0**	**250**	**48**				

Fuente: Elaboración propia

ISSN 2314-1093

Se advierte al respecto que de los 28 DI residenciales sólo 10 están registrados. Esto significa que unas 1166 Ha del partido se están afectando a uso en condiciones irregulares respecto de las normativas vigentes en materia de Ordenamiento Territorial, con el agravante de incorporar al mercado una oferta de 10.445 lotes.

Respecto a la magnitud de los DI se identificaron en mayor cantidad emprendimientos en un rango de superficie que oscila entre 15 y 50 Ha, con localización dominante en el corredor BsAs.-Mar del Plata. Y en segundo lugar los emprendimientos mayores de 60 Ha que por su proporción están caracterizando los DI del corredor Bs.As.-La Plata. De menor magnitud se identificaron 6 DI extendidos en predios menores a 10 has y que corresponden en general a fragmentos emplazados dentro o en los bordes del área urbana.

Se reconocieron 3megaemprendimientos[24], definidos por su dimensión y/o por los equipamientos que exceden los admisibles por las normas: Puerto Trinidad de 336 Ha y 1.850 lotes organizados en torno a tres lagunas artificiales conectadas al río, un puerto para 600 embarcaciones, y áreas deportivas, gastronómicas y sociales y de educación; seguido por Abril con 312 Ha, 1.080 lotes distribuidos en 20 barrios, unos 30 frentistas al Arroyo Baldovino; y Pueblos del Plata con 256 Ha y 1.529 lotes organizados en 4 barrios, todos con laguna central y un área de equipamientos comunes.

De estos desarrollos inmobiliarios sólo dos han tramitado en los años 90 su habilitación. Abril está aprobado y se encuentra con uno de los más altos porcentajes de ocupación de sus parcelas, mientras que en el caso de Puerto Trinidad a pesar de no estar convalidada su aprobación tiene una incipiente ejecución de viviendas. El megaemprendimiento de Pueblos del Plata se está ejecutando sin cambio normativo ni factibilidad y en tres de los cuatro barrios se están realizando importantes transformaciones físicas, con acciones de polderización y consecuentemente irreversibles alteraciones del humedal costero, sin los controles de los organismos públicos correspondientes.

Tendencias de localización

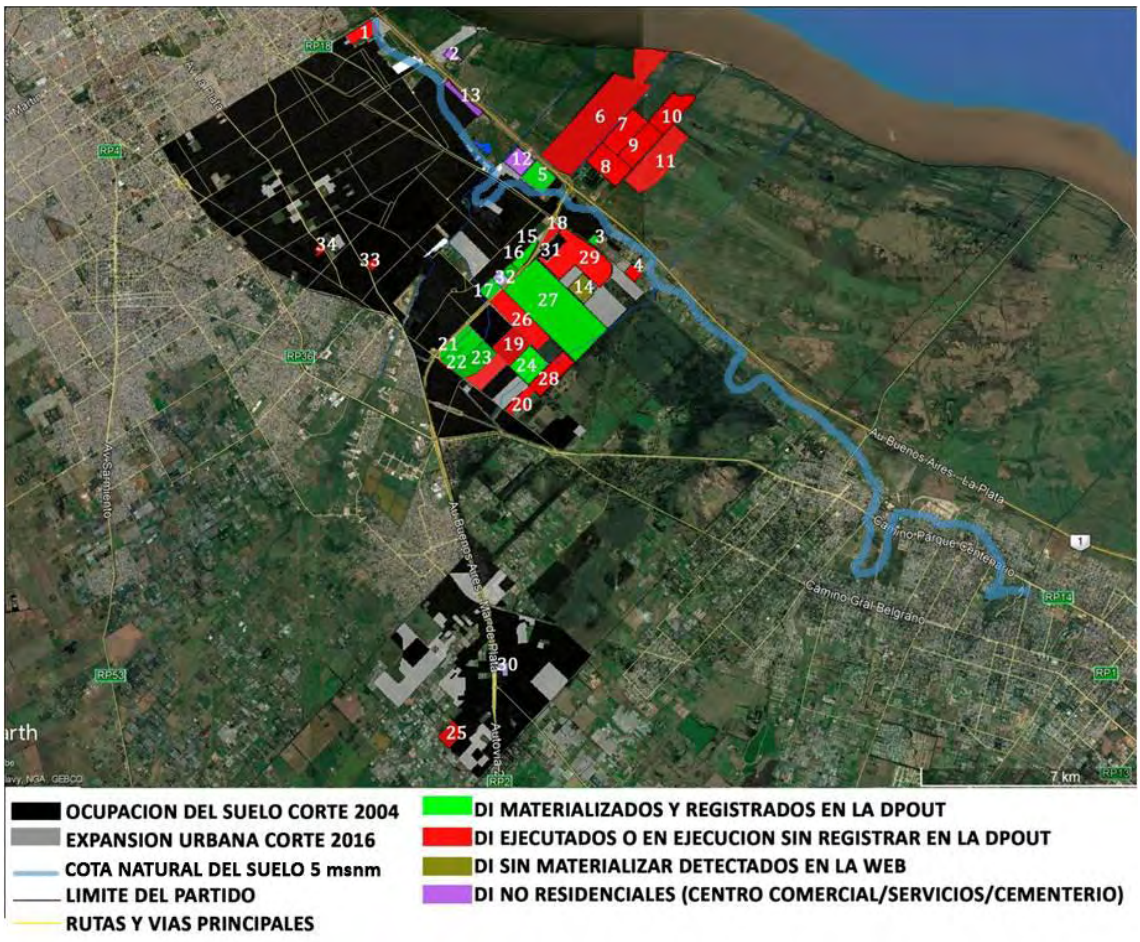
Como se ha mencionado, la distribución de los DI en relación a la configuración urbana de Berazategui, denota una clara conformación de dos áreas destinadas a estos emprendimientos por fuera de la planta urbana de Berazategui. Una que se viene consolidando desde los años 90, con reconocimiento desde la normativa municipal, y que en la actualidad presenta una dominancia de DI con algunos pequeños trazados abiertos, y acotadas fracciones de suelo vacante.

El otro sector de DI se está conformando en relación al sistema de grandes espacios abiertos del litoral sur metropolitanos, interrumpiendo y alterando el sistema de humedales de la región. Con un primer antecedente en los 90 en Puerto Trinidad y una decidida intervención de grupos desarrolladores inmobiliarios se vienen ejecutando distintas obras desde los años 2009, 2013 y 2016 en los distintos barrios de Pueblos del Plata, sin control por parte de los organismos del estado. (Figura 3)

[24] Se identifica como megaemprendimiento a aquellos DI de grandes dimensiones, en general conformados por distintos barrios y con equipamientos que exceden los de apoyo a la vivienda secundaria que están definidos por la reglamentación de Club de Campo y Barrios Cerrados.

ISSN 2314-1093

Figura 3: Desarrollos inmobiliarios y crecimiento urbano extensivo en Berazategui



Fuente: Elaboración propia sobre imagen satelital

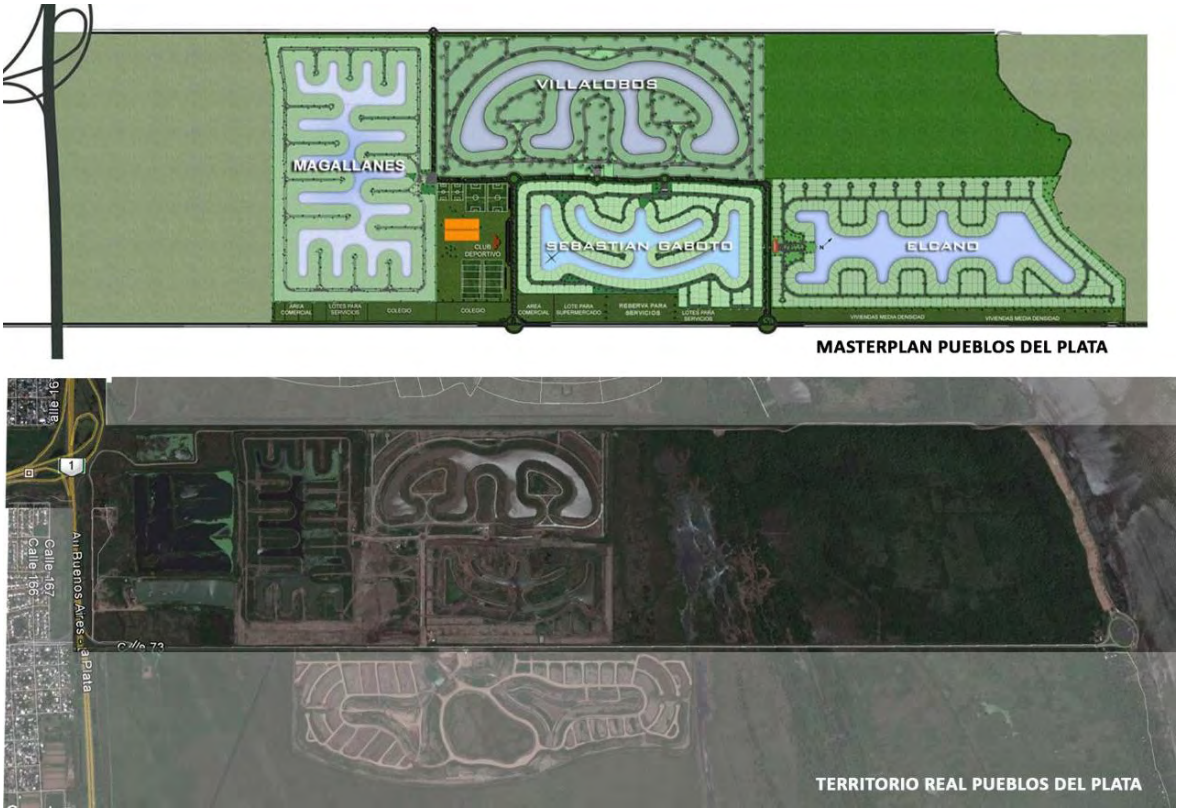
En conjunto, los DI en Berazategui albergarían una población estimada en unos 31.425 residentes. La magnitud del fenómeno ya consolidado, así como las características de los emprendimientos permiten reconocer una clara tendencia a la fragmentación no sólo espacial sino social. En este sentido, las características de los equipamientos previstos así como la incorporación de nuevas tipologías residenciales están mostrando las nuevas tendencias del fenómeno, y abren nuevos interrogantes en cuanto a los procesos en curso.

Por un lado, se advierte la incorporación a los programas de algunos mega emprendimientos de grandes hoteles, appart hotel, centros de convenciones y equipamientos educacionales, que plantean ámbitos distintos de interacción social, ya sea para su vinculación con la actividad turística, así para reforzar el conjunto de equipamientos de apoyo a la residencia en todos sus requerimientos (salud, educación, comercio, deporte, recreación).

En cuanto a las tipologías se ha observado, a través del análisis de los master plan y de las promociones de los DI, que la oferta de parcelas para viviendas individuales ahora enfatiza la cercanía a espejos de agua junto a la de equipamientos deportivos de envergadura. Se incorporan otros productos residenciales como condominios bajo la tipología de dúplex alineados y bloques o torres de departamentos, con un claro objetivo de ampliar el mercado a distintos grupos familiares e ingresos, así como de densificar generando una mayor rentabilidad sobre el valor del suelo. (Figura 4)

ISSN 2314-1093

Figura 4. Transformaciones territoriales



Fuente: imagen satelital y de la web de los desarrolladores

Frente a las tendencias enunciadas, surge la necesidad focalizar sobre el impacto de las transformaciones que están generando los DI sobre el sistema de grandes espacios abiertos del partido de Berazategui conformado por el continuo del área ribereña y la reserva del Parque Pereyra Iraola. Sobre el área ribereña es donde se están produciendo las mayores transformaciones producto del aprovechamiento de la accesibilidad a Buenos Aires que otorga la autopista en su doble conexión con La Plata y Mar del Plata. Esta potencialidad ha dado lugar en las últimas décadas al emplazamiento de un área de logística, del Polo maderero y de una nueva centralidad comercial de escala metropolitana, actualmente en ejecución, y a un conjunto de megaemprendimientos residenciales.

En total de los 10 DI residenciales vinculados al Corredor AU BsAs - La Plata, 8 están emplazados sobre el área de humedales donde comprometen una superficie de 773has con una oferta de 4.757lotes. Además de las alteraciones ecosistémicas que producen las acciones de transformación, todos los emprendimientos se desarrollan sobre una cota de terreno inferior a 5 metros sobre el nivel del mar, considerada de riesgo de inundación para la zona, condición que se suma a la propia anegabilidad del terreno producida por la altura de las napas.

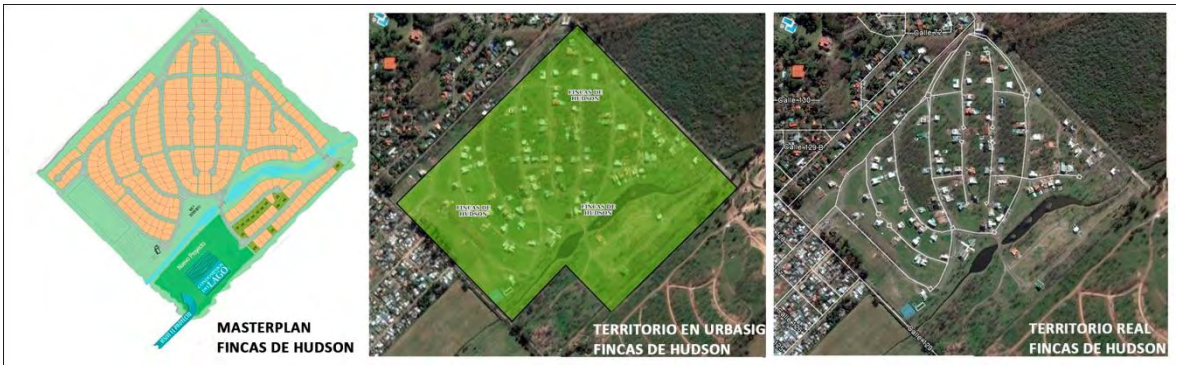
El grado de informalidad que presenta a la fecha estos emprendimientos y la presión que ejerce el sector privado -en casos facilitado por el gobierno municipal- se ve reflejado en las características y resultados de la tramitación frente a los organismos competentes. De los 8 DI emplazados en zona de reserva ribereña o en zona de recuperación, la mitad fueron habilitados por Ordenanzas de excepción, y los restantes se encuentran con ejecución de obras de movimiento de suelo y polderización sin haberse modificado la zona mediante ordenanza municipal convalidada ni haber obtenido la factibilidad certificada por organismos provinciales.

La irregularidades se observan también en emprendimientos aprobados como Barrios Cerrados, cuya materialización en el territorio no respeta el master plan aprobado (con el que

ISSN 2314-1093

obtuvieron la Factibilidad Técnica Final), para incluir más parcelas o para la construcción de nuevos productos inmobiliarios, tal es el caso del DI "Fincas de Hudson" que promueve "Condominios del Lago" en la superficie correspondiente a la cesión para espacio verde público y reserva de equipamiento comunitario. (Figura 5)

Figura 5. Irregularidades en la materialización de un DI



Fuente: imágenes de la web de los desarrolladores, del servidor urBAsig y satelital

3. REFLEXIONES SOBRE LOS IMPACTOS SOCIOESPACIALES Y AMBIENTALES DE LAS NUEVAS TENDENCIAS

En relación a los Procesos de Expansión Urbana Metropolitana dispersa y de baja densidad, el territorio de Berazategui se ha convertido en un importante receptor de las modalidades residenciales extraurbanas, diferenciadas del continuo urbano tradicional, a partir del atractivo que ejercen ambientes asociados a paisajes singulares como nuevas ofertas del mercado inmobiliario orientado al segmento "Premium" de la demanda residencial.

La falta de planificación del territorio, la desactualización de la normativa y el tratamiento particularizado a las demandas de suelo del sector privado caracterizan la gestión del Estado municipal, al igual que gran parte de los municipios bonaerenses. Son rasgos funcionales a los modos de producción de los desarrolladores inmobiliarios, porque les permite negociar sus proyectos imponiendo reglas de juego propias. En el eje metropolitano norte de Bs As, Pilar y Tigre son los municipios donde se verifican las mayores transgresiones al Ordenamiento Territorial mediante normativas puntuales para DI, y Berazategui replica el escenario en el eje metropolitano sur.

El desplazamiento del foco urbanizador del corredor metropolitano norte hacia el litoral sur en los últimos años se relaciona en parte a las repercusiones que han tenido las inundaciones recurrentes por desbordes del Río Luján[25], atribuidas a las profundas alteraciones realizadas por emprendimientos privados en la planicie de inundación del río y áreas de humedales vinculadas a él, y que han derivado en causas judiciales y la paralización de obras y trámites de aprobación de nuevos emprendimientos.[26]Lejos de amedrentar a la corriente urbanizadora, ésta ha renovado fuerzas y en la búsqueda de nuevos escenarios naturales que ofrezcan condiciones similares de aprovechamiento y rentabilidad para los desarrolladores, Berazategui representa una alternativa fructífera para la instalación de estos emprendimientos, de manera tal que la expansión urbana de los últimos años ha sido prácticamente bajo la modalidad

[25] Las intensas lluvias provocaron inundaciones en noviembre de 2012, octubre de 2014, agosto de 2015.

[26] Como consecuencia, dos fallos judiciales recientes (julio de 2016) ponen freno a los DI en los 15 municipios con parte de su territorio en la cuenca del río Luján[26], al ordenar a los organismos competentes municipales y provinciales se abstengan de autorizar la construcción de nuevos emprendimientos o ampliación de los ya existentes que impliquen obras que modifiquen los valles de inundación y cursos de agua.

residencial extraurbana y con el formato archipiélagos cerrados, mientras el área urbana de carácter abierto se mantiene completando sus intersticios y reconvirtiendo algunos usos, contenida por las autopistas.

A través de los cambios normativos y las transformaciones territoriales, se puede verificar que el gobierno local ha tenido y mantiene un rol proactivo y facilitador de las tendencias de DI, en la búsqueda de aprovechar las condiciones estratégicas del territorio en el contexto metropolitano. Inicialmente, conformando un área de urbanizaciones cerradas que, respecto al resto de la urbanización, ha definido una clara fragmentación socioespacial. Y en una segunda fase, con obras viales que llegan hasta el río y con la promoción de emprendimientos de servicios a la producción y de mega emprendimientos que, frente a la escasez de tierra vacante en el mencionado fragmento y mejores posibilidades de accesibilidad y rentabilidad para los DI, se están canalizando sobre los grandes espacios abiertos del humedal costero.

Se reconocen así, dos zonas como focos de atracción inmobiliaria ligadas a sendos espacios abiertos de alto valor paisajístico y ecológico: el Parque Pereyra Iraola - Reserva de Biósfera y la Reserva ribereña. Ambas zonas se diferencian en la temporalidad de los procesos (ejecución y ocupación), y en las transformaciones socioespaciales y ambientales.

La zona adyacente al Parque Pereyra Iraola (de 1200Ha) vinculada a través de la conectora entre la AU Bs As-Mar del Plata y RP 2, se va consolidando como espacio exclusivo desde la década del ´90. Con el cambio normativo de Área Complementaria a Zona de urbanizaciones cerradas se produce una transferencia en la valorización inmobiliaria y, en la medida que los desarrolladores diversifican la oferta de productos (hoteles de lujo, centro de convenciones, office park, condominios, etc), se profundiza la desigualdad social y espacial que se evidencia además en el acceso restringido de las calles públicas de la zona, y en la apropiación de los espacios verdes públicos que les corresponden ceder como carga pública del proceso de urbanización. De los 14 emprendimientos materializados el promedio de ocupación de las parcelas es alto (70%) y queda un bajo porcentaje de suelo vacante en esta zona habilitada para nuevos emprendimientos, y a precios elevados por la especulación inmobiliaria.

A diferencia del Parque Pereyra, que mantiene sus límites a pesar de la presión desarrolladora, la zona de Reserva ribereña ha perdido en este proceso urbanizador depredatorio más de 700 Ha de superficie, con el agravante de los daños ambientales que producen las obras de relleno, endicamiento, embalses y dragado de humedales, para la construcción de lagunas artificiales y lograr la cota de suelo habitable por encima de la cota de riesgo de inundación, replicando antecedentes como Nordelta y demás urbanizaciones acuáticas ligadas al río Luján.

Esta tendencia de avance sobre el frente costero alterando la morfología del suelo con una sucesión de emprendimientos, supone riesgos de inundación sobre la población más vulnerable que se asienta en el borde urbano actual, como resultado del taponamiento que genera el sistema de polders y terraplenes que protegen a los DI y por la pérdida de la capacidad reguladora de los humedales al disminuir superficie y funciones.

El grado de informalidad que presentan los emprendimientos a la fecha es muy alto: del total de DI residenciales (28), sólo el 35% (10) ha obtenido la aprobación. Pero los casos más graves lo constituyen los emplazados en la zona de reserva ribereña o en zona de recuperación, donde la mitad fueron habilitados por ordenanzas de excepción, y los restantes se encuentran con ejecución de obras de movimiento de suelo y polderización sin haberse modificado la zona mediante ordenanza municipal convalidada ni haber obtenido la factibilidad certificada por organismos provinciales. Al conjunto de transgresiones normativas se suma la promoción de productos inmobiliarios que no encuadran en las figuras legales de las normas vigentes.

En síntesis, bajo el discurso “ambientalista” de los desarrolladores inmobiliarios, recursos y paisajes naturales son convertidos en productos de consumo, negociables en el mercado, dirigidos a un sector social de alto poder adquisitivo. Por su parte los funcionarios locales,

ISSN 2314-1093

seducidos por la posibilidad de inversiones y en nombre del progreso, facilitan la gestión de estos proyectos, sin el marco de un plan urbano-territorial integral, transgrediendo y flexibilizando normas sistemáticamente.

Se observa la incapacidad del Estado para controlar las macrotendencias territoriales de la dinámica inmobiliaria, que avanza en la ocupación de espacios ambientales estratégicos: planicies de inundación de ríos y arroyos, humedales y reservas de biósfera, expandiendo la frontera urbana. Es necesario alertar sobre sus efectos sobre los paisajes y bienes patrimoniales comunes de la sociedad metropolitana.

Resulta insuficiente la legislación vigente en la protección de ambientes frágiles y de valor estratégico para la vida humana como los humedales de la costa ribereña y la Reserva de Biósfera. Se requiere superar la concepción de estos grandes espacios abiertos como áreas no urbanizables o de reserva, para pensarlos como espacios activos en la construcción del territorio y avanzar en la construcción de criterios regionales sobre su intervención, que puedan constituirse en ámbitos estratégicos para la planificación del crecimiento urbano por expansión y el ordenamiento integral del territorio.

Bibliografía:

ABBA, A. (2015) “El mapa social de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 2010”. En Metrópolis en mutación. Comp. Vidal Koppman. Buenos Aires: Ed. Café de las ciudades

AGUILAR, A. (2006) “Introducción.” En Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España. México DF: Coed. Cámara de Diputados, UNAM.

CICCOLELLA, P. (2014). “Reestructuración económica, transformaciones territoriales y metropolitanas.” En Metrópolis Latinoamericanas. Más allá de la globalización. Buenos Aires: Edit. Café de las Ciudades. Colección Territorio.

DE MATTOS, C. (2010). Una Nueva Geografía Latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. Barcelona: Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.

PINTOS, Patricia y NARODOWSKI, Patricio (Coords.) (2012). La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján. Buenos Aires: IMAGO MUNDI.

ROCCA, María Julia. (2017) “Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas Territoriales, Modos de Producción de Suelo, y Transformaciones Socio espaciales en el Área Sur de la RMBA”. Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores del Ministerio de Educación de la Nación.

ROCCA, María Julia y SGROI, Alejandra (2012). “Instrumentos Normativos de la Política de Expansión Urbana”. En Actas de Congreso del Comité de Ambiente de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).

ROCCA, María Julia, SGROI Alejandra y CALVO Flavia; VILLACORTA Ramiro, ROJAS Ángela (2012) “Estrategias e Instrumentos de Expansión urbana”. Ponencia en XVI Congreso ARQUISUR. FADU- UBA. Octubre 2012

SOJA, Edward (2014) En busca de la Justicia espacial. Valencia. España: Edit.Tirant Humanidades.

SVAMPA, Maristella y VIALE, Enrique (2014) “Urbanismo extractivista” En Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo. Buenos Aires: Katz Editores.

VIDAL KOPPMANN, Sonia (2015) En Metrópolis en Mutación. Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Editş Café de las ciudades.

Normativa citada:

Ley Provincial 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para los municipios bonaerenses. Define y regula además, los requisitos de aprobación de CC (art. 64/69).

Ley Provincial 10907 de Reservas y monumentos naturales

Ley Provincial 11544 de Declaración de Reserva Natural Integral Mixta y ampliación de la Reserva Natural de Punta Lara

Ley Provincial 11723/95 Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Ley Provincial 12573 de Grandes Superficies Comerciales

Ley Provincial 14449/12 de Acceso Justo al Hábitat

Decreto Provincial 9404/86 regula la constitución, el régimen de subdivisión y los procedimientos de aprobación de las Urbanizaciones Cerradas.

Decreto Provincial 27/98 Régimen urbanístico específico para barrios cerrados-BC-

Decreto Provincial1727/02 Establece el Programa de descentralización del trámite de aprobación de UC en los municipios y crea el Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas (RPUC).

Ordenanza General 221/78 de Cementerios Privados

Ordenanza 884/79 de Zonificación Preventiva en el Partido de Berazategui y otras ordenanzas modificatorias.

ISSN 2314-1093

Los sistemas de información geográfica (SIG) como herramienta para el ordenamiento territorial y la salud pública.

Geographical informational systems as a tool for land planning and public health.

Geog. Lucía Cuello-Rüttler; Dra. María Elina Gudiño

Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

CONICET.

lucuelloruttler@gmail.com; elinagudino@gmail.com

Eje 3: Sistemas de apoyo a la toma de decisiones: instrumentos, técnicas, métodos, experiencias de participación, manejo de la información y educación

Palabras clave: salud pública; ordenamiento territorial; enfermedades hídricas.
Key words: public health; land planning; water disease.

Introducción

El agua es un recurso esencial para el desarrollo de la vida de las personas que permite la realización de actividades económicas, sociales y culturales propias del ser humano e imprescindibles para el progreso de las sociedades. Así mismo juega un rol fundamental en la salud de la población. Como plantea la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2016) "el agua salubre y fácilmente accesible es importante para la salud pública, ya sea que se utilice para beber, para uso doméstico, para producir alimentos o para fines recreativos". De acuerdo a informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) UN-HABITAT (2010) y el Ministerio de Salud de Argentina, hay ciertas enfermedades que están asociadas al uso del agua, que afectan a un elevado número de personas a nivel mundial, las más frecuentes son las hepatitis virales A y E, diarreas, dengue, fiebre tifoidea, cólera, rotavirus y adenovirus 40-41; y las no infecciosas, arseniosis, anemia, intoxicación por plomo. Diferentes estudios a lo largo de la historia y en distintos países, han llegado a la conclusión de que en su mayoría, éstas se relacionan con la falta de acceso al agua potable y saneamiento.

Ante esta problemática, los organismos internacionales han desarrollado estrategias y esfuerzos con el objetivo de paliar esta situación.

En el año 2000, en la cumbre del Milenio de la ONU, se declararon los Objetivos de Desarrollo del Milenio donde además se establecieron metas ligadas a éstos. Específicamente, el objetivo 7 apunta a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y entre sus metas reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios de saneamiento básico, lo cual contribuye a su vez, a mejorar la salud de la población.

En el año 2010, la Asamblea General de la ONU reconoce el derecho humano al abastecimiento de agua y al saneamiento. Todas las personas tienen derecho a disponer de forma continuada de agua suficiente, salubre, físicamente accesible, asequible y de una calidad aceptable, para uso personal y doméstico. (OMS, 2016).

En esta misma línea, en el año 2015, la Asamblea General de la ONU adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible donde se encuentran los siguientes objetivos:

> *Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.*
>
> *3.2 De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años (…).*

ISSN 2314-1093

3.9 De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por (…) la contaminación del aire, el agua y el suelo.

3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.

Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos (…).

6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Estos objetivos apuntan tanto a disminuir el número de personas afectadas por enfermedades de transmisión hídrica, como a lograr un acceso equilibrado y equitativo a los servicios básicos de agua potable y saneamiento.

Estas acciones demuestran la necesidad, a nivel mundial, de darle una solución a ambas problemáticas, que como se mencionó, están estrechamente vinculadas entre sí. Para que esto sea posible, Frost, Calderon, & Craun (2003), Jagai, Naumova, & Fefferman (2011) destacan la importancia de la vigilancia de enfermedades por un lado para controlar su diseminación y por otro, como herramienta para el diseño de políticas orientadas tanto a la salud pública como a la planificación del territorio.

Contar con información precisa tanto del ámbito de la salud como de las condiciones del hábitat de la población permite diseñar acciones sobre el territorio enfocadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Cabe preguntar entonces ¿qué información existe a nivel de la provincia de Mendoza que permita conocer la situación respecto a la salud de la población y sus condiciones de vida y que sirva de apoyo al proceso de planificación territorial?

Antecedentes

A mediados del S.XIX, en un contexto donde la ciudad experimentaba un constante crecimiento, las condiciones de higiene del hábitat de la población no eran las adecuadas. En el año 1848, en Londres, la ciudad por ese entonces con mayor número de habitantes (Del Campo, 1996), se produjo una epidemia de cólera registrándose en un año 1422 defunciones (Cerda & Valdivia, 2007). En 1854, una nueva epidemia dejó 500 muertos en sólo 10 días. John Snow, médico inglés, investigó cuál podía ser la fuente de contagio de esta enfermedad para lo cual cartografió el lugar de residencia de las personas fallecidas. Esto le permitió observar que el mayor número de muertes coincidía con un sector de la ciudad que se abastecía de una bomba de agua contaminada por los efluentes de un alcantarillado. Esta demostración fue la primera en sugerir que la fuente de transmisión del cólera era el agua de consumo (Pontius, 2003).

A partir de este tipo de estudios que llevaron a detectar la fuente de infección de estas enfermedades, los Estados comienzan a intervenir con el objetivo de proveer a la población agua de mejor calidad. Se regulan las fuentes de provisión de agua y se elaboran normativas sobre el tratamiento que se debe realizar, previo al consumo humano, para eliminar los vectores de las enfermedades. A su vez se toman medidas en relación a la salud pública (Okun, 2003). A pesar de los esfuerzos de los Estados por tomar medidas que ayuden a disminuir los casos de este tipo de enfermedades, siguen produciéndose brotes epidémicos como el de cólera en 1991 en Perú (Institute of Medicine, 2001), de gastroenteritis en Córdoba afectando a 1300 personas en 2013 (La Nacion, 2013) en Shandong, China en 2014 (Zhou, y otros, 2016) y en 2016 en Buenos Aires que afectó alrededor de 1500 personas (Wiñazqui, 2016).

ISSN 2314-1093

Pons (2015), en su investigación sobre brotes de enfermedades de transmisión hídirca entre 1970 y 2014 en Estados Unidos y Canadá busca determinar la relación de éstas con el sistema de saneamiento y de provisión de agua potable. Para ello lleva adelante una revisión bibliográfica y de las bases de datos disponibles, y determina que el 22% de los 293 brotes, se debieron a las deficiencias en el sistema de saneamiento y el 20% a la falta de tratamiento del agua para consumo. Sin embargo no logran identificar el tipo de tratamiento del agua de consumo y de las condiciones de saneamiento de los lugares de un importante número de brotes (cerca del 60%). A partir de esto, llegan a la conclusión de que es necesario mejorar considerablemente la forma en la que se reportan y describen los brotes de las enfermedades hídricas para poder entender la epidemiología de estos casos y de esta forma desarrollar intervenciones de forma correcta.

Desde la ciencia geográfica también ha habido aportes en torno a este tipo de investigaciones de la mano de la sub-disciplina de la Geografía de la salud. Su inicio se produjo en la década de 1930 con Maximilian Sorre que fue el primer geógrafo en abordar temas relacionados con la salud como lo demuestra su trabajo de 1933 titulado “Complejos patógenos en geografía médica”. Éste fue uno de los primeros trabajos de investigación desde el campo de la geografía en estudiar cómo las condiciones del ambiente, influían en la aparición de una enfermedad. En dicho artículo “definió los denominados complejos patógenos, que son sistemas espacializados que involucran un conjunto de elementos biológicos y ambientales en torno a una determinada patología. Cada complejo implica una asociación de seres vivos que interactúan entre sí y cuya actividad se traduce en la aparición de una enfermedad” (Jori, 2013). Sus trabajos corresponden al enfoque ecológico de la Geografía de la Salud.

La utilización de la cartografía como herramienta de apoyo para las investigaciones sobre las enfermedades es uno de los grandes aportes de la Geografía de la Salud. La geógrafa Susana Curto, en su trabajo sobre el análisis de la evolución espacial de la malaria en Argentina demuestra esto. Esta investigación plantea el problema de la escala a la que se relevan los datos en el ámbito de la salud, que mayoritariamente es a nivel país o provincia. A partir de esto recupera los casos detectados de malaria, por localidad desde el año 1970 y los georreferencia con el objetivo de determinar el factor de endemicidad. Como resultado, obtiene mapas con la distribución espacial por localidad de los eventos lo que permite ir asociando los casos con las condiciones ambientales específicas de los lugares donde se manifiesta la enfermedad.

Desde la Geografía de la Salud se dan grandes aportes a partir de sus herramientas y de su conocimiento del espacio para poder establecer relaciones entre las enfermedades, su forma de distribución y los factores que favorecen su transmisión ya sean ambientales, sociales, económicos. Contar con esta información permite planificar el territorio con el fin de prevenir brotes y diseñar políticas de salud que apunten a mejorar la calidad de vida de la población.

Gestión de la información

En Argentina, la Ley nacional N°15.465, del año 1960, establece la obligatoriedad, en todo el territorio nacional, de la notificación de casos de una serie de enfermedades entre las cuales se encuentran cólera, fiebre tifoidea, dengue, hepatitis virales infecciosas y diarreas. La notificación de los casos comprobados o, en ciertas enfermedades de aquellos sospechosos, debe dirigirse a la autoridad sanitaria más próxima ya sea de jurisdicción provincial o municipal.

Estos datos son incorporados al Sistema Nacional de Vigilancia de Salud (SNVS) cuyo objetivo es el *registro y la observación sistemática y continua, de la frecuencia, distribución y determinantes de eventos de importancia para la salud pública, y el análisis y difusión de la información producida, que permita orientar las acciones de prevención y control así como servir a la determinación de prioridades en salud.* (Ministerio de Salud de la Nación, 2016).

ISSN 2314-1093

El SNVS funciona entonces como una red de notificación de ciertos eventos de salud y de comunicación entre distintos actores lo que permite planificar acciones en materia de salud pública a diferentes escalas. El mismo integra la información que surge de diferentes estrategias de vigilancia a nivel nacional: vigilancia clínica (C2), por laboratorios (SIVILA), unidades centinela (UC) y programas específicos; que permiten la notificación de casos en tiempo real a una escala nacional, provincial y departamental. De la integración de la información proveniente de Vigilancia Clínica y por Laboratorios, se elabora el "Boletín Integrado de Vigilancia" que provee los datos de las enfermedades de notificación obligatoria, pero solamente a una escala provincial.

En el caso de Mendoza, la información a nivel departamental es publicada por el Ministerio de Salud de la provincia, que adhiere a este sistema a través de la Ley N° 5714 del año 1991. Por un lado se monitorea por semana epidemiológica, rango etario y departamento, cada una de las enfermedades de notificación obligatoria y a partir de esta información se elabora semestralmente, el boletín epidemiológico, donde se publica el número de eventos detectados pero a nivel municipal. Interesa para esta investigación analizar los casos de diarrea en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Mendoza.

En relación a la información sobre las condiciones del hábitat, las variables que se tienen en cuenta para el presente trabajo son los hogares con acceso a agua potable y los hogares con acceso a red cloacal. Estos datos son obtenidos del censo nacional de población, hogares y vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

A pesar de contar con estos datos, en Mendoza faltan estudios que ayuden a determinar si los casos de diarrea detectados, tienen como causa la falta de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. El manejo de esta información permitiría conocer las causas de esta enfermedad y de esta forma diseñar acciones que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la población.

La pregunta de investigación que surge es ¿en qué medida los datos que provee el SNVS sirven de apoyo al diseño de una política orientada a la planificación del territorio? ¿Es posible correlacionar estos datos con los de acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento? El objetivo del trabajo es correlacionar los datos aportados por el SNVS sobre casos de diarrea en el Área Metropolitana de Mendoza, con variables socioeconómicas que determinen las condiciones del hábitat y permitan acercarse a determinar las causas de dicha enfermedad.

Análisis de situación del Área Metropolitana de Mendoza.

El Área Metropolitana de Mendoza (AMM), se ubica en el centro norte de la provincia, y la conforman los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Las Heras, Guaymallén, Maipú y Luján de Cuyo. Ésta se asienta en el oasis norte y es irrigada por la cuenca del río Mendoza. Esta cuenca cuenta con un sistema de regulación del agua a partir del cual se abastece a la población de los municipios mencionados, con los servicios básicos de agua potable y saneamiento.

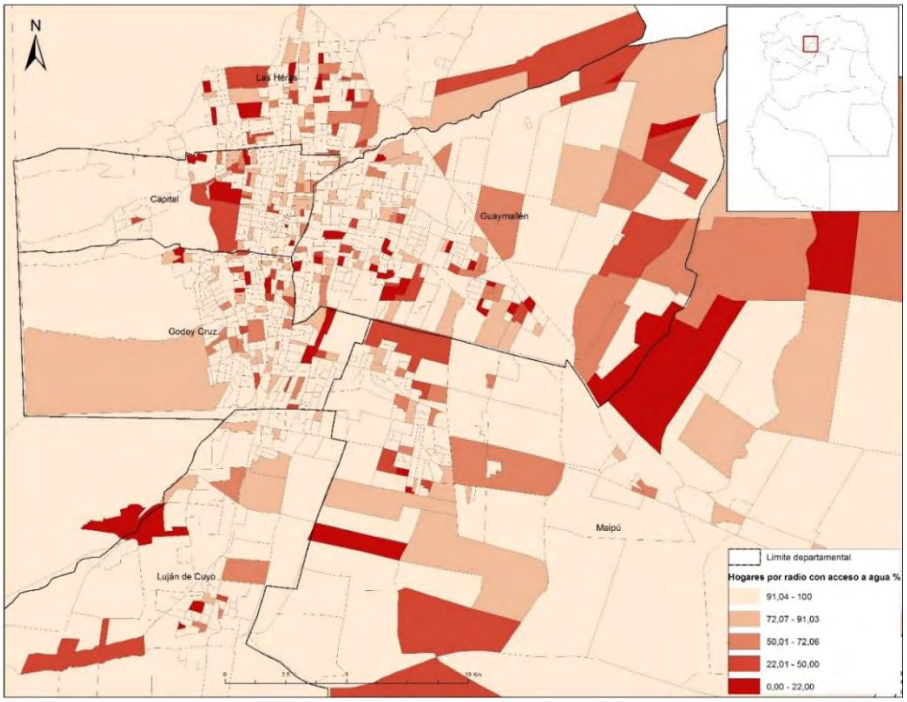
En Mendoza, las áreas urbanas han crecido cerca de un 18.5% en los últimos cuarenta años y el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) desde 1991 ha mantenido su peso relativo en el total de población provincial, siendo la zona donde se da la mayor concentración de habitantes (Gudiño, 2013). Este crecimiento sostenido se ha dado sin un orden, sin una planificación y, como consecuencia, quedan áreas desprovistas de los servicios básicos de agua potable y saneamiento lo que aumenta el grado de exposición de la población a enfermedades de origen hídrico. Esta situación se traduce en desequilibrios territoriales e inequidades sociales.

Por ser la mejor escala para planificar el territorio, se seleccionan los datos del acceso a los servicios a nivel de radio censal. A través de los mapas N°1 y N°2 se observan las disparidades

ISSN 2314-1093

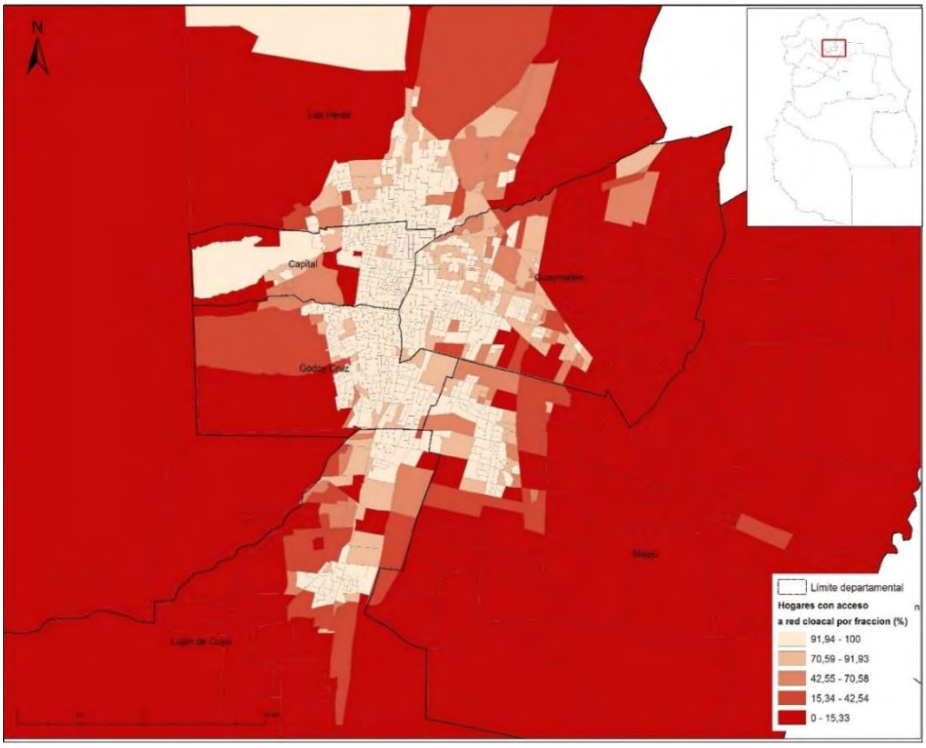
que se dan no solo entre los diferentes municipios, sino también los desequilibrios intradepartamentales.

Mapa N°1: Porcentaje de hogares con acceso a agua potable por radio censal. Área Metropolitana de Mendoza. 2010.



Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del INDEC Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2010.

Mapa N°2: Porcentaje de hogares con acceso a red cloacal por radio censal. Área Metropolitana de Mendoza. 2010.



Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

ISSN 2314-1093

En primer lugar se observa que el servicio de agua potable tiene mayor cobertura que el de saneamiento, y en segundo lugar que es el centro del AMM el que tiene el mejor abastecimiento de ambos servicios. Sin embargo se observa que hay deficiencias en la accesibilidad de éstos en las zonas de expansión del área urbana.

La falta de estos servicios, según Shankar, Mishra, & Singh (2014), tiene relación directa con la transmisión de enfermedades de origen hídrico. De éstas, la infección por diarreas representa el 4,1% de la carga mundial de morbilidad[1] y es la causa de 1,8 millones de defunciones anuales. Alrededor del 90% de las personas afectadas por esta enfermedad, son niños menores de 5 años (Prüss, Kay, Fewtrell, & Bartram, 2002). Debido a las consecuencias que provoca esta enfermedad, interesa conocer el estado de situación de los casos detectados en el AMM. Para ello se utilizan los datos provistos por el Informe epidemiológico elaborado por el Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes para el año 2010, centrando la atención en el grupo etáreo de 0 a 9 por su vulnerabilidad. En él la información se presenta por departamento, grupo etáreo, enfermedad y semana epidemiológica. Esta última responde a la necesidad de agrupar los eventos epidemiológicos en períodos de tiempo determinados. A su vez es una forma de estandarizar la variable tiempo a los fines de la vigilancia epidemiológica. Esto facilita la comparación respecto a años anteriores y también ayuda al intercambio de información entre paises ya que es una metodología adoptada a nivel internacional. En la tabla N°1 se exponen los casos de diarrea para el año 2010 de los departamentos que componen el AMM, donde se muestran los totales departamentales y los casos detectados entre 0 y 9 años por semana epidemiológica. A partir del análisis de la tabla, se observa que durante todo el año se reportan, con un número variable de casos, personas con diarrea en todos los departamentos que componen el AMM. El departamento de Guaymallén es el que registra el mayor número de casos, seguido por Maipú y Capital.

Respecto del grupo entre 0 y 9 años, éste representa alrededor del 50% de los casos denunciados en todos los departamentos del AMM, llegando a constituir entre el 75% y 90% de los eventos en Guaymallén.

[1] La carga mundial de morbilidad es una medición que realiza la Organización Mundial de la Salud con el fin de obtener datos globales sobre la pérdida de salud asociada a enfermedades y traumatismos.

Tabla N°1: Número de eventos de diarrea por mes y por departamento del AMM, por edad y total departamental 2010.

	Capital		Godoy Cruz		Guaymallén		Las Heras		Luján de Cuyo		Maipú	
Población analizada	De 0 a 9 años	Total departamento	De 0 a 9 años	Total departamento	De 0 a 9 años	Total departamento	De 0 a 9 años	Total departamento	De 0 a 9 años	Total departamento	De 0 a 9 años	Total departamento
Enero (semana 1-4)*	245	629	208	335	2346	2797	251	440	292	493	493	851
Febrero (semana 5-8)	202	536	123	242	2139	2594	273	518	325	633	475	798
marzo (semana 9-13)	170	475	138	326	1357	1757	157	349	322	606	484	870
Abril (semana 14-17)	102	314	96	208	1193	1434	94	194	136	272	283	504
Mayo (semana 18-21)	131	316	98	173	1212	1368	101	163	138	235	328	532
Junio (semana 22-26)	150	304	86	188	1345	1465	52	116	163	269	331	558
Julio (semana 27-30)	219	361	42	91	736	841	65	102	76	139	238	397
Agosto (semana 31-34)	211	373	57	132	566	679	51	97	77	148	248	406
Septiembre (semana 35-39)	218	414	66	170	781	889	128	227	107	207	235	436
Octubre (semana 40-43)	290	484	87	215	944	1056	169	300	121	246	299	486
Noviembre (semana 44-47)	312	558	106	207	1357	1498	141	295	141	268	350	591
Diciembre(semana 48-52)	340	602	105	313	918	1104	127	221	167	359	448	788
Total	**2590**	**5366**	**1212**	**2600**	**14894**	**17482**	**1609**	**3022**	**2065**	**3875**	**4212**	**7217**

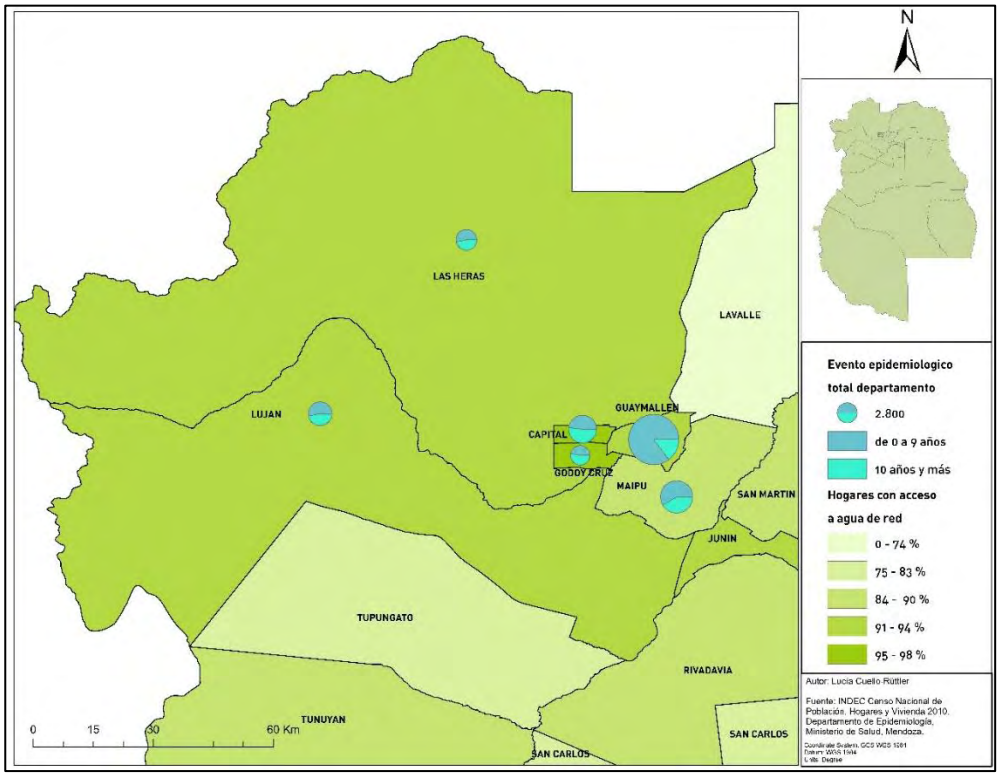
Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes, Gobierno de Mendoza. Disponibles en: www.infosalud.mendoza.gov.ar

Correlación de variables

Con el objetivo de ver si los casos de diarrea en los departamentos del AMM están relacionados a la falta de acceso a los servicios de agua potable y cloaca por red, se correlacionan dichas variables a través del software Arc gis 10.2.1, resultando en los mapas N°3 y 4.

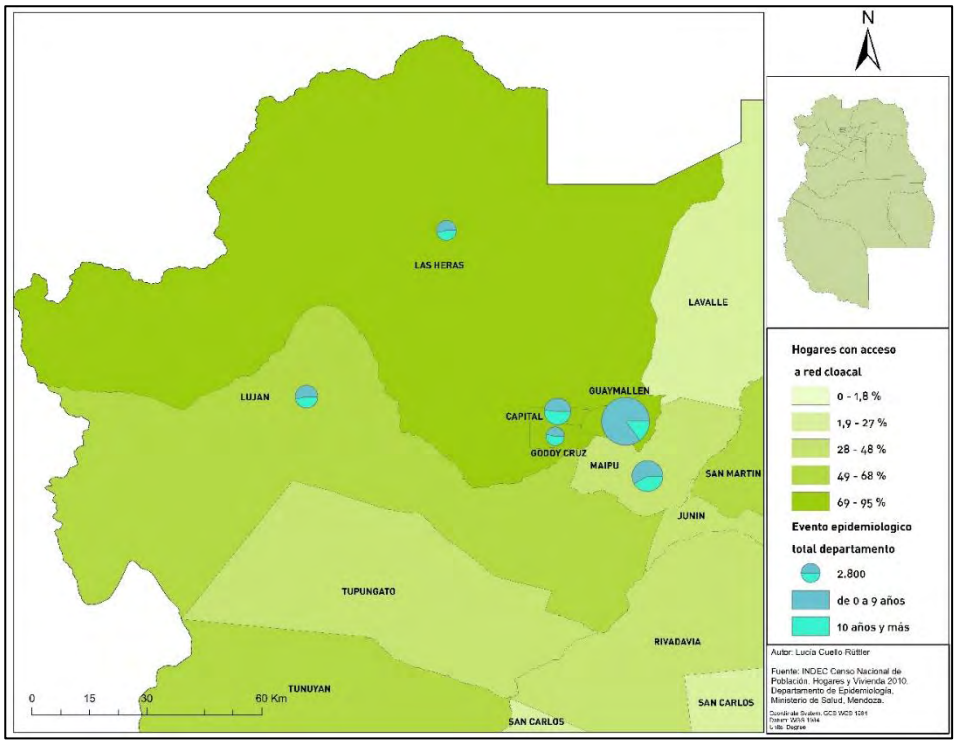
ISSN 2314-1093

Mapa N°3: Porcentaje de hogares con acceso a agua de red por departamento y eventos de diarrea por departamento. Mendoza. Año 2010.



Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes, Gobierno de Mendoza.

Mapa N°4: Porcentaje de hogares con acceso a red cloacal por departamento y eventos de diarrea por departamento. Mendoza. Año 2010.



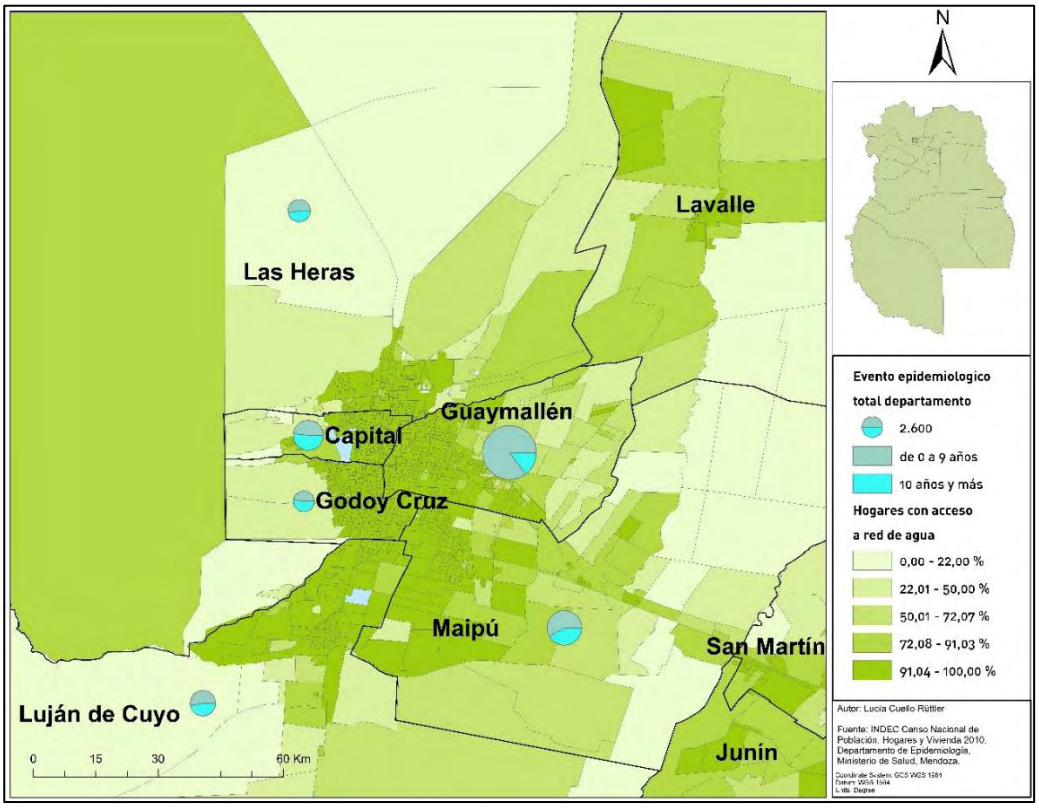
Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes, Gobierno de Mendoza.

En primera instancia se procede a correlacionar las variables teniendo en cuenta la misma escala geográfica, es decir a nivel de municipios. Se selecciona esta escala debido a que los datos sobre los eventos epidemiológicos sólo se encuentran disponibles a este nivel.

Del análisis de los mapas no es posible asegurar que los casos denunciados de diarrea por departamento, puedan estar relacionados con la falta de acceso de la población a estos servicios.

Debido a que la unidad de análisis en cuanto al acceso a los servicios, son los hogares; analizar esta información a nivel de departamento lleva a la pérdida del dato ya que no es una fiel expresión de la realidad del territorio. Por ello se presenta a continuación a través de los mapas N°5 y N°6, la información a nivel de radio censal.

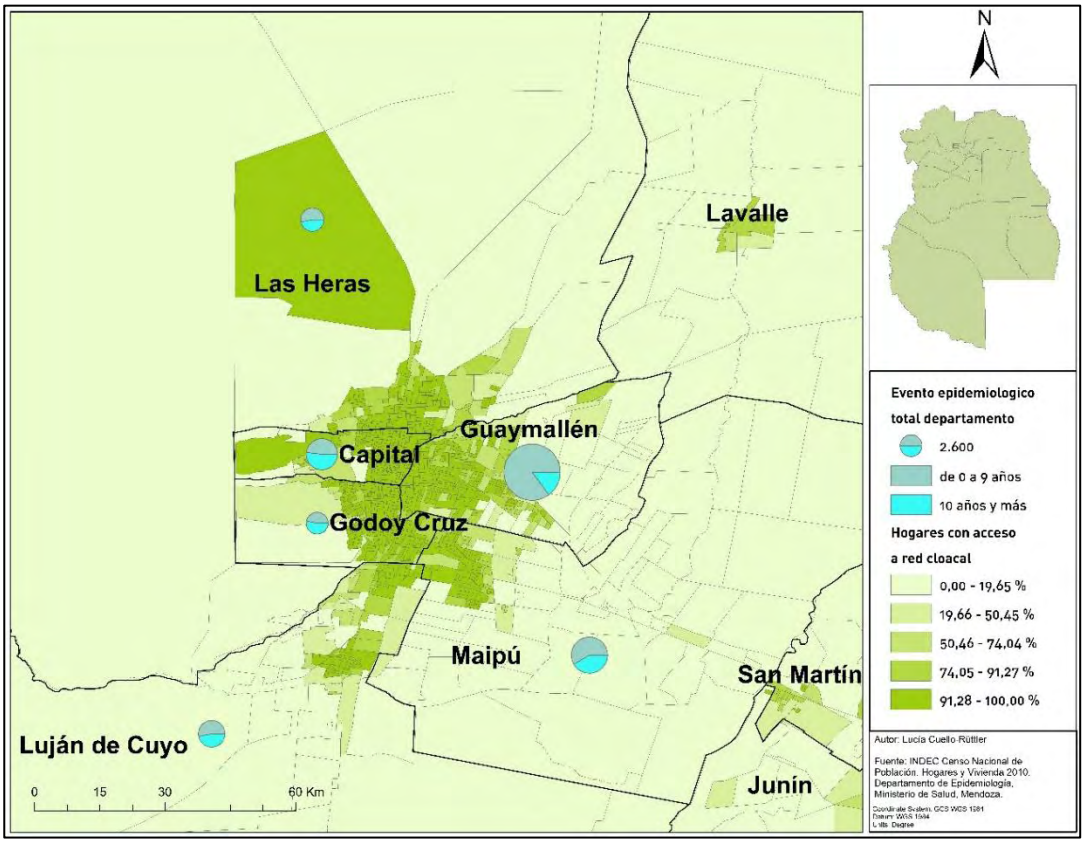
Mapa N°5: Porcentaje de hogares con acceso a red de agua por radio censal y eventos de diarrea por departamento. Mendoza. Año 2010.



Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes, Gobierno de Mendoza.

ISSN 2314-1093

Mapa N°6: Porcentaje de hogares con acceso a red cloacal por radio censal y eventos de diarrea por departamento. Mendoza. Año 2010.



Fuente: Elaborado por Lucía Cuello con base en datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Departamento de Epidemiología, Ministerio de Salud, Desarrollo Social y Deportes, Gobierno de Mendoza.

Cuando se analizan los datos a nivel de radio censal, se observa una variación en la situación presentada a nivel de departamento. Mientras que la información por municipio demostraba que el acceso de los hogares a los servicios básicos superaba en todos los casos el 45%, los datos a nivel de radio censal, indican que hay zonas, dentro de todos los departamentos del AMM, donde el acceso no alcanza al 20%.

Por lo tanto, con el tratamiento de la información a una escala menor se puede inferir que los casos de diarrea ocurridos en estos departamentos, puede tener relación con la baja cobertura de los servicios básicos de agua y saneamiento ya que hay áreas de muy baja accesibilidad.

Sin embargo no es posible establecer con certeza esta relación debido a que los datos se presentan a diferentes escalas geográficas.

Conclusión

Como plantea Chan (2010) “es necesario disponer de mejores datos para resolver los problemas de salud en el medio urbano y saber dónde se concentran ciertos problemas y ciertas necesidades (…) se necesitan sistemas de recogida y análisis sistemáticos de datos desglosados. De lo contrario, los problemas de salud relacionados con la pobreza y los grupos de población desfavorecidos se mantendrán estadísticamente ocultos”.

Para ello es preciso contar con datos, referidos a la salud de la población, a una escala menor factibles de ser correlacionados con información referida a las condiciones del hábitat de las personas afectadas y de esta forma acercarse a las posibles causas de infección para planificar

ISSN 2314-1093

el territorio con el fin de disminuir la vulnerabilidad de la población frente a estas enfermedades.

Por lo tanto, el tratamiento estadístico de los eventos epidemiológicos a escala departamental, no resulta eficiente para poder detectar la fuente de infección. Se desconoce el lugar de residencia de la persona como así también el distrito o incluso el radio censal donde fue atendida; datos que podrían correlacionarse con las condiciones de su hábitat. Esta falta de información impide, a su vez, conocer si todos los eventos detectados por departamento, corresponden a la población que allí reside, ya que puede suceder que la persona acuda al centro de salud, pero no sea residente de dicho departamento, por lo tanto se dificulta aún más conocer el foco de infección.

Bibliografía

CHAN, M. (2010). Poner la salud en el centro de las políticas urbanas. *Foro mundial sobre urbanización y salud* (págs. -). Kobe: Organización Mundial de la Salud.

FROST, F., CALDERON, R., & CRAUN, G. (2003). Improving waterborne disease surveillance. En F. Pontius, *Drinking water regulation and health* (págs. 25-43). Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.

GUDIÑO, M. E. (2013). *Modelo Territorial Actual del Subsistema Socioeconómico. Provincia de Mendoza-Argentina.* Mendoza.

INDEC. (2010). *Censo Nacional de población, hogares y viviendas.* Argentina: INDEC.

JAGAI, J., NAUMOVA, E., & FEFFERMAN, N. (2011). Waterborne disease surveillance. En J. Nriagu, *Encyclopedia of environmental health* (págs. 715-723). -: Elsevier Science.

Mendoza, M. d. (s.f.). *Informe Epidemiológico Semanal C-2.* Mendoza.

Ministerio de Salud de la Nación. (14 de Noviembre de 2016). *Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación.* Obtenido de http://www.msal.gob.ar/

Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Nueva York: Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos.

Naciones Unidas. (1991). *Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada.* Nueva York: Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales.

OMS. (2016). *Organización Mundial de la Salud.* Recuperado el 20 de 04 de 2017, de Agua: http://www.who.int

OMS. (7 de diciembre de 2016). *World Health Organization*. Obtenido de World Health Organization: http://www.who.int

ONU, Habitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.* Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

PRÜSS, A., KAY, D., FEWTRELL, L., & BARTRAM, J. (2002). Estimating the Burden of Disease from Water, Sanitation, and Hygiene at a Global Level. *Environmental Health Perspectives, 110*(5), 537-542.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Mesa de Ordenamiento Territorial y el Presupuesto Participativo como pilares fundamentales en la construcción del proceso de planificación. Andacollo – Provincia de Neuquén

The territorial managment table and the Participatory Budget as fundamental structure in the construction of the planning process. Andacollo - Province of Neuquén

Alejandro Mogni, Marta Madariaga

INTA Estación Experimental Agropecuaria Bariloche

mogni.javier@inta.gob.ar, madariaga.marta@inta.gob.ar

Eje 3: Sistemas de apoyo a la toma de decisiones: instrumentos, técnicas, métodos, experiencias de participación, manejo de la información y educación.

Palabras clave: Ordenamiento Territorial (OT) - Planificación – Desarrollo Local - Plan de ordenamiento territorial (POT) - Presupuesto Participativo - Mesa de OT

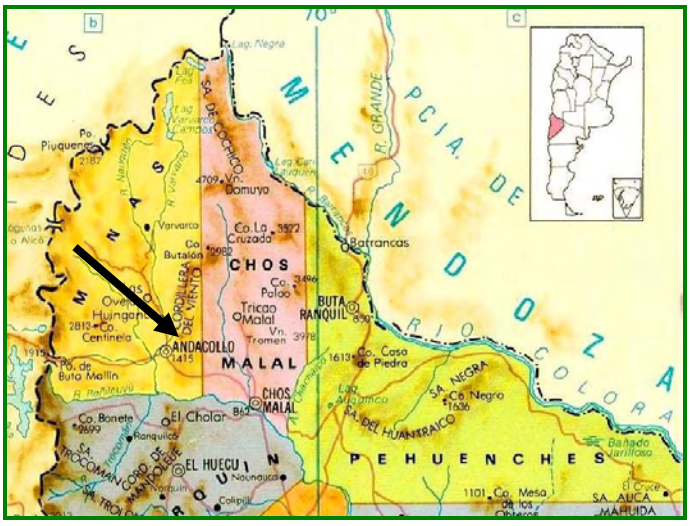
Key words: Territory management - planning - local development - Territorial managment plan - Participatory Budget - Territory management table.

Introducción

El presente aporte muestra un proceso de gestión donde el Municipio de Andacollo eligió recorrer el camino de la planificación participativa de su comunidad. Para ello se recurrió a diversas herramientas metodológicas que aportaron a facilitar este proceso y a ordenar las acciones en el territorio. En este camino las autoridades municipales cuentan con el apoyo del Gobierno Provincial y el asesoramiento técnico de organismos provinciales y nacionales con presencia en el medio.

El Municipio de Andacollo cuenta con 3121 habitantes (relevamiento año 2013) y se localiza al norte de la provincia de Neuquén, en el Departamento Minas, según se puede observar en el siguiente mapa:

Figura 1: Municipio de Andacollo



Objetivo

Documentar el proceso de planificación iniciado por el Municipio de Andacollo, el que parte del Presupuesto Participativo y del Ordenamiento Territorial (OT), pretendiendo ser un proceso participativo, apropiado por la comunidad y con proyección temporal.

Conceptualización

El ordenamiento territorial (OT) o planificación del territorio ha existido a lo largo de la historia de los asentamientos humanos, pero su concepto ha variado con el paso del tiempo y continúa modificándose a medida que las sociedades se complejizan. *En América Latina el OT se expresa ya hacia fines de la década del `40, pero no como hoy lo concebimos sino bajo otras formas de planificación, tanto sectoriales como plurisectoriales, mediante las cuales se incidía sobre el territorio. Se destacan, en este sentido, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental, las cuales evolucionaron paulatinamente hacia la ordenación del territorio* (Massiris, 2002). La planificación es un método bajo la forma de proceso para la toma de decisiones en torno al mantenimiento de una realidad dada o de su transformación en otra más deseable mediante la distribución de recursos entre fines múltiples. Requiere del cumplimiento de requisitos tales como la minimización de costos, maximización de beneficios y mantenimiento de equilibrios dinámicos entre las fuerzas sociales que poseen los recursos, desean poseerlos o se ven afectados por el uso que de ellos se haga. La planificación es una forma de abordar problemas específicos, descomponerlos en partes manejables y encontrarles solución, a la vez que permite traducir conocimientos en acción (Castellano, 2000).

En la provincia de Neuquén estos procesos de planificación comenzaron hacia la década del ´60, cuando Don Felipe Sapag asumió su primera gobernación en 1963 y se delinearon opciones de desarrollo. Para entonces la planificación de la acción pública era un concepto novedoso, concebido como un instrumento para el progreso y la creación de una nueva sociedad. Planificar representaba el cambio y la posibilidad de concretar los sueños anhelados por todos los neuquinos. Así nació el organismo que cumpliría esa función técnico-social, con el nombre de Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) creado por Ley en septiembre de 1964, quienes impulsarían los primeros planes provinciales educativos, viales, turísticos y productivos, entre otros (Web Oficial COPADE). Desde entonces, todos los municipios de Neuquén experimentaron procesos de planificación, alcanzando niveles dispares de ejecución. Andacollo, al igual que otros municipios, tuvo en su historia diferentes instancias de fracaso en la implementación de planes estratégicos o de Ordenamiento Territorial. En este sentido, *“en la mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica”* (Elmore 2000: 186). Así, e*n políticas públicas, la diferencia entre lo planeado y lo ejecutado se conoce como brechas de implementación* (Peña 2013:407), que fue el caso de lo experimentado en Andacollo. Se podría suponer que no se logró la sumatoria mínima de factores que garantizaran el éxito de la implementación, acorde a lo que se refiere Milton Santos cuando expresa: “a cada lugar geográfico concreto corresponde, en cada momento un conjunto de técnicas y de instrumentos de trabajo, resultado de una combinación especifica que también es históricamente determinada” (Santos 1996: 48). Sin embargo, toda esta experiencia previa influyó para que el Municipio de Andacollo eligiera recorrer el camino de la planificación, pretendiendo ser un proceso participativo, apropiado por la comunidad y con proyección temporal. Es a partir del 2013 que se comienzan a dar nuevos procesos de participación ciudadana y de planificación, en los que el presupuesto participativo y un equipo interdisciplinario de trabajo fueron los ejes priorizados en la construcción de dichos objetivos.

Para poder abordar problemas específicos y complejos se requiere de la investigación interdisciplinaria articulada por un marco conceptual común. La acción conjunta en busca de respuestas a problemas que inicialmente pueden ser considerados distintos por sus orígenes

sociales, físicos o biológicos, plantea nuevas situaciones metodológicas y conceptuales. En este sentido, los proyectos o planes territoriales deben tomar en cuenta la multiplicidad de procesos vinculados al entorno físico y biológico, la producción, la tecnología, la sociedad, la economía, que constituyen un complejo que funciona como una totalidad organizada (García, 2006: 137).

El Presupuesto Participativo es una herramienta de la democracia directa que permite que la ciudadanía tome decisiones referentes a los presupuestos públicos a distintos niveles de gestión. En este marco la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide sobre obras y servicios que se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales. El Presupuesto Participativo (PP) representa una apuesta sustancial orientada a quebrar el verticalismo y centralismo burocrático y para legitimar las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y la sociedad; también para ampliar y mejorar el estado de derecho y el sistema democrático, además de intensificar la democratización del Estado. Pero, el PP traspasa los límites del procedimentalismo democrático, por cuanto implica la integración de los ciudadanos al espacio público, revitalizando el proceso democrático más allá de las elecciones (Martínez et al, 2013). El PP es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre las prioridades de inversión de un municipio. Se trata de una consulta abierta, ámbito donde se pueden realizar propuestas y debatir con argumentos válidos, para luego elegir a representantes que se reunirán con otros delegados en una nueva instancia de decisión consensuada por la mayoría, en el marco de normas estipuladas y acorde con los derechos de las personas. Se realizan asambleas hasta que se alcanza la solución preferida por la mayoría y finalmente, si no se define, se decide por votación. Implica luego presentar un borrador al gobierno local detallando el proyecto seleccionado y la forma de concretarlo.

Las potencialidades del PP como herramienta para la construcción de sociedades más justas y democráticas son (Martínez et al, 2013, 15):

- El cambio en las condiciones de vida de la población y de la infraestructura a partir de criterios de equilibrio territorial y justicia distributiva.

- La relegitimación de las prácticas políticas, recuperando el prestigio social de la política.

- La visibilización de las demandas de grupos vulnerables y la idea de priorizar a sectores históricamente postergados.

- La ruptura progresiva de las relaciones clientelares, favoreciendo procesos de empoderamiento popular y fortalecimiento de capacidades ciudadanas.

- La puesta en valor de la gestión local, como gestión de proximidad y su perfeccionamiento y optimización a través del paso de un modelo tradicional y vertical a uno participativo y horizontal, dirigido a las demandas sociales.

- Control al Estado por parte de los ciudadanos, favoreciendo la transparencia y eficiencia pública.

- El fortalecimiento de lo público, entendido como lo de todos y la democratización de las relaciones Estado-sociedad mediante la creación de una esfera pública no sólo estatal.

- La profundización de la democracia a partir de la conjunción de elementos representativos y participativos, o sea mecanismos de democracia directa e indirecta.

Antecedentes en nuestro país

Mientras que el PP es una política pública aplicada desde 1989 en Porto Alegre (Brasil), en la República Argentina el primer municipio en adoptarlo fue Rosario, donde se puso en práctica en el año 2003. Posteriormente tuvo lugar en otros municipios de la provincia de Buenos Aires

(San Fernando, Morón, San Miguel, La Plata), Córdoba, San Carlos de Bariloche (provincia de Río Negro) y Reconquista (provincia de Santa Fe), extendiéndose a 48 casos hasta 2011. Esto derivó en la creación de la Red Argentina de Presupuestos Participativos que agrupa a los municipios que lo utilizan (Martínez op cit, 15). Se puso a disponibilidad el portal de dicha red en el entorno de la Subsecretaría de Gestión Municipal (ver web: http://www.gobiernolocal.gob.ar).

Posteriormente, se crea otro instrumento que fortalece este concepto, el que se materializa a través de la firma de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscripta en el marco de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado realizado en Lisboa en 2009, a la que Argentina adhirió. Su finalidad es promover la ética en la gestión pública e incrementar las capacidades institucionales necesarias para asegurar la gobernabilidad democrática, la consecución de los objetivos de desarrollo con inclusión, justicia y equidad social y la coordinación eficiente de la cooperación en estas materias, en el marco de la actual crisis mundial. La Carta define como participación ciudadana en la gestión pública al proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. Una de las orientaciones de este documento se basa en el principio de corresponsabilidad social. De aquí que se subraye el vínculo existente entre derechos y deberes, como dos aspectos inseparables del ejercicio efectivo de la ciudadanía. La participación se plantea, entonces, con una doble cara: como un derecho activo exigible a los poderes públicos y como una responsabilidad cívica para los miembros de determinada comunidad. Los componentes básicos que integran el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública deben ser reconocidos por los distintos ordenamientos jurídicos de los países para su efectivo ejercicio. Entre ellos se encuentran la necesidad de intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas; presentar solicitudes, proyectos y propuestas a entes públicos de los diferentes jurisdicciones, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta; vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos; participar en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales; solicitar y obtener información pública necesaria referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada; ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio, denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación; seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas (CLAD, 2009).

El contexto del surgimiento del PP

La Secretaría de Asuntos Municipales y Subsecretaría de Gestión Municipal del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación a partir de la crisis del 2001 se propuso asistir y capacitar técnicamente a los gobiernos locales, a sus agentes municipales y funcionarios, brindándoles herramientas e instrumentos para el fortalecimiento y construcción de capacidad de gestión en la implementación de sus políticas públicas locales. También se propuso promover y contribuir a la eficacia y a la eficiencia de la gestión de los Municipios favoreciendo nuevas prácticas de participación ciudadana que garantice su eficiencia de la gestión pública a través de la intervención de los ciudadanos, profundizando las bases democráticas a través de una mayor participación de los vecinos, quienes deciden como orientar sus recursos según sus prioridades.

El proceso de trabajo local orientado a la participación ciudadana y Presupuesto Participativo en Andacollo

Para lograr el objetivo de incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones el Municipio de Andacollo recurrió a diversas herramientas de acción partiendo de la premisa de que en la base del proceso de Ordenamiento Territorial se encuentra el diagnóstico territorial participativo e implica que el gobierno municipal lidere el proceso y convoque a los actores para relevar y resolver las problemáticas territoriales.

Algunas de las acciones orientadas en este sentido se iniciaron en 2013 con la aprobación del "Presupuesto Participativo" presentado por el Honorable Concejo Deliberante de Andacollo, en el que los vecinos eligen las obras prioritarias mediante el voto en asamblea. Los proyectos que participan tienen que cumplir una serie de requisitos, entre ellos que propenda a dar solución a una falencia de algún servicio vital para la comunidad, que sean en beneficio de los vecinos y no proyectos individuales, la viabilidad socioeconómica, el impacto en la comunidad y la participación de los vecinos en el armado del proyecto, el compromiso y la apropiación de los mismos.

A esta iniciativa se sumó durante 2014 la constitución de la Mesa de OT, órgano interinstitucional con la participación de los principales referentes relacionados al quehacer local, entre ellos representantes del Gobierno de la Municipalidad de Andacollo, Honorable Concejo Deliberante, Ministerio de Desarrollo Territorial-Subsecretaría de Producción, COPADE – Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo de la Provincia del Neuquén, Centro de Formación Profesional Nº 16, Dirección de Promoción Social, Dirección de Turismo, Dirección de Sanidad, Área de Planificación municipal, INTA a través de la Estación Experimental Bariloche y su Agencia de Extensión Rural de Chos Malal. En esta instancia fue que los actores del ámbito político-institucional del Municipio de Andacollo consideraron indispensable sumar recursos humanos dedicados al Ordenamiento Territorial y al Presupuesto Participativo. Como parte de esta etapa inicial de organización se realizaron talleres (planificación de las áreas de trabajo municipales, de fortalecimiento institucional, mapa de actores, enfoque de riesgos, resolución de problemáticas priorizadas) y capacitaciones (en conceptos y metodología del OT, planificación estratégica, utilización de sistemas de información geográfica). Durante este proceso el Municipio contó con el apoyo de profesionales del ámbito provincial y nacional que aportaron en aspectos técnicos y metodológicos. También se apeló a distintas formas de difusión para que la comunidad esté al tanto de los avances y las acciones realizadas en estas temáticas.

En el año 2013 los vecinos participaron en dos asambleas populares donde se dieron a conocer los proyectos y se votó la obra prioritaria, resultando elegida por unanimidad la obra de cloacas. Finalmente, hasta la actualidad, el Presupuesto Participativo local logró, de manera directa, concretar tres proyectos votados en Asamblea Pública. Ellos son:

1) Cloacas sobre calle Arzobindo Almendra del barrio Cañada del Durazno.

2) Acequias y reacondicionamiento del parquecito del Barrio Unión.

3) Acondicionamiento de calle Los Miches, cartelería turística y garita para los barros Cañada del Durazno y Las Rosas.

Por otro lado, el municipio fue tomando en el proceso varios emergentes que surgían de las reuniones barriales, y fue resolviéndolos sin necesidad de que se convirtieran en un proyecto de PP, además algunos de los proyectos formulados para el PP fueron financiados por otras fuentes de financiación, lo que aumentó indirectamente aún más el impacto del PP.

La Ordenanza Municipal 2332 (sancionada en diciembre de 2016) que definió el presupuesto para 2017 estableció la inversión 37 millones en obras públicas, 55 millones en sueldos, mantener congelada la planta permanente y 100 mil asignados a Presupuesto Participativo,

donde la cancha de fútbol sintético, cine teatro, costanera, 2 playones polideportivos, mejoramientos habitacionales, cordón cuneta y pavimento son obras priorizadas.

En el marco del Ministerio de Salud también se evaluaron Proyectos Locales Participativos durante el año 2015, los que fueron financiados con fondos propios de la provincia. Fueron aprobados 15 proyectos, entre el que se encuentra el titulado "Taller de juegos" que aborda las problemáticas de maltrato infantil y violencia familiar, con el Hospital de Andacollo como efector y el CEF Nº 11 y la Escuela Primaria como organizaciones participantes. Se acompañan con una instancia de capacitación para la ejecución del proyecto, modalidades posibles de uso de los fondos y su rendición, y la entrega del subsidio otorgado (Salud Neuquén, setiembre 2015).

Las políticas públicas con participación de los jóvenes

Andacollo también es sede de otras actividades para promover la participación ciudadana de niños y adolescentes, incluyendo estas miradas en el diseño de políticas públicas de la localidad. El Ministerio de Ciudadanía está a cargo de esta propuesta, siendo el Presupuesto Participativo el eje del trabajo, e incluyendo la capacitación a facilitadores de los municipios. La iniciativa, que se lleva adelante en articulación con el gobierno local se plantea desde un enfoque que comprende a los ciudadanos como sujeto de derecho, con la capacidad y la potestad de participar activamente en la transformación de su realidad. En mayo de 2017 se realizaron foros de Ciudadanía Joven con estudiantes del Centro Provincial de Enseñanza Media Nº 11 de Andacollo. La dinámica de estos encuentros es de participación horizontal y colaborativa, permitiendo que los jóvenes planteen sus intereses e inquietudes, reflexionando y discutiendo distintas temáticas escolares, barriales, municipales, provinciales y regionales. Además se incluyen reuniones de trabajo y actividades con alumnos de la Escuela Primaria Nº 28 de Andacollo y la Nº 149 del paraje Huaraco enfocadas en temáticas tales como participación, convivencia, incidencia de los jóvenes como agentes transformadores de su realidad, innovación y cultura de la paz y fraternidad. El trabajo posterior a estos foros con niños y adolescentes se orienta al seguimiento de las demandas, proyectos, inquietudes e iniciativas surgidas de los diferentes encuentros, para que las más innovadoras y creativas incidan en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas que mejoren su calidad de vida (Neuquén Informa, Mayo 2017).

El PP de los niños

En Andacollo los niños también participan de las políticas públicas y pueden aportar ideas para el desarrollo de la localidad, de modo tal que fueron convocados por el Poder Ejecutivo local para que opinen en qué se deben gastar los 100 mil pesos del Presupuesto Participativo (2017). Aportaron en esta instancia el equipo del Ministerio de Ciudadanía, los equipos locales, los directivos de las escuelas que se han transformado de facilitadores en este proceso, todos con el compromiso de seguir construyendo ciudadanía.

> *"Es importante para nosotros como representantes del pueblo lo que los niños tienen para decirnos"* (Intendente de Andacollo, mayo 2017).

El primer encuentro se concretó con representantes de la Escuela nº 28 y nº 149 de Huaraco, donde los temas prioritarios que surgieron fueron relacionados a la necesidad de soluciones a los problemas de agua potable y al basurero a cielo abierto, que se trabaje en el tema de seguridad (por los constantes robos) y pavimento urbano. A futuro quieren una universidad, un cine, ciclovías, cancha de fútbol y una planta potabilizadora de agua. En una segunda instancia los chicos tendrán la tarea de definir qué obras son necesarias para sus barrios.

En esta propuesta los alumnos entre 7 y 13 años plasmaron en dibujos cómo quieren ver a su pueblo dentro de 50 años.

ISSN 2314-1093

Algunas instancias del Presupuesto Participativo y de la Mesa de Ordenamiento Territorial

Imagen 1: Encuentro en Escuela Primaria N°28, año 2017.



Imagen 2: Taller: Andacollo en 50 años.



Imagen 3: Encuentro de Presupuesto Participativo - 21 de agosto de 2017.



ISSN 2314-1093

Imagen 4: Taller de la Mesa de OT. Agosto 2016. Temática: Riesgos.



Imagen 5: Taller participativo Octubre 2016.



Conclusiones

El Presupuesto Participativo se desarrolla desde 2013 y opera en función de las necesidades de cada barrio, sumándolos a la planificación del corto y mediano plazo, con resultados concretos, lo que fortalece la participación ciudadana. Así se logró conectar a la comunidad con la gestión del Gobierno Municipal. Simultáneamente, y luego como instancias articuladas, se inició en 2014 el proceso de Ordenamiento Territorial en Andacollo con la presentación de la Carta Intención Municipal, dando lugar a la conformación de la Mesa de OT con representantes de la sociedad. En este marco y a través de diversos talleres abiertos y participativos se logró contar con varios productos que fueron fortaleciendo la propuesta de OT y permitieron contar con una comunidad más organizada y una mejor planificación.

La experiencia de Andacollo muestra la conjunción de una serie de factores que permitieron el avance hacia la planificación de las acciones desarrolladas en la comunidad. Entre ellos cabe mencionar en particular la voluntad política del Gobierno Municipal, el apoyo del Gobierno Provincial, la vigencia del Presupuesto Participativo, la constitución de un equipo técnico interdisciplinario e interinstitucional que trabaja formalmente, el seguimiento y apoyo permanente de instituciones públicas provinciales y nacionales en diversos aspectos relacionados con la gestión, capacitación y apoyo técnico.

Referencias bibliográficas

Actividades por el Día de la Participación Ciudadana. Neuquén Informa. 26/06/2017. http://www.neuqueninforma.gob.ar/actividades-por-el-dia-de-la-participacion-ciudadana/

CASTELLANO BOHÓRQUEZ, Hercilio. 2000. Planificación: herramientas para enfrentar la complejidad, la incertidumbre y el conflicto. Caracas. 207 pág.

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm. 45, octubre, 2009, pp. 207-224. Revista del CLAD Reforma y Democracia. ISSN: 1315-2378. Venezuela.

Chicos de Andacollo deciden en qué gastar el presupuesto participativo. Diario Río Negro. 16 mayo 2017. http://www.rionegro.com.ar/

COPADE - Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo. http://www.copade.gob.ar/

ELMORE, R. F. (2000). "Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas". En L. F. Villanueva (editor). La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Este año los más pequeños nos dirán dónde invertir 100 mil pesos. Diario del Norte Neuquino. 11 de mayo de 2017.
http://www.nqnorte.com.ar/los-ninos-de-andacollo-participan-del-presupuesto-participativo/

Fomentan la participación de adolescentes y niños en políticas públicas. 11/05/2017. Neuquén Informa. http://www.neuqueninforma.gob.ar/

GARCÍA, Rolando. 2006. Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona. Editorial Gedisa S.A. ISBN 94-9784-164-6. 202 pág.

NORMATIVA MUNICIPAL DE ANDACOLLO. http://www.andacollo.gob.ar/normativa-municipal/

MASSIRIS, Angel. 2002. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.

MARTÍNEZ, C.; Arena, E. 2013. Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF). Buenos Aires. 108 páginas. ISBN: 978-92-806-4673-3.
https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf.

PEÑA, Víctor S. 2013. ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas publicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. Revista de Gestión Pública, Volumen II, Número 2. Julio-Diciembre 2013. ISSN 0719-1820 pp. 405-438.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. Secretaría de Asuntos Municipales.
https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_04_presupuesto_participativo.pdf

SANTOS, Milton. 1996. La naturaleza del espacio, técnica y tiempo, razón y emoción. Editorial Ariel, Barcelona. 348 pág.

Salud Neuquén. 15 nuevos Proyectos Locales Participativos. 2 de Septiembre de 2015. Subsecretaría de Salud. Ministerios de Salud y Desarrollo Social. Gobierno de la Provincia del Neuquén.

http://www.saludneuquen.gob.ar/15-nuevos-proyectos-locales-participativos/

http://www.saludneuquen.gob.ar/proyectos-locales-participativos-ganadores-ano-2015/

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Evaluación de Impacto Ambiental en el Ordenamiento Territorial

The Environmental Impact Assessment in Territorial Planning

Arq. María Carolina Pérez

Profesional Independiente

mcparq@yahoo.com.ar

Eje 3: Sistemas de apoyo a la toma de decisiones: instrumentos, técnicas, métodos, experiencias de participación, manejo de información y educación.

Palabras clave: EIA
Key words: EIA

Introducción

El ordenamiento territorial es una herramienta de gestión que opera a través de la planificación con planes, programas y proyectos. Los planes y programas se diferencian de los proyectos en la extensión del ámbito al que afectan, en la variedad y complejidad de la problemática que tratan y en el nivel de detalle o escala a la que trabajan. Mientras el proyecto es una unidad de inversión, los programas contienen varios proyectos todos ellos dentro de una misma línea de acción orientada a un mismo objetivo y los planes se componen, a su vez de proyectos y programas en diferentes líneas de acción y diferentes objetivos. Estos tres instrumentos operativos requieren ser evaluados ambientalmente en forma previa a su implementación y aprobados por parte de la Administración Pública con una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) los planes y programas y con una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) los proyectos.

En el año 2009 la Provincia de Mendoza a través de la Ley N° 8051, asumió el compromiso en forma conjunta con los municipios de implementar el Ordenamiento Territorial como política de estado en todo el territorio. Esta disciplina demanda, entre otras líneas de acción, poner a disposición de la planificación instancias de evaluación y control ambiental que le permitan al Estado tomar decisiones acertadas respecto a la aprobación o no de los planes, programas y proyectos encarados a partir de la ordenación del territorio. En lo que respecta a la disponibilidad de las herramientas de gestión ambiental, vale destacar que en nuestra provincia solo la EIA cuenta con un marco legal establecido que la respalda. El Decreto N° 2109/94, reglamentario de la Ley N° 5961/92 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y la Resolución 109/1996 del ex Ministerio de Ambiente y Obras Públicas (referida a las Audiencias Públicas) habilitan a la provincia y a los municipios a realizar la EIA a proyectos públicos y privados de jurisdicción provincial y municipal. Se trata de un procedimiento administrativo que se apoya en la realización de estudios técnicos, en el asesoramiento de especialistas, en un proceso de participación pública y culmina con la aprobación, modificación o rechazo por parte del Órgano ambiental competente en una Declaración de Impacto Ambiental.

En este contexto se ha considerado interesante verificar la fortaleza de la EIA como instrumento de apoyo en la toma de decisiones sobre las consecuencias ambientales de proyectos públicos y privados en el marco del Ordenamiento Territorial.

Antecedentes del tema

En una época histórica en la que la población de la tierra no era grande y había poca posibilidad de establecer comunicación entre lugares muy distantes; tirar un poco de basura

en los alrededores o hacer fogatas no parecía tener un impacto importante sobre los suelos, las aguas o el aire. Con el correr de los años y la concentración de personas en ciertos lugares del planeta comenzaron a aparecer las primeras alertas, relacionadas básicamente con la contaminación. En el siglo XX sucedieron algunos fenómenos como la primera y segunda guerra mundial, la polarización del mundo en sistemas sociales y económicos opuestos, el desarrollo del trasporte y las comunicaciones que vinieron a poner de manifiesto que el mundo era más pequeño de lo que se pensaba y los recursos disponibles estaban lejos de ser infinitos como para seguir abusando de ellos. A finales de la década del 60 las diferentes comunidades empezaron a tomar conciencia sobre la necesidad de cuidar el medio ambiente y el tema llegó a convertirse en problema de investigación. Los primeros estudiosos y profesionales de la materia reclamaban un enfoque preventivo en la gestión ambiental y consideraban indispensable contar con herramientas operativas que permitieran incorporar sensibilidad, compromiso, conocimiento y criterio ambiental a los procesos de toma de decisiones que afectaran de alguna u otra manera al medio ambiente.

En 1969 surgió en Estados Unidos de América la EIA con la finalidad de controlar el comportamiento ambiental de los proyectos que ambientalmente podían ser conflictivos. A partir de la sanción de la Ley de Política Ambiental (NEPA) todas las agencias del gobierno debieron considerar los factores ambientales conjuntamente con los aspectos técnicos y económicos en la toma de decisiones que tuviesen impacto sobre el ambiente.

La Unión Europea alcanzó la generalización y regulación jurídica de la EIA en 1985, a partir de allí se dio un plazo de tres años a los estados miembros para que la implementaran.

En América Latina, el proceso de institucionalización de la EIA respondió inicialmente a satisfacer los requisitos exigidos para conceder créditos por parte de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial. El gran impulso para la difusión de esa evaluación vino a partir de 1992, año en que se celebró la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro (Brasil), en esta conferencia surgió la Declaración de Río que definió en su principio 17 a la Evaluación de Impacto Ambiental como: "*Un instrumento nacional que debe ser llevada a cabo para actividades propuestas que tengan probabilidad de causar un impacto adverso significativo en el ambiente, y debe estar sujeta a una decisión de la autoridad nacional competente*." A partir de este acontecimiento muchos estados de Latinoamérica instrumentaron esta herramienta apoyándola en institucionalidades acordes a las necesidades de cada país.

La Provincia de Mendoza en línea con este impulso, en 1992 implementó la EIA con la sanción de la Ley N° 5961 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. En 1994 reglamentó su aplicación, a través del Decreto N° 2109 y en 1996 con la Resolución 109 del Ex Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, estableció las reglas para realizar las Audiencias Públicas incorporando así la instancia de participación ciudadana. En 2009, a través de la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial, el Estado Provincial revalidó la EIA citándola como uno de los instrumento de evaluación y control a aplicar en todos los proyectos que generen impactos ambientales en el territorio.

Marco conceptual

La mayoría de los términos utilizados en gestión ambiental han sido tomados del lenguaje cotidiano para facilitar la comprensión de la ciudadanía en general, no obstante se considera necesario, antes de abordar el estudio definir con la mayor claridad posible, lo que se entiende por: medio ambiente, factores ambientales, entorno, instrumentos de gestión, impacto ambiental, calidad de vida, desarrollo sustentable, integración, preservación, conservación, Ordenamiento Territorial y Evaluación de Impacto Ambiental.

Medio Ambiente: es el conjunto de elementos naturales y antrópicos que interactúan sistémicamente en un tiempo y espacio determinado.

Factores ambientales: la gestión ambiental requieren una aproximación más operativa del ambiente que lo concrete en un conjunto de variables capaces de ser inventariadas, medidas, valoradas, tratadas, evaluadas y controladas. A estas variables se las denomina factores ambientales y son: el ser humano, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural, entre otras.

Entorno: es la parte del medio ambiente que interacciona con el proyecto en término de fuente de recursos, soporte de elementos físicos y receptor de efluentes a través de los factores ambientales.

Instrumentos de gestión: son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental que surgen en las sociedades para mejorar el comportamiento de los agentes involucrados. Estos instrumentos se clasifican en preventivos, de control y de corrección.

Impacto ambiental: este término se aplica a la alteración que introduce una actividad humana en su entorno

Calidad de vida: el esquema de calidad de vida de un individuo está determinado por la integración de tres componentes: nivel de renta (alimento, vivienda), condiciones de vida (libertad, justicia, seguridad) y calidad ambiental (paisaje, pureza del aire) con distinto peso según momento y lugar.

Desarrollo sustentable: el desarrollo sustentable contempla tres ejes fundamentales de la sustentabilidad: el económico, el ecológico y el social. Su objetivo es alcanzar cierto nivel de progreso material sin por ello comprometer el medio ambiente, los recursos naturales, o la calidad de vida de los seres humanos.

Integración: implica una especie de justicia social, concilia los intereses conflictivos de los diferentes agentes socioeconómicos y hace prevalecer el interés de la comunidad sobre los intereses privados.

Preservación: es el uso del ambiente sin uso extractivo ni consuntivo o con utilización recreativa y científica restringida.

Conservación: es el uso y manejo racional del ambiente en tanto dicha utilización no lo degrade ni sea susceptible de degradarlo.

Ordenamiento Territorial: es un instrumento preventivo de gestión ambiental que controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas. La ordenación del territorio gira en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que las mismas se ubican y el sistema que entre ambos configuran. Básicamente ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas de acuerdo a ciertos criterios y prioridades, cabría hablar entonces de ordenación de las actividades humanas en un ámbito geográfico organizado para acogerlas. Esta disciplina define la estructura espacial en la que se han de ubicar las actividades humanas propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos, todo ello orientado a conseguir un desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones. Las ideas focales del ordenamiento son: desarrollo (definido en términos de calidad de vida), equilibrio regional, organización física del territorio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental. Desde el punto de vista administrativo, es el estado quien controla el crecimiento espontaneo de las actividades humanas garantizando la calidad de vida de la población, define el estilo de desarrollo y establece los instrumentos de planificación y evaluación a utilizar.

Evaluación de Impacto Ambiental: es una herramienta preventiva que el Estado instrumenta para evaluar los proyectos que vayan a materializarse en el territorio, controlando el crecimiento espontaneo de las actividades humanas y garantizando la calidad de vida de la

población. Si bien los proyectos que deben dar cumplimiento a la EIA se definen en función de su naturaleza, con independencia del lugar donde se ubiquen, se sabe que el impacto de una actuación está dado por dos elementos: el proyecto y el medio en el que se sitúa. En efecto la incidencia de un proyecto depende de la fragilidad y potencialidad del medio en que se ubique, de la capacidad de acogida del territorio, de las tasas de renovación de los recursos naturales que utilice y de la capacidad de asimilación de los vectores ambientales que reciban sus desechos. La EIA se centra en la integración del proyecto con el entorno y esta integración viene por dos vías: la del impacto o incidencia del proyecto en el medio y la de la aptitud o medida del comportamiento del medio con el proyecto.

Marco de referencia

Las administraciones públicas que adoptan el ordenamiento territorial como política de estado, utilizan por un lado la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental y también precisan de mecanismos de control que les permita tomar decisiones acertadas y eficientes de ocupación territorial. En este sentido los instrumentos de gestión ambiental son imprescindibles y la EIA constituye la herramienta preventiva por excelencia (tanto a nivel internacional como local) dada su vasta trayectoria operativa y su soporte legal.

El presente trabajo que tiene por finalidad verificar la fortaleza de la EIA en la provincia de Mendoza como herramienta de apoyo en la toma de decisiones referidas al ordenamiento territorial, adopta como marco de referencia el Decreto N° 2109, reglamentario de la Ley N° 5961 de Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y la Resolución N° 109/1996 que establece requisitos especiales para cumplimentar en la instancia de participación ciudadana.

A continuación se describen los agentes y elementos que participan del proceso evaluativo y posteriormente se detallan las instancias que se transitan para identificar, evaluar y prever las consecuencias ambientales futuras basadas en decisiones actuales, es decir el Proceso de EIA propiamente dicho, se prestará especial atención al Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) como documento técnico que contiene métodos y herramientas de identificación, evaluación y previsión de impactos ambientales.

AGENTES INVOLUCRADOS

El término agentes se refiere a las personas físicas o jurídicas implicadas en el Procedimiento de EIA son: el Proponente o Promotor del Proyecto, la Autoridad Ambiental Competente (en el caso de Mendoza, la Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial o los Municipios), la Ciudadanía en General, las Instituciones Académicas, los Organismos Públicos con injerencia en el tema, los Proyectistas, los Ambientalistas y los Redactores del Estudios de Impacto Ambiental.

El tema ambiental tiene la particularidad de incluir a la sociedad en su conjunto, de hecho el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina consagra a "*Todos los habitantes a gozar del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo".*

El deber que este artículo les otorga a todos los habitantes de preservar el ambiente hace que la ciudadanía en general se vea altamente comprometida cuando cierta circunstancia pueda poner en peligro algún componente del mismo. Pero más allá de la obligación otorgada por normativas, desde hace algunos años se ha comenzado a percibir en la población (sobre todo en las nuevas generaciones) una forma instintiva de tomar partido por todo lo concerniente a las cuestiones ambientales. No obstante esta tendencia, también existen situaciones en donde prevalecen intereses (económicos, en la mayoría de los casos) por sobre la preservación del

ISSN: 1852 - 0006

entorno, y es ahí cuando entra en escena la Autoridad Ambiental (provincial o municipal) en representación del ambiente y de todos los componentes que lo integran para activar mecanismos de control que le permitan tomar partido por él y defenderlo. En el caso de Mendoza, la Evaluación de Impacto Ambiental es la herramienta de prevención ambiental por excelencia desde hace más de veinte años.

PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Categorización del EIA

Quien vaya a materializar un proyecto en la Provincia de Mendoza está obligado a verificar, a través del Anexo I de la Ley N° 5961, si su proyecto requiere o no ser sometido a PEIA y en caso que así sea a determinar el ámbito (Provincial o Municipal) en el cual se llevará a cabo dicho proceso.

Nuestra provincia cuenta con un Sistema Categorizador (Anexo I, Ley N° 5961) a través del cual se enumeran los proyectos que deben ser sometidos a PEIA. No obstante esto, la misma ley también le concede a la autoridad ambiental la discrecionalidad de aplicar esta herramienta a proyectos no listados cuyos impactos puedan ser significativos. En las categorías municipales están abiertas para ser ampliadas mediante ordenanzas; y en las provinciales se introduce una categoría genérica y flexible (punto 14) que dice: "*Todas aquellas obras o actividades que puedan afectar directa directa o indirectamente el equilibrio ecológico de diferentes jurisdicciones territoriales"*. Se altera el equilibrio ecológico cuando se supera la capacidad de carga del ecosistema.

Figura 1: Anexo I, Ley N° 5961: Establece la categorización de los proyectos sometidos a PEIA

AMBITO PROVINCIAL	AMBITO MUNICIPAL
1) Generación de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica	1)Con excepción de los enumerados precedentemente, cada municipio determinara las actividades y obras susceptibles de alterar el equilibrio ecológico y ambiental de su territorio y que someterá a EIA, con arreglo a las disposiciones de esta ley
2) Administración de aguas servidas urbanas y suburbanas	2) Sin perjuicio de lo anterior, están sometidos al procedimiento municipal de EIA, los siguientes proyectos:
3) Manejo de residuos peligrosos	a) Emplazamiento de nuevos barrios o ampliación de los existentes
4) Localización de parques y complejos industriales	b) Emplazamiento de centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios
5) Exploración y explotación de hidrocarburos y minerales utilizados en la generación de energía nuclear, en cualquiera de sus formas	c) Cementerios convencionales y cementerios parques
6) Construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conductor de energía o sustancias	d) Intervenciones edilicias, apertura de calles y remodelaciones viales
7) Conducción y tratamiento de aguas	
8) Construcción de embalses, presas y diques	
9) Construcción de rutas, autopistas, líneas férreas y aeropuertos	
10) Emplazamiento de centros turísticos o deportivos en alta montaña	
11) Extracción minera a cielo abierto	
12) Construcción de hipermercados y grandes centros comerciales con una superficie total mayor de dos mil quinientos metros cuadrados (2500m2) y ampliaciones de los ya existentes en superficies mayores de mil quinientos metros cuadrados (1500m2)	
13) Instalación de antenas de telecomunicaciones	
14) Todas aquellas obras o actividades que puedan afectar directa o indirectamente el equilibrio ecológico de diferentes jurisdicciones territoriales	
15) Todos los proyectos de obras o actividades emplazadas en el área de influencia de embalses de agua y lagunas que, por sus características, puedan modificar en forma significativa el equilibrio ecológico	

Fuente: elaboración propia

Vale destacar que algunos proyectos enumerados en el Anexo I de Ámbito Provincial cuentan con legislación específica. Si bien la Ley N° 5961, el Decreto N° 2109 y la Resolución 109/1994 le otorgan a todos un marco de referencia general, hay ciertos casos que deben cumplir con requisitos particulares, por ejemplo: Administración de aguas urbanas y suburbanas y

Conducción y tratamiento de aguas (Decretos N° 1452/2003[1] y N° 2844/2009[2]), Manejo de Residuos Peligrosos (Ley Nacional N° 24051[3], Decreto Reglamentario N° 831/93[4], Ley Provincial N° 5917/1992[5], Decreto Reglamentario N° 2625/1999[6] y Resoluciones N° 667/2008[7] y 542/2011[8]), Extracción minera a cielo abierto (Ley Nacional N° 24585/1995[9], Decreto Reglamentario N° 820/2006[10], Resoluciones N° 57/2012 y N° 121/2012[11]), Explotación de hidrocarburos (Resolución N° 105/1992[12], Decretos Reglamentarios N° 437/1993 y N° 691/1993[13], Resolución N° 25/2004[14], Decreto Reglamentario N° 170/2008[15], Resolución N° 589/2014[16]).

Calificación de EIA a presentar

En caso que el promotor confirme que su proyecto requiere de una EIA, debe tomar contacto con la Autoridad Ambiental que corresponda a fin de determinar acciones a seguir. Tanto la Provincia como los Municipios acuerdan instrucciones particulares y precisas respecto al PEIA a cumplir en sus respectivos ámbitos, esto sin alterar lo establecido en la legislación vigente, con la finalidad de efectivizar el proceso.

Por ejemplo la Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial solicita al Proponente la presentación de una Memoria Descriptiva que contenga: una descripción del proyecto, del entorno y de los posibles impactos. A partir de esta información el Órgano Ambiental califica el tipo de Estudio Ambiental que el Promotor debe presentar. El marco legal local establece dos tipologías para obras que aún no hayan sido construidas: Manifestación General de Impacto Ambiental (MGIA) y Aviso de Proyecto (AP). El primero de ellos contempla un análisis más extenso y complejo, mientras que el segundo es más acotado. La diferencia fundamental que existe entre estas dos figuras es la instancia de Audiencia Pública que sólo se realiza en el caso de la MGIA. Existe también el Informe de Partida (IP) que se aplica a todas las obras existentes que al momento de entrada en vigencia la Ley N° 5961 se hayan tornado riesgosas para el medio ambiente.

Esta es la primera decisión que toma la Autoridad de Aplicación y lo hace en función de la información brindada por el proponente en la Memoria Descriptiva. Podría decirse que esta instancia es fundamental, ya que constituye el primer paso de un proceso administrativo

[1] Califica los Estudios de Impacto Ambiental relacionados con provisión de agua potable y saneamiento.
[2] Modifica el Decreto N° 1452. La AA puede recalificar el Estudios de Impacto Ambiental cuando beneficien a la población o eviten situaciones de descontaminación.
[3] Establece normas generales para la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de Residuos Peligrosos.
[4] Reglamenta la Ley Nacional N° 24051.
[5] La Provincia de Mendoza adhiere a la Ley Nacional N° 24051/1993.
[6] Reglamenta la Ley Provincial N° 5917.
7 Establece procedimiento específico para inscripción de Operadores In Situ acreditando idoneidad o con Prueba Piloto.
[8] Establece lineamientos para la realización de la Prueba Piloto.
[9] Introduce en el Código Minero de Nación la protección ambiental en la actividad minera.
[10] Compatibiliza el PEIA aplicado en la Provincia de Mendoza con las normas sancionadas por el Código de Minería de la Nación
[11] Coordina acciones conjuntas entre las Direcciones de Protección Ambiental y Minería para el PEIA de la actividad minera.
[12] La Secretaría de Energía de la Nación establece Normas y Procedimientos que regulan la protección ambiental durante las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos.
[13] Reglamenta el PEIA en la actividad petrolera.
[14] La Secretaría de Energía de la Nación establece la presentación de los Estudios Ambientales correspondientes a los Permisos de Exploración y Concesiones de Explotación
[15] Complementario del Decreto N°437/93. Incorpora aspectos nuevos: gestión de pasivos ambientales, tratamiento de los residuos que se generen en las áreas gestionadas, obligación de contar con el seguro ambienta.
[16] La DPA complementa el Decreto N° 170/2008 y aprueba la metodología de EIA, denominada "Adecuación de infraestructura"

complejo que culminará con la decisión final de aprobar o no el proyecto en cuestión. De esta decisión va a depender la extensión del estudio a presentar y la determinación o no que el proyecto atraviese la instancia de Audiencia Pública. Los criterios que utiliza la administración para calificar los estudios ambientales se basan en la previsión de impactos a generarse y en el grado de importancia de los mismos. En caso que en el ambiente se produzcan cambios muy significativos y los impactos sean graves y difíciles de mitigar, el proponente deberá presentar una MGIA y si los impactos son negativos pero de mediana magnitud, estimándose cambios de mediana magnitud en el ambiente, se solicitará al proponente la presentación de un Aviso de Proyecto.

Estudio de Impacto Ambiental: Contenido

Una vez que el Proponente obtiene la calificación (como MGIA, AP o IP) del órgano ambiental respecto a su proyecto, está en condiciones de definir al/los profesionales que confeccionarán el Estudio de Impacto Ambiental para someter a PEIA.

Este tipo de estudios requieren la participación de expertos en diversos campos acordes al proyecto que se trate. Por lo general se contrata un consultor ambiental (o coordinador) que define los aspectos más relevantes a considerar y en función de eso, sugiere la conformación del equipo interdisciplinario. Una vez constituido el grupo se diseña una metodología de trabajo que permita obtener resultados acordes a los objetivos planteados. Es muy importante plantear una metodología específica para cada caso, si bien este tipo de evaluaciones tienen patrones generales, no pueden generalizarse conceptos y contenido ya que cada proyecto es único en ese entorno donde vaya a emplazarse y por ende debe ser descripto en forma particular y precisa cada aspecto a relevar. En todos los casos conviene reforzar la información teórica con representaciones gráficas, mapas, croquis y todo otro elemento que haga más amena la lectura del estudio y sobre todo que sume en cuanto a exactitud y claridad de datos. Se debe tener en cuenta que el estudio va a pasar por diferentes instancias de análisis que realizaran personas con formaciones profesionales diversas y también el público interesado precisa entenderlo, por tal motivo el vocabulario utilizado tiene que ser claro, preciso y conciso.

Si bien los requisitos específicos a cumplir en cada tipo de estudio los establece el Decreto N° 2109, vale citar ciertos temas fundamentales que no pueden estar ausentes en ninguna evaluación ambiental: Descripción del proyecto, Acciones que el proyecto demandará, Descripción del entorno, Identificación de impactos ambientales, Valoración de impactos ambientales, Medidas de mitigación y Programa de vigilancia ambiental. Una vez detallada esta información el proponente va a tener una idea acabada de los impactos que su proyecto va a generar en el ambiente y estará en condiciones de presentar formalmente ante el órgano ambiental su Estudio Ambiental para ser sometido al Procedimiento de Evaluacion.

- Descripción del proyecto

En este punto se debe pre**c**isar: la localización del proyecto, los materiales a utilizar, suelo a ocupar y otros recursos naturales cuya eliminación o afectación se considere necesaria para la ejecución del proyecto, los tipos/cantidades/composición de residuos, vertidos, emisiones o cualquier otro derivado de la actuación, las distintas alternativas técnicamente viables y una justificación de las soluciones propuestas, descripción de las exigencias previsibles en el tiempo en orden a la utilización del suelo y otros recursos naturales. En general esta información la confecciona el profesional encargado del proyecto y se la provee al consultor ambiental.

Es muy enriquecedor desde el punto de vista ambiental que en la etapa de evaluación de alternativas (como puede ser selección de materiales, orientaciones, superficies, etc.) que todo proyecto ejecutivo transita en forma previa a llegar al resultado final, esté presente la opinión

y el asesoramiento de especialistas ambientales que aporten sensibilidad y criterios respecto al cuidado y preservación del ambiente.

- Acciones que el proyecto demandará

Se entiende por acción, la parte activa que interviene en la relación causa-efecto que define un impacto ambiental. Todo proyecto genera una serie de actividades/acciones y a su vez éstas generan una serie de impactos en el entorno que de acuerdo a su importancia pueden ser despreciables o dignos de atención, en caso de ser significativos.

Para formalizar las acciones que un proyecto genera es aconsejable desagregar el proyecto en dos niveles, un primer nivel referido a la estructura vertical que todo proyecto de ingeniería presenta: estudios previos, construcción, funcionamiento y desmantelamiento y un segundo nivel que se centra en las acciones concretas, relevantes, localizables y con un plazo temporal en que operan (movimientos de suelo, obrador, llenado de lozas, etc.). Las acciones generadas por el proyecto van a depender de las características propias de la obra a materializar.

- Descripción del entorno

Se denomina entorno a la parte del medio ambiente que interacciona con la actividad en términos de fuente de recursos, soporte de elementos físicos y receptor de efluentes. En este punto se debe describir: el estado del lugar y sus condiciones ambientales antes de la realización de las obras, los factores ambientales que puedan ser afectados por la actuación proyectada (fauna, flora, suelo, aire, agua, clima, etc.), las interacciones ecológicas claves, la cartografiada del territorio, la situación ambiental actual y futura.

El estudio de este sistema constituido por elementos y procesos se facilita si se agrupa en paquetes: Medio Físico-Natural, Medio Perceptual y Medio Socioeconómico-Cultural. A su vez cada uno de estos espacios contiene en su estructura una serie de factores ambientales a considerar en forma particular, tales como: clima, aire, agua, suelo, paisaje, población, actividades, cultura, economía, entre otros. La aproximación al conocimiento del entorno debe hacerse en forma integrada mediante equipos interdisciplinarios que pongan especial énfasis en la interacción de elementos más que en los propios elementos. El producto final se denomina inventario ambiental y brinda al lector un diagnóstico del estado actual del entorno, obviamente sin proyecto.



ISSN: 1852 - 0006

Figura2: Lista de chequeo de factores ambientales

MEDIO FÍSICO NATURAL	Factor Aire	– Calidad del aire (expresada en términos de ausencia o presencia de contaminantes) – Nivel de ruidos y vibraciones – Olores	
	Factor Clima	– Condiciones atmosféricas	
	Factor Suelo	– Materiales, formas y procesos del sustrato geológico que actúan como recursos y como condicionantes de la localización de las actividades. – Características mecánicas – Características edáficas – Componentes físicas	
	Factor Agua	– Calidad del agua superficial – Calidad del agua subterránea – Drenaje superficial	
	Flora	– Especies autóctonas interesantes	
	Fauna	– Especies autóctonas interesantes	
MEDIO PERCEPTUAL	Paisaje Natural	– Descripción de los componentes singulares del paisaje natural y cultural	
	Paisaje Cultural		
MEDIO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL	Población	– Cantidad de población existente – Estructura de la población por edades y por sexo – Aptitudes de la población – Actitudes de la población – Identificación de grupos y organizaciones de interés para el caso evaluado – Dinámica poblacional – Estructura de ocupación – Características culturales (estilo de vida, interacciones sociales, aceptabilidad social del proyecto, salud y seguridad, tradiciones, etc.)	
	Economía	– Actividades productivas que determinan la prosperidad material del entorno – Identificar las actividades existentes en la zona objeto de diagnostico y las relaciones entre ellas (es decir la funcionalidad del sistema en el espacio en que se ubican) expresadas en términos de: sinergia, complementariedad, compatibilidad, disfuncionalidad, incompatibilidad, neutralidad. – Renta – Finanzas y sector publico – Actividades y relaciones económicas	
	Patrimonio Cultural	– Si existiera, describirlo.	
	Poblamiento	Asentami	Distribución de los asentamientos

Fuente: elaboración propia

- Identificación de impactos ambientales

Una vez realizadas las descripciones detalladas anteriormente se deben identificar las acciones que pueden impactar en un factor ambiental del entorno, esta relación entre ambos elementos se denomina causa-efecto porque arranca en una acción y termina en la afectación de algún componente del medio ambiente (seres vivos, bienes materiales, el hombre). A partir de estas relaciones entre las acciones derivadas del proyecto y las características específicas de los factores ambientales afectados surgen los impactos ambientales que pueden ser positivos o negativos dependiendo de las características propias del proyecto y su entorno. Los impactos positivos se presentan cuando el medio refleja oportunidades para mejorar el éxito del proyecto, de acuerdo al principio de integración y los negativos cuando los factores ambientales que componen el medio ambiente se ven alterados y/o perjudicados por el citado proyecto.

Existen numerosas técnicas para descubrir relaciones causa-efecto: cuestionarios, escenarios comparados, entrevistas con expertos, consulta a paneles de expertos, tormenta de ideas, entre otras. Y también puede recurrirse a metodologías de carácter sistémico como: Matrices sucesivas o escalonadas, Matrices cruzadas o de acción recíproca, Grafos o redes de relación

ISSN: 1852 - 0006

causa efecto, Matrices causa efecto, entre otras. Para graficar una de ellas se toma como ejemplo la Matriz causa efecto de Leopold (Leopold, 1971) que es un cuadro de doble entrada, en una de las cuales se disponen las acciones del proyecto causa de impacto y en la otra los elementos o factores ambientales relevantes receptores de los efectos.

Figura3: Matriz de identificación de impactos ambientales

				ETAPA DE CONSTRUCCION															
			ACTIVIDADES	Instalación de Obrador (fijo o movil, a definir)	Guardado y Mantenimiento de Maquinarias Pesada	Almacenamiento de combustible	Almacenamiento y disposicion de residuos	Demoliciones, Excavaciones	Reclamado	Base agregado petreo y suelo - imprimacion con material bituminoso	Carpeta de concreto asfaltico	Construcción de cordones, pavimento en rotondas, alcantarillas y sifones de Hormigon Armado	Ejecucion de mortero fino coloreado	Demarcacion horizontal y Señalizacion Vertical	Provision de mobiliario urbano	Repaicion y Provicion de Infraestructura sanitaria y electrica	Provision de camaras de seguridad y servicio de WIFI	Forestacion	Obras de arte
SISTEMA	FACTOR AMBIENTAL	COMPONENTE AMBIENTAL		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15	A16
MEDIO FISICO BIOLOGICO	Aire	Nivel sonoro	F1		x			x	x	x	x	x	x		x	x			x
		Partículas en suspensión	F2		x			x	x	x	x	x	x		x	x			x
		Concentración de sustancias contaminantes	F3		x	x													
		Olores	F4				x												
	Suelo	Concentración de sustancias contaminantes	F5		x	x	x												
		Estabilidad	F6					x	x	x	x	x	x						
		Estructura	F7																
		Infiltración	F8																
	Agua	Calidad	F9	x	x											x		x	
		Disponibilidad	F10	x	x											x		x	
MEDIO SOCIOECONOMICO Y CULTURAL	Infraestructura	Diversidad de paseos	F11						x	x	x	x	x	x					
		Alumbrado publico	F12													x			
	Servicios	Sanitarios	F13	x												x			
		Residuos solidos urbanos	F14	x					x	x	x	x	x		x	x	x		
		Mantenimiento de espacios publicos	F15						x	x	x	x	x	x		x	x	x	x
	Equipamiento	Mobiliario urbano	F16												x		x		
		Servicios comerciales complementarios a actividades deportivas y recreativas	F17																
		Estacionamientos	F18						x	x	x	x	x	x					
	Poblacion	Nivel de empleo	F19					x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	
		Recreacion y Seguridad	F20																
	Economia	Nivel de consumo	F21						x	x	x	x	x						
		Valor del suelo de zonas de influencia	F22																
	Patrimonio Cultural	Area Ambiental Urbana Protegida	F23	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MEDIO PERCEPTUAL	Paisaje	Unidad de paisaje	F24	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia

Las técnicas enunciadas anteriormente representan relaciones que potencialmente pueden constituir un impacto pero la estimación de estos como significativos o despreciables o como beneficiosos o perjudiciales debe ser objeto de reflexión sobre la realidad del proyecto que se evalúa. No todos los impactos deben estudiarse con la misma intensidad, conviene centrarse en los impactos clave, es decir los que se consideran significativos que deben ser objeto de especial atención y que por sí solos pueden determinar la aceptación o no del proyecto.

- Valoración de impactos ambientales

Luego de identificar los factores ambientales que pueden verse afectados por las acciones del proyecto se procede a realizar una valoración de cada uno de estos impactos. Valorar implica medir primero aquello que se desea valorar y traducir luego esa medida a un valor. Para medir hay que contar con una unidad de medida y con un método que permita hacer comparables las medidas obtenidas por diferentes personas y en diferentes momentos, la valoración requiere disponer de niveles de referencia contrastados.

Un impacto es grave cuando es negativo y es beneficioso cuando es positivo, en uno y otro caso el valor se refiere a la cantidad, calidad, grado, y forma con que un factor ambiental es alterado y al significado ambiental de dicha alteración. A su vez la magnitud representa la cantidad y calidad del factor alterado, la incidencia se refiere a la severidad y forma de alteración, la cual viene definida por la intensidad y por una serie de atributos de tipo

cualitativo que caracterizan dicha alteración. Es decir que el valor de un impacto dependerá de la cantidad y calidad del factor afectado, de la importancia o contribución de este a la calidad de vida en el ámbito de referencia, del grado de incidencia o severidad de la afectación y características del efecto expresadas por una serie de atributos que lo describen.

La valoración admite tres niveles de aproximación: Simple enjuiciamiento u otra terminología de fácil interpretación (compatible, moderado, severo o critico), Valoración cualitativa (alto, medio, bajo) o Valoración cuantitativa que requiere: determinar un índice de incidencia para cada impacto estandarizado, determinar la magnitud en unidades distintas, heterogéneas, inconmensurables para cada impacto, estandarizar el valor de la magnitud, calcular el valor de cada impacto a partir de la magnitud y la incidencia antes determinadas y agregar los impactos parciales para totalizar valores.

La sumatoria de los valores de importancia por columna permite determinar la agresividad de la acción, tanto sobre el componente por subsistema, por sistema y para el ambiente en su totalidad. Por el contrario, la sumatoria de los valores de importancia por fila muestra la fragilidad de cada factor ambiental, por subsistema, por sistema y para el ambiente en su totalidad. La aplicación de este método orienta al evaluador a identificar las actividades más agresivas y los factores ambientales más frágiles y así, de esta manera, poder jerarquizar los efectos ambientales al momento de establecer medidas de control ambiental.

La valoración debe expresar los indicadores o parámetros utilizados, empleándose siempre que sea factible normas o estudios técnicos de general aceptación, que establezcan valores límite a guía según los diferentes tipos de impacto. Cuando el impacto ambiental rebalse el límite admisible se deberán prever medidas protectoras o correctoras que conduzcan a un nivel inferior aceptable.



ISSN: 1852 - 0006

Figura 4: Matriz de valoración de impactos ambientales

				ETAPA DE CONSTRUCCION																		ETAPA DE FUNCIONAMIENTO				
			ACTIVIDADES	Instalación de Obrador (Fijo o movil, a definir)	Guardado y Mantenimiento de Maquinarias Pesada	Almacenamiento de combustible	Almacenamiento y disposicion de residuos	Demoliciones, Excavaciones	Reclamado	Base agregado petreo y suelo - imprimacion con material bituminoso	Carpeta de concreto asfaltico	Construccion de cordones, pavimento en rotondas, alcantarillas y sifones de Hormigon Armado	Ejecucion de mortero fino coloreado	Demarcacion horizontal y Señalizacion Vertical	Provision de mobiliario urbano	Reparacion y Provision de Infraestructura sanitaria y electrica	Provision de camaras de seguridad y servicio de Wifi	Forestacion	Obras de arte	Total Etapa de Construcción	Mantenimiento de paseos	Incremento de visitantes	Demanda de bienes y servicios	Presencia de Seguridad	Total Etapa de Funcionamiento
SISTEMA	FACTOR AMBIENTAL	COMPONENTE AMBIENTAL		A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15	A16		A17	A18	A19	A20	
MEDIO FISICO BIOLOGICO	Aire	Nivel sonoro	F1		-48			-48	-48	-48	-48	-48	-48		-48	-48			-48	-502					0
		Partículas en suspensión	F2		-42			-42	-42	-42	-42	-42	-42		-42	-42			-42	-420					0
		Concentración de sustancias contaminantes	F3		-39	-39														-78					0
		Olores	F4				-22													-22					0
		Total Componente Aire																		-1022					0
	Suelo	Concentración de sustancias contaminantes	F5	-43	-43	-43	-43													-172					0
		Estabilidad	F6																	0					0
		Estructura	F7																	0					0
		Infiltración	F8																	0					0
		Total Componente Suelo																		-172					0
	Agua	Calidad	F9	-20	-20											-20		-20		-80	-20				-20
		Disponibilidad	F10	-20	-20											-20		-20		-80	-20	-20			-40
		Total Componente Agua																		-160					-60
	Impacto total sobre el Medio Fisico Biologico																			-1354					-120
MEDIO SOCIOECONOMICO Y CULTURAL	Infraestructura	Diversidad de paseos	F11						-48	-48	-48	-48	-48	-48						-288	50	50	50	50	200
		Alumbrado publico	F12													-39				-39	50	50		50	150
		Total Componente Infraestructura																		-327					350
	Servicios	Sanitarios	F13	-20												-39				-59	50	50	50		150
		Residuos solidos urbanos	F14	-20					-39	-39	-39	-39	-39		-39	-39	-39			-332	30	30	30		90
		Mantenimiento de espacios publicos	F15						-48	-48	-48	-48	-48	-48		-48	-48	-48	-48	-480	50	50	50		150
		Total Componente Servicios																		-871					390
	Equipamiento	Mobiliario urbano	F16												-48		-48			-96	50	50			100
		Servicios comerciales complementarios a actividades deportivas y recreativas	F17																	0		48	48	48	144
		Estacionamientos	F18						-20	-20	-20	-20	-20	-20						-120		48		48	96
		Total Componente Equipamiento																		-216					340
	Poblacion	Nivel de empleo	F19					50	50	50	50	50	50		50	50	50	50		500	50		50	50	150
		Recreacion y Seguridad	F20																	0		50	50	50	150
		Total Componente Población																		500					300
	Economia	Nivel de consumo	F21						48	48	48	48	48							240		50	50	50	150
		Valor del suelo de zonas de influencia	F22																	0		39	39	39	117
		Total Componente Economia																		240					267
	Patrimonio Cultural	Area Ambiental Urbana Protegida	F23	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-768	50	50	50	50	200
		Total Componente Patrimonio Cultural																		-768					200
	Impacto total sobre el Medio Socioeconomico y Cultural																			-1442					1847
MEDIO PERCEPTUAL	Paisaje	Unidad de paisaje	F24	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-48	-768	50	50	50	50	200
		Total Componente Paisaje																		-768					200
	Impacto total sobre el Medio Perceptual																			-768					200

Referencias:

IMPORTANCIA DEL IMPACTO	VALOR		CLASIFICACIÓN GENERAL
Negativos o Positivos Irrelevantes o compatibles	-13 a -24	13 a 24	De rápida recuperación, sin necesidad de aplicar medidas correctivas ó con la aplicación de medidas correctivas muy simples.
Negativos Moderados o Positivos Moderados	-25 a -49	25 a 49	La recuperación tarda cierto tiempo y dependiendo de la sensibilidad del recurso y características del medio necesita medidas correctivas simples a medianamente complejas.
Negativos Severos o Muy Positivos	-50 a -74	50 a 74	La recuperación requiere bastante tiempo y dependiendo de la sensibilidad del recurso y características del medio necesita medidas correctivas medianamente complejas.
Negativos Críticos o Altamente Positivos	-75 a -100	75 a 100	Supera el umbral tolerable y la recuperación es a muy largo plazo o en algunos casos no es recuperable independientemente de las medidas correctivas.

Fuente: elaboración propia

- Medidas protectoras, correctoras y de mitigación

A través de las medidas protectoras, correctoras y de mitigación se previenen y/o compensan los impactos ambientales negativos. Las mismas deben atenuar o suprimir los efectos ambientales de la actividad, en lo referente a su diseño, ubicación y procedimientos de descontaminación, depuración, etc. La finalidad es: evitar, disminuir, modificar, curar, o compensar los efectos adversos del proyecto en el medio ambiente. Asimismo se deben

indicar aquellas otras medidas dirigidas a compensar los efectos con acciones de restauración o mitigación. Sin lugar a dudas siempre es preferible concebir el proyecto con sensibilidad ambiental desde el inicio de su gestación a modificarlo después a consecuencia de una reacción ambiental pero esto no siempre ocurre.

- Plan de Gestión Ambiental

Una vez diseñadas las medidas protectoras, correctoras y de mitigación se debe establecer un sistema que garantice el cumplimiento de las indicaciones previstas a través de un Plan de Gestión Ambiental. Este plan puede desarrollarse con fichas de trabajo que sinteticen la caracterización de los impactos, las medidas de control propuestas y el seguimiento previsto para dar cumplimiento a las acciones propuestas.

Una vez que el EsIA contiene la información referida a los temas expuestos precedentemente está en condiciones de ser presentado por el proponente ante la autoridad ambiental que corresponda para ser sometido al proceso administrativo de Evaluación Ambiental.

Dictamen Técnico y Sectoriales

Cuando el proponente presenta el Estudio Técnico completo (calificado como MGIA; AP o IP) el Organismo Ambiental determina el Ente Académico o Centros de Investigación que confeccionará Dictamen Técnico y los Organismos Públicos que dictaminarán en forma sectorial respecto al proyecto.

El Dictamen Técnico realiza una revisión y análisis de la documentación suministrada desde una perspectiva científico-técnica, procura alcanzar la mayor certidumbre sobre los eventuales impactos que recibirá el entorno afectado y emite una conclusión desde su perspectiva respecto al beneficio/perjuicio de la materialización del proyecto en ese lugar. Por su parte, los Dictámenes Sectoriales evalúan en forma puntual el tema que les compete de acuerdo a su injerencia.

Esta es la segunda decisión importante que toma la Autoridad Ambiental. Es fundamental que la elección de la Universidad, Centro de Investigación y Organismos Públicos se haga en función de la injerencia propia del proyecto, ya que el contenido de estos dictámenes le va a otorgar al órgano ambiental el análisis científico/técnico del proyecto en cuestión y constituirá un sustento elemental en su decisión final.

Audiencia Pública

Cuando el órgano ambiental obtiene los Dictámenes Técnico y Sectoriales, está en condiciones de convocar a Audiencia Pública a los eventuales afectados, interesados, organizaciones ambientalistas y público en general. Esta etapa posee un marco legal específico (Resolución 109/1996) que establece las reglas referidas a la logística de la misma (lugar, publicaciones, copias, instructores, entre otras). La Autoridad de Aplicación coordina la etapa preparatoria y comunica al Proponente, acciones seguir y cumplir. La Audiencia Pública es la etapa administrativa en la que se efectúa una consulta al público interesado respecto al proyecto en cuestión, se pone a consideración en esta instancia toda documentación referida al proyecto y las conclusiones académicas y técnicas surgidas de los dictámenes solicitados. Se considera público interesado a toda persona que se crea eventualmente perjudicada o beneficiada por el proyecto en su derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado apto para el desarrollo humano.

A través de este mecanismo de consulta ciudadana la Autoridad Ambiental recibe información, opiniones y objeciones respecto al proyecto que deben ser debidamente consideradas y contribuirán a mejorar la calidad de la decisión a adoptar.



ISSN: 1852 - 0006

Declaración de Impacto Ambiental

Una vez que el órgano ambiental cuenta con el Estudio Técnico presentado por el Proponente, con el dictamen del ente académico evaluador, con las sugerencias de los dictámenes sectoriales y con la opinión de los ciudadanos, está en condiciones de tomar la decisión final respecto a la conveniencia o no de realizar el proyecto. Esta disposición se plasma en una norma legal denominada Declaración de Impacto Ambiental que puede: autorizar el proyecto tal cual fue presentado, autorizarlo pero condicionado al cumplimiento de ciertas restricciones o negar su autorización. En general lo que sucede en la práctica es que se autorice pero con instrucciones precisas y obligatorias a cumplir por el Proponente. El estado establece estas prescripciones en base a la documentación recabada a lo largo del proceso evaluativo. Este acto administrativo es preventivo porque condiciona que el futuro funcionamiento de la actividad no impacte en el ambiente y también es continuo porque durante la ejecución del proyecto la autoridad desempeña una labor de control y vigilancia de las obligaciones impuestas en las instrucciones.

Conclusión

Se puede concluir que la EIA constituye una herramienta muy eficiente y valiosa que le otorga soporte a la decisión administrativa final respecto a los proyectos ejecutivos. Los aportes realizados por la ciencia, por los organismos públicos y por la población durante el desarrollo del proceso evaluativo le permiten al Estado contar con el sustento necesario para justificar su resolución en pos del cuidado del ambiente.

Ahora bien como se ha manifestado a lo largo del estudio, la EIA evalúa proyectos ejecutivos en un ámbito geográfico acotado. Es por eso que desde la óptica del ordenamiento territorial seria de mucha utilidad que los proyectos que requieran ser sometidos a EIA puedan estar respaldados por planes y programas que hayan atravesado la instancia de Evaluación Ambiental Estratégica. Esto supone un cambio en la mentalidad tradicional de las administraciones y de la ciudadanía en su conjunto que debería incorporar sensibilidad ambiental en los niveles más altos de toma de decisiones.

Referencias

GÓMEZ OREA, Domingo, 1999, *Evaluación del Impacto Ambiental*, Madrid, España, Editorial Agrícola Española.

GÓMEZ OREA, Domingo, 2002, *Ordenación Territorial*, Madrid, España, Editorial Agrícola Española.

CANTER, Larry W., 1998, *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental*, Madrid, España, Editorial Nomos S.A.

ANDRÉS ABELLÁN, Manuela, 1998, *Estudio de Impacto Ambiental causado por el recreo en Los Chorros del Rio Mundo (Albacete) y proposición de medidas correctoras, Ediciones de la Universidad de Castilla* – La Mancha, España.

ESPINOZA, Guillermo, 2002, *Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

RODRÍGUEZ SALAS, Aldo*, El derecho ambiental en Mendoza. Evolución y perspectiva de un paradigma*, Informe Ambiental 2010 - Gobierno de Mendoza.



ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Elaboración de Bases de Datos Geográficos. Para la Planificación y Gestión de Áreas Protegidas

Elaboration of Geographic Database For Planning and Management of Protected Areas

Eduardo Vedor de Paula, Otacílio Lopes de Souza da Paz, Josemar Pereira da Silva

Departamento de Geografía, Universidade Federal do Paraná

edugeo@ufpr.br, otacilio.paz@ufpr.br, josemar@ufpr.br

Eje Temático 3: Sistemas de apoyo a la toma de decisiones: instrumentos, técnicas, métodos, experiencias de participación, manejo de la información y educación.

Palabras claves: Geotecnologías, Datos Geoespaciales, Calidad de la Información, Unidades de Conservación.
Keywords: Geotechnology, Geospatial Data, Information Quality, Conservation Units.

Introducción

En Brasil se localizan dos regiones de extrema importancia para la conservación de la biodiversidad mundial (de las veinticinco existentes): la Mata Atlántica y el Cerrado (GALINDO-LEAL; CÁMARA, 2005:12). Estas regiones se denominan *hotspot* de la biodiversidad o *hotspot* ecológico, caracterizándose con gran endemismo y elevadas pérdidas de hábitat (BALMFORD *et al*., 2000:597).

Una de las principales leyes brasileñas para la conservación de la biodiversidad es la ley n° 9.985 que instituye el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). El SNUC presenta como concepto para áreas protegidas brasileñas las unidades de conservación, definidas como espacios territoriales y sus recursos ambientales con características naturales relevantes con objetivos de conservación (BRASIL, 2000).

En las áreas protegidas, las geotecnologías contribuyen a la evaluación ambiental, planificación de acciones, ordenamiento territorial, toma de decisiones, levantamiento de campo, fiscalización, monitoreo del paisaje y en la definición de metas y estrategias de conservación y preservación de los recursos naturales (BEZERRA *et al*., 2011:139. MENDONÇA *et al*., 2011:31).

Para el éxito en la aplicación de las geotecnologías en la gestión y planificación de las unidades de conservación es fundamental la organización de Bases de Datos Geográficos (BDG). Las BDG asociadas a los Sistemas de Información Geográfica (SIG) consisten en herramientas eficientes capaces de almacenar, gestionar y distribuir una gran cantidad de informaciones espaciales que pueden subsidiar la planificación y la gestión ambiental del territorio (COUTINHO, 2010:2).

Diversos trabajos utilizan BDG en la planificación y gestión de unidades de conservación. Santos (2011) desarrolla una metodología para zonificación de la Reserva Biológica (REBIO) Nascentes da Serra do Cachimbo (sur de Pará), haciendo uso de álgebra de mapas en el análisis de la fragilidad ambiental, presión ecológica e impactos existentes o potenciales. Souza y Farias (2010) elaboraron BDG para gestión de recursos hídricos en la REBIO Unión (Rio de Janeiro), subsidiando acciones de manejo y fiscalización. Ribera y Gontijo (2015) utilizan BDG en la revisión de los límites de áreas protegidas en Serra do Espinhaço (Minas Gerais), con el propósito de contribuir con la gestión y el ordenamiento territorial de las unidades de conservación. Cristo (2013) elabora BDG para el análisis del patrimonio geomorfológico en la Estación Ecológica (ESEC) Serra Geral do Tocantins (Tocantins y Bahia), generando

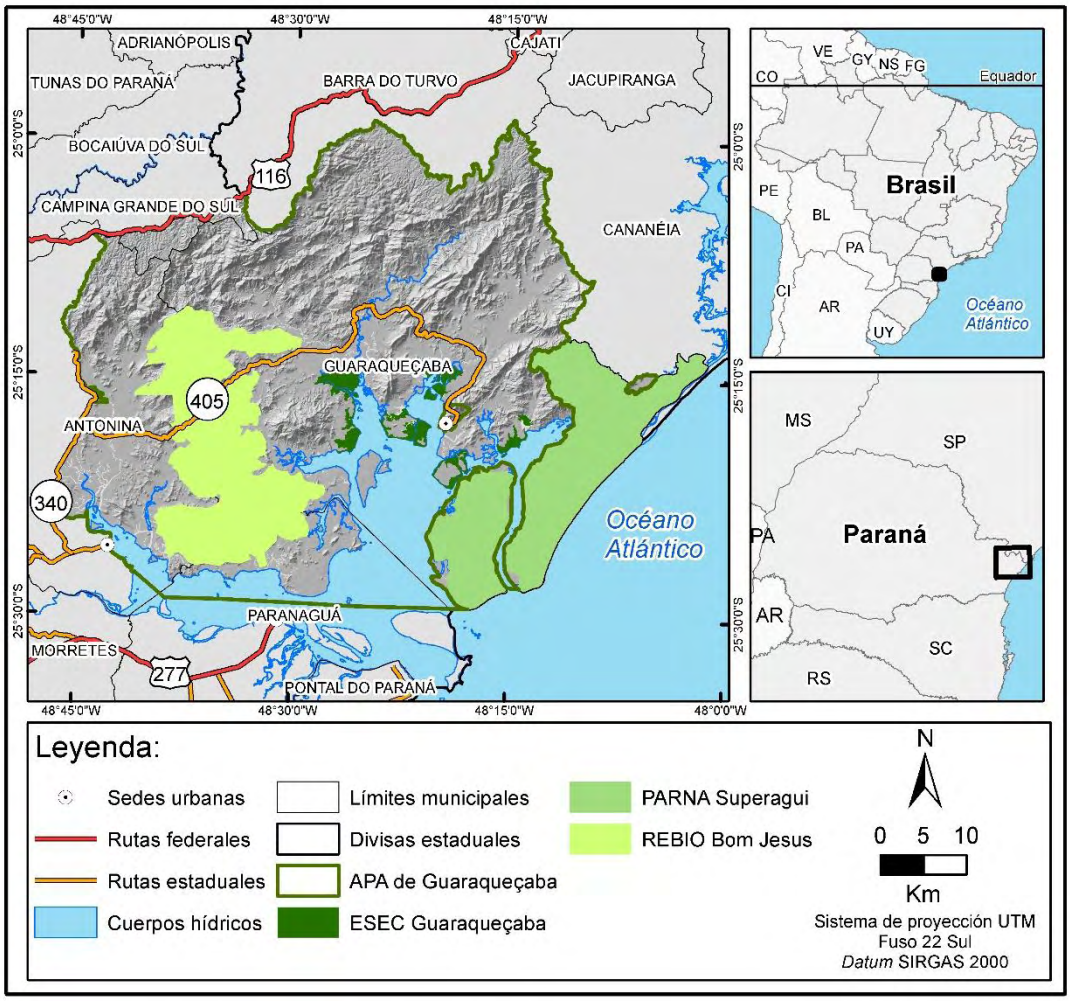
innumerables informaciones cartográficas del área para subsidiar la elaboración del plan de manejo de la unidad de conservación.

Sin embargo, incluso con el uso frecuente de BDG en la planificación y la gestión ambiental, no existen metodologías generales para su estructuración y gestión. Las metodologías deben tener claridad en los procedimientos de construcción de BDG, donde se destacan las formas de sistematización del volumen de datos y reglas para el control de calidad (ISO, 2003a:2, COUTINHO, 2010:22).

En este contexto, una propuesta metodológica para la construcción de BDG se desarrolla desde 2014, en el marco del Término de Cooperación Técnica nº 23075.016923/2014-19 titulado "Acciones de apoyo técnico a la planificación y gestión de las Unidades de Conservación federales del litoral norte del Estado de Paraná", el cual fue celebrado entre el Departamento de Geografía de la Universidad Federal de Paraná (UFPR) y el Instituto Chico Mendes de la Conservación de la Biodiversidad (ICMBio).

Se pretende en el presente artículo describir la propuesta metodológica de elaboración de la BDG, así como presentar los principales resultados obtenidos entre 2014 y 2017 a partir de la BDG, en la planificación de las unidades de conservación de gestión federal ubicadas en el litoral norte del estado de Paraná (Figura 1) que son: Área de Protección (APA) de Guaraqueçaba, ESEC de Guaraqueçaba, REBIO Bom Jesus y Parque Nacional (PARNA) de Superagui.

Figura 1 - Ubicación área de alcance de desarrollo de la BDG.



Fuente: Los autores (2017)

ISSN 2314-1093

Materiales y Métodos

En este trabajo, se entiende por BDG como una base de datos geoespaciales (archivos vectoriales y matriciales), sistematizada por categorías, con estandarización establecida, con función de consulta y aplicación de softwares de SIG, teniendo un importante papel en la planificación y toma de decisión (COUTINHO, 2010:2).

Los procedimientos metodológicos (Figura 2) se dividen en cuatro partes: evaluación de los datos geoespaciales (Evaluación), sistematización organizacional (Organización), control de calidad (Calidad) y elaboración de productos cartográficos (Aplicación).

Figura 2 - Etapas metodológicas para la elaboración de BDG.



Fuente: Los autores (2017).

El software utilizado en la creación, edición, estandarización y almacenamiento de los datos geoespaciales, así como en la elaboración de los productos cartográficos fue el ArcGIS 9.3.1. Sin embargo, con el fin de democratizar la propuesta metodológica, se destaca que los procedimientos aquí presentados también son ejecutables en softwares de SIG libres o abiertos (*open source*) como el QGIS y el GvSIG.

La etapa de evaluación consiste en la recolección de datos existentes y de datos adquiridos ante organismos públicos y ONGs, o extraídos de estudios técnicos y/o científicos (datos secundarios). En esta etapa también deben constar los datos geoespaciales editados y producidos, así como aquellos producidos en el futuro por el cuerpo técnico involucrado en el Término de Cooperación Técnica entre la UFPR y el ICMBio (datos primarios).

En la segunda etapa, de organización, se definió la sistematización de los archivos, siendo estandarizada la nomenclatura y la estructura de carpetas de la BDG. La estructura de carpetas fue construida sobre la base de las categorías temáticas presentadas en el Perfil de Metadatos Geoespaciales de Brasil (Perfil MGB) (CONCAR, 2009), siendo insertado el código y el nombre de la categoría de información (Cuadro 1).

La estandarización de la nomenclatura de los archivos demandó la creación de una codificación propia. La codificación de cada archivo lleva seis informaciones, a citar: año del archivo, código de la categoría temática, código de la subcarpeta del archivo, estructura del archivo (V para vector o M para matriz), número de archivo en la carpeta y nombre de archivo (archivo hasta 21 caracteres). La propuesta se destaca por sistematizar la nomenclatura de los archivos, facilitando su interpretación y localización. Un ejemplo de la aplicación de la propuesta se muestra en la Figura 3.

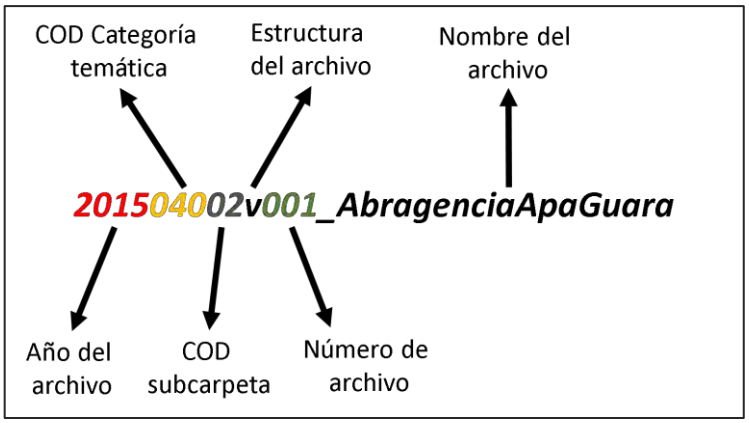
ISSN 2314-1093

Cuadro 1 – Estructura de almacenamiento de BDG propuesta.

Cod.	Nombre	Cod.	Nombre
001	agriculturaPescaPecuaria	027	mapeamentoFundiario
002	biotopos	028	geografia
003	limitesAdministrativos	029	nomesGeograficos
004	climatologiaAtmosfera	030	elevacao
005	economia	031	limitesPoliticoAdministrativos
006	altimetriaBatimetria	032	climaMeteorologia
007	ambiente	033	vegetacao
008	geociencias	034	geologiaRecursosMinerais
009	saude	034	geomorfologia
010	cartografiaDeBase CoberturasAereasImagensSatelite	035	solos
011	informacaoMilitar	036	monitoramentoAmbiental
012	aguasInteriores	037	areasProtegidas
013	localizacao	038	faunaFlora
014	oceanos	039	biomas
015	planejamentoECadastro	040	hidrografiaHidrologia
016	sociedadeECultura	041	agriculturaPecuaria
017	patrimonioEdificado	042	pescaAquicultura
018	transportes	043	culturaEsportesLazer
019	concessoesComunicacao	044	defesa
020	redesGeodesicas	045	educacao
021	mapeamentoBasicoGeografico	046	saude
022	mapeamentoBasicoTopografico	047	habitacao
023	mapeamentoBasicoCadastral	048	saneamento
024	imageamentoOrtoimagem	049	energia
025	mapeamentoNautico	050	servicosConcessionados
026	mapeamentoAeronautico	051	socioeconomia

Fuente: Los autores (2017).

Figura 3 - Estandarización de los nombres de los datos geoespaciales.



Fuente: Los autores (2017).

En la organización y estandarización de los archivos, fue necesaria la definición de la proyección cartográfica y del sistema geodésico de referencia (*datum*). La proyección cartográfica UTM (Universal Transversa de Mercator), se definió para la mayor parte de los archivos (EPSG 31982), con excepción de los archivos con dimensión nacional (sobrepasando el huso), siendo en ellos adoptada la proyección latitud / longitud - proyección cilíndrica (EPSG 4674).

ISSN 2314-1093

A partir de la publicación de la resolución de la presidencia del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) nº 1/2015 (IBGE, 2015), se adopta como oficial para Brasil el Sistema de Referencia Geocéntrico para las Américas (SIRGAS), en su realización de 2000 (SIRGAS 2000). Sin embargo, gran parte de los datos secundarios fueron elaborados en sistemas geodésicos de referencia en desuso, tales como el *South American Datum* de 1969 y 1996 (SAD69/96) y el Córrego Alegre 1961 o Córrego Alegre 1970 + 1972.

La conversión errónea entre *datum* puede resultar en distorsiones o desplazamientos que perjudican los análisis espaciales y las representaciones cartográficas (DALAZOANA; FREITAS, 2002:67). Así, se probaron los métodos de conversión propuestos por el IBGE, por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) y por los softwares ArcGIS y QGIS.

La etapa 3, corresponde al control de calidad de los datos geoespaciales, se basó en las recomendaciones técnicas y de trabajos científicos listados en el Cuadro 2. Estos trabajos describen procedimientos para el control de calidad de datos geoespaciales en la cartografía digital, enumerando tópicos como la consistencia topológica, metadatos, exactitud posicional o geométrica, entre otros.

Cuadro 2 - Documentos técnicos y trabajos científicos de referencia para el control de calidad de datos geoespaciales.

Fuente	Descripción
(ISO, 2003a)	Determina los criterios para la evaluación de la calidad de los datos geoespaciales
(ISO, 2003b)	Principios de metadatos geoespaciales
(ISO, 2013)	Establece los principios para describir la calidad de los datos geoespaciales (actualización de la ISO 19114)
(CONCAR, 2009)	Describe procedimientos para rellenar metadatos de datos geoespaciales
(DSG, 2011)	Especificación técnica para la adquisición de datos geoespaciales vectoriales
(DEVILLERS; JEANSOULIN, 2006)	Presenta conceptos de calidad de datos geoespaciales, con el objetivo de minimizar los riesgos de utilización indebida de datos en la toma de decisión

Fuente: Los autores (2017).

La verificación de la consistencia topológica consistió en la averiguación de los errores de la estructura lógica en los archivos vectoriales de superposición (*overlap*) entre los polígonos, vacíos (*gaps*) entre los polígonos, compatibilidad con el área de estudio, duplicidades de polígonos, líneas sin conexión y cruce de bordes.

Los metadatos ganan destaque por preservar información importante de los datos geoespaciales, pudiendo ser usados en una futura aplicación del dato o incluso en su actualización. Según el CONCAR (2009), los metadatos son esenciales para documentar, integrar y proporcionar datos geoespaciales. Los metadatos se completaron de acuerdo con la recomendación del perfil MGB (CONCAR, 2009). Se adoptó la versión resumida del perfil de metadatos (Cuadro 3) en función del tiempo disponible para la construcción de BDG. Los metadatos se guardaron en BDG en formato de planilla electrónica (formato XLS).

ISSN 2314-1093

Cuadro 3 - Perfil de metadatos resumido.

Entidades y elementos del Núcleo de Metadatos del Perfil MGB			
1. Título	obligatorio	13. Sistema de Referencia	obligatorio
2. Fecha	obligatorio	14. Linaje	opcional
3. Responsable	obligatorio	15. Acceso *Online*	opcional
4. Extensión Geográfica	condicional	16. Identificador Metadatos	opcional
5. Idioma	obligatorio	17. Nombre de Metadatos	opcional
6. Codigo de Caracteres CDG	condicional	18. Versión de la Norma Metadatos	opcional
7. Categoría Temática	obligatorio	19. Idioma de los Metadatos	condicional
8. Resolución Espacial	opcional	20. Codigo Caracteres Metadatos	condicional
9. Resumen	obligatorio	21. Responsable Metadatos	obligatorio
10. Formato de Distribución	obligatorio	22. Fecha Metadatos	obligatorio
11. Extensión Temporal y Altimétrica	opcional	23. Status	obligatorio
12. Tipo de Representación Espacial	opcional		

Fuente: adaptado de CONCAR (2009).

En la etapa 4 referente a la elaboración de productos cartográficos, los cuales fueran agrupados en mapas temáticos (tamaño A3) y cartogramas (para inserción en documentos técnicos), se siguieron recomendaciones de Timbó (2001:12) y Slocum *et al.* (2009:45). La leyenda de mapas y cartogramas se guardó en formato LYR y se almacenó junto con los archivos de diseño (formato MXD) en BDG.

Resultados y Discusiones

La estandarización de los datos geoespaciales fue concluida con éxito, salvo en la estandarización del *datum*. Durante la conversión de *datum*, los valores de desplazamiento X e Y presentaron variaciones significativas entre los métodos probados. El método de conversión adoptado (indicado en amarillo en el Cuadro 4) fue presentado por el software ArcGIS 9.3.1, por ser compatible con las imágenes del satélite *Rapideye* (compatibles con la escala 1:50.000 y con el *datum* SIRGAS 2000), disponible por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) de Brasil, en el portal GeoCatalogo.

Cuadro 4 - Diferencias en la transformación de *datum* en los métodos aplicados.

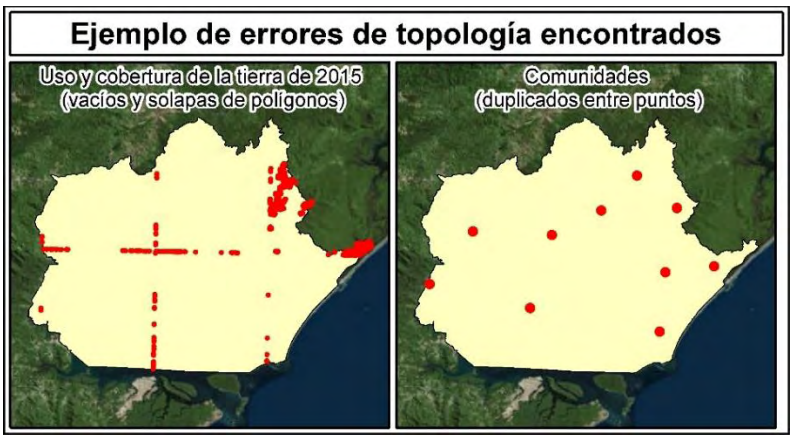
Conversión entre *data*	Eje X	Eje Y
ArcGIS 9.2	48,301	53,74
ArcGIS 9.3	47,593	52,844
ArcGIS 9.3.1	49,129	51,6
ArcGIS 10	10	12
ArcGIS 10.1	10	12
Qgis 2.8.1	17,45	22,43
Calculadora INPE	55,6	68.52
ProGrid IBGE	67,35	3,88

Fuente: Los autores (2017).

La comprobación de topología se ha aplicado correctamente en todos los datos geoespaciales vectoriales de BDG. Los principales errores identificados fueron vacíos y superposiciones entre los polígonos y puntos duplicados (Figura 4). En los polígonos, estos errores perjudican la medición de áreas, dificultando o incluso impidiendo análisis espaciales. Los indicadores comunes de errores topológicos se observan cuando la suma del área de todos los polígonos (suelos, unidades geológicas, vegetación, entre otros) es superior al área total del área de estudio (DEVILLERS; JEANSOULIN, 2006:228; VEREGIN, 2005:182)

ISSN 2314-1093

Figura 4 - Ejemplos de errores de topología encontrados en datos geoespaciales.



Fuente: Los autores (2017).

La alimentación de los metadatos se completó con algunas excepciones. Aproximadamente el 67% de los metadatos están con todos los campos rellenados y finalizados. El 33% está parcialmente completado. En algunos casos, faltan informaciones relevantes como el linaje, fecha e incluso autoría.

Se apunta como principal dificultad la comprensión, por parte de técnicos participantes del estudio, de algunos campos del perfil MBG, como linaje, extensión espacial, sistema geodésico de referencia, entre otros. Al sumado a esto, el desconocimiento de procedimientos en común en SIG como *buffer*, superposición, interpolación entre otros, dificultan la descripción del linaje de los datos.

Los términos técnicos comunes al ambiente de trabajo de los profesionales que trabajan con las geotecnologías pueden no ser comunes en otras profesiones (incluso con la interdisciplinaridad de las geotecnologías). Es nítida la importancia de los metadatos para la gestión de BDG. Así, se recomiendan acciones de capacitación y concientización de la importancia de los metadatos, por medio de talleres.

Otra dificultad encontrada es la inexistencia de metadatos en datos secundarios bajados de servidores de mapas y sitios web de instituciones públicas. Este problema también ocurre en datos secundarios proporcionados por ONGs o empresas de consultoría. No hay descripción de linaje en los datos y en casos más graves no se sabe el *datum* o la escala en que el mismo fue generado.

Cabe destacar que el estándar adoptado en este BDG (perfil MGB) es compatible con el sistema *geonetwork* adoptado por el gobierno federal brasileño, el cual permite la organización y consulta de una base de datos (metadatos) por Internet. Así, los metadatos generados para BDG son compatibles con el sistema nacional de datos del MMA. Como las unidades de conservación del litoral norte de Paraná están insertadas en el Mosaico LAGAMAR[1], los metadatos son fundamentales para la integración de bases de datos, favoreciendo la interoperabilidad de los mismos y optimizando la planificación y gestión del área.

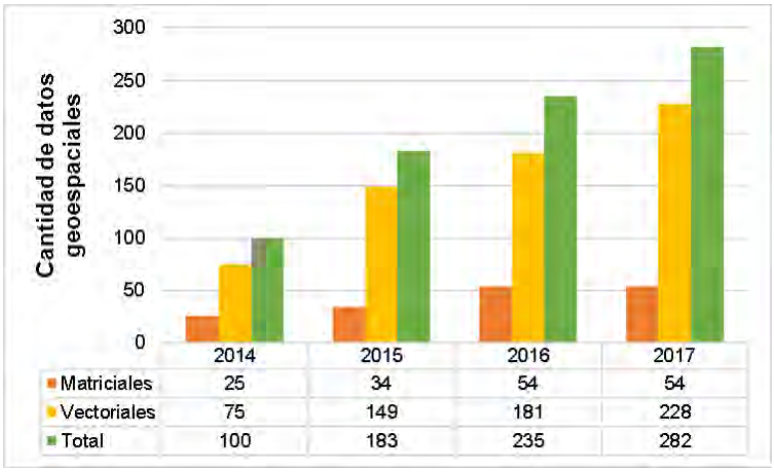
La BDG generada para subsidiar el diagnóstico ambiental está en su 4ª versión. La primera versión, generada en 2014, contaba con 100 datos geoespaciales, mientras que la versión de 2015 tiene 183 datos geoespaciales. La versión de 2016 tiene 235 datos, entretanto la versión

[1] El Mosaico Lagamar es un territorio que se distribuye por el litoral del Paraná y litoral sur de São Paulo donde cerca de 50 unidades de conservación y otras áreas protegidas buscan trabajar de forma integrada y participativa en la gestión del territorio. Los mosaicos son una herramienta de gestión integrada prevista por el SNUC (Ley 9.985 / 2000) en su Artículo 26.

ISSN 2314-1093

2017 presenta 282 datos geoespaciales en 51 categorías temáticas (Figura 5), siendo asignada en el servidor interno de la UFPR con un tamaño aproximado de 20 gigabytes.

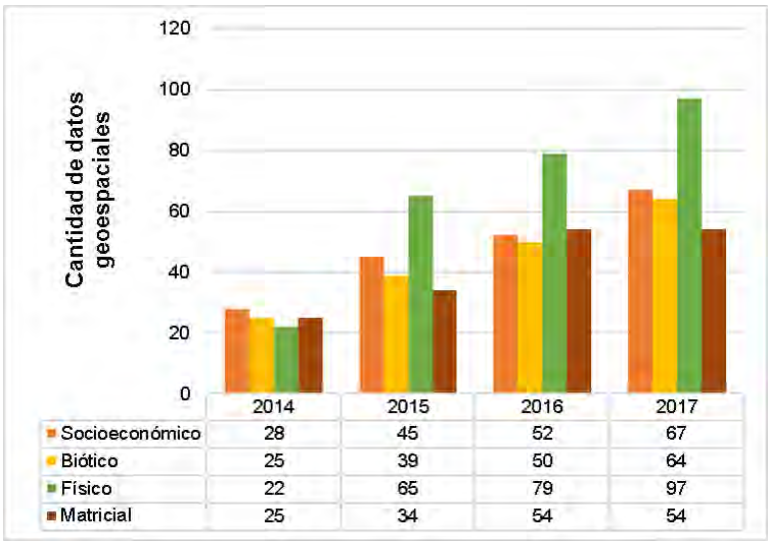
Figura 5 - Cantidad de datos geoespaciales entre 2014 y 2017.



Fuente: Los autores (2017).

Para comprender mejor las categorías temáticas de los datos entre 2014 y 2017, estos serán presentados en cuatro temas generales: medio socioeconómico, medio biótico, medio físico y archivos raster (imágenes orbitales y hojas topográficas). Se observa lo que el mayor crecimiento fue en los datos referentes al medio físico, saliendo de 22 archivos en 2014 a 97 en 2017 (Figura 6). En términos porcentuales, no ocurre predominio de un tema general, siendo que desde la primera versión de BDG los datos se dividen en aproximadamente el 24% del medio socioeconómico, el 23% del medio biótico, el 31% del medio físico y el 21% de los archivos matriz.

Figura 6 - Datos geoespaciales por año dividido por tema general.

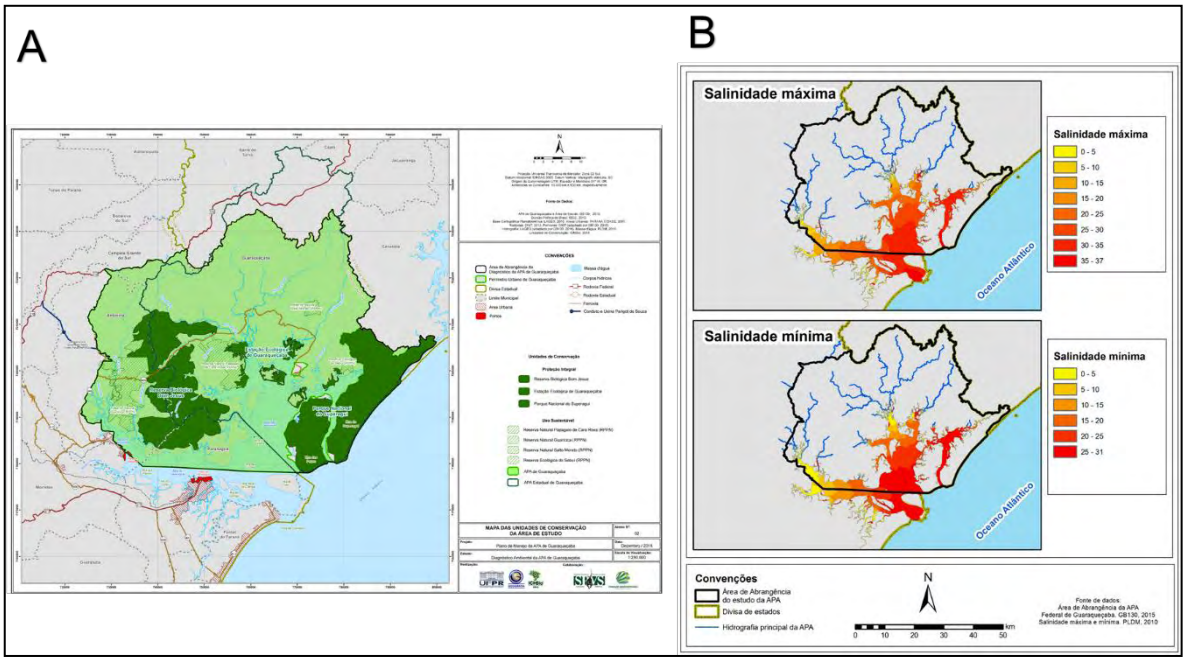


Fuente: Los autores (2017).

Con la BDG operacional se debe destacar su relevancia para la elaboración del diagnóstico ambiental de subsidio al Plan de Manejo integrado de las unidades de conservación federales del litoral norte del Paraná, siendo que en el ámbito de este diagnóstico se han confeccionado mapas temáticos y cartogramas (Figura 7). Hubo un crecimiento en los productos cartográficos generados entre 2014 y 2017, saltando de 9 a 23 cartogramas y de 16 a 29 mapas temáticos (Figura 8).

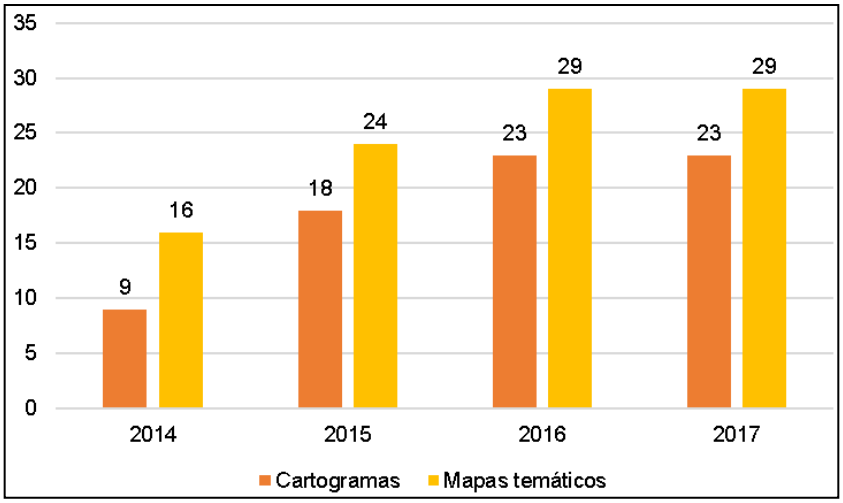
ISSN 2314-1093

Figura 7 - Ejemplos de mapas y cartogramas producidos.
A – Mapa temático de las unidades de conservación; B - Cartograma de salinidad.



Fuente: adaptado de Paula *et al.* (2015).

Figura 8- Cantidad de mapas temáticos y cartogramas generados entre 2014 y 2017.



Fuente: Los autores (2017).

Los datos geoespaciales de la BDG pueden subsidiar acciones de los gestores de las unidades de conservación. Como se muestra en el Cuadro 5, los datos pueden contribuir a la implementación de directrices de ordenamiento territorial, en acciones de mitigación de impactos, en la fiscalización, en el manejo de los recursos naturales, identificación de presiones, amenazas y potencialidades, entre otros.

ISSN 2314-1093

Cuadro 5 - Aplicaciones de los datos geoespaciales en acciones de gestión en las unidades de conservación.

Datos geoespaciales	Efecto en la planificación y gestión
Comunidades, trapiches, carreteras, puentes, puntillones, rutas de navegación, escuelas, unidades de salud y red de energía	El mapeo de las localidades y asentamientos humanos en las unidades de conservación permite el conocimiento de la infraestructura existente en el territorio de las mismas, potenciando la identificación de conflictos, así como la elaboración de dictámenes y fiscalizaciones
Humedal (Suelos hidromórficos)	La superposición de los ambientes hidromórficos con el uso de la tierra permite la identificación de las áreas con potencial grado de contaminación de los cuerpos hídricos
Áreas de Preservación Permanentes (APPs)[2]	La delimitación de las APPs, que son áreas protegidas conforme a la Ley Forestal Brasileña, en el interior de la unidad de conservación, potencian la elaboración de dictámenes, orientación del ordenamiento territorial y realización de acciones fiscalizadoras
Susceptibilidad geopedológica a la producción de sedimentos	La identificación de las áreas fuente de sedimentos contribuye a la planificación de medidas mitigadoras y elaboración de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales
Crímenes ambientales y derechos mineros	La espacialización de las ocurrencias de crímenes ambientales y áreas demandadas para minería permite que los gestores tengan mayor control sobre las amenazas a los objetos de conservación de las unidades de conservación
Sitios arqueológicos y atractivos turísticos	El mapeo de sitios arqueológicos y atractivos turísticos potencializa el desarrollo de las actividades de investigación y la explotación económica de la región por el turismo, en compatibilidad con la gestión de las unidades de conservación
Sedimentos de fondo en el estuario	Los mapas de geomorfología de fondo del estuario, cuando se integran a los datos de la biota acuática, permiten la identificación de áreas prioritarias a acciones de conservación, así como de aquellas áreas que denota mayor susceptibilidad a la presencia de contaminantes

Fuente: Los autores (2017).

Para facilitar el acceso y uso de los datos geoespaciales de BDG por los analistas de ICMBio, la información más habitual se ha convertido en formato *Keyhole Markup Language* (KML) para ser utilizadas en softwares como *Google Earth* y en aplicaciones como Oruxmaps.

Además del uso por los gestores de las unidades de conservación, los datos geoespaciales también subsidiaron publicaciones científicas, citando: 9 artículos científicos, 2 capítulos de libro, 6 monografías (grado y especialización), 4 disertaciones (maestría) y 2 tesis (doctorado) en marcha. La aplicación de los datos en estos estudios es beneficiosa para la formación de los investigadores y para la generación de información para las unidades de conservación.

[2] De acuerdo con la Ley Forestal Brasileña, las Áreas de Preservación Permanente (APPs), son áreas protegidas, cubiertas o no por vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica y la biodiversidad, flujo genético de fauna y flora, proteger el suelo y asegurar el bienestar de las poblaciones humanas (BRASIL, 2012).

Consideraciones finales

La propuesta para elaborar la BDG atiende las demandas para la elaboración del diagnóstico ambiental y el desarrollo de herramientas de apoyo a la gestión de las unidades de conservación, ya que contribuyó en la organización y distribución de datos geoespaciales con calidad, posibilitando la elaboración de productos cartográficos, siendo bien recibida por los analistas ambientales del ICMBio.

Los criterios bien definidos y debidamente descritos de la propuesta en cuestión permiten la reproducción de la metodología en otras unidades de conservación. Otro punto importante es la interoperabilidad de los datos geoespaciales a través del control de calidad, permitiendo nuevas aplicaciones para los datos o incluso su eventual actualización.

Por último, cabe destacar la cooperación entre la UFPR y el ICMBio, lo que permite que las metodologías desarrolladas dentro de la universidad puedan ser aplicadas en la práctica profesional, otorgando un constante perfeccionamiento tanto de investigaciones aplicadas y de la formación profesional de los alumnos de graduación y posgrado en geografía y áreas similares.

Bibliografía

BALMFORD, A.; GASTON, K. J.; RODRIGUES, A. S. L.; JAMES, A. (2000). Integrating costs of conservation into international priority setting. Conservation Biology.

BRASIL. (2000). Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm > Acceso en: 19 jul. 2014.

BRASIL. (2012). Lei Federal n° 12.727, de 17 de outubro de 2012. Estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Brasília, DF. Congresso Nacional, 2012.

BEZERRA, J. M.; SILVA, P. C. M.; BATISTA, R. O.; FEITOSA, A. P. (2011). Uso de Geotecnologias para avaliação ambiental da deterioração do município de Mossoró. Revista de Geografia. v. 28, n. 3. p. 127-140.

CONCAR – COMISSÃO NACIONAL DE CARTOGRAFIA. (2009). Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (Perfil MGB), Conteúdo de Metadados Geoespaciais em conformidade com a norma ISO 19115:2003, v. 1, p.164. Disponible en: <http://www.sieg.go.gov.br/downloads/ Perfil_de_Metadados.pdf> acceso en: 28 fev. 2017.

COUTINHO, L. A. (2010). Banco de dados geográfico de desastres naturais. Projeto conceitual, inventariação e proposta para difusão dos dados. 2010. 99 f. Dissertação (Mestrado em gestão do território, área de especialização em Detecção Remota e Sistemas de Informações Geográficas) – Universidade Nova de Lisboa. Lisboa. 2010. Disponible en: <https://run.unl.pt/bitstream/ 10362/4240/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O.pdf> acceso en: 28 fev. 2017.

CRISTO, S. S. V. (2013). Abordagem Geográfica e Análise do Patrimônio Geomorfológico em Unidades de Conservação da Natureza: Aplicação na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins - Estados do Tocantins e Bahia. 2013. 245 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2013.

DALAZOANA, R.; FREITAS, S. R. C. (2002). Efeitos na cartografia devido a evolução do sistema Geodésico brasileiro e adoção de um referencial geocêntrico. Revista Brasileira de Cartografia. v. 1, n. 54. p. 66-76.

DEVILLERS, R.; JEANSOULIN, R. (2006). Fundamentals of spatial data quality. ISTE Publishing Company. Disponible en http://dlia.ir/Scientific/e_book/Geography_Anthropology_Recreation/ Geography_(General)/001646.pdf> Acceso en: 28 fev. 2017.

GALINDO-LEAL, C.; CÂMARA, I. G. Mata Atlântica Biodiversidade, Ameaças e Perspectivas. Fundação SOS Mata Atlântica, p. 472, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). Define a data de término do período de transição definido na RPR 01/2005 e dá outras providências sobre a transformação entre os referenciais geodésicos adotados no Brasil. Resolução da presidência. 1ª edição, v. 1, 2015. Disponible en: ftp://geoftp.ibge.gov.br/metodos_e_outros_documentos_de_referencia/normas /rpr_01_2015_sirgas2000.pdf> acceso en: 28 fev. 2017.

ISO - International Organization for Standardization. (2003a). ISO 19114 - Geographic information - Quality evaluation procedures. Switzerland. Disponible en: <https://www.iso.org/standard/ 26019.html> Acceso en: 28 feb. 2017.

ISO - International Organization for Standardization. (2003b). ISO 19115 - Geographic Information - Metadata. Switzerland. Disponible en: < https://www.iso.org/standard/26020.html> Acceso en: 28 feb. 2017.

ISO - International Organization for Standardization. ISO 19157 - Geographic Information - Data Quality. Switzerland. 2013. Disponible en: < https://www.iso.org/standard/32575.html > Acceso en: 28 feb. 2017.

MENDONÇA, R. A. M.; BERNASCONI, P.; SANTOS, R.; SCARANELLO, M. (2011). Uso das geotecnologias para gestão ambiental: experiências na Amazônia Meridional. ICV- Instituto Centro de Vida. Cuiabá.

PAULA, E. V. et al. (2015). Diagnóstico de subsídio ao Plano de Manejo da APA de Guaraqueçaba. Etapa 2. UFPR e ICMBio. 280p.

SANTOS, R. (2011). Método de zoneamento de unidade de conservação a partir da sobreposição de zoneamentos temáticos. In: MENDONÇA, R. A. M.; BERNASCONI, P.; SANTOS, R.; SCARANELLO, M. Uso das geotecnologias para gestão ambiental: experiências na Amazônia Meridional. ICV- Instituto Centro de Vida. Cuiabá.

SLOCUM, A. T.; MCMASTER, R. B.; KESSLER, F. C.; HOWARD, H. H. (2009) Thematic Cartography and Geovisualization. 3 ed. Prentice Hall.

SOUZA, L. M. S.; FARIAS, O. L. M. (2010). Sistema de informações geográficas para gerenciamento de recursos hídricos em unidades de conservação utilizando a estrutura de dados geográficos vetoriais – EDGV. Revista Brasileira de Cartografia. v. 1, n. 63/01. p. 141-148, 2010.

TIMBÓ, M. A. (2001). Elementos de cartografia. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil, 57p, 2001. Disponible en: <http://www.csr.ufmg.br/carto1/elementoscartografia _timbo.pdf> Acceso en 28 feb. 2017.

VEREGIN, H. (2005). Data Quality Parameters. In: LONGLEY, P. A.; GOODCHILD, M. F.; MAGUIRE, D. J.; RHIND, D. W. (Ed.). New Developments in Geographical Information Systems: Principles, Techniques, Management and Applications. Wiley. Hoboken, NY.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La configuración de las cuestiones del desarrollo, de lo indígena y de lo ambiental en las últimas tres décadas en Argentina: una propuesta analítica

Configuration of development, indigenous and environment questions in the last three decades in Argentina: an analytical approach

Carlos Cowan Ros
Centro de Estudios Urbanos y Regionales – CONICET
Facultad de Agronomía de la UBA
cowanros@agro.uba.ar

Eje temático 4: El territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras claves: desarrollo rural, ambiente, pueblos originarios, estatalidades, organizaciones sociales.
Key words: rural development, environment, indigenous, state, social organizations.

Construcción del objeto de estudio

Las transformaciones por las que transitan las sociedades se expresan de manera específica en el ámbito rural, involucrando la redefinición de las representaciones y dinámicas del mismo. Una expresión de esos cambios se observa en la constitución del "desarrollo rural", de "lo indígena" y de "lo ambiental" como *cuestiones*[1] u objetos discursivos y de intervención sobre los que se pueden recortar *esferas*[2] temáticas para su estudio. A continuación realizaremos un breve repaso sobre cómo se configuraron en torno a esas tres cuestiones campos discursivos y de disputas, durante la segunda mitad del Siglo XX en el ámbito internacional, para posteriormente construir y problematizar nuestro objeto de estudio.

En la segunda mitad del Siglo XX, las cuestiones del desarrollo rural, de lo ambiental y de lo indígena se afianzaron como objetos de análisis académico, configurándose en áreas de conocimiento parcialmente superpuestas. En los inicios, fueron abordadas desde enfoques disciplinares específicos y, paulatinamente, (re)tomadas por investigadores/as de otras áreas configurándose en temáticas interdisciplinarias. Este fenómeno fue concomitante a su instalación e institucionalización en la agenda pública internacional y en las nacionales[3].

Los estudios sobre desarrollo han estado conducidos principalmente por profesionales del ámbito académico y de las agencias internacionales, primando un enfoque económico, normativo y positivo. Durante varias décadas, su foco analítico se centró en las condiciones de producción, circulación y distribución de la riqueza y sus relaciones con lo definido como

[1] Por *cuestión* entendemos a las formas como se representa a un determinado objeto o temática, a las problemáticas y alternativas de solución que se le asocian y a los modos en que se piensa su articulación con el resto de la sociedad.

[2] La categoría *esfera* la accionamos con fines metodológicos, para recortar al conjunto de instituciones y sujetos –individuales y colectivos- que se referencian y actúan en relación a alguna/s de la/s cuestiones de referencia.

[3] La cuestión del desarrollo irrumpe en la escena internacional en 1948, en la presentación del plan de gobierno del presidente norteamericano Harry Truman, e inmediatamente se instaló en la agenda de los organismos internacionales (BIRF, PNUD, FAO, FIDA, BID, CEPAL, etc.) y nacionales, especialmente a través de la creación de instituciones y programas de intervención específicos (reformas agrarias, desarrollo rural integrado, etc.). Lo ambiental se instala como problemática global en la Conferencia de Ambiente Humano de la ONU realizada en 1987 en Estocolmo. En ella se presentó el informe "Nuestro futuro común", preparado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, retomado y profundizado en la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (Esteva, 2010 [1992]; Escobar, 2007 [1996] y Rist, 2004 [1997]). Es difícil precisar el momento en que surge la cuestión indígena como problemática social y académica, pues ésta es inherente a la Colonización y emerge con la propia constitución de la Antropología (o más específicamente de la etnología) como ciencia. Sin embargo, es posible identificar un cambio de enfoque a partir de 1989, con la sanción del Convenio de la OIT N° 169 "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", que comprometió a los estados firmantes a reconocer a los miembros de los pueblos originarios como sujetos de derecho.

"pobreza" (condición del "subdesarrollo"), derivando en teorías y/o doctrinas - teorías de la modernización, teoría de la dependencia, sistema mundo, neoliberalismo, entre otras-, tendientes a explicarla y/o revertirla, por medio de la industrialización y el conocimiento científico. La pobreza se constituyó en la problemática prioritaria de las políticas de desarrollo. Por ser más elevados los índices en los países no industrializados o "Tercer Mundo" y en los espacios rurales, el "desarrollo rural" adquirió un lugar prominente en la agenda (Rist, 2004 y Escobar, 2007). En ese marco, predominaron los estudios orientados a evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas de intervención y a indicar los principios subyacentes sobre los que éstas deberían sustentarse.

Como efecto de los debates y reflexiones sobre las (fallidas) experiencias acumuladas, operaron desplazamientos de la definición de desarrollo. Si en los inicios se la acotó a lo económico, progresivamente se le incorporaron otras dimensiones (social, cultural, ambiental, étnica, psicológica, etc.) que hacen al bienestar del ser humano[4] (Esteva, 2010). Concomitantemente a esas conceptualizaciones emergió un área de estudios y debate sobre los instrumentos de intervención para la promoción del desarrollo. De considerarse únicamente herramientas macroeconómicas, se pasó a incorporar y analizar aspectos que hacen a las especificidades socio-culturales (género, generacionales, étnicas, etc.), ambientales, espaciales (territorio) e institucionales (buena gobernanza, participación, democracia, descentralización, etc.) y su papel en los procesos de implementación de proyectos locales, con vistas a potenciar el protagonismo de los destinatarios[5].

Desde mediados de la década de 1980, conforme la cuestión del desarrollo se constituyó en objeto de estudio de sociólogos y antropólogos, nuevas perspectivas – denominadas "críticas", "desconstructivas" o "postdesarrollistas"- se desplegaron sobre dicho objeto. Desde diferentes abordajes, se busca evidenciar el sesgo normativo y etnocentrista del discurso y de las teorías de desarrollo y sus vinculaciones con dispositivos de poder, así como, las prácticas de resistencia que se les contraponen (Sachs, 2010a [1992]; Ferguson, 1994; Escobar, 2007 y 2012; Rist, 2000, 2002 y 2004; Olivier De Sardan, 2005 y Long, 2007). Se coloca bajo escrutinio la polisemia y/o imprecisión de significados en el repertorio de conceptos del discurso del desarrollo, así como los principios de (di)visión del mundo contenidos en él (moderno/tradicional, conocimiento científico/saber local, Primer Mundo/Tercer Mundo, desarrollo/subdesarrollo, entre otras). Así, se objetivan los dispositivos que modelan formas de pensamiento y acción sobre el mundo, que aportan a la construcción de un determinado orden social basado sobre valores occidentales (Rist, 2000:134).

La cuestión ambiental se articula en torno a la idea de "naturaleza". Si bien ésta noción ha sido clave en el pensamiento moderno, es polisémica y los sentidos que alberga han cambiado en el tiempo, redefiniendo la relación que entablan con ella los grupos sociales, especialmente en lo que respecta a los valores que se le asignan y al uso/preservación de sus componentes (Descolá, 1996 e Ingold, 1996). En la década de 1980, la cuestión ambiental se actualizó y demarcó en torno al reconocimiento de la finitud, sea por agotamiento o por contaminación, de lo que se define por "recursos naturales" y el compromiso que implica para la continuidad del modelo económico productivista-extractivista y para el bienestar humano (Lins Ribeiro, 1992). Emergieron diferentes relatos orientados a explicar el fenómeno como efecto del crecimiento demográfico (Ehrlich y Ehrlich, 1993), del proyecto científico-tecnológico moderno (Commoner, 1972) o de la expansión del modo de producción capitalista (O'Connor, 1991 y Harvey, 2003).

[4] La definición de desarrollo de Amartya Sen es emblemática del desplazamiento conceptual observado. Lo entiende como "un proceso de expansión de las libertades reales que las personas disfrutan" (2000:17).

[5] La producción de textos sobre estas temáticas es muy prolífica. Entre los autores referenciados se encuentran: North, 1993; Fox, 1996; Uphoff, 1993; Evans, 1996 y 2006; Schejtman y Berdegué, 2003 y Portes, 2006.

ISSN 2314-1093

El imperativo de garantizar la expansión económica sin que se vea comprometida por la degradación ambiental imbricó a esta última con el desarrollo. En conferencias patrocinadas por la ONU, se postuló la noción "desarrollo sostenible" como una bisagra conceptual entre las dos cuestiones, que coloca en discusión alternativas de superación[6] (Sachs, 2010b). Las narrativas ambientalistas varían de acuerdo a sus posiciones ontológicas e ideológicas y al tipo de conocimiento al que apelan para legitimarse. Se observa un *continuum* que comprende posiciones *eco-céntricas*, en las que prima una postura preservacionista que desconsidera toda intervención del ser humano sobre la naturaleza (Pálsson, 2001), *eco-liberales* que apuestan por un desarrollo basado en la gestión de los recursos desde una perspectiva económica neoclásica, y las *eco-desarrollistas* que apuestan a construir un escenario que equilibre el desarrollo socio-económico con estrategias sustentables (Martínez Alier, 1992 y Escobar, 2012).

Los convenios y declaraciones firmadas por los estados-nación en el marco de las agencias del sistema internacional que convocaban a abandonar relaciones opresoras o tutelares con los indígenas para reconocerlos como sujetos de derecho han sido producto y, a su vez, favorecieron, la visualización y (re)emergencia del activismo de los pueblos originarios a escala global (Bellier, 2012). Este fenómeno se expresó con mayor intensidad a partir de la década de 1980 y se encuentra en relación con la actualización de la cuestión indígena en los contextos nacionales y en la agenda académica. La reemergencia de las identidades étnicas y nacionales en un contexto de globalización y modernidad avanzada desconcertó y renovó el interés académico por comprender la temática (Eriksen, 1993, Anderson, 1991 y Gellner, 2001). En 1969, Fredrik Barth (1976) propuso analizar la producción de grupos étnicos a partir de "las fronteras" que producen, es decir sus principios de reconocimiento y diferenciación. Este enfoque generó cierto consenso sobre las dificultades analíticas de las perspectivas substancialistas para recortar los grupos étnicos, sea a través de la noción de *raza* o de *cultura* (asumidas como unidades discretas). El interrogante se desplazó a las causas generadoras de la identidad étnica. Emergieron diferentes corrientes explicativas: *primordialistas,* focalizan en los lazos sociales vividos como fundamentales; *instrumentalistas,* valoran la existencia de intereses colectivos; *constructivistas*, hacen hincapié en el carácter construido de las identidades de los grupos étnicos, en cuya constitución se evidencian tanto componentes históricos, lingüístico o culturales como imaginarios e *interaccionistas,* interpretan a los grupos étnicos como una forma de organización orientada a regular la interacción social (Bartolomé, 2006a y Eriksen, 1993). Miguel Bartolomé propuso abordar la *etnogénesis* como un fenómeno complejo en el que se conjugan los elementos reconocidos por las corrientes antedichas y se encuentra en continua redefinición (Bartolomé, 2006b).

Entre los ejes en que se desdobla el análisis de la cuestión indígena en América Latina y que son de interés de este proyecto destacan las reivindicaciones de los grupos étnicos (acceso a la tierra, autonomía, autodeterminación, etc.), las prácticas, disputas y conflictos que establecen para efectivizarlas, los vínculos con agentes estatales y cómo eso incide en las transformaciones que operan en el seno del Estado y en la sociedad más amplia. Parte del debate sobre las transformaciones institucionales para garantizar el ejercicio de su ciudadanía se enmarcó entre la perspectiva *multiculturalista*, que propone identificar políticas de integración en el marco del derecho liberal, fundado en el derecho individual, (Kymkicka, 1996) y quienes adhieren a la perspectiva de la *autonomía*, en la que se plantea la necesidad del reconocimiento del derecho colectivo como pueblos y con él su autodeterminación en sociedades plurinacionales (Díaz-Polanco, 2005 y Tapia, 2007). Esa tensión se proyectó e imbricó a la esfera del desarrollo. Al ser los indígenas destinatarios de programas de

[6] Esta categoría al igual que "agroecología", "etnodesarrollo" y "buenvivir", ponen en relación más de una esfera temática o cuestión; característica que nos lleva a considerarlas como *categorías híbridas* para los fines analíticos de este proyecto.

promoción social, existen quienes plantean integrarlos al desarrollo social contemplando su especificidad cultural y quienes consideran al "desarrollo" como un proyecto moderno occidental y, en consecuencia, lo rechazan como alternativa. En el marco de ese debate, nociones como "buenvivir" o "etnodesarrollo" emergen como alternativas en construcción que buscan conciliar lo indígena, lo ambiental y las condiciones de vida deseadas por los miembros de los pueblos originarios (Escobar, 2012).

De lo expuesto, observamos que en las últimas décadas el desarrollo, lo ambiental y lo indígena se constituyeron en objetos discursivos, de conocimiento y de intervención con expresión en diferentes escalas (global, nacional y local) y ámbitos sociales. En cada espacio convergen sujetos (individuales y colectivos) con visiones, recursos, saberes, lógicas e intereses heterogéneos, que se involucran en disputas por la definición de los objetos, las problemáticas y las alternativas de solución. En torno a cada cuestión se configura una *arena de disputas,* se despliegan prácticas sociales y se cristalizan instituciones que adquieren trazos específicos en cada ámbito social y espacial. *Comprender a través de qué prácticas (discursivas y no discursivas) e interacciones se producen la cuestión del desarrollo rural, la indígena y la ambiental a partir de la década de 2000 en Argentina y cómo ello se encuentra en relación con la redefinición de lo rural* es el interrogante general que guía el presente proyecto de investigación.

Para aportar a dilucidar la problemática general en la que se referencia este proyecto, nos centraremos en los siguientes *objetivos específicos*:

1. Analizar las prácticas discursivas y no discursivas que se expresan a nivel nacional en torno de las cuestiones del desarrollo rural, de lo ambiental y de lo indígena y los modos en que son jerarquizadas e institucionalizadas. Analizaremos cómo se configuran esquemas de pensamiento, agendas públicas y las prácticas que se despliegan en el ámbito estatal, en el académico y entre dirigentes empresariales y de organizaciones sociales.
2. Identificar y analizar las prácticas a través de las cuales se producen interrelaciones entre las tres cuestiones de referencia. Más específicamente, pretendemos mapear aquellas prácticas y categorías discursivas híbridas a través de las cuales las cuestiones de referencia se accionan y se producen *vis-à-vis*.
3. Caracterizar las formas como se expresan estas cuestiones en espacios locales específicos. Nos interesa analizar las prácticas discursivas y no discursivas que se accionan en el marco de conflictos territoriales y establecer su incidencia en los procesos de transformación local y en las interacciones que operan con el escenario nacional y el global.
4. Aportar a la construcción de un enfoque teórico-metodológico que contribuya a explicar las (re)configuraciones de las tres cuestiones de referencia, por medio de integrar en el análisis las prácticas discursivas y no discursivas que operan en diferentes escalas analíticas y ámbitos sociales.

Hipótesis de Trabajo

En tanto el primer y tercer objetivo específico se orientan a dilucidar el mismo fenómeno, pero a diferentes escalas analíticas (en el nivel nacional y en el local respectivamente) comparten los siguientes enunciados que configuran hipótesis de trabajo:

➢ En cada cuestión – la del desarrollo rural, la ambiental y la indígena- existen prácticas discursivas y no discursivas que se articulan en torno a un objeto u objetos específicos, al cual/es están referenciados esquemas de pensamiento, instituciones y acciones de intervención.

➢ En cada ámbito social y escala analítica las tres cuestiones de referencia se configuran a partir de prácticas discursivas y no discursivas que adquieren su especificidad en función de la

historia de conflictos y de los sujetos sociales que se involucran en cada momento disputando visiones de mundo. De estas disputas resultan, esquemas de pensamiento y prácticas hegemónicas y contrahegemónicas.

- El *discurso* del desarrollo rural, el ambiental y el indígena lejos de constituirse sobre una unidad y coherencia de pensamiento se configuran en torno a esquemas fragmentados y articulados a partir de conceptos claves, que adquieren diferente sentido y relaciones entre ellos según los enunciadores y los contextos. Los esquemas de pensamiento factibles de ser recortados del campo discursivo contienen contradicciones y ambigüedades.

- Las prácticas sociales desplegadas en relación a cada cuestión se expresan con características particulares en diferentes ámbitos sociales (estatal, académico, movimientos sociales y empresariales) y escala analíticas (internacional, nacional, provincial y local).

- En la institucionalización y jerarquización de prácticas sociales en el marco de las cuestiones de referencia entendemos que, conforme observó Émile Durkheim (2000), quienes actúan desde la institucionalidad estatal detentan un poder diferencial en la producción e imposición de voliciones y categorías de percepción y clasificación del mundo. Sin embargo, lo estatal lejos de ser una entidad autónoma disociada del resto de la sociedad, que acciona sobre ésta, es una representación social que se cristaliza en materialidades concretas como resultado de las interacciones, prácticas y representaciones heterogéneas y contradictorias de agentes que actúan desde ámbitos estatales y no estatales (Daas y Poole, 2006 y Sharma y Gupta, 2008). En consecuencia, quienes obran desde el ámbito estatal tienen mayor poder relativo para imponer sus definiciones, pero están condicionados por el accionar de sujetos que actúan desde otros ámbitos. Este abordaje de lo estatal lo hacemos extensivo a la academia, a las organizaciones empresariales y a las sociales y explica la jerarquización e institucionalización de las prácticas en cada ámbito social y escala analítica.

- La configuración de las tres cuestiones de referencias se encuentran en relación con la redefinición de lo rural en Argentina.

Como hipótesis de trabajo para el *segundo objetivo específico* se propone el siguiente cuerpo de enunciados:

- Los campos discursivos sobre los cuales se despliegan las tres cuestiones de referencia, lejos de estar definidos en torno a objetos precisos y diferenciados y poseer límites claros y fijos, presentan ambigüedades y superposiciones en la definición de sus objetos, conceptos, enunciados y teorías y, en consecuencia, entre sus campos discursivos, funcionando como tres cuestiones relacionadas por medio de superposiciones e imbricaciones.

- Las interrelaciones entre las tres cuestiones de referencia operan a través de prácticas discursivas y no discursivas. Entre las primeras destacan categorías narrativas, relaciones entre éstas (causales, de oposición y/o complementación) y teorías transversales a las cuestiones de estudio. Las *categorías híbridas* ("etnodesarrollo", "agroecología", "buenvivir", "desarrollo sustentable", entre otras) condensan las *interfases* entre las cuestiones y se encuentran en relación con *prácticas híbridas de intervención*.

- Las interacciones entre cuestiones a través de prácticas no discursivas operan por medio de agentes vinculados a agencias estatales u organizaciones sociales con injerencia en más de una cuestión. Otro mecanismo es a través de la circulación y/o migración de sujetos por ámbitos, agencias estatales y organizaciones sociales. En ese transitar llevan consigo sus experiencias vividas y capacidad de agencia aportando a la imbricación e hibridación de prácticas.

- De estas interacciones resultan superposiciones y entrelazamientos de las cuestiones de referencia, pudiendo ser delimitadas y recortadas sólo a los efectos analíticos (siempre que las interacciones estén integradas a su comprensión), pero no se constatan en la realidad empírica como dominios sociales aislados y autónomos.

ISSN 2314-1093

Con relación al *cuarto objetivo específico*, entendemos que dado el estado del arte en las ciencias sociales en lo que respecta al abordaje de la complejidad de los fenómenos sociales, una perspectiva que dé cuenta del objeto de estudio propuesto debería contemplar las siguientes premisas:

- Implementar un enfoque interpretativo, en desmedro de uno normativo, con el fin de orientar la investigación a la comprensión del fenómeno (y no a la construcción de una propuesta), explicitando los elementos epistemológicos y metodológicos que intervienen en la construcción del modelo propuesto, con vistas a objetivar la subjetividad contenida en el proceso de producción del conocimiento.

- Abordar los fenómenos sociales en su complejidad, contemplando la heterogeneidad, ambigüedades y/o contradicciones que pudieran contener, así como la versatilidad de los límites y/o fronteras de las unidades de estudio preestablecidas.

- Incorporar la dimensión procesual al análisis a fin de (re)conocer la dinámica de los fenómenos de estudio e interpretar las configuraciones por las que atraviesa en el marco de trayectorias históricas;

- Integrar al análisis la dimensión *multiescalar* para incorporar las interrelaciones entre fenómenos sincrónicos que operan y/o se expresan en diferentes escalas espaciales;

- Comprender las prácticas y las configuraciones sociales en su interdependencia. Para lo cual es preciso integrar en la interpretación de las prácticas sociales factores estructurales, subjetivos y el campo de poder en que éstas se inscriben y

- Incorporar una *perspectiva desfetichizante* que desnaturalice entidades sociales preestablecidas, por medio de captar la heterogeneidad de representaciones y prácticas sociales que intervienen en la producción de los fenómenos/objetos estudiados.

Perspectiva teórica y analítica

Aspectos vinculados a lo que aquí referimos por la cuestión del desarrollo rural, la ambiental y la indígena han sido analizados desde diversos ángulos y abordajes teórico-metodológicos. Entre los enfoques que inspiran este proyecto destacan los que abordan el análisis de discurso, de las instituciones y de procesos de transformación local, pues en su articulación posibilitan aprehender e interpretar relacionalmente las prácticas discursivas y no discursivas que operan en y entre diferentes ámbitos sociales y escalas analíticas.

- Análisis de discurso

Para el análisis de las prácticas discursivas recuperamos algunas proposiciones y categorías analíticas propuestas por Michael Foucault. Este autor observa que las prácticas discursivas y la configuración de un *campo discursivo* en torno a un objeto/s, lejos de originarse en la conciencia de los individuos, operan en el marco de procesos históricos. Para aprehender el conjunto de enunciados que están sometidos a las mismas reglas de formación propone la noción de *formación discursiva*. Su particularidad no radica en la precisión y continuidad de su objeto, en la claridad de sus límites, ni en la coherencia de los enunciados que la configuran, sino en los sistemas de dispersión de esos elementos. Por *discurso* refiere al conjunto de enunciados que dependen de un mismo sistema de formación y que demarcan un *campo discursivo* en donde se configuran posiciones de subjetividad (Foucault, 1979 y 1991).

Es importante explicitar que no trabajaremos con el método arqueológico, pues no nos interesa el análisis de las reglas que rigen las prácticas discursivas, sino las estructuras de pensamiento que se pueden identificar y recortar para analizarlas en relación a prácticas no discursivas. Por esa vía, entendemos que podremos comprender la configuración de arenas de disputas y las institucionalización y jerarquización de prácticas sociales que resultan de ellas. A diferencia de Foucault, contemplamos el análisis de la *subjetividad* de los individuos,

considerada como la forma como se expresan las estructuras sociales en cada persona, según su origen, trayectoria y posición social, conforme observa Pierre Bourdieu (2010) en su teoría del *habitus*.

Arturo Escobar incorporó las nociones propuestas por Foucault al análisis del discurso del desarrollo en la escena internacional. Observó que el desarrollo debe ser visto como un régimen de representación, que resultó de la problematización de la pobreza en la segunda postguerra. En torno a ese objeto se configuró un campo de pensamiento y de acción que gradualmente se institucionalizó y profesionalizó a partir de: i) el conocimiento científico, jerarquizado ante otras formas de conocimiento, ii) un sistema de poder anclado en la normalización, el control de conocimiento y la burocratización de la acción social y iii) formas de subjetividad fomentadas por ese discurso. La práctica discursiva del desarrollo se estructura en torno a un sistema de categorías y relaciones que definen una visión hegemónica que produce sistemáticamente objetos, conceptos, teorías y estrategias relacionadas entre sí y que demarcaban lo pensable y decible en el marco de un sistema de clasificación y jerarquización (Escobar, 2007).

El análisis de discurso nos inspira a abordar las prácticas discursivas desplegadas en las tres cuestiones de referencia en términos de *discurso*. Es factible pensar estas cuestiones como *campos discursivos* e indagar sobre sus elementos (objetos, conceptos, enunciados, relaciones entre enunciados, teorías, etc.), describir su dispersión, jerarquización, institucionalización e interacciones interdiscursivas, para abstraer y poner en relación los esquemas de pensamientos – o *posiciones de subjetividad*- que producen con las prácticas no discursivas de los sujetos.

Observaciones de Pierre Bourdieu referidas a las interrelaciones entre el plano simbólico y el fáctico aportan a comprender la jerarquización e institucionalización de las prácticas discursivas. La acción política (de producción y transformación del mundo) es posible porque los agentes tienen cierto conocimiento del mundo social y actúan sobre éste a partir de producir e imponer sus representaciones a otros agentes. Comprender las especificidades y fuerzas de esas representaciones y su traducción en prácticas discursivas supone considerar el ámbito social en que se expresan, ya que adquieren valor (y sentido) en relación a un mercado lingüístico, en el que se establece e impone la definición de lo (i)legítimo y la posición social y competencia lingüística de los locutores (Bourdieu, 1985).

- El análisis institucional y estatal

Reflexiones sobre lo estatal realizadas desde la Antropología de la Política, que las hacemos extensivas a otros ámbitos sociales, también aportan a la comprensión de la institucionalización de las prácticas sociales. Philip Abrams (1988) observó que "el Estado" es una construcción ideológica y alertó sobre su cosificación –naturalización de la idea como entidad material- en su estudio. Diversos autores/as proponen integrar la dimensión simbólica e institucional, por medio de focalizar en las representaciones, prácticas y procesos sociales (Bourdieu, 1993; Shore y Wright, 1997; Sharma y Gupta, 2006; Daas y Poole, 2008). Esto conlleva problematizar su carácter como entidad autónoma con límites precisos, diferenciada del resto de la sociedad y situada en una posición dominante frente a ésta. A partir del postulado de Antonio Gramsci (2006) de pensar a la sociedad civil como integrante del Estado, se propone realizar otro desplazamiento en el foco de análisis: de la institucionalidad pública hacia las redes sociales que atraviesan y articulan lo que socialmente es pensado como "estatal" y "no estatal". Esa perspectiva permite poner en evidencia la porosidad y fluidez de los límites de "lo estatal", aprehender la diversidad de procesos intervinientes en su producción y problematizar la unidireccionalidad (arriba→ abajo) de los efectos de las políticas públicas (Balbi y Rosato, 2003; Sharma y Gupta, 2006 y Balbi y Boivin, 2006).

ISSN 2314-1093

Este giro interpretativo en el análisis de la configuración de las instituciones nos interroga sobre las relaciones entre prácticas discursivas y no discursivas y cómo de ellas se cristalizan estructuras organizativas, normas, cargos, jerarquías, narrativas oficiales, etc. Nos lleva a ampliar el foco analítico más allá de las normas y "límites institucionales" para comprender cómo las prácticas de actores externos a las instituciones también intervienen en su configuración. Nos hace indagar sobre las interacciones entre sujetos que operan desde el ámbito estatal, el académico y el de las organizaciones sociales y empresariales y cómo éstas intervienen en la configuración de instituciones que se referencian en la cuestión del desarrollo rural, en la ambiental y en la indígena. Entendemos que abordar la configuración institucional desde las redes sociales nos permitirá mapear y analizar las prácticas discursivas y no discursivas que circulan, contemplando sus resignificaciones, así como las condiciones de producción y emergencia de prácticas y categorías discursivas híbridas.

La perspectiva hasta aquí delineada si bien pone en cuestión y análisis los discursos de los sujetos de estudio también interpela la terminología que movilizamos en nuestro propio relato. A continuación ejemplificaremos dos situaciones en las cuales nos vimos expuestos a problematizar las categorías con las que narramos y analizamos nuestro objeto.

Desreificar al "Estado" supone restituirle la heterogeneidad que le es inherente, incluyendo ambigüedades y contradicciones. Hablar en términos de "el Estado" supone una limitante semántica para dar cuenta de un fenómeno complejo, polifacético y polisémico. En primer lugar, porque cuando situado como sujeto de una oración se lo fetichiza al atribuirle propiedades humanas, en términos de desear, planificar, trazar objetivos y ejecutar acciones, además de asignarle la externalidad, autonomía y coherencia anteriormente problematizada. En segundo lugar, porque supone desconocer las ambigüedades y contradicciones que le son inherentes como efecto de la diversidad de representaciones, intereses y prácticas que lo producen cotidianamente. Por último, en el análisis institucional de lo estatal, la heterogeneidad se objetiva en las diferentes agencias en las que se organiza la institucionalidad pública (poderes públicos, ministerios, institutos, etc.) que gozan de relativa autonomía y margen de acción, en el marco de un aparato organizativo jerarquizado. En el caso de los países con sistemas de gobiernos federales o descentralizados el analista fácilmente puede encontrar en una misma unidad espacial agentes vinculados a agencias pertenecientes a diferentes niveles estatales (nacional o federal; provincial, comunal o estatal; local o municipal) interviniendo en el territorio sobre las mismas temáticas. La categoría "Estado" es demasiado restrictiva y homogeneizante para referir la diversidad de agentes, instituciones, prácticas y procesos que encarnan lo estatal. Para corregir ese sesgo, algunos/as autores/as sugieren que el desplazamiento en su concepción debería ir acompañado de un cambio en su escritura, siendo correcto hacerlo en minúscula. Por nuestra parte, entendemos que la categoría "estatalidades", en cuanto recurso retórico, responde mejor al desafío de corregir ese sesgo semántico, pues da cuenta de las múltiples facetas y heterogeneidad de instituciones, prácticas, procesos y sujetos que son agenciados a lo estatal.

La segunda situación se vincula con el tratamiento de las categorías estatales de definición de los destinatarios de las políticas públicas. Entre las premisas epistemológicas que guían nuestra investigación asumimos la advertencia de Pierre Bourdieu sobre el sesgo de estudiar las prácticas estatales a partir de categorías de apreciación y clasificación de la realidad producidas en los ámbitos estatales, pues condiciona a percibir la realidad empírica conforme es pensada por agentes estatales y nos despoja de recursos para comprender la arbitrariedad del pensamiento que guían las prácticas en cuestión. En tal sentido, asumimos una "duda radical" dirigida a cuestionar todos los presupuestos que están inscriptos en la realidad que se trata de pensar y en nuestro propio pensamiento (Bourdieu, 1993).

Lo anterior tiene incidencia particular en el trato que se les da a las categorías estatales y a las nativas en general. Lejos de accionar las mismas naturalizando los sentidos atribuidos por los

sujetos de estudio, asumimos qué éstas precisan ser etnografiadas e integradas como variables explicativas de los fenómenos analizados. Por ejemplo, optamos por no apropiarnos de las categorías estatales con las que se definen a los destinatarios de las políticas de desarrollo rural. Esto supone no hacer uso en nuestra narrativa de las nociones de "agricultores familiares", "pobres rurales", "pequeños productores", entre otras, pues entendemos que son categorías que debemos etnografiar para aprehender los sentidos que conllevan y las lógicas de (re)producción de los sujetos sociales y de las posiciones por éstos ocupadas. Para definirlos y enunciarlos optamos por identificar alguna cualidad que adquiera sentido en la construcción y explicación de nuestro objeto de estudio. La posición desfavorecida, en términos de relaciones de poder, de los destinatarios de las políticas de desarrollo rural en relación a otros sujetos y grupos sociales y a los agentes estatales emergió como una cualidad sociológica de interés para definirlos, pues aporta a comprender las posiciones sociales por ellos ocupadas y sus posibilidades de acción. Así, surgió la noción de *sujetos rurales subalternos* para referenciar a personas que por su baja dotación de recursos y por ocupar históricamente posiciones sociales subordinadas ven restringidas sus posibilidades de reproducción social. En la movilización de la noción de *poder* tomamos por referencia las contribuciones teóricas de Michael Foucault (1992) y Pierre Bourdieu (1986). En tal sentido, asumimos al poder como constitutivo de toda relación social, dinámico, situacional y con efectos productivos. Entendemos que ocupar una posición subalterna no supone estar privados de *agencia*, es decir de poseer cierta capacidad de interpretar y resignificar las visiones dominantes, a partir de la experiencia propia. Tampoco supone ser pasivos ante el ejercicio de poder de un tercero. Ocupar una posición subalterna en una *arena* o *campo social* determinado nos informa las capacidades, siempre restringidas, con las cuales se puede ejercer (o no) resistencia ante quienes ocupan posiciones dominantes. Por último, no asumimos las relaciones de poder como fijas o estancas, éstas son factibles de ser alteradas, pero siempre con cierto grado de limitación.

- Análisis de procesos de transformación local

Norman Long y Oliver de Sardan realizan aportes para el análisis no normativo de las políticas y prácticas de intervención de desarrollo en espacios locales. Dirigen su atención a las tensiones que emergen de la puesta en contacto de dos sistemas de significado: el de los agentes de la institución de desarrollo y el de la población objetivo. Long propone adoptar una *perspectiva orientada al actor* que explore cómo los sujetos disputan y negocian los recursos, significados y el control y la legitimidad institucional, integrando al análisis aspectos estructurales (constreñimientos sociales e institucionales), individuales (especialmente a través de la noción de *agencia* y de la dimensión emotiva) y locales y externos. Con la noción de *interfaz* refiere y pone en evidencia los puntos de intersección de distintas dominios sociales en los que emergen discontinuidades de valores, intereses, conocimiento y poder, configurando áreas de disputas y negociación (Long, 2007). Oliver de Sardan (2005), retoma la noción de *mediador social* para iluminar el papel que juegan quienes ponen en contacto esos universos sociales diferentes. Ambas nociones resultan útiles para integrar escalas analíticas y las esferas delimitadas por las cuestiones de referencia. Así, apostamos a construir una comprensión más compleja de los fenómenos, que ponga en valor y articule la práctica social con variables estructurales y espaciales.

En la academia argentina las investigaciones sobre los temas de este proyecto se difundieron a partir de la década de 1990. En los estudios sobre desarrollo rural despertó escaso interés el análisis de las prácticas discursivas. Lo institucional se analizó a través de la caracterización de las políticas públicas (SAGPyA, 2003; Gorenstein, 2008 y Soverna, 2008) y la formulación de propuestas paradigmáticas de políticas de desarrollo (Schejtman y Barsky, 2008; Manzanal; 2006 y 2010 y Craviotti y Soverna, 2008). La mayoría de los estudios se centra en la relación entre modalidades de intervención y procesos territoriales (económicos-productivos,

organizativos, institucionales, disputas territoriales, entre otros). Gran parte de éstos fueron publicados en compilaciones (Benencia y Flood, 2002 y 2005; Isla y Colmegna, 2005; Bartolomé y Schiavoni, 2008; Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006 y Manzanal y Villarreal, 2010). Los abordajes analíticos oscilan entre aquellos que se enmarcan en alguno de los paradigmas del desarrollo (en sus variantes desarrollistas y postdesarrollistas) y los que se referencian en la perspectiva de Norman Long (Benencia y Flood, 2002 y 2005, Rodríguez Bilella y Tapella, 2008 y Feito, 2014).

En la cuestión indígena es donde más se ha explorado la relación entre prácticas discursivas y no discursivas. Destacamos los enfoques que ponen en relación las prácticas discursivas y su cristalización en políticas públicas en los diferentes niveles de estatalidad - nacional (Bartolomé, 2003; Briones, 2008; Gordillo y Hirsch, 2010; Lenton y Lorenzetti, 2008) y provinciales (Lanusse y Lazzari, 2008; Carrasco, 2008; Iñigo Carrera, 2011; Bidaseca et al, 2011) - *vis-à-vis* las prácticas de miembros de organizaciones indígenas en espacios locales tanto en los procesos de reafirmación y adscripción étnica (Karasik, 2010; Combès y Villar, 2007) como en el despliegue de acciones reivindicativas por reconocimiento político (Escolar, 2008 y 2003; Lazzari, 2007; Ramos y Delrio, 2008; Briones, 2007) y la restitución de tierras (Briones y Ramos, 2010; Gordillo, 2010a).

Claudia Briones aporta nociones para el análisis de las interacciones entre escalas espaciales. Observa que a pesar del peso e incidencia uniformante de las políticas del estado federal y de las construcciones de alteridad hegemónicas en arenas nacionales, distintos estados provinciales reproducen con modificaciones esos lineamientos, desde formas históricamente específicas de inscribir no sólo la relación provincia-nación, sino también la relación provincia alteridades internas (Briones, 2008:6). Postula la noción *formaciones nacionales y provinciales de alteridad* para evidenciar la expresión de ese fenómeno en la clasificación y jerarquización de sujetos sociales al interior de una sociedad. Ésta referencia formas de alteridad/diferencia que producen: i) categorías y criterios de identificación, clasificación y pertenencia y ii) regulan condiciones de existencia diferenciales para los distintos tipos que se reconocen como formando parte de la sociedad. Extensiva a lo ambiental y al desarrollo, esta noción nos interroga sobre las regularidades y especificidades con las que estas cuestiones se expresan en diferentes escalas analíticas y entre espacios locales.

Los estudios sobre la cuestión ambiental en espacios rurales son más recientes y menos prolíficos que los anteriores. Gutierrez y Isuani (2013 y 2014) describen el recorrido errático de las políticas ambientales destacando los cambios de régimen políticos-institucionales, la influencia internacional en la agenda gubernamental y el emergente ambientalismo social. Los estudios en espacios locales suelen centrarse en las representaciones sociales movilizadas en la relación sociedad-naturaleza (Castro, 2013 y Gordillo, 2010b) y su vinculación con políticas públicas (Ferrero, 2008; Torres, 2010, Braticevic y Vitale, 2010 y Berstein, 2014). A excepción de los autores/as referenciados, las nociones “desarrollo sustentable” y “agroecología” suelen accionarse en análisis normativos que las consideran como axiomas del paradigma de desarrollo al que se adscribe y desde el que se evalúa el caso empírico. En nuestra perspectiva, al ser *categorías híbridas* son claves para analizar la *interfaz* entre cuestiones, la construcción de objetos discursivos híbridos, así como la porosidad de los “límites” de cada cuestión y las interacciones entre conceptos y teorías que emergen en éstas.

Nuestra revisión de la literatura argentina nos sugiere una prolífica producción de análisis de procesos de transformación social en espacios locales vinculados a las tres temáticas de referencia. En los estudios sobre el desarrollo rural y los problemas ambientales son incipientes los análisis sobre institucionalidad y prácticas discursivas, que renuncien a abordajes normativos o estado-céntricos. El aporte de este proyecto se orienta a complementar esos vacíos informativos y analíticos y a construir un modelo explicativo de las esferas de referencia, así como un enfoque teórico-metodológico para su análisis.

Método y diseño de la investigación

La complejidad y dinamismo del fenómeno a estudiar, sumado a los interrogantes que guían el proyecto, centrados en el "cómo", impone la elección de un método de investigación holístico, flexible, interpretativo y que posibilite la combinación de estrategias analíticas. Entre los epistemólogos/as y metodólogos/as revisitados existe consenso en que el método cualitativo es el indicado, pues se caracteriza por su pertinencia para aprehender y comprender las formas a través de las cuales los sujetos interpretan, experimentan y producen las diferentes dimensiones del mundo social (Maxwell, 1996, Sautu, 2005 y Vascilachis, 2006).

La flexibilidad del método cualitativo posibilita que en el diseño de la investigación se articulen diferentes estrategias analíticas (Vasilachis, 2006 y Neiman y Quaranta, 2006). El diseño de nuestra investigación combinará el método etnográfico y la estrategia del estudio de caso. La opción por el método etnográfico se debe a que nuestro interés se centra en comprender la configuración de las cuestiones de referencia a partir de las prácticas, representaciones e interacciones de los sujetos sociales, o sea, poner en relación prácticas discursivas y no discursivas. Conforme observa Rosana Guber, el enfoque etnográfico se orienta a comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de los sujetos, por medio de describir los marcos de interpretación con los que clasifican el comportamiento y le atribuyen sentido, así como aprehender las distancias entre lo que la gente hace y dice que hace (Guber, 2001). Este enfoque resulta adecuado para comprender la complejidad del mundo social, conteniendo sus contradicciones y ambigüedades.

La opción por articular el análisis etnográfico con la estrategia de estudios de caso se funda en su complementariedad y en que este último es apropiado cuando se tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco se encuentra en fenómenos contemporáneos insertos en contextos de la vida real (Yin, 2003). Nos posibilita operacionalizar el diseño de la investigación en tres casos focalizados: uno en el escenario nacional y dos casos locales. La unidad de análisis (o caso) está dado por el objeto a ser estudiado (Yin, 2003) y en nuestra investigación es (la expresión de) la esfera del desarrollo rural, de la ambiental y de la indígena, integrando en su análisis tres dimensiones:

i. Escala espacial: con el fin de reconocer particularidades y regularidades en la forma como se expresan estas esferas en cada nivel espacial (local y nacional) y las interacciones que operan entre ellos y con lo global. Evitamos partir de un determinismo de escala que presuponga que niveles mayores determinan los inferiores, para no condicionar la comprensión de los campos de fuerza que se despliegan en las interacciones y de los efectos resultantes.

ii. Ámbitos sociales: reconocemos la existencia de diferentes dominios (estatal, académico, empresarial y el de las organizaciones sociales) que presentan cierta especificidad (aunque no homogeneidad) con relación al tipo de sujetos que intervienen, lógicas de comportamientos, lenguajes, modos de conocimiento e intereses, sin ello significar autonomía o aislamiento del resto de la sociedad. Caracterizar la expresión de las cuestiones de referencia en esos dominios posibilitará identificar sus especificidades, regularidades e interacciones entre ámbitos diferentes y

iii. Temporal: si bien nuestro objeto de estudio está delimitado para el periodo 2000-actualidad, pretendemos comprender los procesos observados en el marco de procesos históricos más amplios, en los que se configuraron las instituciones hegemónicas, condicionando la dinámica de los fenómenos estudiados.

El caso focalizado nacional aborda la expresión de las tres cuestiones en la institucionalidad estatal nacional, en el ámbito académico y en las organizaciones sociales y empresariales. Los casos locales se ubican en el departamento jujeño de Yavi y en el Delta Bonaerense. La opción por estos territorios se debe a que al estar situados en dos regiones diferentes (Noroeste y

Pampeana) inyectan diversidad ambiental, social, cultural y económica enriqueciendo el análisis y las conclusiones obtenidas. Son territorios en los que venimos desarrollando estudios por lo que tenemos cierto conocimiento de sujetos y procesos, lo que nos posibilita una lectura procesual y profundizar los modelos interpretativos construidos.

Los estudios locales posibilitan realizar análisis comparativos de los fenómenos observados con el fin de identificar regularidades y particularidades. El estado de construcción de una teoría sobre la temática de estudio es aún incipiente, por lo que no está entre nuestros objetivos validar una y/o extraer conclusiones generalizables a otras realidades. Utilizamos la perspectiva comparativa en el marco de una construcción interpretativa e inductiva del conocimiento, próxima a la sugerida por Max Weber (Schneider y Schmitt, 1998). En lo inmediato, apostamos a la construcción de una perspectiva analítica y de hipótesis para futuras investigaciones y en el mediano plazo a identificar regularidades que aporten a la construcción de una teoría.

Estudio focalizado A: La cuestión del desarrollo rural, la ambiental y la indígena en la escena nacional.

El interrogante general indaga sobre *cómo se configuran la cuestión del desarrollo rural, la ambiental y la indígena en el nivel nacional.* Interesa identificar el conjunto de sujetos, organizaciones sociales e instituciones (del ámbito estatal, académico, empresarial y de las organizaciones sociales) cuyas acciones se referencian en alguna de las cuestiones. Identificaremos las prácticas discursivas y no discursivas que se despliegan en cada ámbito social y las interacciones entre éstos.

Los interrogantes que guían el análisis de las prácticas discursivas indagan sobre cómo se configura el espacio discursivo sobre cada cuestión (objeto/s, temáticas, conceptos, enunciados y relaciones entre enunciados) y qué especificidades adquiere en cada ámbito social. ¿En qué medida se pueden recortar grupos de enunciados relacionados que articulen esquemas de pensamiento (problemáticas y alternativas de solución)? ¿Cómo se institucionalizan y jerarquizan las prácticas discursivas sobre cada cuestión en cada ámbito social?

Para la construcción de los *campos discursivos* de cada cuestión centraremos nuestra atención en acontecimientos discursivos orales (entrevistas, discursos públicos, ponencias académicas, etc.) y escritos (tratados y convenios internacionales, legislación, resoluciones y documentos institucionales, panfletos, literatura y eventos académicos, notas periodísticas, censos y encuestas, etc.) que se referencien en alguna/s de dicha/s cuestiones. Mapearemos: i) definiciones de sus objetos/sujetos, ii) representaciones, imágenes y conceptos sobre los cuales los mismos se construyen, iii) temas que se despliegan, iv) tipos de enunciaciones. La identificación de esos elementos posibilitará describir su dispersión y posiciones relativas en el campo discursivo. Esto favorecerá identificar las relaciones (causales, deductivas, explicativas, de oposición, complementación, etc.) existentes entre enunciados y grupos de enunciados y recortar las teorías que emergen. De ese modo, podremos reconstruir el campo discursivo sobre el cual se define en lo empírico a éstas cuestiones, como así también evidenciaremos sus superposiciones.

Una vez caracterizados los espacios discursivos, pondremos en relación las prácticas discursivas con las no discursivas. Éstas serán relevadas a través de la observación participante y no participante en el marco de la implementación de políticas públicas, nuestro ejercicio académico y en las prácticas políticas y cotidianeidad de pobladores rurales y dirigentes empresariales. Nos interesa identificar correspondencias entre los esquemas de pensamiento existentes y las prácticas no discursivas (legislación, intervención, reivindicación, modos de producción y de vida, producción de conocimiento, etc.) que despliegan los sujetos. ¿Qué interacciones existen entre actores que operan desde el ámbito estatal, el académico, el

empresarial y el de las organizaciones sociales y cómo éstas intervienen en la configuración de instituciones que se referencian en la cuestión del desarrollo rural, en la ambiental y/o en la indígena? Dada la heterogeneidad de sujetos y esquemas de pensamiento existentes cómo se expresan las diferencias entre éstos, qué lógicas despliegan los actores involucrados y qué agenda pública se impone para cada cuestión dada las disputas en las que se involucran. ¿Qué interacciones existen entre los fenómenos/procesos que operan a nivel global y local? En el análisis relacional de las prácticas discursivas y no discursivas pondremos en relación a éstas con los papeles sociales, ámbitos (institucionales), origen y trayectorias sociales de los sujetos.

Los estudios territoriales tienen por común denominador el interés por identificar los sujetos y grupos de interés que emergen disputando visiones de mundo en torno a las tres cuestiones de referencia y analizar cómo éstas se configuran en el espacio local. Aplicaremos el mismo abordaje analítico de las prácticas discursivas y no discursivas descriptas para el caso focalizado A.

Estudio focalizado B: Lo indígena, lo ambiental y el desarrollo rural en reconfiguración de los modos de vida de los pobladores del departamento de Yavi, Jujuy.

Se retoman investigaciones realizadas en el territorio, a partir de comprender el proceso de rearticulación étnica, prestando especial atención a la forma como sus miembros se proyectan en relación a la sociedad nacional y sus expectativas sobre sus modos de vida.

A partir de la década de 1990, el proceso de rearticulación étnica y la proliferación de programas de desarrollo rural patrocinados por agencias estatales y por ONGs contribuyeron a la redefinición de la agenda pública en la Puna jujeña al introducir la cuestión indígena y la del desarrollo rural. Si bien en los inicios convergieron actores nativos y foráneos para instalar estos temas, en los últimos años algunos dirigentes indígenas, a partir de reconocer y colocar en la centralidad del pensamiento la especificidad étnica del territorio, comenzaron a diferenciar sus definiciones y prácticas (producción de la identidad étnica, lógicas de organización, modos de vida, prácticas reivindicativas y de negociación con agentes estatales, etc.) de las patrocinadas por los agentes de desarrollo foráneos (estatales y no estatales). Plantean la prescindencia de agentes foráneos en los procesos de rearticulación étnica y de desarrollo local y crearon instancias de formación de actores locales para sustituir el papel ocupado por los “expertos” foráneos. El estudio se centra en comprender la reconfiguración de la cuestión indígena, del desarrollo rural y la ambiental en el departamento de Yavi a partir de aprehender y comprender las formas en que los actores locales interpretan, clasifican y diferencian las prácticas discursivas y no discursivas que se despliegan en el espacio local.

Para el análisis se considerarán las prácticas sociales desplegadas en el marco de proyectos de intervención y de conflictos sociales que operan en el departamento de Yavi. Se tratará de identificar las prácticas discursivas y no discursivas que despliegan agentes estatales, miembros de ONGs, representantes eclesiales, dirigentes y miembros de comunidades indígenas, académicos.

Estudio focalizado C: Lo ambiental y el desarrollo rural en la disputa por la definición del territorio considerado como Zona Núcleo Forestal del Delta Inferior del río Paraná.

El caso da continuidad a estudios realizados en la zona y profundizará el análisis de narrativas, prácticas y saberes sobre la relación sociedad/naturaleza en un territorio que está siendo valorado como un ecosistema de humedal que debería ser conservado. En el marco de este campo de lucha participan distintos agentes (políticos, científicos, técnicos y pobladores locales) que cuentan con disímiles capitales económicos, sociales y simbólicos. La arena de disputa atraviesa distintos niveles: nacional, regional y local, en los que sus propuestas sobre la forma más adecuada de apropiación y uso de los recursos naturales son confrontadas, negociadas y articuladas a través de resignificaciones de los elementos de sentido hegemónicos.

Los modos de vida de los isleños y sus prácticas productivas generan controversias en el marco de las discusiones sobre la cuestión ambiental del Delta. ONGs ambientalistas, científicos y agencias gubernamentales denunciaron que este ecosistema de humedal se encuentra en peligro. Los habitantes locales, que se definen como "nacidos y criados en la isla", argumentan que sus familias "crearon el Delta" y sostienen que no son responsables de dicho riesgo. Algunos profesionales de agencias gubernamentales vinculadas con la producción agropecuaria y forestal propugnan el desarrollo sustentable de este territorio, en el marco de diversas mediaciones que apuntan a extender el conocimiento científico al contexto local.

Los objetivos específicos de este estudio de caso son los siguientes: A) Caracterizar a los diferentes agentes sociales que participan en la disputa por la definición del territorio. B) Describir los aspectos sociales, económicos y políticos de las formas de vida y prácticas productivas de los habitantes del núcleo forestal del Delta Inferior del río Paraná en una dimensión diacrónica. C) Estudiar las prácticas y los saberes de los habitantes locales sobre las formas de relacionarse con el ambiente. D) Estudiar las prácticas y los conocimientos técnico-científicos que son desplegados en el discurso ambientalista. E) Analizar las relaciones que se establecen entre los mediadores y los habitantes locales a partir de la disputa por apropiación social y uso de los recursos. F) Analizar las prácticas políticas e identitarias de los lugareños y las maneras en que re-significan las diversas narrativas, prácticas y saberes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Philip, 1988. Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, v. 1, n°1:58-89.

ANDERSON, Benedict. 1991. Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: FCE.

BALBI, Fernando y BOIVIN, Mauricio. 2008. La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno. Cuadernos de Antropología, n° 27: 7-17.

BALBI, Fernando y ROSATO, Ana. 2003. Introducción. En: Balbi y Rosato (comp.) En: Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social. Buenos Aires: Antropofagia, p. 11-30.

BARTH, Fredrik. 1976. Los grupos étnicos y sus fronteras. México: FCE.

BARTOLOMÉ, Leopoldo y SCHIAVONI (comp.). 2008. Desarrollo y estudios rurales en Misiones. Buenos Aires: CICCUS.

BARTOLOMÉ, Miguel. 2003. Los pobladores del "Desierto". Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina. Cuadernos de Antropología Social, n° 17:162-189.

2006a. Los laberintos de la identidad. Procesos identitarios en las poblaciones indígenas. Avá. n° 9: 28-48.

2006b. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. Mana, 12(1):39-68.

BÉLLIER, Irène. 2012. Peuples atochtones dans le monde. Les enjeux de la reconaissance. Paris: L'Harmattan,

BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos (comp.). 2002. ONGs y Estado. Experiencias de organización rural en la Argentina. Buenos Aires: CEDERU-La Colmena.

2005. Trayectorias y contextos. Organizaciones rurales en la Argentina de los 90. Buenos Aires: CEDERU-La Colmena.

BERSTEIN, Lara. 2014. Paradigmas de conservación y modelos de desarrollo y sustentabilidad en Villa Traful (Neuquén, Argentina). Papeles de Trabajo n° 27, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-cultural.

BIDASECA, Karina, GIGENA, GUERRERO, MILLAN y QUINATANA. 2011. Dispositivos miméticos y efectos de identidad. Ensayo de una interpretación crítica sobre las personerías jurídicas y las comunidades originarias. En: Bidaseca (coord.) Signos de la Identidad indígena. Buenos Aires, Montevideo y México: SB. p. 153-168.

Bourdieu, Pierre. 1985. ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos. Madrid: Akal.

1993. Espirits d'État. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. v. 96-97:49-62.

2010. El sentido práctico. Buenos Aires: Siglo XXI.

BRATICEVIC, Sergio y VITALE, Emiliano. 2010. Redefiniciones espaciales recientes en El Sobervio, Misiones. Avá, 17:23-35.

BRIONES, Claudia y RAMOS, Ana. 2010. Replanteos teóricos sobre las acciones indígenas de reivindicación y protesta: aprendizajes desde las prácticas de reclamo y organizaciones mapuche-tehuelche en Chubut. En: Gordillo y Hirsch (comp.) Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina. Buenos Aires: La Crujía-FLACSO. p. 39-78.

BRIONES, Claudia. 2007. Nuestra lucha recién comienza. Vivencias de pertenencia y formaciones mapuche de sí mismo. Avá, 10: 23-46.

2008. Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En: Briones (editora). Cartografías Argentinas. Buenos Aires: Antropofagia. p. 9-38.

CARRASCO, Morita. 2008. Política indigenista del estado democrático salteño entre 1986 y 2004. En: Briones (editora). Cartografías Argentinas. Buenos Aires: Antropofagia. p.213-244.

CASTRO, Hortensia. 2013. Crónicas de desastres, tramas del riesgo. Contribuciones para una historia ambiental de la Quebrada de Humahuaca. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.

COMBÈS, Isabelle y VILLAR, Diego. 2007. Os mestiços mais puros. Representações chiriguano e chané da mestiçagem. Mana 13(1):41-62.

COMMONER, 1972. The closing circle: confronting the environmental crisis. London:Cape.

CRAVIOTTI, C. y SOVERNA, S. 2008. Propuesta para la creación de un sistema nacional de desarrollo rural. Bs. As: SAGPYA-PROINDER.

DAAS, Vena y POOLE, D. 2008. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social. n° 27: 19-52.

DESCOLÁ, Philip. 1996. Constructing natures: symbolic ecology and social practice. En: Descola y Pálsson, G. (eds.). Nature and society. Anthropological perspectives. Londres: Routledge.

DÍAZ POLANCO, Héctor. 2005. Los dilemas del pluralismo. En: Dávalos, Pablo (comp.) Pueblos indígenas, Estado y democracia. Buenos Aires: CLACSO.

DURKHEIM, Emile. 2000. Lecciones de Sociología. Ediciones elaleph.com.

EHRLICH, Paul y EHRLICH, Anne, 1993. La explosion Demográfica. El principal problema ecológico. Biblioteca Científica Salvat.

ERIKSEN, 1993. Ethnicity and nationalism. Anthropological perspectives. London: Pluto Press.

ESCOBAR, Arturo. 2007. La invención del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo. Caracas: El perro y la rana.

2012. Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriuniverso. Revista de Antropología Social, 21: 23-62.

ESCOLAR, Diego. 2003. Arqueólogos y brujos: La disputa por la imaginación histórica en la etnogénesis huarpe. Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología, XXVIII: 23-43.

2008. El "estado de malestar". Movimientos Indígenas y procesos de desincorporación en la Argentina: el caso Huarpe. En: Briones (editora). Cartografías Argentinas. Buenos Aires: Antropofagia. p. 39-66.

ESTEVA, Gustavo. 2010. Development. En: Sachs, Wolfgang. 2010. The development dictionary: A guide to knowledge as Power. London-New York: Zed Books. p. 1-23.

EVANS, Peter. 1996. Government Action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. World Development, v. 24, n° 6:1119-1132.

2006. Desarrollo y cambio institucional: los escollos del monocultivo y las potencialidades de la deliberación. Revista SAAP, v. 2, n° 3:455-488.

FEITO, Carolina. 2014. Ruralidades, Agricultura Familiar y Desarrollo. Territorio del Periurbano Norte de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: La Colmena.

FERGUSON, James. 1994. The Anti-politics machine. "Development", depoliticization, and bureaucratic power y Lesotho. Mineapolis-London: University of Minnesota Press.

FERRERO, Brián. 2008. Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y áreas protegidas en Misiones. En: Bartolomé, Leopoldo y Schiavoni (comp.). 2008. Desarrollo y estudios rurales en Misiones. Buenos Aires: CICCUS. p. 177-200.

FOUCAULT, Michel. 1979. La arqueología del saber. Buenos Aires: Siglo XXI.

1991. Politics and the study of discourse. En: Burchell y Miller. The Foucault Effect. Chicago: Univ. Chicago Press. p. 53-72.

FOX, Johathan. 1996. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. World Development. v. 24, n° 6:1089-1103.

GELLNER, 2001. Naciones y nacionalismo. Madrid: Alianza Universidad.

GORDILLO, Gastón y Hirsch, Silvia. 2010. La presencia ausente: invisibilizaciones, políticas estatales y emergencias indígenas en la Argentina. En: Gordillo y Hirsch (comp.) Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina. Buenos Aires: La Crujía-FLACSO. p. 15-38.

GORDILLO, Gastón. 2010a. Deseando otro lugar: reterritorializaciones guaraníes. En: Gordillo y Hirsch (comp.) Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina. Buenos Aires: La Crujía-FLACSO. p.207-236.

2010b. Historias de los bosques que alguna vez fueron pastizales: la producción de la naturaleza en la frontera argentino-paraguaya. Población & Sociedad, n° 17: 59-79.

GORENSTEIN, Silvia. 2008. Diagnóstico sobre la institucionalidad provincial. Aportes para la nueva fase del PROINDER. Buenos Aires: SAGPYA-PROINDER.

GRAMSCI, 2006. State and civil society. En: Sharma y Gupta. The anthropology of the state. A reader. USA:Blackwell Publishing, p. 71-85.

GUBER, Rosana. 2001. La etnografía. Método, campo y reflexividad. Buenos Aires: Norma.

GUTIERREZ, Ricardo y ISUANI, Fernando. 2013. Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. Revista SAAP v. 7, nº 2: 317-328.

2014. La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. Revista de Administração Pública - RAP, v.48(2):295-322

HARVEY, David. 2003. El nuevo imperialismo, Madrid: Akal.

INGOLD, T. 1996. The optimal forager and economic man. En: Descola y Pálsson (eds.) Nature and Society. Anthropological Perspectives. Londres:Routledge.

IÑIGO CARRERA, Valeria. 2011. La producción de la "cultura aborigen" en el Chaco argentino: de naturalezas, estigmas, exotismos y fetichismos. Interseções, v.13, n.1: 7-25.

ISLA, Alejandro y COLMEGNA, 2005. Política y poder en los procesos de desarrollo: debate y posturas en torno a la aplicación de la antropología. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

KARASIK, Gabriela. 2010. Subalternidad y ancestralidad colla: transformaciones emblemáticas y nuevas articulaciones de los indígenas en Jujuy. En: Gordillo y Hirsch (comp.) Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina. Buenos Aires: La Crujía-FLACSO. p.259-282.

KYMLICKA, Will. 1996. Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal del os derechos de las minorías. Barcelona: Paidós.

LANUSSE, Paula y LAZZARI, Axel. 2008. Salteñidad y pueblos indígenas: continuidad y cambio en identidades y moralidades. En: Briones (editora). Cartografías Argentinas. Buenos Aires: Antropofagia. pág. 186-212.

LAZZARI, Axel. 2007. Identidad y fantasma: situando las nuevas prácticas de libertad del movimiento indígena en La Pampa. Quinto Sol. n° 11:91-122.

2010. Autenticidad, sospecha y autonomía: la recuperación de la lengua y el reconocimiento del pueblo rankülche en La Pampa. En: Gordillo y Hirsch (comp.) Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina. pág. 147-172.

LENTON, Diana y LORENZETTI, Mariana. 2008. Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado neoasistencialista. En: Briones (editora). Cartografías Argentinas. Buenos Aires: Antropofagia. pág. 245-272.

LINS RIBEIRO, 1992. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideología e utopia no final do século XX. Revista Ciência da Informação, v. 21, nº 1: 23-31. Disponible: http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/viewFile/1323/953 [15/08/ 2013].

LONG, Norman. 2007. Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: El Colegio de San Luis-CIESAS.

MANZANAL, Mabel y VILLARREAL (org.) 2010. El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino. Bs. As: CICCUS.

MANZANAL, NEIMAN y LATTUADA (comp.). 2006. Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: CICCUS.

MARTÍNEZ ALIER, Juan. 1992. Ecología y pobreza. Barcelona: Centre Cultural Bancaixa.

MAXWELL, Joseph.1996. Qualitative research design. An interactive approach. London: Sages publications.

NEIMAN, Guillermo y QUARANTA, Germán. 2006. Los estudios de caso en la investigación sociológica. En: Vascilachis (coord.). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa: 213-238.

NORTH, Douglas. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.

O'CONNOR, 1991. La segunda contradicción del capitalismo: sus causas y consecuencias. El cielo por asalto, n° 2.

OLIVER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2005. Anthropology and development. Understanding contemporary social change. London: Zed Book.

PÁLSSON, G. 2001. Relaciones Humano-Ambientales. Orientalismo, Paternalismo y Comunalismo. En: Descola y Pálsson (coord.) Naturaleza y Sociedad. Perspectivas Antropológicas. México. Siglo Veintiuno Editores.

PORTES, Alejandro. 2006. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Cuadernos de Economía, 45:13-52.

RAMOS, Ana y DELRIO, Walter. 2008. Trayectorias de oposición. Los mapuches y tehuelches frente a la hegemonía en Chubut. En: Briones (editora). Cartografías Argentinas. Buenos Aires: Antropofagia. p. 67-100.

RIST, Gilbert. 2000. La cultura y el capital social. ¿Cómplices o víctimas del "desarrollo"?. En: Kliksberg y Tomassini (comp.) Capital Social y Cultura: Claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires: FCE-BID-FFH-UM.

2002. Le prix des mots. Nouveaux Cahiers de L'IUED-Genève. Les mots du pouvoir. n°.13 :9-23.

2004. The history of development. From western origins o global faith. New York: Zed Books.

RODRÍGUEZ BILELLA, Pablo y TAPELLA, Esteban (comp.). 2008. Transformaciones globales y territorios. Desarrollo rural en Argentina. Experiencias y aprendizajes. Buenos Aires: La Colmena.

SACHS, Wolfgang. 2010a. The development dictionary: A guide to knowledge as Power. London-New York: Zed Books.

2010b. Environment. En: Sachs. The development dictionary: A guide to knowledge as Power. London: Zed Books. p. 24-37.

SAGPyA. 2003. Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA. Buenos Aires: SAGPYA-PROINDER.

SAUTU, Ruth. 2005. Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Lumiere.

SCHEJTMAN, Alexander y BARSKY, Osvaldo (comp.) 2008. El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial. Bs. As.: Siglo XXI.

SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Mimeo. RIMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, p. 54.

SCHNEIDER, Sérgio y SCHMITT, Claudia. 1998. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. Cadernos de Sociologia, v. 9:49-86.

SEN, Amartya. 2000. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das letras.

SHARMA, Aradhana y GUPTA, Akhil. 2006. Introduction: Rethinking theories of the state in an age of globalization. En: Sharma y Gupta. The anthropology of the state. A reader. USA: Blackwell Publishing, p. 1-42.

SHORE, Cris y WRIGHT, Susan. 1997. Policy: a new field of anthropology. En: Shore y Wright. Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power. London and New York: Routledge. p. 3-29.

SOVERNA, Susana. 2008. El Desarrollo Rural en Argentina: situación de las políticas provinciales. Buenos Aires: SAGPYA-PROINDER.

TAPIA, Luis. 2007. Una reflexión sobre la idea del Estado plurinacional. En: En: Observatorio Social de América Latina. Año VIII, n° 22. Buenos Aires: CLACSO. Año VIII. p. 47-64.

TORRES, Laura. 2010. Claroscuros del desarrollo sustentable y la lucha contra la desertificación: las racionalidades económicas en el ojo de la tormenta. Estudio de caso con productores caprinos de tierras secas (Mendoza, Argentina). Mundo Agrario, v. 11, n° 21.

UPHOFF, Norman. 1993. Grassroots organizations and NGOs in rural development: opportunities with diminishing states and expanding markets. World Development, v. 21, n°4: 607-622.

VASCILACHIS 2006. La investigación cualitativa. En: Vascilachis (coord.). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa: 23-63.

YIN, Robert. 2003. Case study research. Design and methods. London: Sage publications.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Políticas y Programas de Ordenamiento Territorial para alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030

Policies and Programs of Territorial Planning to achieve the objectives of Sustainable Development (ODS) 2030

María Elina Gudiño

CONICET-Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo

elinagudino@gmail.com

Eje 4: el territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras clave: Desarrollo Sostenible, Ordenamiento Territorial, Ciudades, Instrumentos de gestión, Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza
Key words: Sustainable Development, Territorial Planning, Cities, Management Tools, Land Management Plan of Mendoza

Introducción

El concepto *desarrollo* se lo asocia a crecimiento económico, visión limitada y sectorizante que prevalece hasta fines de la década de los años sesenta, momento en el que, ante los efectos ambientales provocados por el desarrollo económico se lo comienza a ver como "*un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible que necesita de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos para poder entenderlo*" (S. Boisier, 1999).

En la década de los ochenta, se comienza a hablar *de desarrollo sostenible*. La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo lo define como "*proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas*". (Informe Burtland "Nuestro Futuro Común, 1987).

Sin embargo, ante la incapacidad de la comunidad internacional y especialmente de las grandes potencias para dar respuestas, en la segunda Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en el año 1992, esta visión de preservación del medio ambiente y consumo prudente de los recursos naturales no renovables cambia. Gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales plantean la necesidad de reaccionar ante el deterioro ecológico y sus múltiples manifestaciones (contaminación, calentamiento global, pérdida de especies, incendios forestales y otras catástrofes) que amenazan cada día más la supervivencia del hombre sobre la Tierra. Como resultado de este reclamo se adopta el *Programa 21 o Agenda 21 para el desarrollo sustentable,* un plan de acción global sin precedentes en la búsqueda de un punto de equilibrio entre el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente, en el que la comunidad internacional se compromete a reducir a la mitad, de aquí al 2015, el número de personas sin acceso al agua potable, y aumentar el uso de energías renovables.

Si bien en la Cumbre de Johannesburgo realizada en el año 2002 se pone de manifiesto que se avanza en la ejecución de acciones, los resultados obtenidos son escasos.

Esto se vuelve a manifestar en Río 20, nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tiene lugar en Río de Janeiro, Brasil, en el año 2012. En este encuentro, a partir de la iniciativa liderada por Colombia y Guatemala, se pone en marcha un proceso intergubernamental para identificar los objetivos de desarrollo

ISSN 2314-1093

sostenible (ODSs), al final del período de aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

De acuerdo a esta consigna, en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2015, surge la *Estrategia 2030 para el Desarrollo Sostenible* la que a través de objetivos específicos busca orientar a los países en el logro de resultados más concretos y en un período de tiempo determinado. El lento crecimiento económico mundial, las desigualdades sociales y la degradación ambiental plantean la necesidad de transformar el paradigma de desarrollo actual y conforme a ello los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, junto con un gran número de actores de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado, entablan un proceso de negociación abierto, democrático y participativo, que resulta en la proclamación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, la que pretende integrar las dimensiones económica, social y ambiental a través de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, con una visión de largo plazo. Esta declaración constituye un gran avance pero existe cierta incertidumbre en la forma de alcanzar las metas propuestas.

El propósito de esta presentación es brindar una serie de reflexiones para lograr las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs), sustentadas en trabajos elaborados sobre desarrollo, complejidad, políticas públicas e instrumentos normativos y de gestión aplicados al Ordenamiento territorial.

En primera instancia se tratará de demostrar que los 17 ODSs son de naturaleza compleja y se sustentan no solo en el paradigma del desarrollo sostenible sino en el del desarrollo humano y el desarrollo territorial. La búsqueda de la sustentabilidad ambiental involucra lo económico y lo social, dimensiones que se dan en un territorio-espacio geográfico-con sentido de pertenencia de la comunidad y delimitado por pautas institucionales y normativas que determinan la forma en que pueden ser alcanzados los ODSs.

Esta es la base a partir de la cual se analiza posteriormente la estructura de gestión gubernamental y las políticas y/o instrumentos aplicados en el caso de Argentina, debido a que el abordaje de los ODSs tales como la pobreza, el cambio climático o la producción sostenible, entre otros, no puede realizarse en forma sectorizada o parcializada. *La existencia de una estructura de gestión verticalista y poco flexible y el diseño de políticas públicas que no tienen en cuenta la complejidad de las problemáticas ni el horizonte a mediano o largo plazo que horizonte a mediano o largo plazo que exige la planificación, han generado acciones poco efectivas. (*M. E. Gudiño, 2009:23)

Se llega a la conclusión que es necesario producir cambios en la dinámica de funcionamiento de la administración pública y en la formulación de políticas públicas para poder lograr una visión holística, interescalar y multidimensional tal como lo requiere la propia naturaleza de los ODSs.

Por último, la atención se centra en la planificación y los instrumentos que la misma utiliza, por ser los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una herramienta de planificación tanto a nivel nacional como local. En especial se pone énfasis en el Plan Provincial de Ordenamiento territorial de Mendoza, recientemente aprobado como Ley N°8999/17, por ser un instrumento que contempla la complejidad de los ODSs pero que a la vez precisa una serie de acciones para alcanzarlos, las que se traducen en políticas efectivas definidas a corto, mediano y largo plazo a partir del uso de instrumentos de gestión innovadores.

1. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el marco de la sustentabilidad, la seguridad humana y el desarrollo territorial

Un hito fundamental como antecedente de la sustentabilidad es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano realizada en Estocolmo, Suecia, en el año 1972, porque además de la protección del medioambiente se consideró la necesidad de buscar relaciones del ambiente con el capital, el crecimiento y el empleo.

Posteriormente en el Informe Brundtland del año 1987 se menciona que la sustentabilidad parte de un fundamento básico pero comprometedor, la capacidad que haya desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo futuro; y en la Agenda 21 se pone énfasis en la necesidad de mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones relativas al ambiente protegiendo al mismo tiempo los sistemas naturales del planeta y proveyendo una alta calidad de vida para las personas.

Estos aportes permiten definir como proceso sostenible "*aquel que ha desarrollado la capacidad para producir indefinidamente, a un ritmo en el cual no se agotan los recursos que se utilizan y que se necesitan para funcionar y además no producir más contaminantes de los que puede absorber su entorno*." (Arturo Calvente, 2007: 2)

Esto es todo un desafío porque la sustentabilidad es una visión compleja que reclama no solo un cambio en ciertas prácticas sino avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo en el que las relaciones entre el sistema ecológico, el económico y el social sean distintas.

Esta complejidad aparece en los ODSs, por lo que las acciones a emprender para alcanzarlos deben tener en cuenta su naturaleza. Por ejemplo, reducir la pobreza implica actuar sobre la condición socioeconómica de la población, mejorando las condiciones de la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable; alcanzar la soberanía alimentaria requiere que el sector productivo tenga en cuenta ciertos parámetros vinculados con el ambiente y la salud y no solo aquellos basados en la economía y en las relaciones laborales; las ciudades para que logren ser sostenible deben valorar al suelo y al agua como bienes que hay que cuidar y no solo usar o intercambiar; el cambio climático fenómeno que demanda conocer el comportamiento sistemas sociales y ecológicos para poder actuar y evitar pérdidas humanas, económicas y un mayor deterioro ambiental.

Cada uno de los temas mencionados son competencias de distintas instituciones y organismos gubernamentales, motivo por el cual las acciones y políticas a implementar deben sustentarse en el conocimiento de las interrelaciones de los subsistemas físico-natural o ecológico, socio-económico y político-institucional que conforman un territorio como sistema complejo

> *"Un sistema complejo es una totalidad organizada en la cual sus elementos (o subsistemas) no son separables y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente" (García Rolando, 2006:.21).*
>
> *"la complejidad incorpora problemas que involucran cuestiones relativas al desorden, el caos, la no-linealidad, el no-equilibro, la incertidumbre, el azar, la temporalidad, la auto-organización" (Rodríguez Zoya, Leonardo G. y Leónidas Aguirre, Julio, 2011:2)*

Es decir que el paradigma de la complejidad profundiza en la interrelación del crecimiento económico, con la equidad social y la sustentabilidad ambiental para poder encontrar estrategias que permitan producir cambios en el modelo económico actual y así alcanzar el tan deseado desarrollo sostenible.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que además este sistema complejo es adaptativo, porque si bien los sistemas sociales y sistemas ecológicos son interdependientes y

no lineales, se autoregulan es decir se adaptan continuamente y cambian de una manera impredecible, motivo por el cual las políticas deben contemplar el grado de vulnerabilidad y resiliencia del sistema territorial.

Estas dos propiedades de los sistemas complejos adaptativos se vinculan con el paradigma de la seguridad humana, una de las dimensiones del desarrollo humano y están presentes en los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODSs).

Para Naciones Unidas el corazón de la inseguridad humana es la vulnerabilidad y tiene una dimensión ética, en relación con la vigencia de principios y valores que permiten a la sociedad y a los agentes definir lo que está bien y lo que está mal, y una dimensión normativa, vinculada con la vigencia de prácticas ajustadas en relación con lo que se debe hacer. Lo que permite a las personas liberarse de los riesgos que encierran las condiciones de exclusión y vulnerabilidad es la disminución de las desigualdades en materia económica, política, alimentaria, de salud, ambiental, personal y comunitaria, proceso que se apoya en el principio de responsabilidad compartida.

El paradigma del desarrollo humano cuestiona la economía ortodoxa y elige a las personas como centro del desarrollo, siendo sus consignas la libertad para vivir sin miedo, la libertad para vivir sin miseria o necesidad y la libertad para vivir con dignidad, consignas que están explícitas o implícitas en los ODSs, como también lo está la vulnerabilidad del hombre frente a amenazas tales como las generadas por el cambio climático, las crisis económicas y ruptura social. Al incluir componentes básicos tales como ambiente, educación, salud y condiciones socioeconómicas, permite construir ciudadanía y fortalecer al Estado y sus instituciones al tener que direccionar las acciones de gestión pública hacia la atención de las necesidades de la comunidad, lo que permitirá formar ciudadanos responsables y afianzar el cumplimiento de la ley en beneficio de toda la sociedad.

Las acciones tendientes al desarrollo sostenible y el desarrollo humano se materializan en un territorio a través de la implementación de políticas, planes, programas y proyectos sustentados en el equilibrio, la equidad y la sostenibilidad y acorde a las características, potencialidades y limitaciones existentes en el espacio geográfico, por lo que el paradigma de desarrollo territorial pasa a ser la expresión más profunda y abarcativa del desarrollo que se da una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos para definir, generar y administrar recursos a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros. (María E. Gudiño, Heliana Gómez Carrizo y otros, 2015)

La visión del desarrollo territorial plantea la necesidad de pensar el desarrollo desde el equilibrio que debe existir entre crecimiento económico, equidad social y calidad ambiental, desarrollo que debe ser endógeno (nacido y adecuado en la especificidad local) y autogestionado (planificado, ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo). Este modelo se sustenta en el principio de cohesión social, económica y el de gobernanza, con el propósito de eliminar las desigualdades a partir de un proceso permanente y cooperativo para poder fortalecer la democracia participativa.

> *"El sector privado, la comunidad científica, el sector público, las organizaciones no gubernamentales y los diversos sectores necesitan actuar juntos para lograr reducir las desigualdades y generar modalidades de organización social más solidarias". (Hidalgo, R., 2007)*

En el año 2007 la Agenda Territorial Europea promueve el desarrollo territorial y en el Tratado de Lisboa se define el marco jurídico y los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro referentes a la búsqueda de cohesión territorial, el respeto por los derechos humanos y el establecimiento de nuevos mecanismos de solidaridad y protección a sus ciudadanos.

ISSN 2314-1093

Al respecto Sergio Boisier, reconocido especialista en Planificación Regional, afirma que la más amplia acepción de desarrollo es, sin lugar a dudas, la del desarrollo territorial porque permite asegurar la satisfacción de las necesidades humanas conforme a pautas institucionales y legales de la propia Sociedad, la que se encarga de resguardar el capital natural y cultural como legado para las generaciones futuras. Si bien la naturaleza es la base de sustentación del desarrollo, este autor considera que la sociedad es la que debe proteger esta base a partir de la valoración de los componentes naturales y la conciliación de los diferentes usos del suelo, es decir, previendo la sustentabilidad y sostenibilidad del territorio. Cuando esto no sucede, se producen desequilibrios e impactos ambientales que generan inseguridad y ponen en peligro la posibilidad de alcanzar el desarrollo.

En conclusión, el paradigma del desarrollo territorial además de ser de naturaleza holística, sistémica y compleja se vincula estrechamente con el desarrollo sustentable y la seguridad humana, el que cobra relevancia a partir de la década de los '90 y principalmente desde los inicios del siglo XXI en busca de acciones más efectivas que puedan producir un cambio.

2. Gestión gubernamental y los objetivos de desarrollo sostenible (ODSS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su inciso 47 menciona que "*los gobiernos son los principales responsables del seguimiento y examen, en el plano nacional, regional y mundial, de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años*", motivo por el cual es importante profundizar en las funciones del Estado y los gobiernos.

En líneas generales, debe entenderse que una sociedad o un Estado tienen su institucionalidad más avanzada y fuerte, cuanto más eficientes sean las normativas y leyes que se aplican, y cuanto menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones y resoluciones. La institucionalidad se refiere a:

- El Estado de Derecho como instrumento de gobierno; que la ley sea capaz de guiar la conducta humana y que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente y con las menores distorsiones posibles para facilitar las interacciones humanas y permitir la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos.
- El Ordenamiento Jurídico, conjunto de normas que interactúan entre sí y que están interconectadas con base en principios de aplicación general.
- La Institucionalidad Política que regula la estructura y órganos del gobierno del Estado. (Franco, R. y Székely Pardo, M., 2010).

El Gobierno es el encargado de dirigir y conducir el Estado, a través de equipos de dirigentes y técnicos que se renuevan periódicamente y que tienen la responsabilidad de formular, implementar y ejecutar políticas a partir de un conjunto de normas, reglamentos, procedimientos y controles que, articulados por una cierta idea de lo que se puede y se debe hacer, constituyen las buenas prácticas de la administración o gestión. Sus principales áreas de actuación o gestión -educación, desarrollo económico, salud, política exterior, entre otras, generalmente son sectoriales y no integrales, no siempre tienen en cuenta el dónde se implementan ni quiénes son los beneficiarios; pueden tener, o no, un amplio consenso social y político y perdurar, o no, en el tiempo, pero no necesariamente son políticas de Estado.

Sin embargo, en la práctica, han prevalecido estructuras gubernamentales centralizadas, verticalistas y rígidas que han provocado una fragmentación institucional y desarticulación, lo que suele conducir a la descoordinación, a la duplicación y, por ende, al desperdicio de recursos. En consecuencia, las políticas públicas son sectoriales, parcializadas, lo que ha generado yuxtaposiciones de acciones en los distintos niveles de competencia jurisdiccional. (María E. Gudiño, 2015)

ISSN 2314-1093

2.1 Competencia nacional en los ODSs

En el caso de Argentina, por tratarse de un país federal, existen distintos niveles de competencia y autonomía; es decir, de descentralización de poder entre Nación, Provincia y Municipio. Cada provincia dicta su Carta Orgánica o Constitución, la que está condicionada a la Constitución Nacional, de acuerdo con la reforma del año 1994, en 5 temas: el sistema republicano, los principios de derechos y garantías, la educación y justicia y el régimen municipal autónomo. Con respecto a este último punto se debe hacer la salvedad de que el Art. 123 de la Constitución Nacional del año 1994, menciona que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal reglando su alcance y contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero. La mayoría de las provincias modifican su Constitución, cambian la concepción del municipio y definen distintos criterios para otorgar autonomía pero existen provincias que no han modificado su Carta Orgánica, las de mayor poder político y económico.

Los conflictos de competencias que genera esta situación, constituye una limitación de tipo político, económico y organizacional para la puesta en marcha de políticas referidas a los ODSs porque la identificación de instrumentos para cada nivel de competencia no es el mismo ni lo es el nivel de resolución o escala en la que deben trabajar y muchas veces la superposición de competencias impide actuar en forma coordinada involucrando a todos los niveles u oficinas de una institución y a todas las instituciones con injerencia en el mismo tema. (Gudiño, M.E., 2009).

Con respecto a los ODSs Argentina, junto con el resto de los Estados Miembros de la ONU, adhiere a la Agenda 2030 “Transformar nuestro mundo” en septiembre de 2015 en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible en Nueva York.

La competencia de hacer cumplir los ODSS a nivel nacional recae en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), espacio de articulación para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales nacionales, cuyas funciones son: posicionar a los ODS en la agenda de los Estados nacional, provincial y local, y sensibilizar a la sociedad en conjunto; impulsar mecanismos de participación y colaboración con los ODS desde el sector privado empresarial, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil y coordinar los procesos de adecuación a los ODS en las distintas instancias gubernamentales. Entre sus actividades se encuentran la de conformar comisiones interinstitucionales de trabajo integradas por los ministerios nacionales con el propósito es proveer las bases para el monitoreo de los progresos hacia el logro de las metas que se determinen para cada objetivo: educación, ciencia y tecnología, producción agropecuaria sostenible, vivienda, hábitat, desarrollo urbano e infraestructura, trabajo y empleo y protección social. También la de trabajar y capacitar a los gobiernos provinciales y municipales, para lo cual elabora una guía que contempla la firma de un convenio de cooperación con el Gobernador.

2.2 Competencia provincial en los ODSs

Para el caso de Argentina, a nivel provincial y de acuerdo a lo establecido por Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), la competencia de los ODSs recae en el punto focal ODS que designe el Gobernador, el que será responsable de definir de un plan de acción con los ministerios provinciales adecuando los ejes y objetivos de los planes provinciales (plan estratégico, planes sectoriales, etc.) con los objetivos y metas de desarrollo sostenible.

Cabe preguntarse entonces ¿cómo lo implementarán los ministerios nacionales de acuerdo a sus competencias? cuál será el punto focal o área gubernamental responsable a designar en cada provincia? ¿cómo coordinarán acciones con los ministerios provinciales? Las metas e indicadores globales de ODSs priorizados por los ministerios nacionales ¿cómo se correlacionarán en los planes provinciales? Existe información disponible al respecto? Qué programas y proyectos locales y nacionales se asocian a las metas de ODS?.

ISSN 2314-1093

Todos estos interrogantes plantean la necesidad de centrar la atención en la coordinación multiescalar y multinivel de las competencias interjurisdiccionales de nación, provincia y municipio, como también en la existencia de planes estratégicos y/o de Ordenamiento Territorial.

La sugerencia que hace el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) para la selección del punto focal es que sea el organismo de planificación (económica, territorial o similar) que cuente con funciones ejecutivas, estructura administrativa y recursos humanos idóneos para la tarea o un equipo ad-hoc para hacer el trabajo de adaptación de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo cierto es que no todas las provincias tienen las mismas competencias debido a que sus cartas orgánicas no siempre adhirieron a la reforma del año 1994 de la Constitución Nacional y que todas trabajan en compartimentos estancos respondiendo a la estructura verticalista de la administración pública.

> *"La competencia administrativa de los organismos públicos está organizada en base a franjas sectoriales o "verticales" (salud, vivienda, energía, industria, etc.) [...]cuando se quiere imponer una visión totalmente totalizadora u "horizontal" sobre una porción de territorio –como lo exige el planeamiento urbano y regional- en el cual confluyen todos los aspectos sectoriales, esta visión entra en conflicto con la división administrativa "vertical" ya señalada". (Rosatti, 1998)*

Esta estructura responde a una planificación normativa, tecnocrática, economicista, rígida y vulnerable a los cambios porque trabaja sistemáticamente con "sectores" y solo asistemática, parcial y secundariamente con "problemas" sin tener en cuenta la referencia territorial.

> *"no es el mismo nivel de resolución o escala a la que debe trabajar la provincia o el municipio, requisitos indispensables para poder actuar en forma coordinada e involucrar a todos los niveles u oficinas de una institución y a todas las instituciones con injerencia en el tema, incorporando tecnología informacional, una planificación administrativa-contable y una adecuada capacitación del recurso humano interviniente en el proceso. (Gudiño, M.E., 2009)*

Cada jurisdicción provincial y municipal que adhiere a los ODS debe realizar la adecuación de los objetivos y metas de acuerdo a sus necesidades e identificar indicadores pertinentes y factibles para su monitoreo. Esto exige claridad en el conocimiento de las competencias, la aplicación de nuevos instrumentos de gestión que permitan la coordinación multinivel y disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones, para lo cual se necesita la obtención de datos confiables accesibles y oportunos para ayudar a medir los progresos; como también la participación de actores relevantes al sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

3. Los objetivos de desarrollo sostenible (odss) y el ordenamiento territorial

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) son definidos en la Agenda 2030 como una herramienta de planificación tanto a nivel nacional como local, por lo que en distintos documentos elaborados en Argentina, se los vinculan con la planificación estratégica. Sin embargo se considera que este tipo de planificación no es la más adecuada para su adopción.

La planificación estratégica se puso de "moda" en América Latina en la década de los '90 junto con el avance del neoliberalismo, pero sus resultados no han sido los esperados porque la metodología aplicada no ha logrado producir los cambios estructurales esperados; o porque no siempre ha tenido en cuenta al territorio y los problemas de concentración y desequilibrios para responder a las demandas sociales provocadas por las inequidades y el deterioro ambiental.

Por el contrario, el Ordenamiento Territorial, como forma de planificación, gestión y política pública transversal a las políticas, puede contribuir a lograr los ODSs al focalizar su atención en el dónde y a quienes están direccionadas las acciones para disminuir la pobreza; lograr la

ISSN 2314-1093

seguridad alimentaria y la agricultura sostenible; mejorar la salud, la educación, la disponibilidad de agua, el saneamiento, la energía, las infraestructuras; alcanzar mayor crecimiento económico, empleo y trabajo; hacer más sostenible la vida en las ciudades y asentamientos humanos, adoptar medidas ante los efectos del cambio climático y sostenibilidad de los recursos naturales y de la diversidad biológica. Los aspectos más importantes de considerar en la planificación del territorio para alcanzar las metas propuestas en la Agenda 2030 son: conocer los niveles jurisdiccionales, la forma de administración y competencias, trabajar en la coordinación multinivel de las políticas públicas y en la aplicación de planes, programas, y proyectos a distintas escalas geográficas.

Tal como lo propone la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa 20-V-83), el Ordenamiento Territorial se materializa en un plan a través del cual orienta y administra el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo proyectando espacialmente la política ambiental, social, cultural y económica.

> Un plan es "*una herramienta que dará lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social*". (Art.13-Ley N°8051/09, Mendoza, Argentina)

Al ser un plan un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas, no existe un procedimiento único para elaborarlo, pero hay determinadas condiciones que deben ser consideradas: su naturaleza holística, sistémica y estratégica; el cumplimiento de ciertas etapas en orden secuencial y la adopción de mecanismos de participación que incluya o involucren a los actores que están presentes en el territorio.

La primera condición implica abordar el problema de la complejidad del territorio a través de una forma de pensamiento basada en la totalidad. Sus componentes deben ser definidos en función de la relación que tienen con otros componentes o subsistemas y su forma de funcionamiento es determinada por procesos resultantes de la confluencia de múltiples factores que se interrelacionan entre sí. Dentro del sistema se identifican subsistemas que suelen constituir "unidades" complejas que interactúan entre sí, para lo cual es de fundamental importancia definir las escalas temporales y espaciales que se están considerando (García, 2006, p. 182). Lo estratégico se refiere a a posibilidad de dar respuesta a problemas coyunturales, situación actual, teniendo en cuenta el largo plazo, situación, objetivo, lógica de todo proceso de planificación. Prevé la posibilidad de desarrollar proyectos coyunturales los que están vinculados a programas estructurales a cumplir en el largo plazo.

Para llegar a formular un plan las etapas secuenciales son:

- Diagnóstico del sistema territorial, cuyo propósito es interpretar el sistema territorial, lo que no significa solo hacer un inventario, caracterizar y/o describir, sino analizar las interrelaciones existentes entre el medio físico-biológico o natural, el socioeconómico y el político- institucional para poder detectar los problemas, descubrir las potencialidades y oportunidades y conforme a ello jerarquizarlos.
- Prospectiva, es decir lograr la representación del territorio a través de modelos para analizar la trayectoria a través del tiempo: presente, pasado y futuro.
- Planificación y gestión, el plan propiamente dicho, el que debe contener objetivos que pretenden superar las limitaciones, solucionar los problemas y dinamizar las potencialidades; principios rectores para promover cambios tendientes a lograr una imagen o visión futura y contenidos e instrumentos que se materialicen a través de programas estructurales y proyectos concadenados entre sí.

En cuanto a los actores que toman decisiones y que ejercen diferentes poderes en el territorio, el plan debe prever mecanismos de participación como condición fundamental para lograr internalizar en la práctica cotidiana la necesidad de trabajar en pos de una imagen futura y hacer el seguimiento y control de este proceso.

Todos estos aspectos referidos a un plan de Ordenamiento Territorial son los que aseguran el cumplimiento de la mayoría de los ODSs, tal como es posible comprobar en el caso del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, aprobado por Ley N°8999/17.

3.1 El Ordenamiento Territorial de Mendoza: Ley N°8051/09 y Ley N°8999/17

Mendoza, después de más de 18 años de espera y lucha por conseguir una normativa de Ordenamiento Territorial, logra sancionar la Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo en mayo de 2009, primera normativa aprobada en el contexto de la Política Nacional de Desarrollo Territorial de Argentina.

Esta ley se elabora gracias al impulso dado por la Universidad Nacional de Cuyo, institución que promueve la firma de un Acta Acuerdo Interinstitucional, el 28 de diciembre de 2006, entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico, y otras instituciones para tal fin. Luego de dos años de trabajo participativo se logra su aprobación.

La normativa prevé el Ordenamiento Territorial como política de Estado; plantea la necesidad de consolidar la gobernabilidad y define mecanismos de participación y patrones de interacción entre actores estratégicos. Incluye instrumentos que son jerarquizados conforme a las competencias jurisdiccionales y existencia de distintas escalas geográficas. Diferencia los contenidos del Plan Provincial y de los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial conforme con las competencias dadas por la Constitución provincial; también determina la conformación y uso de un Sistema de Información Territorial provincial de acceso público y gratuito; el uso de instrumentos que permiten la captación de recursos y canalización y direccionamiento de la inversión con el propósito de recuperar plusvalías y promover o desalentar actividades en el territorio, según criterios de equidad y sostenibilidad y determina mecanismos de control y seguimiento del proceso. Hace mención además a un modelo de gestión sustentado en la conformación de un sistema interinstitucional de coordinación y decisión para que participen los diferentes actores implicados.

Una vez aprobada esta normativa y para avanzar en su implementación, el Gobierno de la provincia de Mendoza convoca nuevamente a la Universidad Nacional de Cuyo y por su intermedio al CONICET para elaborar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial proyecto PID Nº08/09, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT).

El proyecto pretendió proporcionar sólidos conocimientos sobre la organización actual del territorio frente a los cambios producidos por la ciencia, la tecnología y la globalización en las distintas escalas territoriales. Así mismo centró la atención en las más recientes líneas de pensamiento que implican nuevos conceptos y teorías, modelos de nuevas prácticas y estrategias de desarrollo que responden a principios propios del Ordenamiento territorial tales como: los de cohesión social, gobernabilidad, equidad, solidaridad, justicia y democracia participativa. El propósito era transferir metodologías y criterios técnicos-científicos para elaborar, articular e implementar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y diseñar el prototipo de funcionamiento de un observatorio para monitorear y controlar las acciones en el territorio y el ambiente. La entrega de estos productos permitiría fortalecer a los equipos técnicos del Gobierno provincial con competencia en el tema.

Teniendo en cuenta estas premisas y conforme al cronograma de actividades aprobado por la ANPCYT, se conforman los equipos y se define la metodología de trabajo, la que reconoce distintas etapas:

- A partir del diagnóstico identifica problemas y potencialidades del territorio y delimita unidades de integración territorial (UIT), entendiendo a éstas como unidades estratégicas o de síntesis que son representadas en el modelo actual del territorio.
- En la etapa prospectiva y a partir del modelo actual, se construye el tendencial y el deseado, es decir, la imagen provincial futura.
- El plan contempla objetivos que pretenden superar los problemas detectados en el diagnóstico y define, conforme a ellos, las directrices para el Estado Provincial y los lineamientos para los Municipios. A nivel operativo llega a la instancia de formulación de programas y proyectos direccionales. Este plan identifica cuatro tipos de instrumentos: de ordenamiento territorial o planificación, económicos, de gestión, ejecución, coordinación y complementación, y de control para el seguimiento y evaluación del plan, los que deben ser ejecutados en forma coordinada entre instituciones centralizadas, descentralizadas, municipalidades y organizaciones de la Sociedad Civil.

La sucesión de autoridades, cambios de gobiernos y construcción de consensos entre distintos actores retardan el proceso y recién en el año 2014 es presentado por el Gobierno provincial a la Legislatura sin contar con el apoyo académico-científico, motivo por el cual su tratamiento es frenado hasta la asunción de nuevas autoridades. Al cambiar el escenario político, se reactiva el trámite legislativo y se incorporan las sugerencias y propuestas elaboradas por la Universidad, siendo aprobado el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial por Ley N° 8999 en setiembre del año 2017. Dicho documento contempla entonces:

- La coordinación multinivel de las políticas públicas y programas vinculados al territorio a través de la definición de ejes de articulación: la unicidad de criterios técnico- científicos y metodologías comunes referidas a la aptitud del territorio, capacidad de carga, delimitación, localización de proyectos habitacionales públicos y privados, entre otros; la definición y aplicación uniforme de instrumentos (de ordenamiento territorial o planificación, económicos y de gestión) y la homogeneidad procedimental para su aplicación.
- Instrumentos de gestión, ejecución, coordinación y complementación para coordinar los planes de acción anual por resultados de cada institución involucrada. Los instrumentos propuestos para lograr la coordinación son: planes anuales por resultados, convenios y asignación presupuestaria establecidos en la Ley N°8051(art.51) y Fondo de Afectación Específica (art. 53) para los municipios, (especialmente los más débiles y alejados).
- En relación a los instrumentos de evaluación prevé que cada 4 años debe actualizarse el diagnóstico siguiendo la misma metodología; auditorías cada dos años; la evaluación de impacto ambiental (EIA) para proyectos de actividades que pueden afectar al ambiente en el corto plazo; la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) para determinar los cambios en la estructura y dinámica del sistema territorial a mediano y largo plazo y la Evaluación Ambiental Estratégica para programas y políticas sectoriales.
- En cuanto a los instrumentos de control para el seguimiento del plan incluye Auditorías Externas de Impacto Territorial (AEIT).

- Otros instrumentos previstos son los convenios inter-jurisdiccionales para poder interactuar con organismos descentralizados o que no tienen competencias sujetas al gobierno central y los reglamentos y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, los que deben ser uniformes según criterios definidos en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

- La definición de competencias jurisdiccionales: el Gobierno Provincial (art14 Ley 8051) es el que clasifica el territorio teniendo en cuenta: la aptitud ecológica, los peligros, forma de aprovechamiento del agua, modalidades de asentamiento humano, desarrollo de las actividades económicas, infraestructuras y equipamientos y conforme a ello delimita Unidades de Integración Territorial (UIT) para implementar acciones de intervención a través de programas y proyectos a aplicar en todo el territorio provincial en el corto, mediano y largo plazo.

- Con respecto a los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs) define su competencia en cuanto a la zonificación de usos del suelo, establece criterios generales y uniformes (PPOT) referentes a la delimitación de la unidad urbana, las áreas de interfaz urbano-rural, las rurales de tierras irrigadas y no irrigadas, naturales y las sujetas a regímenes especiales y la clasificación de usos a partir de la aplicación de instrumentos de territoriales complementado con instrumentos económicos con el objeto de regularlos y controlarlos.

- Incorpora la participación social mediante la Consulta pública y Audiencia Pública y mecanismos para la difusión de la información pública y los resultados de las evaluaciones.

3.2 Acciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) para alcanzar los ODSs

El Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza prevé la puesta en marcha de siete programas que deben ser formulados y ejecutados en forma coordinada entre diferentes instituciones centralizadas, descentralizadas y municipalidades u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), asociando la cartera de proyectos de inversión vigente.

Los programas surgen a partir de objetivos que pretenden dar respuesta a siete problemáticas estructurales detectadas y jerarquizadas en el diagnóstico del modelo actual provincial. Según las causas que las originan, como también las consecuencias que ocasionan, los programas definen acciones y políticas tendientes a solucionarlas conforme a las potencialidades y vocaciones territoriales.

Las problemáticas identificadas son:

- Inercia en la gestión del territorio, porque si bien existen muchas normativas, no todas se aplican; tampoco se planifica ni coordinan las políticas y acciones que inciden en el territorio y el control que ejerce el Estado es débil.

- Concentración de población, actividades y recursos en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrase, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales.

- Deterioro de las condiciones ambientales y mayor exposición al riesgo por amenazas naturales y antrópicas, ante el avance de la urbanización no planificada y el desarrollo de proyectos inmobiliarios, agrícolas, ganaderos o petroleros sin un adecuado control.

- Inequidades sociales debido a condiciones de vida inadecuadas por falta de acceso a una vivienda y empleo digno, como también a infraestructuras de agua, luz, cloacas y servicios de educación, salud y seguridad, las que generan fragmentación, segregación y marginalidad.

- Problemas de conectividad y accesibilidad dentro de los oasis y entre estos y las tierras no irrigadas.
- Existencia de un dualismo productivo debido a la coexistencia de una estructura de producción tradicional de baja productividad y en muchos casos de subsistencia, y una moderna, innovadora, de fuertes inversiones en tecnología, que compite en el mercado mundial. Sin embargo estas estructuras productivas no logran integrase y limitan las posibilidades de un crecimiento económico sustentable.
- Deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico: escasa previsibilidad sobre la disponibilidad presente y futura del recurso, uso ineficiente del mismo y demanda creciente en todo el sistema territorial.

Los programas son estructurantes por ser los que pueden modificar la forma de organización del territorio en el mediano y largo plazo. Los programas definidos son:

- Coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio
- Desarrollo de nodos estructurantes y polos para el equilibrio territorial
- Gestión integrada del hábitat
- Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas
- Conectividad y accesibilidad para integrar Mendoza
- Gestión integrada y del agua y el territorio
- Desarrollo económico y energético según vocación territorial

Estos programas responden al modelo o imagen deseada al año 2045 y se vinculan con ODSs, por lo que los distintos organismos del gobierno provincial en su planificación anual por resultados (instrumento también incorporado al PPOT para poder coordinar las políticas públicas) podrán incluir distintas acciones para el desarrollo de los distintos programas, según su área de competencia, las que ayudarán al logro de los ODSs.

3.2.1 Programa de Gestión Integrada del Hábitat para alcanzar los ODSs referidos a las condiciones de vida de la población

La Agenda 2030 determina objetivos de desarrollo sostenible relacionados con las condiciones de vida de la población y que son centrales en el Ordenamiento Territorial:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna

El primer objetivo implica poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social a los vulnerables y a todos los pobres, garantizando sus derechos para acceder a los recursos económicos, a los servicios básicos y la propiedad. Entre los servicios básicos está el acceso a la alimentación, al agua potable, la salud, educación y energía.

Con respecto a la alimentación, el Objetivo 2, plantea la necesidad de poner fin al hambre asegurando la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición a través del acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente.

En cuanto al acceso universal y equitativo al agua potable, el Objetivo 6 se refiere a los servicios de saneamiento e higiene adecuados, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar, aumentando el reciclado y la reutilización sin riesgos, apoyando y fortaleciendo la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Ambos objetivos garantizan una vida sana y se relacionan con el Objetivo 3 porque focaliza la atención en la reducción de algunas de las causas de muerte más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna. También se complementan con el Objetivo 4 el que pretende redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances en la consecución de los objetivos de la educación universal, porque la consecución de una mejor educación, una buena cobertura sanitaria y el acceso a una energía sostenible, como pretende lograr el Objetivo 7, ayuda a mejorar las condiciones de vida e las personas.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) propone un PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA DEL HÁBITAT, destinado a mejorar las condiciones de vida de la población a partir del cual es viable alcanzar los objetivos mencionados.

El programa incluye la atención a *áreas prioritarias de intervención socioterritorial*, es decir aquellas que se localizan en zonas de deterioro ambiental y/o alto riesgo por multiamenazas tales como: áreas urbanas deprimidas con indicadores deficitarios en cuanto a adecuación del hábitat y centros de servicios y parajes rurales con necesidad de consolidación. Es decir que centraliza la atención en la pobreza y grupos más vulnerables, contemplando la participación organizada, integrando la economía social y solidaria (ESS) en programas que incluyan la construcción del hábitat.

El propósito es realizar un abordaje integrado de proyectos habitacionales que contemple no sólo el acceso a la vivienda sino a las infraestructuras de redes básicas, como las de energía, agua potable y saneamiento y los equipamientos sociales de salud y educación, en forma coordinada y concertada.

Prevé la conformación de una Comisión específica de Hábitat en el marco del Consejo de Ordenamiento territorial con todos los Organismos con ingerencia en el tema: Instituto Provincial de la Vivienda, Municipios, Entes Prestadores de Servicios Públicos, Ministerios y Secretarías dependientes del Ejecutivo. La finalidad es definir un "*Plan de Acción Anual por resultados"* enmarcado en los objetivos del Programa y por ende de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando mecanismos de sostenibilidad presupuestaria para asegurar la efectividad y continuidad de las acciones.

Este programa a la vez se vincula con otros programas del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, específicamente con el de Coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio, el de Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas y el de Gestión integrada de los recursos hídricos y del territorio.

3.2.2. Programa de desarrollo económico y energético para alcanzar los ODSs referidos a la producción y el trabajo

La producción y el trabajo son objeto de atención del objetivo 8 de la Agenda 2030. Se busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, mediante la creación de condiciones para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía pero sin dañar el medio ambiente. El cómo hacerlo encuentra respuesta en lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación; centrando la

atención en sectores con mayor valor añadido y un uso intensivo de mano de obra, en la formalización y el crecimiento de microempresas y pequeñas y medianas empresas, entre ellas la del turismo sostenible, para crear nuevos puestos de trabajo y promocionar a los productos locales.

El crecimiento económico se relaciona con la industria y con el desarrollo de otras actividades, tal como se menciona en los siguientes objetivos:

- El objetivo 1 (uno), hace referencia a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos a través de prácticas agrícolas resilientes, el mantenimiento de los ecosistemas, la diversidad genética de las semillas, plantas y animales, la calidad de la tierra y el suelo, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola y desarrollo tecnológico, además corrigiendo y previniendo las restricciones y distorsiones comerciales.
- El objetivo 2(dos) plantea la necesidad de desarrollar una agricultura sostenible para duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y conocimientos, a los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.
- El objetivo 12 (doce) involucrar a los consumidores mediante la sensibilización y la educación sobre el consumo y los modos de vida sostenibles y alienta a los productores y empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, para que realicen un uso eficiente de los recursos naturales, reduciendo la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.

Dos temas básicos para alcanzar estos objetivos son: la accesibilidad a la energía y el contar con una infraestructura adecuada que permita la movilidad de la producción.

Con respecto a la energía, el Objetivo 7 (siete) plantea la necesidad de garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, mejorando el rendimiento, aumentando el uso de fuentes renovables y ampliando la infraestructura. En cuanto a la infraestructura, el Objetivo 9 señala la necesidad de contar con infraestructuras que promuevan la industrialización inclusiva y sostenible y fomenten la innovación. Las inversiones en este sector (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) deben ser fiables, sostenibles, resilientes y de calidad. Además de ser una actividad que promueve el empleo y al sector privado, especialmente las pequeñas industrias.

Estos objetivos pueden concretarse a partir de la puesta en marcha del PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y ENERGÉTICO SEGÚN LA VOCACIÓN DEL TERRITORIO incluido en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el que comprende dos subprogramas: uno de desarrollo e innovación productiva y otro de transformación de la matriz energética.

El programa busca optimizar el sistema productivo de la provincia de Mendoza, promoviendo el desarrollo de actividades tanto en las zonas irrigadas como no irrigadas, según las características de las Unidades de Integración Territorial (UIT) y la vocación del territorio. Asimismo, incentiva el desarrollo de actividades productivas nuevas como la biotecnología, las TICs y todas aquellas que permitan generar valor agregado a las actividades ya existentes, como también a la formación de redes en los componentes de las cadenas de valor de áreas prioritarias y relegadas. La instalación de actividades no tradicionales, como las TICs y otras de tecnologías blandas a desarrollar, se hará en polos productivos, en donde se pretende atraer inversiones que generen empleo de calidad y que complementen y agreguen valor a las cadenas productivas.

El desarrollo económico debe contemplar además el desarrollo de una política energética, sustentable, en armonía con el medio ambiente, como también el acceso a los recursos naturales, especialmente el agua, para ello el PROGRAMA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y ENERGÉTICO SEGÚN LA VOCACIÓN DEL TERRITORIO también debe articularse con el Programa de conectividad y accesibilidad para integrar Mendoza y el de Gestión integrada de los recursos hídricos y del territorio.

El primero porque busca consolidar de la red vial, ferroviaria y de comunicaciones a partir de los polos de desarrollo y la jerarquización del sistema de asentamientos, lo que permitirá también movilizar la producción y el segundo, porque pretende planificar el territorio acorde a la oferta del recurso hídrico disponible y sus restricciones de uso, a fin de garantizar un aprovechamiento sustentable del recurso y un acceso equitativo al agua.

La implementación de estos programas, dada la diversidad de actividades y recursos que pretende movilizar no solo es responsabilidad del Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía sino que prevé la participación de otras instituciones como la Secretaría de Servicios Públicos, la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, la Dirección Provincial de Vialidad, el Departamento General de Irrigación en colaboración con el INA, IANIGLA y EPAS, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y los Municipios.

3.2.3 Programa de fortalecimiento de nodos y polos para que sean equilibrados, inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Tal como se menciona en la Agenda 2030, los problemas comunes en las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura, a lo que se suman los efectos que el cambio climático está ocasionando en estos lugares.

Tendiente a la solución de estos problemas, el objetivo 11 propone las siguientes metas: acceso a viviendas y servicios básicos, especialmente para los barrios marginales; sistemas de transportes seguros, asequibles, accesibles y sostenibles, mejorando la seguridad vial y la ampliación del transporte público a personas en situación de vulnerabilidad; aumento de la urbanización en asentamientos humanos mediante la planificación y gestión participativas e integradas; protección y salvaguarda del patrimonio cultural y natural; reducción del número de muertes y pérdidas económicas por desastres o por impacto ambiental negativo debido a un desmejoramiento de la calidad del aire o una deficiente gestión de los desechos municipales; acceso a zonas verdes y espacios públicos; promoción de vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Con referencia al cambio climático se plantea la necesidad de adoptar medidas de mitigación, adaptación y resiliencia ante los desastres y desarrollar y poner en práctica, la gestión integral de los riesgos de desastre, acciones que son centrales en el objetivo 13 y que también aparecen en el objetivo 1 al referirse a la vulnerabilidad de los pobres y en el objetivo 9 al plantear la necesidad de contar con nuevas inversiones en infraestructuras para que las ciudades sean más resistentes al cambio climático.

Estas acciones están incluidas en el PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE NODOS ESTRUCTURANTES Y POLOS del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, el que busca promover el equilibrio territorial a través de políticas económicas y obras públicas a desarrollar según las características que presente cada lugar, su jerarquía, los requerimientos poblacionales y las áreas de cobertura de servicios. Se pretende alentar a la población y la instalación de actividades económicas en distintos asentamientos humanos para frenar el crecimiento hacia el área metropolitana de Mendoza (AMM).

Plantea como condición básica la realización de un registro provincial sobre áreas de cobertura según prestador de servicio, áreas servidas, obras en ejecución y proyectos previstos, para que

la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), en coordinación con las Municipalidades, defina los requerimientos de servicios e infraestructuras y el Ministerio de Economía, Infraestructura y Energía y el Ministerio de Hacienda y Finanzas seleccionen y pongan en marcha instrumentos de promoción que incentiven la inversión privada en los nodos estructurantes y los polos a desarrollar.

El programa contempla la realización de proyectos de infraestructuras y equipamientos, complejos y básicos, motivo por el cual se vincula con el Programa de Conectividad y Accesibilidad para integrar Mendoza, el de Gestión Integrada del Hábitat, el de Desarrollo Económico y Energético según la Vocación del Territorio y el de Mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas.

3.2.4 Mitigación de riesgos, conservación de la biodiversidad y gestión y monitorio de las tierras no irrigadas para la protección de vida humana y los ecosistemas naturales

La deforestación y la desertificación, provocadas por las actividades humanas y el cambio climático, suponen grandes retos para el desarrollo sostenible porque afectan las vidas y los medios de vida de millones de personas. Es por este motivo que el objetivo 15 de la Agenda 2030 plantea la protección, el restablecimiento y la promoción del uso sostenible de los ecosistemas y la lucha contra la desertificación, la degradación de las tierras y la pérdida de la diversidad biológica.

Este objetivo se vincula con el objetivo 6 referido a la disponibilidad de agua ya que en el 2050, al menos una de cada cuatro personas probablemente viva en un país afectado por escasez crónica y reiterada de agua dulce, motivo por el cual es necesario implementar la gestión integrada de los recursos hídricos, ampliar la cooperación internacional para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, la captación de agua, el uso eficiente de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales, reciclado y aplicación de tecnologías de reutilización.

La provincia de Mendoza consciente de esta problemática establece en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial un programa de MITIGACIÓN DE RIESGOS ANTE AMENAZAS NATURALES Y ANTRÓPICAS. Su objetivo es emprender acciones para minimizar la exposición de la población ante al peligro por amenazas naturales y antrópicas y aportar conocimientos para ser incorporados posteriormente en un plan de gestión de riesgos a través de un inventario cartográfico de amenazas naturales y antrópicas y la creación de bases de datos asociados, la generación de un índice de riesgo que contemple tanto la peligrosidad como la vulnerabilidad social y medidas de prevención de riesgos y desastres.

El programa además incluye un subprograma que promueve la conservación de la biodiversidad, mejorando la representatividad de los ecosistemas y áreas naturales, culturales y paisajísticas, garantizando las condiciones básicas ambientales en las áreas urbanas, de interfaces, rurales y sujetas a regímenes especiales. Contempla acciones para delimitar nuevas áreas naturales, basándose en valores sobresalientes de conservación del patrimonio natural y cultural de la provincia y presta especial atención a la conservación de glaciares. Incluye además proyectos sobre manejo eficiente e integrado de los residuos sólidos urbanos (RSU), especiales y efluentes; rescate, conservación y difusión del patrimonio natural tangible e intangible; remediación de pasivos ambientales; promoción de la forestación urbana y de caminos a partir de especies adaptadas o autóctonas y un sistema de monitoreo a través de indicadores para evaluar servicios ecosistémicos para la preservación y gestión integrada de humedales.

Otro subprograma es de gestión y monitoreo de las tierras secas no irrigadas, para lo cual define proyectos sobre prevención, recuperación y monitoreo de las áreas degradadas en la lucha contra la desertificación; la gestión integrada de la producción pecuaria y adaptación al

ISSN 2314-1093

medio local; proyectos educativos para generar materiales didácticos sobre biodiversidad y para el conocimiento y valoración de los ambientes propios de las tierras secas no irrigadas.

3.2.5 Programa de coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio para alcanzar los ODSs.

Los objetivos de la Agenda para el Desarrollo Sostenible son definidos como una herramienta de planificación territorial que requiere de una gestión integrada. Cada objetivo contiene metas a alcanzar en el año 2030 tendientes a la solución de problemáticas complejas tales como la pobreza, la calidad de vida en las ciudades, el crecimiento económico y el deterioro ambiental, entre otras, las que requieren de acciones, en forma coordinada, de distintas áreas de gobierno a nivel nacional como local que impactan a nivel territorial.

La coordinación de políticas públicas vinculadas al territorio está prevista en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial a través de la puesta en marcha de un programa cuyo propósito es vincular y complementar las acciones de las instituciones gubernamentales para ejecutar el Plan y los programas antes mencionados, lo que requiere de la acción colaborativa y concertada de todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

Tal como se comprueba en el análisis de las a*cciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza (PPOT) para alcanzar los ODSs*, el procedimiento para articular la participación de las instituciones con competencia en los distintos programas propuestos que responden a los ODSs, es a través de la aplicación de instrumentos de gestión, especialmente el referido a la elaboración de los *planes de acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial,* estableciendo un cronograma de acciones a implementar en el corto, mediano y largo plazo y definiendo indicadores para hacer su seguimiento.

El programa de COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS AL TERRITORIO prevé además la puesta en marcha de un subprograma de desarrollo de capacidades para la gestión territorial y otro de vinculación científico-tecnológica. Uno de los desafío que se propone este programa es trabajar en el subprograma de gestión integrada del área metropolitana de Mendoza (AMM) ,por ser el territorio en el que confluyen las acciones de seis municipios y en el que participan instituciones y organismos sectoriales con competencia en temas de movilidad urbana sostenible, residuos urbanos y plantas de tratamiento, gestión del riesgo aluvional y sísmico, manejo del piedemonte y las interfaces del AMM, patrimonio cultural tangible e intangible, puesta en valor de los centros urbanos comerciales, entre otros.

Conclusiones y reflexiones finales

Los escasos éxitos alcanzados en relación al desarrollo sostenible y la preocupación ante el aumento de las inequidades sociales y económicas, el creciente deterioro ambiental y las crecientes amenazas naturales, llevan a que en el año 2015, en el seno de Naciones Unidas, se apruebe la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,* estrategia basada en la propuesta de acciones efectivas a partir de la formulación de 17 ODSs y metas específicas.

Sin embargo, el logro de las metas propuestas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs), depende del conocimiento que se tenga del paradigma de la complejidad y su relación con el desarrollo sostenible, la seguridad humana y el desarrollo territorial, como también de la forma de gestión necesaria para hacer efectivas las acciones propuestas.

Esta afirmación se sustenta en los resultados alcanzados en una serie de trabajos elaborados sobre desarrollo, complejidad, políticas públicas e instrumentos normativos y de gestión aplicados al Ordenamiento territorial que han permitido llegar a las siguientes conclusiones:

- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) son complejos porque la búsqueda de sustentabilidad ambiental, involucra lo económico y lo social, dimensiones que se dan

ISSN 2314-1093

en un territorio-espacio geográfico-con sentido de pertenencia de la comunidad y delimitado por pautas institucionales y normativas, motivo por el cual el paradigma del desarrollo sostenible coexiste con el paradigma del desarrollo humano y ambos pueden verse plasmado en el del desarrollo territorial.

- Es necesario producir cambios en la dinámica de funcionamiento de la administración pública para poder lograr la implementación de políticas integrales tal como lo requiere la propia naturaleza de los ODSs y lo propone la nueva visión del Ordenamiento Territorial.
- Las acciones tendientes a alcanzar los ODSs deben partir del conocimiento del territorio, por ser un espacio geográfico relacional, multidimensional y multiescalar, un espacio de vida con identidad, un sistema complejo e integral, una totalidad organizada en el que las problemáticas ambientales, sociales y económicas son distintas, como también lo son los actores y poderes que interactúan en él.
- La forma de planificación, gestión y política pública más adecuada para alcanzar los ODSs es el Ordenamiento Territorial por centrar la atención en el territorio, la gestión y formulación de políticas públicas coordinadas y la aplicación de planes, programas, y proyectos a distintas escalas geográficas sustentados en la integralidad, transversabilidad e intersectorialidad que la propia naturaleza del territorio demanda y que los ODSs reclaman.

El caso que se presenta, el del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, aprobado como Ley N°8999/17, permite demostrar que la adaptación a cada lugar de los ODSs requiere identificar las necesidades, problemáticas y potencialidades a través de un diagnóstico participativo para poder sustentar la puesta en marcha de acciones, políticas o programas que contribuyan en forma directa o indirecta al cumplimiento de los ODSs.

Los resultados alcanzados demuestran la necesidad de i*ncorporar la dimensión territorial* para poder cumplir con la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuesta para el año 2030.

El desafío es entonces elaborar un Plan de Ordenamiento territorial en el que a través de programas y proyectos se construya un sistema de indicadores de desarrollo territorial sustentados en una teoría o un conjunto de objetivos políticos, en este caso referidos al desarrollo territorial sostenible con seguridad humana.

El sistema de indicadores debe permitir identificar, conceptualizar, cuantificar, valorizar y ubicar en tiempo y espacio todas aquellas variables que permitan la toma de decisiones con menor nivel de incertidumbre, como también realizar el monitoreo de las acciones sobre el territorio y el ambiente para poder alcanzar los ODSs. (M.E. Gudiño, 2013) Esto exige incluir en el plan una serie de instrumentos de gestión y control, como la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana, para articular las acciones entre las diferentes instituciones con competencia en el tema, las que deberán ordenar, jerarquizar, seleccionar e instrumentar la información que ellas generan o recaban y que resulte de utilidad para la sociedad en su conjunto.

Un Plan de Ordenamiento Territorial como el existente en Mendoza, es un instrumento que contempla la complejidad de los ODSs y define una serie de acciones que se traducen en políticas y programas efectivos para concretarlos, utilizando para ello herramientas de gestión innovadoras. Esta es una estrategia de planificación que contribuye al logro de las metas propuestas para el año 2030.

Bibliografía

BOISIER, S. (1999). *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, en Estudios Sociales, Nº 99, CPU, Santiago de Chile.

CALVENTE, Arturo (2007). *El concepto moderno de sustentabilidad*, en UAIS Sustentabilidad, Universidad Abierta Interamericana, URL (http://www.sustentabilidad.uai.edu.ar/pdf).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (1972). *1ª Cumbre de la Tierra – Estocolmo*, Suecia, URL (http://www.melillamedioambiente.com).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (1992). *2° Cumbre de la Tierra,* Río de Janeiro, URL (http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/ declaraciónrio. htm).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012). *Río+20 (Brasil),* URL (http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf).

Constitución de la Nación Argentina. (1994, 22 de agosto). Recuperado de: http://www.senado. gov.ar/deInteres.

Consejo de Europa (1983). *ETE- Estrategia Territorial Europea Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Sesión 20-V-83, URL (http://ec.europa.eu/regional_policy/ sources/ docoffic/official/ reports/pdf/sum_es.pdf)

Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible *Transformar nuestro mundo para las personas y el planeta (*25 a 27 de septiembre de 2015), URL (http://www.congresouniversidad.cu/sites/

default/files/Agenda%202030%20RESUMEN.pdf

FRANCO, R. & SZÉKELY PARDO, M. (Coord.) (2010). *Institucionalidad social en América Latina*, en Colección Documentos de proyectos. Proyecto Género, población y desarrollo (RLA/6P41A), Santiago de Chile: CEPAL/UNFPA.

GARCÍA, Rolando (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria,* 1º ed. Gedisa, Barcelona.

GUDIÑO, María Elina (2015). *El Ordenamiento Territorial como política de Estado*, en Rev. Perspectiva, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, vo.20, Nº1, 2015.

GUDIÑO, María Elina, MUÑOZ, Lucas, PADILLA, Cristian y Otros (2013). *Observatorio de Desarrollo Territorial Sustentable. Mendoza, Argentina. Sistema de Gestión e Información Geográfica online, interactivo e interinstitucional*, en Revista Perspectiva Geográfica, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Vol. 19, N°1, Enero-Junio 2014: 165-180.

GUDIÑO, María Elina (2009): Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y Sistemas de Información Geográfica, en por Boris Gastón Díaz y Pablo Calviño (compiladores), *II Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial. (2007-2008)*, 1a ed., Rio Gallegos, Ministerio Gral de Gobierno de Santa Cruz: SIT Santa Cruz, p. 181, pp. 22-47.

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo (2007). *Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile*, en Revista eure (Vol. XXXIII, Nº 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007, URL (www.scielo.cl/scielo.php?script=sci _ *arttext&pid =S0250-71612007000100004).*

Naciones Unidas (1987). *Informe Burtland "Nuestro Futuro Común"*, URL (http://www.upv.es/ contenidos/ CAMUNISO/ info/U0506189).

Naciones Unidas (2002). *Cumbre de Johannesburgo 2002*, URL (http://www.un.org/spanish/ conferences /wssd/cumbre_ni.htm)

Ley N°8051/09, Mendoza, Argentina**,** URL (www.colabogmza.com.ar/leyes.php?mod= *4&nro=8051&crc=3737981928)*

RODRÍGUEZ ZOYA, Leonardo G. y Leónidas Aguirre, Julio (2011). *Teorías de la Complejidad y Ciencias Sociales. Nuevas Estrategias Epistemológicas y Metodológicas*, en Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, 30 (2011.2), EMUI Euro-Mediterranean University Institute , Universidad Complutense de Madrid

ROSATTI, Horacio (1998). *Tratado de derecho municipal*. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni, Tomo I, 2 ed.



ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los desafíos de la gestión planificada del territorio en la relación Provincia-Municipios. El diseño del Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza

The challenges of the planned management of the territory, in the relationship Province- Municipalities. The design of Mendoza ´s Territorial Management Plan

Andrea Juliana Lara

Facultad de Derecho UNCuyo

andreajulianalara@yahoo.com.ar

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras clave: gestión, planificación, provincia, municipios, ordenamiento, territorial.
Key words: Planned, management, Province, Municipalities, territorial.

La ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la Provincia de Mendoza, en adelante LOT, estableció como herramienta fundamental del ordenamiento territorial la planificación.

Esta *planificación es un procedimiento administrativo* a través del cual el estado toma decisiones que han dejado de ser (en su mayor medida) discrecionales, para ser reglamentarias. En efecto el procedimiento (en términos propios del derecho administrativo) o proceso (según el lenguaje de otras ciencias) exige información y se desarrolla en etapas que deben cumplirse de un determinado modo ya sea sucesivo o simultáneo, llevando una a la otra de un modo ordenado.

Exige una *ejecución planificada* entre múltiples actores con diversas competencias involucradas en la gestión del territorio, pero además y sobre todo exige un control y seguimiento de dicha ejecución con la finalidad de efectuar oportunamente los ajustes necesarios para cumplir los objetivos que el Plan quiere alcanzar.

La gestión del territorio para ser verdaderamente planificada requiere regular la gestión estatal en un sentido vertical y transversal, que permita articular las competencias atribuidas a los distintos actores por el ordenamiento jurídico.

La gestión territorial planificada, es decir llevada adelante a partir de Planes, exige esfuerzos adicionales cuando coexisten en el territorio autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En estos casos es necesario que el plan contenga un diseño que armonice las nuevas competencias vinculadas con la planificación del territorio y las competencias establecidas en el resto del ordenamiento jurídico.

Para lograr el objetivo su diseño debe responder a tres ejes fundamentales: i) unicidad de criterios científico- técnicos, ii) uniformidad de instrumentos y iii) homogeneidad procedimental en la elaboración e implementación de los planes municipales y provinciales. Esto significa que el lenguaje, los criterios, las etapas del plan, los controles, los plazos, las metodologías, las evaluaciones deben ser uniformes tanto en la escala provincial como municipal.

Luego la gestión provincial transversal del Plan de Ordenamiento Territorial requiere herramientas compatibles con la planificación. Se advierte así la aptitud de los planes

operativos anuales cuya finalidad es coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

Es elaborado en función de las directrices, lineamientos, programas, subprogramas y proyectos estructurantes previstos en el Plan y su diseño responde a principios rectores, que permite rendir cuenta de los avances y resultados de la gestión territorial, toda vez que cuenta con metas y un set de indicadores.

Siendo el objetivo perseguido por la investigación elaborar y proponer la regulación indicada supra, la metodología utilizada fue el análisis interdisciplinario de conceptos y bibliografía especifica de la Ciencia Política en materia de gestión pública ajustando sus conceptos a las normas y principios legales que rigen el actuar del estado provincial, Nacional y Municipal.

I. El ordenamiento territorial como procedimiento administrativo y como resultado de una función administrativa planificada y coordinada.

La ley Nº 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo de la Provincia de Mendoza define el "ordenamiento territorial" como un "procedimiento político administrativo" (art. 1 LOT), que no abarca solo la dimensión urbana sino volcado a las grandes magnitudes refiriéndose a las decisiones básicas condicionantes de la estructura del territorio y dirigidas preferentemente a la coordinación de las administraciones[1] en cuanto está dirigido, entre otras cosas a detener, estabilizar y reorientar los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado y Orientar los planes de inversión pública y privada en el territorio[2].

Desde otro punto de vista se ha sostenido que el ordenamiento territorial es el resultado del ejercicio de una función eminentemente administrativa (cuyo marco debe establecerse normativamente) que consiste en planificar y ejecutar un orden racional en el uso y crecimiento del territorio en función de los fines ligados al bien común de una comunidad y esa planificación y ejecución debe ser construida normativamente por el municipio, un grupo de ellos, por la provincia, Región o Nación, según la extensión que es necesario ordenar en razón de la naturaleza misma de la realidad de ese territorio[3].

La ordenación del territorio implica una política y una técnica de aplicación de una serie de principios económicos y sociales en aras a la consecución de un equilibrio territorial, así como la coordinación y racionalización de actividades públicas (Perez Hualde, 2014; 46)

En definitiva el "ordenamiento territorial" es un procedimiento, pero también es un resultado derivado del empleo de un instrumento de planificación para la obtención de los fines establecidos por el orden jurídico fundamental como vinculados estrechamente al bien

[1] Lara, Andrea Juliana; Ponencia "Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino", Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

[2] Hemos sostenido que estamos frente al origen de un nuevo marco jurídico que está en franco proceso de construcción y que excede al derecho urbanístico, tanto a nivel municipal como provincial y nacional, no solo a partir de nuevas competencias provinciales vinculadas a la ordenación de los territorios de naturaleza provincial y municipal, sino también a partir de presupuestos mínimos proyectivos fijados por la Nación, según lo establece nuestra constitución Nacional en su artículo 41. Lara, Andrea Juliana, ponencia "Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino", Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

[3] Lara, Andrea Juliana; Ponencia "Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino", Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

común[4].

La actividad de poner en marcha, en dinámica, una estructura de objetivos muy claros y precisos destinado a ordenar el crecimiento en el territorio, que están determinados por la constitución y las leyes que la subordinan, nos lleva al concepto mismo de administración. Por ser una función eminentemente administrativa se ha destacado el papel protagónico que tendrá en el desarrollo del ordenamiento territorial, el derecho administrativo, pero con una visión integradora de otras disciplinas[5].

Considerando la función de ordenar el territorio como función administrativa, el acento esta puesto según nuestra ley en la planificación exigiendo una estructura jurídica de respaldo, ya sea en leyes o en disposiciones equivalentes de escala municipal.

En tal sentido se advierte en nuestra ley una preocupación constante sobre el reparto de competencias y una conciencia clara sobre la importancia de la competencia de los municipios y de su protagonismo aun cuando la problemática del ordenamiento territorial pudiera exceder el contorno territorial del municipio, ya que en cualquier caso es de interés local. Así cobra especial importancia la coordinación y acuerdo con otros municipios involucrados la que debe desenvolverse en el marco de la planificación.

En efecto el art. 3 f LOT se propone como objetivo el de "Impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial".

Es en esa línea que se entiende la inclusión de los intendentes municipales en el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Mendoza previsto por el art. 8 LOT, en el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (art. 40 LOT) y también el criterio de "coordinación administrativa e institucional y descentralización municipal" que se ha establecido en el art. 11 LOT.

Por ello resulta muy coherente con estas disposiciones, la imposición legal de que el Plan Provincial Territorial deberá "coordinar, compatibilizar e incluir las políticas y estrategias de los Planes Nacionales y Provinciales con los Municipales y Sectoriales, fortaleciendo el accionar municipal y la asistencia técnica e institucional" (art. 21 cc LOT).

También impone que los Planes Municipales deberán "fortalecer los lazos de complementariedad y coordinación con municipios vecinos para lograr una visión integradora en las acciones territoriales" (art. 23 p LOT) y los planes que de allí surjan como consecuencia y se traduzcan en programas conjuntos mediante convenios aprobados por los respectivos concejos deliberantes, "deberán guardar coherencia con sus respectivos Planes Municipales de Ordenamiento Territorial" (art. 24 LOT).

II. La planificación como instrumento, procedimiento y norma del Ordenamiento Territorial

La LOT estableció como instrumento o herramienta fundamental del ordenamiento territorial la planificación, siendo esta una actividad sistemática de evaluación de objetivos y medios para alcanzarlos, de señalamiento de prioridades y también como un proceso "racionalizador" de la acción estatal. (Martínez Nogueira, 2010,25)

[4] Lara, Andrea Juliana; Ponencia "Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino", Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.
[5] Lara, Andrea Juliana; Ponencia "Desafíos jurídicos del Ordenamiento Territorial en el Oeste Argentino", Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, San Juan 2011.

ISSN 2314-1093

Se trata de un instrumento que permite alcanzar una mayor consistencia entre fines, objetivos, actividades, capacidades y recursos, de manera de alcanzar una mayor efectividad y eficiencia, con impactos sociales significativos.

Esa consistencia se manifiesta en dos dimensiones: La primera es la coherencia de las políticas públicas en sus aspectos sustantivos. La segunda dimensión es la coordinación. La reducción de las excesivas diferenciaciones de competencias entre las organizaciones públicas, las definiciones de programas, proyectos y líneas de acción pensadas en mayor medida desde el ciudadano receptor que desde el aparato de producción estatal, la construcción de visiones y "doctrinas" operacionales compartidas y la existencia de ámbitos y modalidades de trabajo con interacción de los operadores y participación de los receptores son algunos de los recursos a los que puede apelarse para superar la fragmentación de la acción estatal y el predominio de perspectivas corporativas u organizacionales en la implementación. (Martínez Nogueira, 2010,35)

Ese es el sentido que les da la LOT a los planes de Ordenamiento territorial al decir que son las herramientas que darán lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y de proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social (art. 13).

En definitiva la planificación como herramienta permite al estado expresar sus intervenciones con coherencia y coordinación (Martínez Nogueira, 2010, 28) por ello tiene un rol central en la gestión del ordenamiento territorial, en cuanto tal coherencia y coordinación son objetivos de la propia LOT. La importancia del Plan de Ordenamiento territorial va de la mano de la importancia de la Planificación (Lara, 2015, pág. 41).

La LOT no solo considera a la Planificación como un instrumento sino que también la define como procedimiento[6].

En efecto es un procedimiento según lo que establece el artículo 7 de la LOT y su naturaleza es la de ser un *procedimiento administrativo* a través del cual el estado toma decisiones que han dejado de ser (en su mayor medida) discrecionales, para ser reglamentarias. En efecto el procedimiento (en términos propios del derecho administrativo) o proceso (según el lenguaje de otras ciencias) exige información y se desarrolla en etapas que deben cumplirse de un determinado modo ya sea sucesivo o simultáneo, llevando una a la otra de un modo ordenado.

Este procedimiento exige también una *ejecución planificada*[7] entre múltiples actores con diversas competencias involucradas en la gestión del territorio, pero además y sobre todo exige un control y seguimiento de dicha ejecución con la finalidad de efectuar oportunamente los ajustes necesarios para cumplir los objetivos que los planes quieren quiere alcanzar.

El tratamiento de la herramienta planificación como un procedimiento administrativo de planificación, asegura su implementación por las autoridades administrativas (Lara, 2015, 48)

[6] Es el caso del Artículo 7 de la LOT que enumera como instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial a todos los planes de Ordenamiento territorial: el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, el Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial, El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza y los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones ,entre otros). Pero la ley también enumera otros planes que no tienen una naturaleza territorial como el Plan estratégico de Mendoza, El Plan Ambiental Provincial (ART. 9 LOT) y los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros. Es decir que la LOT prevé distintos tipos de planes según la jurisdicción responsable y el ámbito territorial al que haga referencia.

[7] A través del Plan de acción por resultados en materia de OT, que desarrollaremos como opción concreta al final de esta ponencia.

ISSN 2314-1093

III. Los problemas a resolver en la gestión del territorio, la cuestión de la "inercia en la gestión territorial".

El desarrollo del territorio mendocino ha dependido de un factor clave: la existencia de agua, la que explica el modelo de desarrollo que surge a fines del siglo XIX, en un territorio muy frágil por su clima y amenazas naturales, pero con muchas potencialidades en cuanto a la riqueza de recursos naturales y valores sociales y culturales que permitieron superar las adversidades que imponía el medio con trabajo y tesón.

Se ha privilegiado la vida en oasis de riego en donde se planifican ciudades y se desarrolla una agricultura intensiva. A más de un siglo de su existencia, el modelo no ha logrado integrar las tierras no irrigadas y se han acentuado los desequilibrios territoriales.

El desafío que plantea la LOT es lograr un desarrollo territorial sustentable a partir de la Planificación, que debe hacerse efectiva en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y en los Planes municipales de Ordenamiento Territorial, destinados a establecer el "como" debe hacerse, basándose en la identificación de problemáticas centrales, sus causas y efectos.

El diagnóstico territorial participativo, sobre el cual se diseñó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Gudiño, María Elina; Lara, Andrea Juliana y ots., 2014, punto 2.2.), permitió identificar 7 (siete) problemas estructurantes, entre los cuales se estableció uno principal que ha influido en el desencadenamiento de los demás[8]: Se trata de la ***Inercia en la gestión del territorio****, la que se caracteriza* porque si bien existen muchas normativas, no todas se aplican; tampoco se planifican y coordinan las políticas y acciones que inciden en el territorio y el control que ejerce el Estado es débil.

Este diagnóstico ratificó la importancia que la LOT le asignó a la coordinación en general y en particular a la que debe existir entre Provincia y municipios.

Para vencer esa inercia, traducida en una falta notable de coordinación, sostenemos que resulta fundamental modificar los paradigmas de la gestión territorial adoptando un sistema innovador que promueva la planificación y articulación interinstitucional e intrainstitucional de las políticas y acciones que impactan en el territorio. También resulta fundamental, el control y seguimiento del impacto, para poder revisar las acciones y políticas y eventualmente reformularlas, haciendo efectivas no solo la ejecución planificada, sino también los mecanismos de evaluación y revisión que surgen de la LOT y del Reglamento de aprobación y

[8] Las otras problemáticas son las siguientes: *Concentración de población, actividades y recursos* en los oasis mientras que el resto del territorio no logra integrase, por lo que aumentan los desequilibrios territoriales; *Inequidades sociales* debido a condiciones de vida inadecuadas por falta de acceso a una vivienda y empleo digno, como también a infraestructuras de agua, luz, cloacas y servicios de educación, salud y seguridad, las que generan fragmentación- segregación y marginalidad; *Deterioro de las condiciones ambientales y mayor exposición al riesgo por amenazas naturales y antrópicas* ante el avance de la urbanización no planificada y el desarrollo de proyectos inmobiliarios, agrícolas, ganaderos o petroleros sin un adecuado control; *Problemas de conectividad y accesibilidad* dentro de los oasis y entre estos y las tierras no irrigadas, *Existencia de un dualismo productivo* debido a la coexistencia de una estructura de producción tradicional de baja productividad y en muchos casos de subsistencia y una moderna, innovadora, de fuertes inversiones en tecnología, que compite en el mercado mundial. Sin embargo estas estructuras productivas no logran integrase y limitan las posibilidades de un crecimiento económico sustentable, *Deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico:* escasa previsibilidad sobre la disponibilidad presente y futura del recurso, uso ineficiente del mismo y demanda creciente en todo el sistema territorial.

ISSN 2314-1093

elaboración del POT (Lara, Andrea; Gudiño María Elina y ots, 2013)[9].

Entendemos que ello será posible si el Plan de Ordenamiento Territorial responde a un diseño compatible con la coherencia y la coordinación y además contiene los ejes de acción coordinada y los instrumentos que hagan efectiva esa coordinación entre Provincia y Municipios.

IV. El desafío de la coordinación entre provincia y municipios en la LOT.

la LOT contempla a la coordinación institucional como uno de sus objetivos generales, no solo el ya citado de impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, sino también el de lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferentes escalas (Art. 3)

En materia de ordenamiento territorial nos parece claro que el estado debe superar el modo sectorial, por compartimentos estancos de abordar los problemas que se presentan. El abordaje sebe ser intersectorial o transversal traspasando las competencias específicas y ello en cuanto los objetivos que se persiguen no son específicos a cada una de sus estructuras burocráticas.

La coordinación Implica la confluencia coherente de políticas, programas y acciones que lleven adelante los diferentes niveles y estamentos del Estado provincial y los municipios, resultantes de la vinculación con el territorio y sus procesos de ordenamiento.

La coordinación permite reducir contradicciones o redundancias y, a la vez, desarrollar políticas integrales. Permite a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Repetto, 2010, 61)[10]

Se constituye en un medio privilegiado para lograr sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que requieren atención. El logro de la coordinación pro- integralidad implica, en suma, una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Repetto, 2010, 61)[11] Abordar la coordinación en torno al ordenamiento territorial es una gran oportunidad de mejora en la gestión pública en cuanto permite que los distintos actores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino vinculadas a un tema común, las acciones sobre el territorio. Dicha coordinación supone la existencia de un requisito fundamental: tener

[9] Posteriormente tratado y aprobado en la tercera sesión del l Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial con modificaciones y luego aprobado por resolución 75 del año 2014 e incorporado como anexo II de la ley Nº 8999 que aprobó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza.

[10] Citando a Peters, Guy (1998) "Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination". CCMD, Research paper No 21, Canadá.

[11] Citando a Lerda, Juan Carlos; Jean Acquatella; y José Javier Gómez (2005) "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental", en Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.) *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.

definidas las prioridades (Repetto, 2010, 62)[12], lo que el plan de OT realiza al fijar sus 7 objetivos principales, lo que sirve para ordenar la toma de decisiones. En esta coordinación inter organizacional no priman las relaciones de jerarquía, y los esfuerzos se concentran en la interacción, la búsqueda de acuerdos, etc. (Repetto, 2010, 62)

Es un reto actual del estado y de la gestión pública el de construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales para lograr enfoques integrales, siendo la coordinación un elemento fundamental para ello.

Tal integración y coordinación es imprescindible en cuanto provincia y municipios son actores del Ordenamiento Territorial, con diversas competencias (Lara, 2015, 45), será la planificación en cuanto herramienta que expresa coherencia y coordinación la encargada de contribuir a la integración y coordinación ansiada en la norma y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial junto a los distintos planes territoriales y sectoriales, los medios para hacerla efectiva.

V. El Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta para hacer efectiva la coordinación entre provincia y municipios. Importancia del monitoreo y la evaluación.

V. a. El Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta para hacer efectiva la coordinación entre provincia y municipios.

Resolver los desafíos que presenta el Ordenamiento territorial requiere un accionar coherente, sistemático, sustentable temporalmente, se requiere un uso eficiente de recursos escasos y visión de las prioridades de la sociedad a mediano y largo plazo. Demanda una planificación que responda a los siguientes interrogantes qué, para qué, quién y cómo se coordinan las acciones en materia de ordenamiento territorial.

Como ya dijimos la planificación permite lograr coherencia y coordinación. La coherencia se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. La coherencia remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprehensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades.

La coherencia para establecer objetivos es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coherencia es una cualidad "vertical" que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política.

Por ello ha sido fundamental incorporar como columna vertebral del diseño del plan de Ordenamiento Provincial los 7 programas estructurantes que tienen por finalidad resolver los 7 problemas centrales que se presentan en el territorio y que alcanzan tanto a la Provincia como a los Municipios.

En cambio la coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano "horizontal", interno al universo de los medios que constituyen las políticas.

[12] Citando a Garnier, Leonardo (2000) *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.

Los problemas de coherencia y coordinación se originan en distintos momentos: la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas, a los conflictos y tensiones a que da lugar su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios.

Es en la ejecución y, por lo tanto, en la coordinación, donde se manifiestan prioritariamente las restricciones y defectos de los diseños adoptados.

La necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos organizaciones o entre actores diversos en el plano social.

Puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Martínez Nogueira, 2010,19)[13]. Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales.

En el ámbito público, la coordinación es permanentemente planteada como necesidad, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política (Martínez Nogueira, 2010,19)

La descoordinación entre los distintos actores estatales es el resultado de varios factores como por ejemplo las inercias institucionales y organizacionales tendientes a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias (Martínez Nogueira, 2010,20)[14]

Si bien el modo más simple de lograr coordinación es la jerarquía, esta se muestra insuficiente. La coordinación llega a través de procedimientos, planes o programas, donde cada parte realiza acciones predefinidas que contribuyen al objetivo planteado, limitando la discrecionalidad. Este y otros modos que pudieran existir no son excluyentes sino complementarios y su uso depende de la actividad sobre la que se quiere desplegar la intervención.

Por ello ha sido fundamental abordar esta problemática en la instancia de ejecución del plan, estableciendo instrumentos específicos de ejecución y coordinación: los Planes operativos anuales.

V. b. Importancia del monitoreo y la evaluación.

No es posible la institucionalización sistemática de la evaluación de la gestión de gobierno ni del grado efectivo en que la coherencia y la coordinación se alcanzan, sin la presencia de cuatro elementos, que perfeccionan la acción de gobierno. (Martínez Nogueira, 2010, 33)

[13] Citando a Echebarría, K. (2008) "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en Longo, F. y Ysa, T (eds.) *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.

[14] Citando a Boston, J. (1992) "The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience", en Gover- nance: *An international journal of policy and administration*, Vol. 5, N° 1.

ISSN 2314-1093

En primer lugar, el **respaldo en evidencias**. Estas evidencias procuran la adecuada fundamentación de las propuestas en términos teóricos, clara y explícita delimitación de los problemas, referencias a aprendizajes de acciones ya realizadas e información de sustento para la ejecución y seguimiento de las acciones.

En segundo lugar el **uso de indicadores** para el seguimiento de la gestión y para determinar su eficiencia y eficacia. Su incorporación sistemática para la supervisión, el monitoreo y la toma de decisiones en los ámbitos públicos es relativamente reciente, al igual que los intentos de incorporarlos en instrumentos que aseguren la correspondencia entre fines, productos y acciones, como es el caso del marco lógico.

En tercer lugar la disponibilidad de ***sistemas de información*** sobre productos, resultados e impactos. Las administraciones públicas suelen estructurar sus tareas en función de los recursos asignados presupuestariamente. Esto es en términos de los "insumos" de la acción. Es muy frecuente que esos insumos no estén relacionados con las consecuencias buscadas, debido a que los requerimientos de la administración financiera y de las auditorías no están articulados con los mecanismos de seguimiento y evaluación de las operaciones gubernamentales.

El tránsito debido es hacia resultados y, adicionalmente, hacia resultados interagenciales. Adicionalmente, la información sigue un sendero de ida y vuelta. Es el decisor político quien define objetivos y prioridades. Es, por otra parte, el responsable de la implementación quien suministra la información sobre su logro y acatamiento. Esta situación es una de asimetría que requiere no sólo diseños sino calidades institucionales y controles sociales, de manera que los sistemas que se establezcan superen el plano de lo ritual o simbólico, para constituirse en auxiliares de buen gobierno.

Por último establecer **criterios de prioridad y relevancia**. Centrar la formulación y el seguimiento de muy numerosos objetivos y metas es, de este modo, un síntoma de ausencia de prioridades ciertas y de baja comprensión de las articulaciones estratégicas entre las diversas acciones de gobierno. Demasiadas metas también desvían a los decisores políticos de las cuestiones más críticas y estratégicas. Esto no facilita la labor de planificación sino que, por el contrario, la hace más exigente, ya que la síntesis sólo puede ser el resultado de una elevada capacidad analítica. Adicionalmente, como muchos de los objetivos y metas pasan a ser responsabilidades de distintos actores gubernamentales, esto exige mecanismos de formulación conjunta de políticas y de coordinación entre agencias.

VI. Diseño y contenido del Plan provincial de Ordenamiento Territorial para la coherencia y la coordinación entre Provincia y Municipios.

La gestión del territorio para ser verdaderamente planificada requiere regular la gestión estatal en un sentido vertical y transversal, que permita articular las competencias atribuidas a los actores del ordenamiento jurídico.

La gestión territorial planificada, es decir llevada adelante a partir de Planes, exige esfuerzos adicionales cuando coexisten en el territorio autoridades nacionales, provinciales y municipales.

En estos casos es necesario que el plan contenga un diseño que armonice las nuevas competencias vinculadas con la planificación del territorio y las competencias establecidas en el resto del ordenamiento jurídico de un modo coherente y coordinado.

Siguiendo esas pautas el texto del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado por

ley Nº 8999, además de sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo territorial, establece acciones tendientes a la resolución de siete problemas estructurantes que definen los siete objetivos fundamentales junto a una serie de instrumentos y ejes de coordinación entre provincia y Municipios.

En particular respecto a los municipios hemos destacado hace tiempo, cuales son a nuestro criterio los principales ejes de articulación o coordinación para la elaboración y ejecución del ordenamiento territorial de la Provincia de Mendoza y en sus municipios, los que deben ser contenidos en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial: 1) La *unicidad de los criterios técnico- científicos* en todo el territorio provincial de conformidad; 2) La *definición y aplicación uniforme de los instrumentos* territoriales y económicos, los instrumentos de gestión, coordinación y complementación y de ejecución y control. 3) La *homogeneidad procedimental* tanto en lo relativo a la elaboración de los reglamentos y planes provinciales y municipales como así también en lo relativo a los procedimientos de gestión, coordinación, ejecución y control del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, los que deberán ser uniformes en todo el territorio de la Provincia (Lara, 2015, 49)

Los tres ejes consignados supra realizan las previsiones del artículo 11 de la Ley No 8051 que constituyen su fundamento. El artículo citado "Criterios para la elaboración de Planes" establece que: "Se adoptarán criterios uniformes en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, proponiendo a través de una reglamentación específica la utilización de un lenguaje común, en lo atinente a caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información y su tratamiento respectivo...". (Lara, 2015, 49)

En definitiva el plan tiene coherencia en cuanto su diseño contiene programas específicos que responden a objetivos específicos, junto con procedimientos, instrumentos de gestión, ejecución, complementación y evaluación uniformes para todo su territorio.

VII. El Plan de Acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial como instrumento de coordinación y complementación en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial[15]

Vimos antes que el momento de la coordinación es la ejecución, por ello es necesario contar con adecuados instrumentos de coordinación para esta etapa.

Para ello creemos en la necesidad de realizar una ejecución planificada de frecuencia anual con vinculación presupuestaria orientada a resultados, que permita coordinar la ejecución municipal con la Provincial y también el actuar entre los distintos organismos del ejecutivo provincial en clave territorial.

La gestión por objetivos y resultados constituye una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que se basa en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades para conseguirlos.

A diferencia de las formas tradicionales de gestión, preocupadas por el cumplimiento de las normas y procedimientos, la gestión por objetivos y resultados le asigna especial importancia a la relación impactos-resultados-productos-recursos.

En esta forma de gestión la organización dirige sus acciones hacia sus objetivos y las complementa con un conjunto de señales, que se denominan indicadores, destinadas a

[15] Responde al Art. 37 del Reglamento del PPOT.

reconocer las acciones realizadas en pos del logro de los objetivos planteados. Tales indicadores manifiestan una de las principales características del sistema: la medición.

Es en esta instancia operativa donde deberán establecerse las metas de corto, mediano y largo plazo y los indicadores que permitirán implementar los mecanismos de evaluación que tanto la LOT como el Reglamento para la elaboración y aprobación del Plan establecen.

Señalan Repetto y Rodríguez Larreta que en la Argentina se han desarrollado diversos esfuerzos para llevar adelante la gestión por resultados, contribuyendo a ello un marco normativo propicio[16] (Rodríguez Larreta, Repetto, 2000, 3)

Proponen sobre la base de la experiencia comparada como principales herramientas para la implementación de la gestión por resultados los "planes de acción de las organizaciones de largo plazo y los de corto plazo como modo de operativizar aquéllos los primeros han de llamarse Planes Estratégicos y los segundos Planes Operativos…"

Así los Planes Operativos Anuales establecerán los objetivos de corto plazo enunciados en términos claros, representaran metas cuantificadas y fijaran plazos de ejecución, de modo de permitir una evaluación de cumplimiento y alcance preciso y orientado a resultados.

Señalan que resulta imprescindible la presencia de los siguientes elementos en cada Plan Operativo Anual: • Objetivos y metas cuantificadas, describiendo programas y proyectos que se implementarán para alcanzarlos e incluyendo una nómina de los recursos necesarios para alcanzarlos • Indicadores de éxito para cada una de las metas fijadas, describiendo mecanismos de evaluación. • Plazos estimativos de ejecución de cada una de las metas fijadas. (Rodríguez Larreta, Repetto, 2000, 25)

Los planes operativos anuales tiene así la finalidad de coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

En función de estas premisas hemos propuesto hace tiempo la incorporación al Plan Provincial de Ordenamiento territorial [17] , como uno de los instrumentos de coordinación y complementación[18] del Plan de acción anual por resultados en materia de Ordenamiento Territorial cuya finalidad es coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios.

Por la importancia que tiene el modo en que se gestione, ejecute y se controle esa ejecución para el logro de las finalidades del Plan, se ha propuesto esta modalidad de gestión de modo concreto y como un instrumento: es decir una herramienta que permitirá cumplir aquellas finalidades y no como un mero proyecto.

Se trata de instrumentos que actúan complementariamente al Programa de "Coordinación de Políticas Públicas vinculadas al Territorio" y al resto de los Instrumentos de "Gestión, Ejecución

[16] Se refiere a la Ley 24156, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional; Ley 24629 y Decreto 928/96.

[17] La iniciativa fue volcada en la Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza en el marco de la ley de usos de suelo Nº 8051, 2014, Gudiño, María Elina; Lara, Andrea Juliana y ots. Mendoza. UNCuyo, Conicet y fue receptada en la versión aprobada del Plan de Ordenamiento Territorial por la ley Nº 8999.

[18] Responde al Art. 37 del Reglamento del PPOT. Estos instrumentos definen las pautas mediante las cuales se articulará y coordinará en todos y cada uno de los niveles, la implementación del PPOT. También permitirán efectuar el deslinde de competencias entre los distintos organismos y jurisdicciones.

y Control"[19].

Como dijimos antes esta forma de gestión supone el control de las metas que se fijen, por ello se propone su anualidad concordantemente con la planificación presupuestaria y con los controles externos especialmente la auditoria externas. De esta manera, se asegura el control anual interno, cuyos resultados servirá de base a las subsiguientes auditorías externas.

Debe ser elaborado por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial a través de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), en función de las directrices, lineamientos, programas, subprogramas y proyectos estructurantes previstos en el PPOT.

Este Plan de Acción deberá contener las metas a las que cada organismo se compromete a cumplir de manera conjunta a los fines del PPOT, mientras que la APOT deberá obtener un cronograma de acciones a implementar en el corto, mediano y largo plazo, definiendo indicadores para hacer su seguimiento. Por otra parte generará la necesidad de que cada organismo con incumbencia territorial desarrolle sus propios planes de acción sobre lo comprometido.

La elaboración propia pero "colaborativa" y "coordinada" de los planes anuales por parte de todos los sujetos responsables del Ordenamiento Territorial y además del Departamento General de Irrigación y los representantes del Poder Legislativo, asegura la complementación y la coordinación que la LOT exige y que refieren los artículos 36 y 37 del Reglamento para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Se da respuesta así a las exigencias contenidas en el artículo 39 y 54 de la LOT. El diseño propuesto contribuye además a cumplir los objetivos que se propone la LOT, en su artículo 3o inc. f) y g).

Tales planes debe ser elaborados según los siguientes principios[20]: Optimización de recursos-productividad: aplicando criterios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y en función de la obtención de los resultados; Innovación tecnológica: incorporando las tecnologías de la información y comunicación y potenciando las relaciones interinstitucionales en las áreas que comparten acciones y tareas concurrentes; Transparencia: brindando información oportuna relativa al uso de los recursos, al desempeño alcanzado, a los criterios y las acciones adoptadas por los servidores públicos; Calidad de servicios: incorporando las nuevas tecnologías de gestión con la finalidad de incrementar la eficacia, eficiencia y la productividad; Participación y control ciudadano: a través de mecanismos de participación y control ciudadano sobre la gestión y el desempeño institucional[21]; Metas e indicadores; Adecuación de procedimientos en función de la coordinación que requieren los programas definidos en el PPOT y finalmente Complementariedad y/o coordinación con Planes de Acción de otros organismos.

Bibliografía:

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (LOT) Nº 8051 Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

[19] Punto 5.1.1

[20] Según la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG). Sistema de Gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público. Buenos Aires, Argentina.

[21] De conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la LOT

Argentina. Provincia de Mendoza. Honorable Legislatura de la Provincia de Mendoza. Ley que aprueba el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial Nº 8999 Disponible en www.legislaturamendoza.gov.ar

Ángel, Héctor SANÍN, 1999. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación − Mesoevaluación). Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. CEPAL

GUDIÑO, María Elina; Lara, Andrea Juliana y ots., 2014 Propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial para la Provincia de Mendoza en el marco de la ley de usos de suelo Nº 8051, Mendoza. UNCuyo, Conicet.

LARA, Andrea; Gudiño Maria Elina y ots, 2013, Reglamento del plan de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, en el marco de la ley de usos de suelo Nº 8051, Mendoza, Proyecto PID 08/09 – ANCPyT.

LARA, Andrea Juliana; Pujol, Irene, 2014. Las limitaciones a la propiedad y al dominio establecidas en interés público, su importancia en el ordenamiento territorial y urbanístico con especial referencia a la ley Nº 8051 de la provincia de Mendoza, en Dimensiones Jurídicas del ordenamiento territorial con especial referencia a la Ley de Mendoza, Mendoza, Editorial Ediunc, UnCuyo.

LARA, Andrea Juliana, 2015. Ordenamiento Territorial como procedimiento administrativo: El Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Mendoza, Argentina, Revista Proyección, Volumen VIII-Edición N°16.

LARA, Andrea Juliana, 2015. Un intento de llevar razonabilidad al Ordenamiento Territorial. Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza, Argentina en EL RETO DE LA PLANIFICACIÓN Y OBSERVACIÓN TERRITORIAL EN IBEROAMÉRICA PARA EL SIGLO XXI: DINÁMICAS, PROCESOS, EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS. Portugal. Lisboa. Workshop. IV WORKSHOP DE LA RIDOT. Rede Iberoamericana de Observação Territorial.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, 2010. La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias en LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. http://www.academia.edu/6186335/LOS_DESAFÍOS_DE_LA_COORDINACIÓN_Y_LA_INTEGRALIDAD_DE_LAS_POLÍTICAS_Y_GESTIÓN_PÚBLICA_EN_AMÉRICA_LATINA

PEREZ HUALDE, Alejandro, 2014. La organización intermunicipal y el ordenamiento territorial en DIMENSIONES JURÍDICAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL CON ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY DE MENDOZA, Mendoza, Ediunc, UnCuyo. Repetto, Fabian, 2010. Coordinación de políticas sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas en LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.
http://www.academia.edu/6186335/LOS_DESAFÍOS_DE_LA_COORDINACIÓN_Y_LA_INTEGRALIDAD_DE_LAS_POLÍTICAS_Y_GESTIÓN_PÚBLICA_EN_AMÉRICA_LATINA

RODRIGUEZ LARRETA Horacio y REPETTO Fabián, 2000. Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social. Documento 39. http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt39.PDF

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Hábitat Adecuado: una construcción posible

Habitat Adequate: a Possible construction

Silvina Noemí Liceda

Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

UNCUYO

snliceda@yahoo.com.ar

Eje 4: El Territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras Clave: hábitat adecuado, ordenamiento territorial, desarrollo territorial sostenible, políticas públicas

Keywords: suitable hábitat, territorial order, sustainable territorial development, public politics

Introducción

El presente trabajo forma parte del marco teórico de la Tesis Doctoral: "Concepción del Hábitat en Políticas y/o Planes de Ordenamiento Territorial, estudio comparativo en países de América Latina" del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DOTyDS)[1].

En dicha tesis se propone aportar conocimientos sobre la dicotomía que se presenta entre la teorización de los conceptos de Hábitat Adecuado (HA) – Ordenamiento Territorial (OT) – Desarrollo Territorial Sostenible (DTS) por un lado, y la realidad presente en vastos territorios de América Latina, donde la iniquidad socio territorial se ve reflejada en condiciones inadecuadas de hábitat.

Se pretende indagar si, en la formulación de la política y/o planes de ordenamiento territorial de países seleccionados de América Latina se contemplan los contenidos necesarios para el logro de un abordaje integral del hábitat, incorporando medidas que faciliten su efectiva implementación de modo de poder achicar la brecha entre la teorización y la realidad.

La construcción teórica de la tesis se sustenta en la interescalaridad entre territorio y hábitat y en la necesidad de lograr la coherencia entre el Modelo de Desarrollo y la Política de Ordenamiento Territorial debido a la interdependencia existente entre ellos.

El hábitat adecuado es abordado desde el enfoque de diferentes teorías y líneas conceptuales referidas al desarrollo, el ordenamiento territorial y el hábitat; para luego proponer una vinculación teórico-metodológica de tipo deductiva con enfoque en sistemas complejos.

El Problema

El problema se plantea como ***"la dificultad que poseen miles de personas en América Latina para acceder a un hábitat adecuado".*** Aseveración que se sustenta en las mediciones desarrolladas por PNUD y CEPAL que conforman el Índice de Desarrollo Humano y el grado de pobreza en América Latina, respectivamente, desde una propuesta de enfoque multidimensional.

Un aspecto clave a resolver en América Latina es el logro de la superación de la pobreza, como parte de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas de la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" de carácter integrado e indivisible con las que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y lograr lo que con ellos no se consiguió.

[1] Doctorado dictado en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza (1° Cohorte)

ISSN 2314-1093

Si bien los conceptos Hábitat Adecuado, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible comienzan a tomar fuerza en América Latina a partir de los años 80, estudios recientes, entre ellos el "Panorama Social de América Latina 2015" (CEPAL, 2015:7), muestran que la pobreza e indigencia afectan a aproximadamente 175 millones de personas en la región.

Existen condiciones estructurales en AL tales como la pobreza, desigualdad, corrupción y escasez de recursos, que conjuntamente con otros factores irresueltos obstaculizan la concreción de las incipientes políticas de OT. Entre estos factores es oportuno mencionar el carácter interdisciplinar que reviste el OT y la gran dificultad en articular los saberes de las diversas comunidades científico - técnicas que lo practican; la falta de efectivas acciones para lograr la concurrencia de la planificación y gestión de las políticas públicas con injerencia territorial; la ausencia de voluntad política para concretar el discurso entre los que se incluye el escaso financiamiento comprometido y la generación de un sistema integrado de información ambiental y territorial pública; la diversidad de modelos sociales y culturales asociados al hábitat que no son tenidos en cuenta en el diseño de las políticas socio-territoriales; la falta de un marco legal concurrente y la escasa cultura democrática en cuanto al ejercicio de la participación ciudadana.

Por lo antes expuesto, se considera necesario profundizar los debates teóricos hacia la concepción de un nuevo paradigma de desarrollo que busque la cohesión territorial (económica y social) y la sustentabilidad ambiental.

Marco Teórico

El derecho al *acceso a un hábitat adecuado* por parte de todas las personas que conforman una sociedad conlleva necesariamente a adoptar una postura ético-conceptual en relación al problema planteado y su resolución.

Se entiende que conceptos tales como *hábitat adecuado*, *ordenamiento territorial y desarrollo territorial sostenible* se encuentran íntimamente relacionados y resultan imposibles de encuadrar dentro de la Teoría Tradicional del conocimiento científico (positivismo lógico) donde por medio de la razón y de la objetivación a través de la experiencia empírica, puede determinarse una ley universal bajo la cual se llega a dar respuesta a diferentes fenómenos. Ésta además, asume neutralidad ética - política y a historicidad, lo que no condice con los principios del OT.

A continuación se analizan los conceptos de desarrollo, buen vivir, ordenamiento territorial y hábitat a fin de definir una posición teórica.

Desarrollo

Se considera que las **políticas económicas para el desarrollo** difundidas por el Consenso de Washington bajo el modelo de desarrollo neoliberal, responden a una Ley Universal: la de la globalización, el consumo y el libre mercado. En donde el consumo ha fagocitado las otras dimensiones del ser humano, quedando reducido en la medida que en el mercado consigue todos sus satisfactores (Marcuse, 1954:8-10). El modo de entender la moral de este modelo condice con la *ética utilitarista* cuyo lema es "la mayor felicidad para el mayor número."

El ***fantasma del desarrollo*** se institucionalizó cuando fue mencionado como punto de partida del discurso del presidente de los Estados Unidos, Harry Truman, el 20 de enero de 1949 en el que denominó, a la mayor parte del mundo, como "áreas subdesarrolladas" y anunció que todas las sociedades tendrían que recorrer la misma senda y aspirar a una sola meta: "el desarrollo." Así, desde entonces se proyectó con fuerza esta suerte de mandato al resto del mundo. (Acosta, 2015:302)

Sigue Acosta exponiendo que, los supuestos países centrales o desarrollados, bajaron una suerte de preceptos e intervenciones económicas (FMI, Banco Mundial) que los países

periféricos o subdesarrollados siguieron sumisamente en pos del anhelado *desarrollo*; en un proceso de homologación de la sociedad dentro de una economía que generaba riqueza basada en la acumulación del capital.

La confianza en el desarrollo, en tanto proceso planificado para superar el atraso, se resquebrajó en las décadas de los 80 y los 90, lo que abrió la puerta a las reformas de mercado de inspiración neoliberales.

Cuando los problemas basados en una creciente inequidad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico se exacerbaron (fundado en prácticas mercantilistas y depredadoras de los recursos naturales) ya que el "mercado" nunca logró el mentado "derrame", se comenzó a minar la fe en el **desarrollo** no sólo por crisis en los países "periféricos" sino también en los autodenominados "centrales". Es así que, se asume cada vez con más certezas el hecho que el mundo vive un *"mal desarrollo".* (Tortosa, J.M.: 2011:54 citado por Acosta, 2015: 304)

En este proceso, lejos de replantear los fundamentos del desarrollo desde sus bases, se buscaron alternativas colocándole *"apellidos"* al desarrollo pero siempre siguiendo la misma senda capitalista: desarrollo local, desarrollo rural, desarrollo sustentable, desarrollo sostenible, desarrollo a escala humana… (Acosta, 2015:303).

Para Gudynas (2004:241,242) es fundamental desvincular al *crecimiento económico* como objetivo primario del *desarrollo*; insistiendo en orientar al desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades humanas y la conservación de la naturaleza medidos en metas cualitativas.

Desarrollo Territorial Sostenible

Dentro de los avances conceptuales llevados a cabo en el SXXI, se considera que en el debate hacia la concepción de un *nuevo paradigma de desarrollo,* en búsqueda de la cohesión territorial y la sostenibilidad ambiental el **Desarrollo Territorial Sostenible** (Massiris, 2012) es una propuesta viable; así como paradigmas que se están gestando como una *alternativa* al concepto de *desarrollo* basados en la re conceptualización del *Buen Vivir*.

El **DTS** demanda una visión ampliada que pueda interpretar la diversidad de los territorios como un proceso histórico, político, social y cultural; así como contemplar desde una postura ética la **integralidad** de los aspectos que los componen (físico biológicos, sociales, culturales, económicos y político institucionales).

El *Desarrollo Territorial* lleva implícito la incorporación del **territorio**[2] en la concepción del desarrollo, reconociendo al mismo como espacio de encuentro de los diferentes actores sociales y donde se plasman los procesos tanto ambientales como culturales, económicos, políticos e institucionales.

El territorio y lo territorial contienen las cualidades de **integralidad** (articulación e interacción de todos los elementos que componen el sistema territorial[3]); **escalaridad** (inter-escalaridad: coordinación horizontal y vertical); **diversidad** (cada espacio tiene sus condiciones particulares las que deben ser reconocidas para poder planificar los usos del territorio de acuerdo a sus limitaciones y potencialidades) **y temporalidad** (historicidad: relación temporal en la comprensión de las características actuales de un territorio a través de un análisis sincrónico y diacrónico de sus componentes) (Massiris, 2012:26-29). Y consecuentemente, el *Desarrollo*

[2] "Es tanto el espacio *físico* como la trama de relaciones *sociales, políticas y económicas* que se desenvuelven en este espacio, lo conforman y que son, a su vez, modificadas por él". (Raffestin, 1981)

[3]Se comprende al ***sistema territorial*** como el espacio donde se desarrollan las actividades humanas y los procesos ecológicos, considerando que todo espacio es territorio a partir del establecimiento de fenómenos de intercambio con su entorno. Existe una relación de reciprocidad entre el hombre y el soporte biofísico, dada por la influencia de las actividades humanas sobre el mundo biofísico, el cual a su vez repercute sobre estas últimas (Martínez de Anguita, 2006).

ISSN 2314-1093

Territorial Sostenible incorpora *la dimensión ambiental y humana* desde el concepto de **sostenibilidad.**

En este marco, el *hombre* no es un "medio" para el logro del desarrollo sino "fin" del desarrollo, avanzando hacia un *modelo de desarrollo a escala humana* (Max-Neef, 2010). Esta propuesta se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales considerando al crecimiento económico como un medio y no como un fin y en la generación de niveles crecientes de autodependencia y articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología; resultando válida sobre todo ante la imperiosa necesidad de superar la reducción de la satisfacción de las necesidades del ser humano en el consumo.

Immanuel Kant, ya en el SXVIII dentro de su ética formal expone la Ley Universal del Obrar (imperativo categórico): "obra de tal modo que siempre consideres a la humanidad lo mismo en tu persona que en la de los demás, como un fin y nunca como un medio".

Avances conceptuales en tal sentido son realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cuanto al **Desarrollo Humano Sostenible** (DHS) y en la afirmación de que el *desarrollo* debe posibilitar el pleno desarrollo de todas las capacidades humanas y de manera universal, tanto para las generaciones actuales como futuras; dándole al concepto de sostenibilidad el sentido de ***equidad*** (sentido de justicia social) generacional e intergeneracional. (PNUD, 2009:3,4)

Sin embargo, se considera importante superar definitivamente esta visión antropocéntrica del mundo, para lo cual **debe redefinirse el concepto de *desarrollo sostenible***, cuya concepción más difundida y con mayor consenso hasta hoy es el "Informe Bruthtland" (1987), primer intento de eliminar la antinomia desarrollo – sostenibilidad, el que define al desarrollo sostenible como "*aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones"*.

Concepto que fue incorporado a todos los programas de la ONU y ha servido de eje por casi 30 años, como se desprende de las Declaraciones tanto de la *Cumbre de la Tierra* celebrada en Río de Janeiro en 1992, como la de Estambul celebrada en marzo de 2012 y la de "Rio+20" (nombre abreviado de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible),* que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 2012 y que en su punto 31 expone: *"Ponemos de relieve que el desarrollo sostenible debe ser un proceso inclusivo y centrado en las personas…"*

Esta concepción del desarrollo sostenible no supera la visión antropocéntrica del mundo ya que tiene como eje temporal y fin en sí mismo al ser humano. Podría decirse que esta ética pone de nuevo a la naturaleza al servicio del hombre y más que replantear la relación hombre-naturaleza, propone regular esta relación a través de preceptos morales que permitan tomar conciencia de la importancia de conservar el entorno natural (Guerra, 2001 en Ibarra Rosales, 2009).

Una visión superadora del desarrollo que se encuentra en pleno debate por algunos autores, iniciando el SXXI, es la del ***Desarrollo Sostenible desde una visión Biocéntrica*** (Guerra, 2001; Ibarra R., 2009; Gudynas, 2011, entre otros).

La **Ética Ambiental Biocéntrica** recupera el valor intrínseco[4] que tiene la naturaleza y amplía e incluye en el ámbito de la ética a los ecosistemas y a los seres naturales que los conforman;

[4] El ***valor intrínseco de la Naturaleza*** toma fuerzas bajo la corriente de la "ecología profunda" desde la década de 1970. Se sostiene que "la vida en la Tierra tiene valores en sí misma (sinónimos: valor intrínseco, valor inherente)" y que esos valores son "independientes de la utilidad del mundo no humano para los propósitos humanos" (propuesta de Arne Naess y George Sessions presentada en Devall y Sessions 1985, 69-73 citados por Gudynas, 2009: 38)

parte de considerar al hombre como un miembro más de la comunidad biosfera y no como un ser superior a las otras especies; **visión integral que permite desplazar al hombre del eje del universo y situarlo en una relación de interdependencia con el resto de las especies y elementos del hábitat**. (Ibarra Rosales, G., 2009: 14)

Paul W. Taylor considera que debe reconocerse el valor o *dignidad* inherente que posee todo organismo o elemento de la naturaleza (Taylor, P., 1986 citado en Ibarra Rosales, 2009:16), pensamiento que supera al Kantiano en el que la *dignidad* es el valor intrínseco del ser humano.

Considerando entonces, desde una *ética biocéntrica* el sentido ampliado de sostenibilidad (económica, social y ambiental), se entiende que, siguiendo la línea de la **Epistemología Crítica** (Escuela de Frankfurt) bajo la cual **el conocimiento científico se encuentra atravesado por lo histórico-social, por la contingencia, la interpretación y la responsabilidad moral y política**; se pueden encontrar los caminos hacia el logro de un *Desarrollo Territorial Sostenible*.

Entendido el DTS en el sentido de considerar **al hombre y a la naturaleza como unidad**, no como fuerzas dominante y dominada sino como un *todo*. El hombre no se enfrenta al mundo como un objeto al que quiere conocer y dominar, sino que, desde la *perspectiva de la complejidad* intenta interpretar los territorios donde la naturaleza no es un mero soporte de las actividades humanas: el ser humano es parte integral de la vida junto a todos los seres vivos dentro de la comunidad biosfera.

Buen Vivir (BV) o Vida en Plenitud

La visión del *"buen vivir"*(*sumak kawsay*) o *"vivir bien"*(*suma qamaña*) tiene sus orígenes en la cosmovisión de pueblos indígenas ecuatorianos y bolivianos respectivamente, sin embargo, en la actualidad tal como lo expresa García Álvarez, S. (2013:39) se encuentra en ***un proceso de construcción multicultural*** con los aportes y confluencia de varios paradigmas como el ecodesarrollo, el etnodesarrollo y el biocentrismo entre otros; así como también de redes y movimientos ciudadanos e intelectuales que **cuestionan** *el modelo de desarrollo contemporáneo y la mercantilización de la naturaleza.*

Tal como lo expresa Huanacuni (2010:16-18), **no debe equipararse el *Buen Vivir*** con un ***estilo de desarrollo*** ya que para la cosmovisión de los pueblos originarios no existe un estado anterior o posterior de subdesarrollo y desarrollo *sino una vida armónica en permanente construcción, en equilibrio material y espiritual.*

Aclara este autor que **Occidente propone dos paradigmas**: uno individual extremo (individualismo) y otro colectivo extremo (comunismo). Para el primero, lo más importante es la acumulación del capital; para el segundo, el bienestar del ser humano sin tomar en cuenta las otras formas de existencia. Ambos con un pensamiento totalitarista y excluyente, de visión antropocéntrica; producto de los cuales estamos viviendo una crisis sin precedentes y un desencuentro en todos los niveles y aspectos de la vida.

Lo destacable de estas propuestas alternativas es que surgen desde grupos tradicionalmente marginados e invitan a romper de raíz con varios conceptos asumidos como indiscutibles e implican un distanciamiento al desarrollismo (Acosta, 2015: 310).

Según lo define Huanacuni, M. (2010) tanto el término *suma qamaña* (aymará) como el término *sumak kawsay* (kichwa) en su traducción al castellano pierden la magnitud de su significado; ya que en la cosmovisión de los pueblos originarios andinos, el *Buen Vivir* refiere a **saber vivir en plenitud** como un concepto integral, simbiótico y holístico.

Asimismo, este autor se remite a la historia de América expresando que desde 1492 en el continente Abya Yala (hoy América) y desde 1532 en la región andina, se inicia la colonización. Expone que las llamadas "guerras por la independencia" sólo fueron luchas entre españoles y

que mientras *"los criollos, mestizos y blancos vivían mejor, millones de indígenas vivíamos mal".* A partir de los años 70, las principales organizaciones indígenas del continente se fueron agrupando alrededor de un objetivo común: la necesidad de establecer un Estado Plurinacional en sustitución del Estado Uninacional (occidental, acultural, excluyente) como estrategia para reconstituir *su* identidad basada en el *buen vivir*; concepto que toma fuerza en AL a partir de la década del 90 cuando se conforman las Asambleas Constituyentes Originarias (Huanacuni, 2010:8-10).

Esta lucha de pueblos originarios invisibilizados bajo la concepción del Estado-Nación occidental y moderno y, excluidos y marginados por la aplicación de políticas de corte neoliberal; tiene su reconocimiento en las nuevas Constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). En ellas aparece plasmado un ***nuevo paradigma alternativo al de "desarrollo"*** con una ***visión biocéntrica*** marcada en el caso de la ecuatoriana y con el reconocimiento de un **estado plurinacional** fuerte en el caso boliviano; en ambas se reconocen los diferentes pueblos, culturas y sistemas de vida e incluyen disposiciones que fortalecen el camino hacia la ***interculturalidad***[5].

Ambas Constituciones se centran en el *"buen vivir",* aunque lo toman de manera diferente, como bien lo explican Gudynas y Acosta (2011:70-81).

En la nueva **Constitución del Ecuador** (2008), esta idea es presentada como los **"derechos del buen vivir"** (Cap. Segundo), dentro de los cuales se incluye una amplia variedad de derechos reconocidos como interdependientes. Asimismo indica dos campos principales de acción en igual jerarquía: el "**régimen de desarrollo**"(Titulo VI) y el "**régimen del buen vivir**"(Título VII), quedando claro que la conquista del *buen vivir* es una expresión de un conjunto de derechos, y que para asegurarlos es *indispensable* encarar cambios sustanciales en las estrategias de desarrollo; asimismo adopta una visión biocéntrica, claramente evidenciada en la incorporación por primera vez en AL de los **Derechos de la Naturaleza** en su Cap. Sétimo (Art. 71-74).

En el caso de la nueva **Constitución de Bolivia** (2009), las referencias son al *vivir bien o "buen convivir"* y aparecen en la sección sobre las bases fundamentales del Estado y se presentan como "principios ético-morales" de la sociedad plural, junto con otros principios como unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, etc. (Art. 8) y se relacionan, directamente con la organización económica del Estado: "*El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien…"* (Art. 306) en donde se avanza hacia la definición de economía plural como…*"una economía constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa".* En este caso son principios ético-morales; no aparecen como derechos ni se rompe con la visión antropocéntrica del "ambiente" por lo que se producen tensiones entre estos principios y el modelo de desarrollo extractivista que se mantiene en la misma Constitución. (Art. 316.6 y 351 por ejemplo)

Siguiendo a Huanacuni, se adopta en el presente trabajo el ***"buen vivir"*** como ***sumak kawsay***[6]**,** concepto que se traduciría más fielmente como ***"vida en plenitud":***

[5] Mientras que el ***multiculturalismo*** sustenta la producción y administración de la diferencia dentro del orden nacional, volviéndola funcional a la expansión del neoliberalismo (Muyolema, 2001), la ***interculturalidad*** apunta a la necesidad de desarrollar interacciones que reconozcan y enfrenten las asimetrías sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales… es re-conceptualizar y re-fundar estructuras sociales, epistémicas y de existencias, que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir. Por eso, la interculturalidad no es un hecho dado sino algo en permanente camino y construcción (Walsh, 2009: 43, 44, 233 citada por García Álvarez, 2013: 51, 52).

[6] **Sumak:** plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso(a), superior. **Kawsay:** vida, ser estando, estar siendo. La traducción es la misma que en aymara: "vida en plenitud". (Huanacuni, 2010:7)

ISSN 2314-1093

> Vivir bien, es la *vida en plenitud*. Saber vivir en armonía y equilibrio; en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia en permanente respeto. Y ese justamente es el camino y el horizonte de la *comunidad*, implica primero *saber vivir* y luego *saber convivir*. No se puede vivir bien si los demás viven mal, o si se daña la Madre Naturaleza. Vivir bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto. (Huanacuni, F. 2010:32)

El mismo se fundamenta en:

- una *cosmovisión* cuya esencia es un ***"paradigma de la cultura de la vida que es naturalmente comunitario",*** donde la *comunidad* no es sólo una relación social sino una profunda relación de vida (visión multidimensional que supera lo estrictamente material y valora preponderantemente los aspectos intangibles y espirituales) con todo lo que existe y donde lo individual no desaparece sino que emerge en su capacidad natural dentro de la comunidad manteniendo mecanismos de reciprocidad y solidaridad. Este paradigma surge de la visión de que todo está unido e integrado y que existe una interdependencia entre todo y todos (Huanacuni, F. 2010: 19 - 25).
- el *respeto* por la ***identidad cultural y natural*** que se manifiesta a través de una profunda relación y complementación con el entorno, con la Madre Tierra, con la comunidad de la vida; es decir, con el ***lugar que habitamos.***

Algunos autores como Huanacuni, Acosta y Oviedo citados por García Álvarez (2013: 42,43) instan a **no** confundir el concepto de ***"buen vivir"*** con el de ***"vivir mejor" o "bienestar occidental"*** equiparado a la ***"calidad de vida";*** ya que estos responden a una sociedad desigual, individualista, antropocéntrica, consumista, antinatura; lo cual difiere diametralmente con un paradigma comunitario en armonía con la vida, con respeto por la identidad cultural y natural, por los saberes tradicionales y técnicas locales y por la diversidad en las formas organizativas de la producción.

Se reconoce que para la prosecución del BV se requiere ***coherencia*** entre el ***modelo de organización política, el modelo de desarrollo y el sistema económico.***

En cuanto al ***modelo de organización política*** el **Estado Plurinacional** se postula como el apropiado y tal como lo expresa Chuji, 2008 (citada por Gudynas, 2009:40) está llamado a proteger el derecho ontológico del *sujeto a su territorio y a su propia cultura e instituciones*. Aquí se impone completar la idea de que el Estado no sólo debe garantizar el *"derecho al territorio de los pueblos"* a través de una visión **plurinacional**[7] e **intercultural**, sino que también debe **garantizar la sustentabilidad eco-ambiental de los mismos**.

La **sustentabilidad del desarrollo** en AL donde existen *amplias desigualdades sociales*, según lo expresa Guimaraes (2005), es posible solo si se logra la ***sustentabilidad social*** basada en la *justicia social* (productiva y distributiva[8]) y la ***democratización de la sociedad y del Estado***[9];

[7] **Estado Plurinacional:** es la organización política y jurídica de los Pueblos y Nacionalidades del país. El Estado Plurinacional surge cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno y Constitución. El Estado Plurinacional es distinto del Estado Uninacional que es la representación de los sectores dominantes. CODENPE (2011:89)

[8] La ***justicia productiva*** busca garantizar las condiciones que permiten la existencia de igualdad de oportunidades para que las personas participen en el sistema económico, la posibilidad real por parte de éstas para satisfacer sus necesidades básicas, y la existencia de una percepción generalizada de justicia y de tratamiento acorde con su dignidad y con sus derechos como seres humanos. La ***justicia distributiva*** se orienta a garantizar que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de los demás individuos. (Wilson, 1992 citado por Guimaraes, 2005)

[9] La ***democratización de la sociedad*** supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de activos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones y la capacitación para la toma de decisiones; mientras que la ***democratización del Estado*** se

siendo éstas unas de las dimensiones que postula dicho autor a las que suma: el desplazamiento del crecimiento como fin último del desarrollo; la adopción del biopluralismo y la preservación de la diversidad socio-cultural.

El *control ciudadano del Estado* a través de la *participación*, tal cual lo expresa el Art. 95 de la Constitución de Ecuador (2008) debe ser ejercido a través de los mecanismos de la **democracia representativa, directa y comunitaria** y la *participación* debe orientarse por los *principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad*.

Respecto al concepto de ***democracia*** se expresa el Canciller de Bolivia, David Choquehuanca de esta manera:

> …nosotros no solamente queremos tomar nuestras decisiones mediante la **democracia,** ya que ésta implica el sometimiento de las minorías a las mayorías, y someter al prójimo no es vivir bien, por eso queremos tomar nuestras decisiones mediante el **consenso**. (citado por Huanacuni, F. 2010:21)

A diferencia de las visiones tradicionales del desarrollo, el valor básico de la **economía**, en un régimen de Buen Vivir, es la solidaridad y lejos de una economía determinada por las relaciones mercantiles o estatista a ultranza; ***se promueve una relación dinámica y constructiva entre mercados, Estado y sociedad*** (Coraggio,2011:16,24). Coraggio, (2010) expresa que la economía social y solidaria pone a las personas y a su trabajo en el centro del sistema económico, otorgando a los mercados un papel instrumental al servicio del bienestar colectivo y a la reproducción de la vida en el planeta.

El objetivo final es lograr un ***sistema económico social y solidario*** como parte de una sociedad plenamente democrática, que incluye el *decrecimiento del extractivismo*, y el auto-centramiento[10] en políticas locales y participativas; debiendo romperse toda forma de paternalismo, asistencialismo o clientelismo por un lado, y por otro, toda forma de concentración y acaparamiento (Acosta, 2015:299, 322).

Esta lógica, prosigue Acosta, se funda en una visión holística y sistémica plasmada en los derechos humanos y derechos de la naturaleza, aceptando que la naturaleza tiene límites que las economías no deben sobrepasar (Ej. cambio climático).

Uno de los pilares fundamentales de *esta otra economía* es la **soberanía alimentaria** con todo lo que ello implica: erradicar el hambre a través de una verdadera revolución agraria que incorpore los derechos de productores y consumidores, el acceso democrático a la tierra, descentralización efectiva, reconocimiento de tecnologías propias, políticas adecuadas de cultivo ético de la tierra, procesos de integración y capacitación de campesinos, desprivatización del agua y gestión de las cuencas hidrográficas, entre otras. Lo que demanda una **política de aprovechamiento de los recursos naturales** orientada a *transformar antes que transportar* (Acosta, 2015: 326).

La **construcción de un Sistema Económico Social y Solidario** implica resignificar la *Economía Popular* otorgándole un lugar hegemónico frente al que ocupara durante las décadas de los 50 a los 70, bajo el paradigma desarrollista extendido en AL. En él se entendía como "Economía Mixta" al sistema compuesto por un sector de economía estatal y otro de economía empresarial privada con lógicas contrapuestas; donde la *Economía Popular* era vista como parte de un sector "marginal e informal". Si bien la misma es un sustrato imprescindible del

logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y por la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública.

[10] "El **fundamento básico de la vía autocentrada** es el desarrollo de las fuerzas productivas endógenas, incluyendo capacidades humanas y recursos productivos locales y el correspondiente control de la acumulación y centramiento de los patrones de consumo…." (Acosta, 2015: 319 – 321)

ISSN 2314-1093

sistema económico en su conjunto; aún se encuentra subordinada a la lógica del sistema de mercado capitalista (Coraggio, 2013: 26).

El Ordenamiento Territorial como instrumento para la Planificación del DTS y/o el BV

Para la Carta Europea de Ordenación del territorio (CEMAT, 1983) el OT es a la vez "*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector."*

Asimismo explicita sus características desde un enfoque centrado en el hombre y su bienestar en interacción con el medio ambiente. La ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva.

A juicio de Zoido (1998, citado por Massiris, 2005:19) los planteamientos de esta Carta no son claros conceptualmente y si bien existen numerosas acepciones y el concepto ha ido evolucionando desde sus inicios en Europa en los años '50 del siglo pasado y en AL desde finales de los '70, su surgimiento responde a la necesidad de contar con una nueva forma de planificación territorial que reconozca la urgencia de integrar políticas sectoriales y a los sectores público y privado en un objetivo común: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora en la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Para van Leeuwen (2001, citado por Massiris, 2002) el *origen* del concepto de ordenación del territorio responde al intento de integrar la planificación biofísica con la socioeconómica.

Sintetiza Massiris (2002) que:

> …"la ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo". (p.5)

Este concepto fundador enfatiza la regulación del uso y transformación del suelo a través de planes, concepto que desde principios del SXXI presenta una evolución dinámica que en muchos casos hace foco en la articulación de políticas y actores a través de la gobernanza territorial.

El OT es reconceptualizado y considerado por algunos autores como la *Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible* (PDTS); tal como lo define Farinós (2006:45) y Troitiño (2008:49) citados por Massiris (2012) en tanto:

> …se supera el conflicto terminológico entre ordenación y planificación territorial al integrar la planificación física con el desarrollo económico y los aspectos ambientales, sociales y culturales… desarrollo y ordenamiento dejan de ser excluyentes, se armonizan en torno a propósitos de desarrollo económicamente viable, social y territorialmente justo y ambientalmente sostenible. (p.106, 107)

En el proceso de OT se utilizan ***métodos prospectivos*** propios de la ciencia según la visión de la Epistemología Crítica, ya que la *lógica predictiva y plurivalente* es ampliamente usada en este ámbito.

Asimismo se aborda la comprensión de los territorios y del hábitat, considerados como ***sistemas complejos*** (Morin, 2004), desde una visión holística con el fin de poder interpretar de

ISSN 2314-1093

manera integral la complejidad de los factores involucrados, sus características, sus interrelaciones, retroalimentaciones y el proceso recursivo en que se encuentran inmersos.

Para la correcta interpretación de estos sistemas es necesario ***avanzar desde la fragmentación disciplinar pasando por la interdisciplina hacia la transdisciplinariedad***.

Lyotard, en los años 70, expone que cada ámbito del saber tiene su propio juego de lenguaje y que cada uno fija el límite del juego (leyes – enunciados proposicionales, prescriptivos y meta prescriptivos), expresando asimismo que los juegos del lenguaje entre sí son inconmensurables, por lo que, si se introduce un enunciado paralógico (que no responde a la lógica del juego) podría ser que no tenga la suficiente fuerza y desaparezca o la tenga y modifique las reglas del juego. En este punto, estamos frente a las proposiciones que el OT postula, las que necesariamente implican un cambio de lógica en las reglas del juego impuestas históricamente en la concepción de las distintas ciencias, debiendo dar paso a la **transdisciplina** para el abordaje y comprensión del territorio en su integralidad.

Arpini (2012), expresa a su vez que Feyerabend (1924-1994) no comparte la idea de que existan principios universales de racionalidad científica y expone que la crítica y tolerancia de las inconsistencias y anomalías contribuyen a la ciencia productiva y crítica. Sostiene así el principio de inconmensurabilidad y pluralismo teórico lo que hace posible la transdisciplina.

Jean Piaget, en 1970 durante un coloquio sobre interdisciplinariedad, es quien va a mencionar el término de *transdisciplinariedad* de una manera concisa por primera vez:

> Ante la etapa de las relaciones interdisciplinarias, podemos esperar la aparición de una etapa superior que sería "*transdisciplinaria*", la cual no se limitaría a las interacciones y las reciprocidades entre investigaciones especializadas, sino que ubicaría las relaciones disciplinarias en el seno de un sistema total sin fronteras estables entre disciplinas. (Glosario Moriniano, p.70)

En el proceso de OT, la ***participación plena*** de todos los actores involucrados directa o indirectamente es fundamental; por lo que el acceso transparente a información así como la aplicación de mecanismos efectivos de participación adquieren una importancia trascendental.

Dentro de las éticas procedimentales **el paradigma de la *"interacción comunicativa",*** expuesto por Habermas (1989) en el cual existe una relación bidireccional entre sujetos, el **consenso** es posible en una comunidad de diálogo donde *todos los sujetos son capaces de lenguaje y acción* (Citado por Left, E., 2004:303). Sin embargo, la lucha de intereses presente en la configuración de los territorios y las fuerzas asimétricas de poder de los actores involucrados hace difícil la relación bidireccional planteada.

Para lograr procesos efectivos de participación, concertación y consensos, se requiere que los especialistas que cumplen el rol de guiarlos avancen en visibilizar "*la reja*" a través de la cual vemos las cosas. Como lo expresa Foucault M. (1968:5,6), entre la mirada codificada (códigos fundamentales de una cultura) y el conocimiento reflexivo (teorías científicas, interpretaciones filosóficas) existe una *región media* más verdadera que las antes mencionadas, y en la cual existen otros órdenes posibles, quizás mejores.

En la aplicación de las herramientas del Ordenamiento Territorial resulta interesante, asimismo, no sólo considerar como válidos los mecanismos de las éticas procedimentales sino también algunos postulados del modelo Roussoniano–Kantiano de la Ética Neocontractualista, bajo la cual Rawls, partiendo de su concepción de la *sociedad* como un *sistema de cooperación entre ciudadanos libres e iguales*, defiende la noción de ***justicia*** como ***equidad***[11] y plantea la

[11]"En este constructo, la *justicia* como *equidad* no es otra cosa que el punto de articulación dado entre persona y sociedad, entendida ésta como la aspiración colectiva lograda mediante un acuerdo de argumentación moral". (Castro Blanco, E., 2007:186)

ISSN 2314-1093

redistribución de los bienes socialmente producidos basada en lo justo. Correlativamente, al hablar de justicia - injusticia, Axel Honneth introduce un concepto superador al de *igualdad* que es el del ***reconocimiento*** del otro a través de tres maneras: **el amor, el derecho y la solidaridad** (Almarza Meñica, J. M., 2010: 5-24).

Los conceptos introducidos anteriormente se complementan y completan, ***reconociendo a cada ser humano en sus diferencias con iguales derechos; donde el derecho de la comunidad está por sobre los derechos individuales y la relación hombre – naturaleza se da a través de una interacción orgánica e integral.***

No escapa a esta reflexión la paradoja que implica la búsqueda de respuestas a través de entender las ***heterotopías***,[12] rompiendo con las clasificaciones u órdenes hasta ahora establecidos, para poder comprender los espacios donde habitamos y así trascender del pensamiento utópico a la **acción** hacia un nuevo orden territorial posible, con cohesión territorial (económica – social y ambiental) como reflejo de una sociedad justa, equitativa y solidaria entre sí y con la naturaleza.

En la gestión del territorio y en la coordinación y complementación de políticas públicas, es el Estado el que cumple un rol fundamental, aunque no exclusivo. Tal como lo expresa Guimarães (2002):

> …el **rol del Estado** es **único** porque trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguarda de valores y prácticas de justicia social y de equidad e incorpora la defensa de los llamados derechos difusos de la ciudadanía, **necesario**, porque la propia lógica de la acumulación capitalista requiere de la oferta de "bienes comunes" que no pueden ser producidos por actores competitivos del mercado; e **indispensable**, porque se dirige a las generaciones futuras y trata de aspectos y procesos caracterizados por ser no-sustituibles. (p. 61)

Agrega que la ***gobernabilidad*** se funda en la ***superación de la pobreza y la desigualdad***, incorporando en el año 2005 la noción de que, la superación de las mismas, no puede lograrse garantizando el acceso *vía mercado* a la educación, vivienda, etc., sino que se deben recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades.

En este mismo sentido se expresa João Ferrão (2011), en cuanto a que ***el Ordenamiento Territorial es una tarea fundamental del Estado*** y asegura que es necesario concientizar a los ciudadanos de la importancia del mismo, no como una técnica de apoyo a la administración del territorio, sino sobre todo, como una **práctica fundada en un conjunto de valores** que deben formar parte del proyecto de país.

Hábitat Adecuado

> "El hombre 'es' en la medida en que habita."(Heidegger, M., 1997:129 citado por Montes y Amador, 2015: 92)

Hábitat: orígenes

Hábitat proviene del latín habĭtat, que es la tercera persona de singular del presente indicativo del verbo habitāre, que significa 'vivir', 'morar'. Asimismo, ***ecúmene***, del lat. tardío oecumĕne, y este del gr. οἰκουμένη [γῆ] oikouménē [gê] '[tierra] habitada'. (Real Academia Española)

El concepto de **hábitat** se ha ido modificando a través del tiempo y tomando distintas acepciones.

[12]Entendidas las **heterotopías** como el poder de yuxtaponer en un único lugar real distintos espacios, varias ubicaciones que se excluyen entre sí; y las **utopías** como lugares sin espacio real, utopía como un espejo en que me veo allí donde no estoy. (Foulcault M., 1967)

ISSN 2314-1093

La *ecología*, ciencia de finales del siglo XIX con desarrollo en el siglo XX, a partir del estudio de los seres vivos con su entorno físico y biológico propicia el surgimiento de los conceptos de ***hábitat*** y *ecosistema*[13], el primero como punto de vista de un elemento desde adentro, y el segundo como visto desde afuera.

Autores como Gudiño, M. E. (2008: 141-171) y Giraldo Isaza, F. (2004:21-76) hacen un barrido histórico del término hasta su categorización en el ámbito humano, por un lado y a través de la revisión de documentos estructurados desde la ONU, por otro. A partir de estos documentos se profundiza en los últimos avances conceptuales según diferentes visiones.

Recién en los años **30**, mediante la intervención de disciplinas relacionadas con las *ciencias sociales y humanas* se introduce el carácter humano al concepto de hábitat. Geógrafos como A. von Humboldt (1892), P. Vidal de la Blanche (1845-1918) emplean el vocablo refiriéndose a la relación de la tierra con la humanidad y M. Sorre (1955) desarrolla ampliamente este punto de vista.

En los años **70** se evidencia la incursión del componente cultural como elemento constitutivo de la triada medio natural -ser humano- cultura pero más bien como parte integral de un sistema donde interactúan el medio natural y el hombre.

Desde fines de los años **80**, Sorre (1999, citado por Gudiño, M., 2008) propone extender el estudio de la relación ecológica entre el hombre y el espacio habitable, a una reflexión de orden ontológico que toma en consideración el carácter humano de la Tierra, que es plenamente su *morada* (oikos).

En los años **90,** a partir del trabajo de Enrique Leff (2002:280), se incorpora el ***componente cultural*** en el marco del significado de *hábitat*; expresando que el mismo puede entenderse como:

> …espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándoselo, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces." Bajo esta concepción **"el hábitat es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio; es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura.**

Esta construcción cultural del hábitat remite a la noción de "*calidad de vida"* y "*apropiación*" del espacio. Analizar la *calidad de vida*[14] en una sociedad implica *indagar sobre las experiencias subjetivas de los individuos*, sus significados y en las formas por las cuales los actores sociales se "*apropian"* del espacio y sus recursos, en un proceso en el cuál los mismos sujetos se identifican y reconocen a sí mismos.

En este contexto la "*casa*" como bien material y social tiene un alto contenido simbólico. Es la afirmación tácita de la voluntad de crear un grupo permanente, una familia y además, permite *"localizar"* a las familias en el espacio social por lo que puede llegar a ser un verdadero símbolo de "distinción" o un verdadero "estigma social". El **lugar de residencia** se convierte entonces en un verdadero "D.N.I. urbano". (Bourdieu, 2001: 35,36) (Catennazi, Di Virgilio, 2005: 256)

[13] El concepto de ***ecosistema***, tal como lo expone Gudynas (2009:37), encierra una perspectiva de fragmentación, control y manipulación de la Naturaleza, y, por lo tanto, puede ser funcional para las ideas que conciben la relación con el entorno como necesidad para asegurarse el acceso a recursos de valor económico actual o potencial.

[14] El término **"calidad de vida"** comienza a utilizarse a partir de los años 70 como una reacción a los criterios economicistas y de cantidad que rigen en los llamados informes sociales, contabilidad social o estudios de nivel de vida; sin embargo es un término complejo y muy cuestionado, que remite al ***bienestar*** de las personas, el cual depende de un universo ideológico y no tiene sentido si no es en relación con un *sistema de valores* de una sociedad en un lugar y tiempo determinados. Liceda, S. (2011: 16, 17)

ISSN 2314-1093

Estudios realizados por Lentini, Palero y otros (2011) abordan la complejidad de la *vivienda* desde su dimensión social, económica, territorial y ambiental; coincidiendo con Reese (2005) en la estrecha relación que existe entre el ***mercado de la vivienda y el mercado de suelo*** y la alta estratificación de ambos.

Desde la perspectiva de la **Producción Social del Hábitat**[15], la *vivienda* se concibe a partir de la necesidad (y como derecho humano), por sobre su carácter mercantil, como un *proceso* más que como un producto, como un bien potencialmente abundante (dado que se lo continúa produciendo, aun precariamente en el contexto de pobreza y sin apoyos) y como *expresión del acto de habitar*, más que como un objeto. (Ortiz, 1998 citado Rodríguez, Di Virgilio y otros, 2007:16)

Asimismo debe considerarse que en la concreción *adecuada* de este *habitar,* los factores relacionados con el "lugar" son determinantes y la *iniquidad en el acceso al suelo servido* es el principal nudo crítico para la población de más bajos recursos, debido a la alta especulación inmobiliaria existente con respecto al suelo vacante relativamente bien localizado, lo que genera un alto proceso de segregación socio - espacial[16].

Por ello, "las características que asumen las *políticas de acceso al suelo urbano* constituyen un eje prioritario para captar las restricciones y potencialidades al desarrollo de la PSH, y su papel en la dialéctica sociopolítica por la apropiación del espacio urbano". (Di Virgilio y otros, 2007: 21)

Visión del "hábitat" de la ONU

En el Art. 25 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, Ginebra (1948), se menciona a la *vivienda* como parte de los derechos de todo ser humano a acceder a un nivel de vida adecuado. El término vivienda en estos primeros momentos es concebido en el marco del derecho a un ***"techo"*** en condiciones de salubridad.

El tema del "hábitat" se incluye por primera vez en la **Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano** (ONU, 1972); dentro de la concepción de que el hombre debe preservar el medio ambiente para su propio bienestar y el goce de sus derechos fundamentales.

Se entiende que entre los conceptos *naturaleza* y *ambiente* existe una importante diferencia, en tanto que *lo humano* es lo que verdaderamente constituye *ambiente* - el ambiente se define desde una perspectiva antrópica; además, que el interés real de los problemas ambientales concierne a la población, y particularmente a su bienestar. (Giraldo Isaza, F.: 2004)

[15] La *producción social del hábitat* es un recorte dentro del conjunto de modalidades de *autoproducción* ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos. Se distingue entre *procesos masivos de autoproducción del hábitat* (como un fenómeno de orden más general: asentamientos en periferias, ocupaciones de edificios en áreas centrales, villas, etc.) y ***producción social del hábitat*** que alude, en particular, al subuniverso de la prácticas dirigidas de manera consciente -es decir racionalizadas y organizadas por algún tipo de actor social: OSC, ONG, etc. como actores distintos a las unidades domésticas-, para potenciar las capacidades y potencialidades que se prefiguran en el fenómeno general de autoproducción; y que tienen en común haber sido concebidas de manera planificada y que son dirigidas y controladas por sus productores/originadores. El término encuentra sus orígenes en la década del 70 considerando particularmente los efectos de las políticas neoliberales en el campo del hábitat popular en América Latina, en un contexto de interacción multiactoral: la Coalición Internacional para el Hábitat -América Latina (HIC-AL). Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007: 7-16)

[16] El concepto de ***segregación socio-espacial*** alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localización de diferentes segmentos sociales de población-y sus actividades- como parte del proceso de producción de la ciudad. Cuando prima la lógica del mercado, la capacidad adquisitiva de la población se convierte en pauta estructurante de sus condiciones de acceso a la ciudad. Los sectores excluidos del mercado obtienen las peores localizaciones urbanas y/o viven en las mayores condiciones de precariedad (física y sociocultural). Rodríguez, Di Virgilio y otros (2007: 11)

ISSN 2314-1093

Con posterioridad, en las cumbres mundiales de **Hábitat I** (Vancouver, 1976) y **Hábitat II** (Estambul, 1996), es concebido el hábitat como el "*derecho a la vivienda digna dentro de asentamientos humanos sustentables, lo que incluye no sólo la tenencia y la infraestructuras de servicios, sino las condiciones adecuadas del entorno*".

Un hito importante es el **Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales** que en su Observación General Nº 4, El derecho a una "*vivienda adecuada*" (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, 6º período de sesiones, 1991), detalla un listado de factores sumamente completo, que va desde la seguridad jurídica de la tenencia y asequibilidad, a las características del lugar, adecuación cultural y el acceso a la tierra como derecho.

A partir de **Hábitat II** (también denominada "Cumbre de las Ciudades" y en la que se estableció la "Agenda Hábitat") se marcó un giro en muchas de las formas de gestión de los territorios dándole fuerza a la gestión y eficiencia de los gobiernos públicos y al desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones de base, resaltándose los procesos de participación ciudadana. Asimismo se considera a la ***ciudad*** como el ***principal hábitat del hombre contemporáneo***.

En el **Foro Urbano Mundial 3 (FUM3)** (Vancouver, 2006) se enfatiza el ***"derecho a la seguridad humana",*** considerando los temas del crecimiento descontrolado de las ciudades, las pérdidas ocasionadas por desastres naturales, la violencia y la pobreza y se insta a prevenir, a mejorar el manejo de la ciudad a través de una planificación acorde con la realidad de cada lugar. Este eje se mantiene en el **FUM7** (Medellín, Colombia, 2014) "Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida", pero incorporando la cohesión social y la planificación integral y participativa.

En el año 2015 grandes esfuerzos de la comunidad internacional se materializan en la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre cambio climático, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo; acuerdos que reconocen que la prosperidad y el bienestar de la humanidad dependen del logro del ***desarrollo sostenible en sus tres dimensiones***, económica, social y ambiental de forma equilibrada e integrada.

Siguiendo la misma línea, Naciones Unidas organiza la 3º Conferencia sobre "Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible" **Hábitat III**, en Quito (Octubre de 2016); con el objetivo principal de *buscar respuestas a los retos urbanos actuales y emergentes para el logro de un Desarrollo Urbano Sostenible*. Evalúa el proceso 20 años después y aboga por la renovación del compromiso global con el desarrollo sostenible y la identificación de los elementos de la **"Nueva Agenda Urbana**" (NAU) en base a **tres principios interrelacionados**: (1) la eliminación de la pobreza, (2) el logro de economías urbanas inclusivas y sostenibles; (3) y sostenibilidad medioambiental y **seis conceptos claves** para promover en las ciudades: *compacta, inclusiva, participativa, resiliente, segura y sostenible.*

Visión del "hábitat" y el "derecho a la Ciudad" desde espacios alternativos

El Derecho a la Ciudad es un concepto que data de 1968, cuando el francés Henri LeFebvre escribió un libro del mismo nombre para denunciar las consecuencias negativas en las urbes de los principios de la economía capitalista.

Concepto que es retomado por movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil en el **Foro Social Mundial 2001** y **Foro Global Urbano 2002**. En este ámbito se comienza a dar forma a la *carta mundial por el "derecho a la ciudad",* concebido éste como usufructo equitativo de la misma dentro de principios de sustentabilidad y justicia social.

Años después, en 2004, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) lo recuperó para redactar la **Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.**[17] En la misma se amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la "calidad de vida" de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la "calidad de vida" a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización y garantizando la igualdad de oportunidades, sobre todo para las personas más vulnerables.

El territorio de las ciudades y su entorno rural es considerado como un espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Incluye el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

En un esfuerzo por lograr dichos objetivos, en 2011 el Consejo de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (CGLU) adoptó la **Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad**, pero para su entrada en vigor, las ciudades deben adaptarla a la realidad y marco legal local a través de una **Carta-Agenda Local**. En la misma, *las cuestiones que más preocupan sigue siendo el acceso a la vivienda y al empleo en el ámbito urbano.*

Con posterioridad, este concepto vuelve a ser eje de la Nueva Agenda Urbana debatida en Hábitat III y en las reuniones regionales previas desarrolladas durante el año 2016.

En la denominada *"Nota Conceptual"* para la Reunión Regional de América Latina y el Caribe rumbo a HABITAT III /abril 2016, se incorpora la siguiente definición:

> El **Derecho a la Ciudad es** el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; reconociendo al territorio como eje articulador para que todas las personas ejerzan sus derechos a plenitud, asegurando que la inclusión social y la sostenibilidad sean principios rectores para la planeación del territorio en sus diferentes escalas: regional, metropolitana, urbana, rural y barrial, y que se rijan mediante esquemas de gobernanza democrática, participativa y con visión de largo plazo.

En un contexto de tensiones, entre el avance de la crisis de las ciudades y la incapacidad de lograr efectivizar acciones por parte de los gobiernos; el concepto de *"derecho a la ciudad"* se ha difundido y ha sido adoptado desde un enfoque distinto al liderado por la ONU por parte de intelectuales y activistas de todo el mundo organizados en redes y organizaciones sociales como la Coalición Internacional del Hábitat[18] (HIC, por su sigla en inglés), la Alianza Internacional de Habitantes(AIH)[19], No Vox International, entre otras.

Estas Organizaciones, cuestionan principalmente la cultura de la globalización neo-liberal y abogan por la creación de otro mundo posible a partir de *"nuestro entorno de vida inmediato, nuestro hábitat",* poniendo al centro los seres humanos y las comunidades, que recuperan el derecho a ser creadoras de su propio mundo. **Tener derecho a la ciudad** *significa* **tener derecho a crear el hábitat que queremos, para nuestra vida individual y colectiva.**

[17]Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Social de las Américas – Quito, Julio 2004; Foro Mundial Urbano – Barcelona, Octubre 2004; Foro Social Mundial – Porto Alegre, Enero 2005; Revisión previa a Barcelona, Septiembre 2005)

[18]HIC-AL (Oficina de Coordinación Regional para América Latina) funciona en México desde 2001 con 11 años de experiencia previos. Reúne a más de un centenar de organizaciones de 19 países.

[19]La AIH fue creada en Madrid en 2003 y está formada por asociaciones y movimientos sociales de habitantes, comunidades, inquilinos, sin techo, de colonias, cooperativas, pueblos indígenas y de los barrios marginales de las diferentes regiones del mundo.

ISSN 2314-1093

Estos movimientos sociales han dado lugar a numerosos Foros Sociales alternativos y Jornadas Cero – Desalojos[20], que si bien en sus fases iniciales hacen hincapié en el *derecho a la ciudad*, mantienen la lucha por el acceso a la vivienda y a la tierra, marcando una evolución conceptual en sus "llamados internacionales" hacia el ***derecho al hábitat y al territorio***, considerado de manera integral, tanto en sus áreas urbanas como rurales.

La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) rumbo a Hábitat III conformó un grupo de trabajo abierto cuya conclusión se plasma en el denominado **"Manifiesto del Foro Hábitat 3 alternativo"** el cual comienza con una pregunta: "¿Cómo no se va a reivindicar el *derecho a la ciudad* si hemos sido desposeídos?". Aboga por una participación real de los ciudadanos superando la democracia formal representativa hacia una democracia transformadora desde lo económico, social y cultural. Reivindica el reclamo de todos los derechos por ser interdependientes y acompañados de los instrumentos para superar los obstáculos político - jurídicos, económicos o culturales que se les interponen. Expone que los Organismos Internacionales han fracasado y duramente explicita que la Nueva Agenda Urbana (NAU) *no se compromete a nada y no los representa*.

Hábitat Adecuado: Visión Conceptual Adoptada

Se reafirma la interdependencia y escalaridad entre territorio y hábitat; y entre el modelo de desarrollo, la política de OT y las demás políticas con injerencia en la construcción del hábitat.

Siguiendo con las anteriores conceptualizaciones, se considera al *hábitat adecuado* como derecho ontológico[21], es decir como derecho a "ser o vivir" y como expresión territorial *del buen (con) vivir*; al Ordenamiento Territorial como el instrumento adecuado para la Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible y a la Política de OT como marco estructurante y transversal de las políticas públicas con injerencia territorial.

En función al análisis teórico elaborado se define al ***hábitat adecuado*** como:

"El espacio donde el ser humano encuentra las oportunidades que le permiten alcanzar su plenitud de vida en reciprocidad y solidaridad con la comunidad".

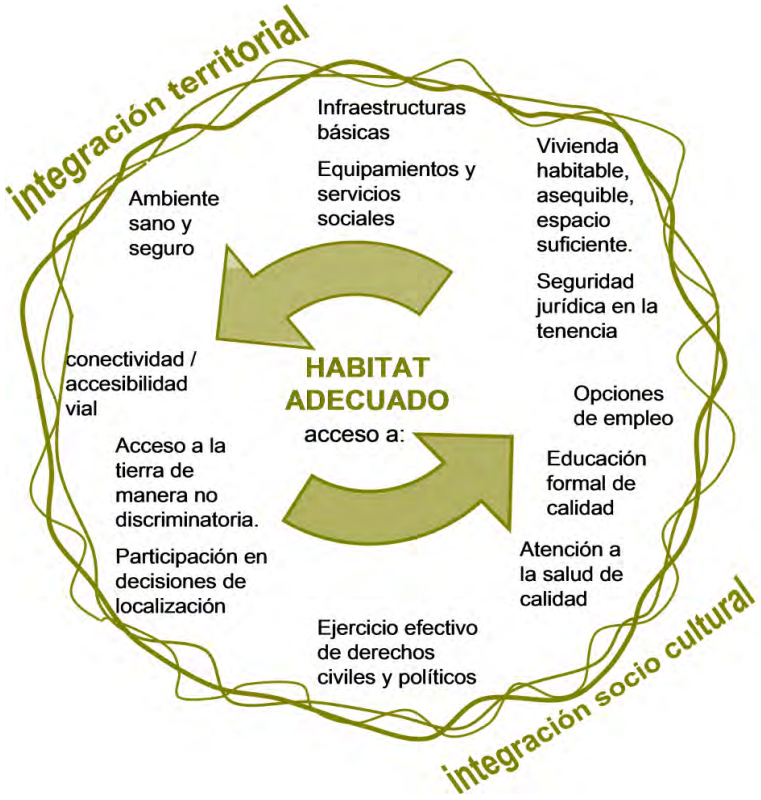
Como ***factores*** que componen un hábitat adecuado se toman como base los definidos para una *vivienda adecuada* en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 4 cuya construcción, es decir *la construcción del habitar*, debe contemplarse desde una concepción ***democrática, comunitaria, participativa y bioplural***.

[20]Foro Social Europeo (2008); Jornadas Mundiales Cero Desalojos (2008, 2009, 2010); Foro Social de las Américas (2008); Foro Social Africano (2008); Foro Social Mundial (2009); Foro de los habitantes China-Europa (2009); Jornadas Mundiales Cero desalojos – para el derecho al Hábitat (2011, 2012, 2013);Asamblea Mundial de los Habitantes (Túnez, 2013); Foro Social Urbano Alternativo y Popular (Medellín, 2014); Foro Social Mundial y Asamblea Mundial de la/os Habitantes (Túnez, 2015).

[21]Ontológico: relativo o perteneciente a la *ontología*, es decir, a la rama de la filosofía metafísica que *estudia la naturaleza del ser en cuanto ser,* y busca determinar las categorías fundamentales de la existencia y la realidad, así como la manera en que estas se relacionan entre sí.

ISSN 2314-1093

Gráfico Nº 1: Factores que componen el hábitat adecuado



Fuente: Liceda, S. 2015. En base a Pacto internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Obs. Gral. Nº 4 y a Barreto y otros (2015:171. Gráfico 8)

Construcción Teórica de la relación entre Desarrollo Territorial Sostenible, Ordenamiento Territorial y Hábitat Adecuado

La construcción teórica del equilibrio entre el DTS – OT – HA se sustenta en la **interescalaridad** del territorio y su relación y dependencia con el modelo de desarrollo. Asimismo plantea la necesidad de aplicar políticas territoriales a través de una **ética ambiental bioplural**.

Siguiendo lo que expresa Gudynas (2004:240,241) en cuanto a que muchas veces se apela a la imagen del triángulo como equilibrio entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales; desconociendo que la Naturaleza tiene una dinámica propia que no está regulada socialmente. Antes que un vértice en un triángulo, el *ambiente* es el cimiento sobre el cual descansa cualquier estrategia de desarrollo.

Considerando, entonces, desde una *ética bioplural* el sentido ampliado de sostenibilidad (económica, social y ambiental) y siguiendo la línea de la *Epistemología Crítica* bajo la cual el conocimiento científico se encuentra atravesado por lo histórico-social, por la contingencia, la interpretación y la responsabilidad moral y política; así como reconociendo a cada ser humano en sus diferencias con iguales derechos, donde el derecho de la *comunidad* está por sobre los derechos individuales y la relación hombre – naturaleza se da a través de una interacción orgánica e integral; se pueden encontrar los caminos hacia el logro de un Desarrollo Territorial Sostenible.

Este enunciado no está exento de utopía, sin embargo, a través de los principios allí expuestos puede abordarse la construcción de un nuevo orden territorial concurrente con los postulados del Desarrollo Territorial Sostenible y del Buen Vivir o Vida en Plenitud. Paradigmas que requieren coherencia entre el modelo de organización política, el modelo de desarrollo y el

ISSN 2314-1093

sistema económico y apuestan al Ordenamiento Territorial como proceso técnico – político y social hacia la concreción de sus objetivos.

Gráfico Nº 2: Construcción Teórica del equilibrio entre el DTS – OT - HA



E: Equilibrio
D: Desequilibrio
OT: Ordenamiento Territorial como proceso técnico – político y social y herramienta para la planificación del Desarrollo Territorial Sostenible (DTS)
BCN: Bienes Comunes Naturales

Fuente: Liceda, S. (inédito), en base a Gudynas: 2004

El *equilibrio* entre la economía y la sociedad genera ***cohesión territorial***; el *equilibrio* entre la sociedad y el marco ecológico (como cimiento) se evidencia en el territorio en la concreción de un ***hábitat adecuado***; y el *equilibrio* entre economía y marco ecológico se traduce en el ***manejo sustentable de los bienes comunes naturales***.

El *desequilibrio* entre estas dimensiones se manifiesta en el territorio como: *fragmentación territorial, hábitat inadecuado e insostenibilidad en el manejo de los recursos naturales*.

Hábitat Adecuado, una construcción posible basada en la integralidad y coherencia en el diseño de las políticas públicas involucradas

Para la concreción de un hábitat adecuado debe considerarse la interescalaridad del territorio en la definición de las políticas públicas, adoptando a la Política de Ordenamiento Territorial como Política de Estado e instrumento para la gestión integrada del territorio.

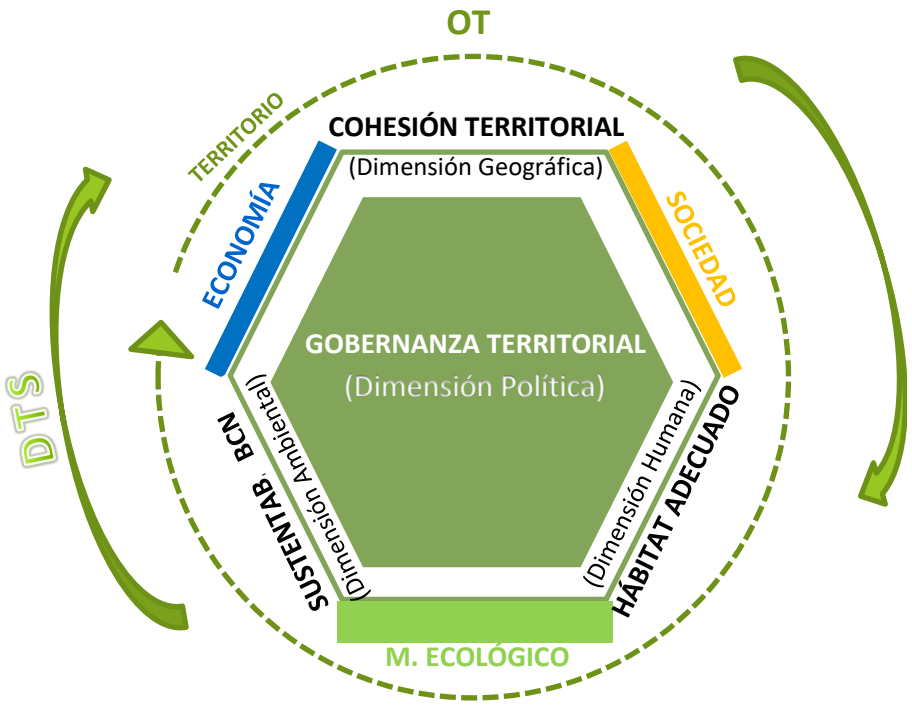
En el diseño de la Política de OT como una de las dimensiones del Desarrollo Territorial Sostenible deben estar consideradas las demás dimensiones: geográfica, humana y ambiental[22]; siendo el *Hábitat* la manifestación territorial de la Dimensión Humana y el *Hábitat Adecuado* el equilibrio y respeto de la sociedad con el marco ecológico en la construcción de su propio hábitat; situación que sólo puede lograrse si se cumple también el equilibrio entre las demás dimensiones. Para ello las políticas económicas deben permitir el manejo

[22] Massiris, A. (2012: 85-98): dimensión política, dimensión ambiental, dimensión geográfica y dimensión humana.

ISSN 2314-1093

sustentable de los bienes comunes naturales (dimensión ambiental) y la cohesión territorial (dimensión geográfica). (Ver Gráfico Nº 3)

Gráfico Nº 3: Interescalaridad DTS – OT - HA



Fuente: Liceda, S. (inédito), en base a Gudynas: 2004 y Massiris: 2012

El acceso a un hábitat adecuado como derecho ontológico de todo ser humano supone necesariamente la definición de mecanismos de accesibilidad universal al mismo, atendiendo las particularidades que le son propias a cada grupo social, comunidad y territorio. Para poder lograr este objetivo es necesario el cambio conceptual de las políticas públicas desde una visión sectorial enfocada en el "producto" (vivienda, escuela, centro de salud, etc.), hacia una visión integrada y transversal de la problemática social territorializada.

Los principales factores que componen un HA son gestionados por diversos organismos públicos, privados, y OSC, involucrando a una diversidad de actores que responden a diferentes lógicas representando fuerzas contrapuestas y luchas de poder en la configuración del territorio.

En la Política de OT, estas fuerzas, deben contemplarse de forma sistémica reconociendo e implementando acciones e instrumentos concretos que modifiquen la fuerte relación que existe entre el mercado de suelo - el mercado de la vivienda y la vulnerabilidad de los grupos más carenciados que tienden a localizarse en áreas de deterioro ambiental y/o riesgo.

Es por ello que se propone una gestión integrada del hábitat, donde cada Organismo con injerencia territorial aporta de manera coordinada y concertada a fin de dar solución a una problemática específica de hábitat en un lugar determinado y con la participación de la comunidad tanto en la identificación de la problemática, como en la definición de su resolución.

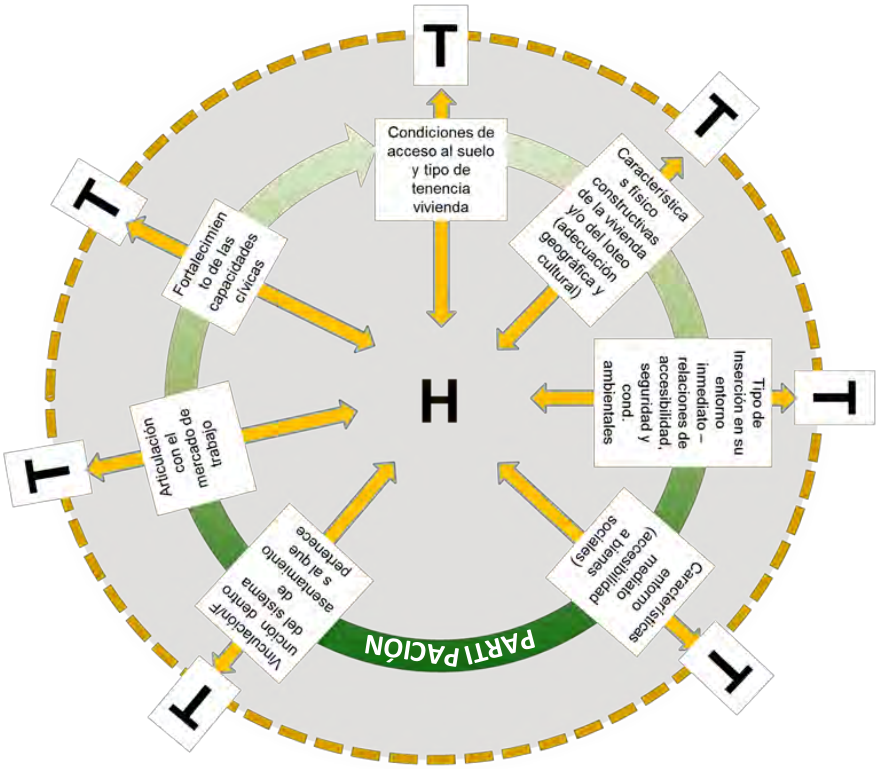
A partir de lo cual resulta oportuno pensar en una planificación integrada del hábitat a través de la definición de una Política de Hábitat.

La Política de Hábitat debe atacar integralmente los problemas subyacentes del Hábitat Inadecuado (HinA); para lo cual los factores que lo componen deben ser abordados

ISSN 2314-1093

interescalarmente y de manera concurrente con la Política de Ordenamiento Territorial desde el diagnóstico de la problemática a la formulación, implementación y revisión de la política.

Gráfico Nº 4: Interescalaridad Política de Ordenamiento Territorial - Política de Hábitat



Fuente: Liceda, S. (inédito), en base al marco teórico de Tesis en elaboración del DOTyDS, UNCuyo

Bibliografía

ACOSTA, A. (2015): "El Buen Vivir como alternativa al desarrollo. Algunas reflexiones económicas y no tan económicas", en Política y Sociedad, Vol. 52, Núm. 2 (2015): 299-330.

ALMARZA MEÑICA, J. M. (2010): "Cosmovisión y reconocimiento en el pensamiento de Axel Honneth", Estudios Filosóficos, 59(170), 5–24.

Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

ARPINI, A. (2012): Epistemología de la Ciencia, el territorio y la sostenibilidad. Curso en el marco del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional de Cuyo, FFyL, Mendoza, Argentina, 8-10 Mayo y 5-7 Junio, (paper).

ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (1948): Declaración Universal de los Derechos Humanos (HR/PUB/2004/2), Naciones Unidas.

BARRETO M. A. y otros (2015): "Un encuadre teórico metodológico para el análisis de la política habitacional", en Barreto y Lentini (comp.), Hacia una Política Integral del Hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Café de las Ciudades.

BOURDIEU, P. (2001): Las estructuras sociales de la economía. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Manantial SRL.

BUSTOS CARA, R. (2002): "Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina", en Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, 22, 113-129.

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD (2004-2005): "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", en Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada, Granada, España, núm. 52, -, 2013, pp. 368-380.

CASTRO BLANCO, E. (2007): "El sentido de la justicia en John Rawls", en Revista Republicana, 2/3, 173–188.

CATENAZZI, A. y DI VIRGILIO, M. (2005): "La ciudad como objeto de política social", en Andrenacci, L. (comp.), Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea, Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros, pp. 251-288.

CEPAL (2013): Panorama Social de América Latina, Documento Informativo 2013, Naciones Unidas.

CODENPE (2011): "Interculturalidad", en Serie Diálogo de Saberes, Quito, Ecuador, Módulo No. 3, p.89.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNFV (2008): Planteamiento Teórico y Conceptual del Desarrollo Sostenible (Informe Brundtland) "Nuestro Futuro Común" (1º ed.), Lima, Perú: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.

CONSEJO DE EUROPA (1983): Carta Europea de Ordenación del Territorio, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), Torremolinos, España.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2009).

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2008).

CORAGGIO, J.L. (2010): Ensayo como resultado del curso Economía Social y Solidaria – FLACSO, en Portal de Economía Solidaria, Reas - red de redes de economía alternativa y solidaria.

CORAGGIO, J.L. (2011): Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital, en Alberto Acosta y Esperanza Martínez ed., Quito, Ecuador, Editorial Abya-Yala.

CORAGGIO, J.L. (2013): "La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica", en Tercer Seminario Internacional: Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario, IEPS, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, Ecuador, pp.21-44.

FERRÃO, J. (2011): O ordenamento do território como política pública. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian.

FORO H3 ALTERNATIVO (2016): Manifiesto de Quito, Ecuador, FIU.

FORO MUNDIAL SOBRE DESARROLLO HUMANO (2012): Declaración de Estambul: un futuro equitativo y sostenible para todos, Estambul.

FORO SOCIAL MUNDIAL (2001): Carta de Principios del I Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil.

FORO SOCIAL MUNDIAL (2013): Declaración de la Asamblea Mundial de los Habitantes: ¡No toques mi tierra, mi casa, mis militantes! Para territorios rurales y ciudades armoniosas que respetan la diversidad y las culturas, Túnez.

FORO URBANO MUNDIAL 3 (2006): Nuestro Futuro: Ciudades Sostenibles – Convirtiendo Ideas en Acciones, Vancouver, Canadá.

FORO URBANO MUNDIAL 7 (2014): Equidad Urbana en el Desarrollo – Ciudades para la Vida, Medellín, Colombia.

FOUCAULT, M. (1968): "Las Palabras y Las Cosas: una arqueología de las ciencias humanas", Argentina, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. (Versión Original 1966).

GARCÍA ÁLVAREZ, S. (2013): Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador. Aplicación y resultados en el gobierno de Rafael Correa (2007-2011): Tesis Doctoral / Santiago García Álvarez, dirigido por Juan Manuel Ramírez Cendrero, España, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales - Universidad Complutense de Madrid.

GIRALDO ISAZA, F. (2004): Hábitat y desarrollo humano, Colombia, CENAC - UN-Hábitat - UNDP.

GUDYNAS, E. (2004): Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible, Montevideo, Coscoroba.

GUDYNAS, E. (2009): "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador", en Revista de Estudios Sociales, Bogotá, Colombia, Nº32, pp. 34-47.

GUDYNAS, E. (2011): "Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi", en Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador, en Gabriela Weber, edit., Quito, Centro de Investigaciones Ciudad y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, pp. 83-102.

GUDYNAS, E. y ACOSTA, A. (2011): "El Buen Vivir más allá del Desarrollo", DESCO, 181, 70–81.

GÜIMARAES, R. (2005): "Tierra de Sombras (I)", edición para Internet: La Insignia, en Globalización: La euforia llegó a su fin, Ecuador, Ed. Ediciones Abya-Yala.

GUDIÑO, M. E. (2008): "Hábitat seguro y desarrollo", en Cozzani, M.R. (Dir.), Inseguridad: estrategias para fortalecer la convivencia social (pp.141-171). Mendoza, Argentina: EDIUNC.

HUANACUNI, F. (2010): Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas, Lima, Perú, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI, 1º Ed.

KANT, I. (1785): Fundamentación de la metafísica de las costumbres (Cap. 2º), traducido por García Morente, M.

IBARRA ROSALES, G. (2009): "Ética del Medio Ambiente", en Elementos: Ciencia y Cultura, 16 (73), 11–17.

LEFEVBRE, H. (1968): El Derecho a la Ciudad, en Historia/Ciencia/Sociedad 44, Barcelona, España, Ed. Península.

LEFF, E. (2002): "Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, conplejidad, poder", México, Siglo XXI. Leff, E. (2004): "Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza", México, Siglo XXI.

LENTINI, M., Palero D. y otros (2011): Observatorio de las políticas habitacionales en Argentina: construcción de indicadores de seguimiento y evaluación para estudios comparados en el área metropolitana de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Resistencia, Informe Final, SCyT- UNCuyo /CEAH, FCPyS, Mendoza, Argentina.

LICEDA, S. (2011): Criterios de Selección de terrenos para viviendas de interés social: Maestría en Ordenamiento del Territorio con orientación en Planificación Estratégica / Silvina Noemí Liceda, dirigido por María Elina Gudiño de Muñoz, Mendoza, Argentina, FFyL- UNCuyo, 1º ed.

MARCUSE H. (1993): El Hombre Unidimensional, ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada, Buenos Aires, Argentina, Planeta Argentina S.A.I.C. (Versión Original 1954).

MARTÍNEZ DE ANGUITA, P. (2006): La Planificación Física. Taller de Capacitación y Transferencia en Diseño de Pagos por Servicios Ambientales, Buenos Aires, 17-18 de octubre.

MASSIRIS CABEZA, A. (2002): "Ordenación del territorio en América Latina", en Scripta Nova (Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales), VI (125).

MASSIRIS CABEZA, A. (2005): Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial (1º ed.), Tunja, Boyacá, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

MASSIRIS CABEZA, A. (2012): Gestión Territorial y Desarrollo, hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina (1º ed.), Tunja, Boyacá, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

MAX-NEEF, M., ELIZALDE, A. y HOPENHAYN, M. (2010): Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro, Madrid, España: Biblioteca CF+S. (Versión Original 1986).

MONTES y AMADOR, (2015): "Un acercamiento al estudio de habitabilidad en la vivienda de interés social", en Reyna Valladares Anguiano (coord.), Diversas visiones de la habitabilidad, Puebla, México, Programa Editorial de la Red de Investigación Urbana, A.C.

MORÍN, E. (2001): El Método I. Multiversidad Edgar Morín.

MORÍN, E. (2004): "La epistemología de la complejidad", en Gaceta de Antropología, 20, Art. 2.

Multiversidad "Mundo Real" Edgar Morín (n.d.): Glosario Moriniano.

NACIONES UNIDAS (1972): Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia: Autor.

NACIONES UNIDAS (2012): Rio+20: El futuro que queremos, A/RES/66/288, Río de Janeiro, Brasil: Autor.

NACIONES UNIDAS (2013): Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, A/68/202.

NACIONES UNIDAS (2016): Reunión Regional de América Latina y el Caribe - HABITAT III, Nota conceptual, Toluca, México.

NACIONES UNIDAS (2016): Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), A/CONF.226/4.

PNUD (2009): Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina / 2009: Segregación Residencial en Argentina, Buenos Aires, Argentina: Naciones Unidas.

PNUD UN Hábitat (2013): Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El Ascenso del Sur, Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.

RAFFESTIN, C. (1981): Per una geografia del potere, Milano, Unicopli.

REESE, E. (2005): "Políticas Públicas: Normativas y Mercados del Suelo", en Basualdo J. L. (comp.), Manejo de Suelo Urbano: posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes, Argentina, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 8-12.

RODRÍGUEZ, DI VIRGILIO y OTROS (2007): "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros", Buenos Aires, Argentina,

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Documento de Trabajo Nº 49, pp. 7-16.

RUEDA, S. (1996): "Habitabilidad y Calidad de Vida", en Ciudades para un Futuro más Sostenible, Madrid, España, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

ISSN 2314-1093

Las políticas habitacionales en territorio no irrigado del norte de la provincia de Mendoza, en el contexto de implementación del Ordenamiento Territorial Provincial.

The housing policies in non irrigated territory of the north of the province of Mendoza, in the context of the implementation of the Provincial Territorial Ordering.

Virginia Miranda Gassull

CIFOT-UnCuyo-CONICET Mendoza

arq.vmiranda@gmail.com

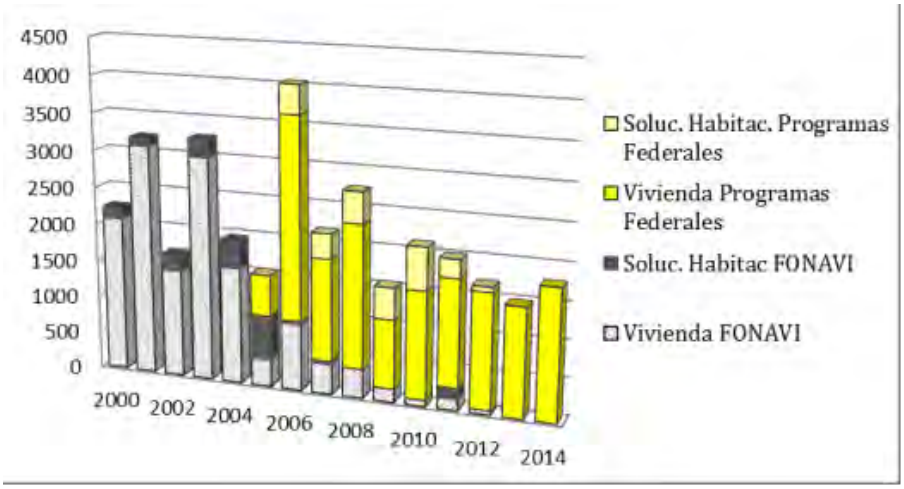
Eje 4. El territorio y su ordenación en la agenda política.

Palabras claves: Política, habitacional, rural, no irrigado, ordenamiento territorial
Keywords: Policy, housing, rural, non-irrigated, land-use planning

Las Políticas públicas en materia habitacional en el periodo posconvertibilidad en la provincia de Mendoza.

En la provincia de Mendoza, en sintonía con el proceso de reactivación económica y en materia habitacional a nivel nacional, se produce una aceleración de la producción de viviendas a partir del año 2003 a través de programas federales que implementa el IPV Provincial. Ver figura N°1.

Figura N°1: Viviendas Terminadas por el IPV Provincial 2000-2014.



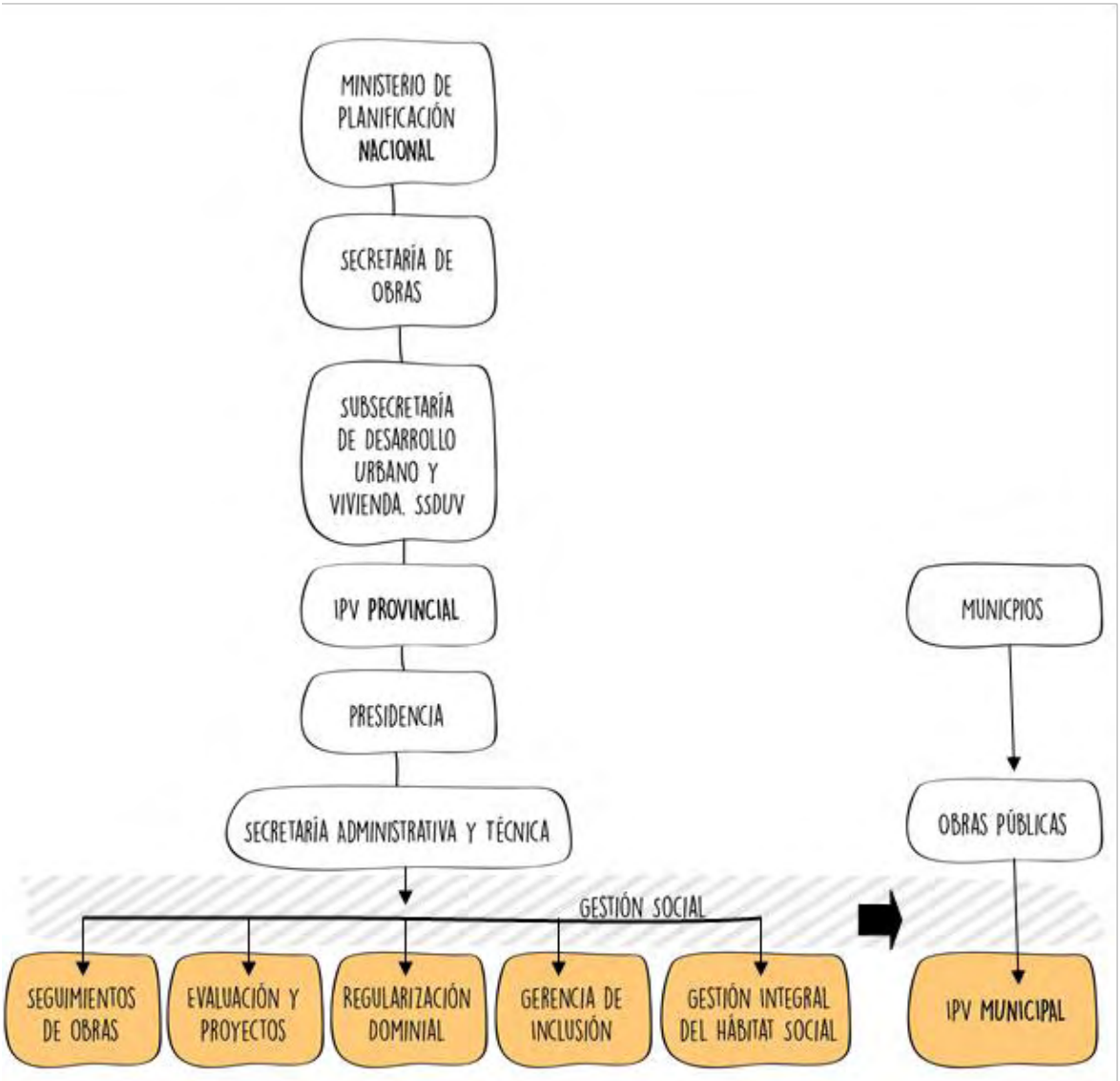
Fuente: Elaboración propia a base de los datos del Consejo Nacional de Vivienda y la Encuesta de Condiciones de vida 2012.

En el sistema integral de la vivienda cada una de las partes tiene su rol para llevar a cabo la política pública habitacional, desde la SDUV a nivel nacional, el Instituto Provincial de la Vivienda-IPV-, Municipios, organizaciones sociales y empresas constructoras. La política del IPV es descentralizada, funciona como el ente financiero y controla los programas. (Ver figura N°2) Los fondos son de la SSUV de la nación (mayoritariamente) y fondos provinciales (para programas rurales). Los Municipios son los que priorizan la demanda y eligen el programa en el que se enmarca la necesidad habitacional. El IPV Provincia aborda el 80 % de la demanda de los Municipios, a través de licitaciones a empresas constructoras y necesita que la cooperativa o individuo tenga el terreno, ya que en general el IPV no compra el terreno. Ver Figura N°72.

ISSN 2314-1093

Los Municipios son los encargados de proveer las obras de infraestructura necesarias para la construcción de los planes federales consignadas en cada territorio departamental. La distribución de roles y responsabilidades de cada una de las instituciones involucradas en la política habitacional, enuncia una serie de dificultades concurrentes en llevar a cabo la política integral del hábitat. La política de vivienda se diseña desde la Nación, a través de los programas federales, sin embargo, son los municipios los encargados de resolver las obras públicas necesarias para llevar a cabo los planes de vivienda. Si tomamos el caso del departamento de Lavalle, como hemos expuesto anteriormente, se puede comprobar que la Municipalidad tanto sea por falta de fondos, coyuntura política o priorización de otras necesidades, no siempre resuelve las obras básicas necesarias en la construcción de viviendas barrios, edificios etc. El resultado es una disociación y desajuste entre las políticas de viviendas (mal llamadas políticas habitacionales) y las de infraestructura y equipamiento, lo que trae aparejado que la política habitacional no sea otra cosa que una política de vivienda sectorizada.

Figura N°2: Relación Nación-Provincia-Municipio del Sistema Integral de Viviendas año 2011.

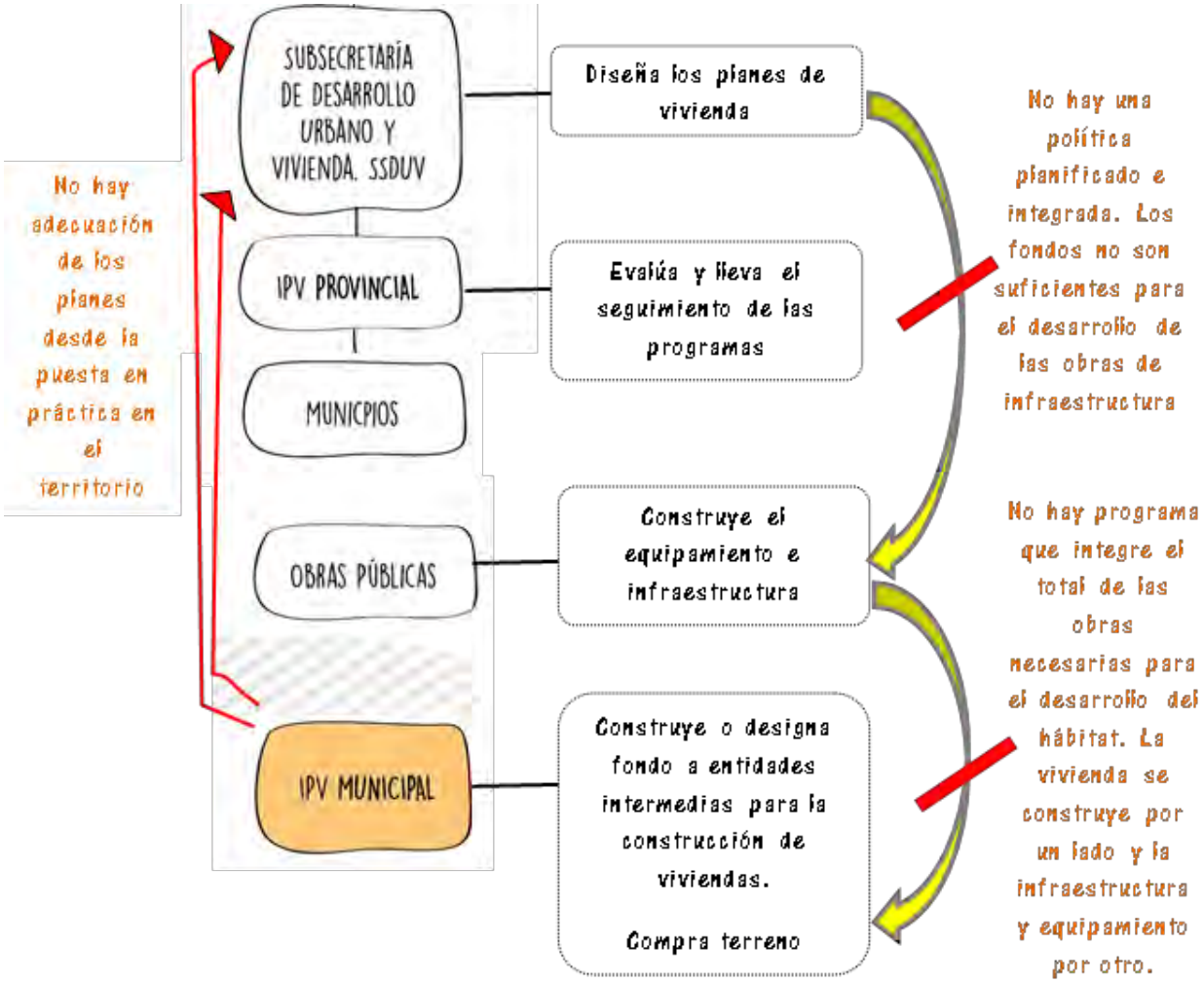


Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados del IPV Provincial 2011.

ISSN 2314-1093

Si bien el Plan federal del periodo de estudio (2004-2015) estructuró programas habitacionales federales con el fin de resolver la necesidad habitacional, no logró resolver las dificultades operativas para hacer frente a una solución habitacional integral. Ver Figura N°3.

Figura N°3: Competencias del nivel nacional, provincial y municipal. Dificultades operativas.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Hasta aquí se ha expresado que no existe una planificación integral entre las diferentes dimensiones que implica una política habitacional (infraestructura equipamiento, vivienda suelo, etc). Resulta importante completar el análisis con la afirmación (o no) de si ¿Existen planes-programas destinadas a las zonas no irrigadas de la provincia?

El IPV Provincia está administrado por Gerencias que realizan un circuito entre si y controlan las distintas partes de la aplicación de los programas y la implementación de la política habitacional como la Gerencia Social, la Gerencia de Financiamiento, seguimiento de Obra, técnica, etc. La Gerencia de Evaluación, que es donde van todos los proyectos para su aprobación, y donde también se diseñan los nuevos programas provinciales. Esta es la encargada de gestionar los proyectos de urbanización e infraestructura que fueran necesarios para el cumplimiento de los programas. La Gerencia de Seguimiento sigue los programas federales, precisamente los de techo Digno. Existe también Gerencia administrativa, financiera que acompaña la implementación de todos los programas.

ISSN 2314-1093

Los funcionarios entrevistados (2015) afirman que la mayoría de los programas del IPV funcionan bajo el sistema "enlatado" empresarial de construcción, con la lógica empresa-vivienda-llave en mano. Desde el 2012 existen dos Gerencias que tienen circuitos paralelos al funcionamiento tradicional del IPV basado en un proceso extenso de revisión y evaluación por varias dependencias de la Institución. En cambio la: Gerencia de Gestión Integral del Hábitat (Programa de Integración Sociocomunitaria –PISC-) y Gerencia de Inclusión (PROMEBA) tienen su propia lógica y funcionamiento. El proceso va desde la formulación hasta el cierre del programa en la misma Gerencia, sin pasar por otras dependencias para su procedimiento, trabajan con poblaciones vulnerables en pos del acceso a un hábitat digno, la integración a las ciudades y mejorar las condiciones de vida de sus comunidades.

Políticas Habitacionales según el territorio de implementación

Respecto a la situación expuesta, se analizan los programas habitacionales del periodo 2004-2014 en relación a los programas activos en la provincia destinados a los sectores de menor ingreso. Se analizan las siguientes variables: prioridad provincial, año de ejecución, articulación con la política Nacional (en relación al diseño y al ente que financia el programa), tipo de oferta habitacional (según déficit habitacional al que apunta resolver) tipo de destinario y/o beneficiarios según el modo de organización (en este caso se verifica si apuntan a o no a organizaciones sociales o entidades intermedias, familias o individuos), la administración de los fondos si es individual o colectiva vinculada al tipo de financiamiento: reintegrable, subsidiado, la relación entre la vivienda y el suelo dada por: modo de acceso al suelo y si estipula un % del presupuesto a la compra de terreno, tipo de vivienda y cantidad de m2 por unidad.

A su vez se incorporan una variable de análisis que son de interés del trabajo y que vincula a política pública habitacional de la provincia con el territorio de estudio. Una de las variables es identificar el ámbito territorial al que apunta el programa o plan habitacional (diferenciado en ámbito urbano, periurbano o rural irrigado o no irrigado).

Los datos obtenidos para el análisis se basan en datos primarios facilitados por funcionarios de las Gerencias del Hábitat (ordenanzas y planillas de trabajo), entrevistas en profundidad a cuatro funcionarios encargados de las dos Gerencias y Programas de Integración Socio Comunitario y de Pueblos Originarios. Se analizan doce programas en funcionamiento de la Provincia y se realiza una tabla comparativa entre programas y variables seleccionadas.

De los programas comparados a nivel provincial se puede concluir que el Programa de Integración Sociocomunitaria (del cual se desprende el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales), el programa PROMEBA, el Programa de Lotes con Servicios Y Escritura y el programa de Equipamiento Comunitario son las operatorias que cumplirían al menos con dos de los indicadores seleccionados para el HPS-

El análisis comparativo arroja que la mitad de los programas ejecutados en la Provincia incorporan algún componente del HPS principalmente aquellos vinculados con la Nación. A su vez se verifica que el total de los programas se destina a los territorios urbanos y rurales irrigados. Los programas que ejecuta la Gerencia de Gestión Integral del Hábitat tienen mayor diversidad territorial y apuntan a la producción habitacional asociadas a las entidades intermedias u organizaciones sociales, superando la visión vivienda producida por empresa constructora llave en mano que ha preponderado en otros programas y en gestiones anteriores

Este periodo está marcado por una producción masiva de viviendas con el fin de responder a la necesidad habitacional de viviendas nuevas y mejoramientos varios, acompañados por un acotado financiamiento destinado a la infraestructura y equipamiento necesario (en algunos programas específicos). Se realizaron aproximadamente unas 30.000 viviendas nuevas en el periodo y 4.000 soluciones habitacionales en la provincia, como resultado del desarrollo de los

ISSN 2314-1093

planes de viviendas que fomentaron una escala de producción habitacional masiva (según datos de Consejo Nacional de Vivienda 2015).

Política Habitacional en Mendoza

La Gerencia de Gestión Integral del Hábitat Social tiene como fin trabajar con los sectores más vulnerables de la sociedad y dispone de cinco (5) de los doce (12) programas prioritarios que se establecieron en el plan Estratégico de Vivienda. La gerencia está dividida en tres departamentos:

i. Departamento de Mejoramiento del Hábitat: Mejor Vivir (Programa Federal que apunta al mejoramiento cualitativo del déficit de viviendas-crédito individual personal, se realiza por proyecto. La modalidad es por licitación: empresa constructora o administración municipal en zonas urbanas.

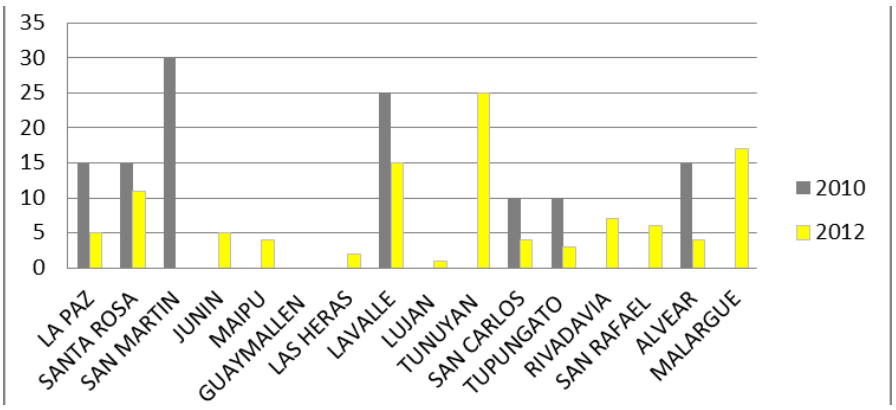
ii. el Departamento de Rural, Social y Ayuda Mutua (fondos provinciales) y

iii. el Departamento de Integración SocioComunitaria (Programa Federal).

El Departamento Rural contiene el programa provincial de Desarrollo del Hábitat Rural , que se financia con la ley N° 7934 del 2012 proclamada para crear fondos con destino de la construcción de vivienda rural provincial. La ley crea el Fondo Provincial de Financiamiento del Programa de Desarrollo Rural para afianzar la política descentralizada de vivienda, otorgando al Municipio el rol de planificador territorial y organizador social de su comunidad, además prioriza y evalúa los proyectos. El programa va destinado a la población que vive y trabaja en zonas rurales (irrigadas), como prestador de servicios o peón rural que habita en condiciones precarias bajo el formato de caseríos espontáneos o como "cuidadores-caseros" en el terreno del jefe o dueño de la tierra que trabaja. Se da en dos modalidades: individual o proyecto colectivo hasta 25 unidades, otorgando un préstamo hipotecario individual para quienes soliciten. Se realiza con fondos provinciales, establece la compra de terreno, construcción de vivienda nueva, o mejoramiento –ampliación de vivienda. La obra se hace por administración individual o empresa constructora. Los valores son simbólicos ya que son precios determinados muy bajos, como el valor de terreno a marzo 2015 tiene un valor de $50.000 para la compra de terreno, $200.000 para construcción- El diseño de la vivienda antes exigía 70 m2, ahora no se exigen cantidad de m2, sino que sea habitable y cumpla con los estándares mínimos de vivienda de interés social de calidad.

Durante el periodo 2010-2015 se realizan un total de 229 viviendas rurales en toda la provincia de las cuales el 100% se ejecuta en territorios rurales irrigados de cada departamento. Ver Figura N°4.

Figura N°4: Cantidad de Viviendas del Programa Desarrollo del Hábitat Rural por departamento según resolución 1408-2010 y resolución n° 510-2012 IPV Provincial.



El Plan Provincial de Construcción de Viviendas Sociales, Rurales y por ayuda mutua, no es un programa sino un financiamiento del dinero recuperado por cuotas FONAVI. Los fondos se distribuyen a cada municipio según cupos establecidos, para que el Municipio decida qué hacer con los fondos. El beneficiario es el Municipio, quien decide la priorización de proyectos en su territorio. Este plan se implementa por la ley N° 8043 y N° 8095 y las resoluciones del IPV 1324-2010 y Res. 1491-2011.

Este departamento también tiene el Programa Emergencia Socio Habitacional -PESH- de la Provincia que se desarrolla desde el 2001, uno de los programas más antiguos del IPV que se financia con fondos provinciales. Este programa se hace por administración municipal, normalmente es para la construcción de un núcleo mínimo y vivienda progresiva. No se aplica este programa por la lógica de funcionamiento del IPV que no brinda soluciones rápidas e inmediatas, por la necesidad administrativa que conlleva a aplicación de la política habitacional. Según palabras de una funcionaria: "La emergencia y la Institución provincial de la vivienda no son palabras mancomunadas" (el resaltado es propio), la necesidad habitacional tiene un largo camino de recorrido administrativo para ser posibilidad.

El Programa Integración Sociocomunitaria, un impulso a las organizaciones en el territorio.

El programa Federal de Emergencia Habitacional que se implementa en la provincia de Mendoza se inicia en el año 2003 PFEH-I, continua en una segunda etapa en el año 2006 PFEH-II y a partir del 2008 se denomina Programa Federal de Integración Sociocomunitaria. Este último programa es el que nos resulta de interés para el análisis de políticas públicas, ya que se considera el programa que incorpora algunas premisas de hábitat de producción social en su implementación, y desde el 2008 desprende una categoría de trabajo destinada los Pueblos Originarios y Hábitat rural. Esta situación denota el amplio campo de la diversidad de población a la que apunta este programa- Por lo tanto desde la Dirección de Programas para la Emergencia se trabaja con dos Programas Federales: Integración Sociocomunitaria (busca activar la obra pública no solo a partir de la licitación de empresas, sino de la activación de organizaciones sociales productivas y/o trabajo-cooperativas) y el de Zonas Rurales y Pueblos Originarios (puede ser realizado por cooperativas o empresas).

Las políticas habitacionales de los programas federales de integración sociocomunitaria que tiene una fuerte impronta productiva en la activación infraestructura-vivienda y un perfil social con la activación y continuidad laboral, principalmente destinado a las cooperativas de trabajo. Este programa se inicia con la idea de alcanzar soluciones habitacionales mediante la implementación de planes de vivienda a ejecutarse por Cooperativas de Trabajo para la construcción constituidas por jefas y jefes de hogar desocupados (contextualizando este programa después de la crisis del 2001). En el 2006 cuando se inicia la segunda etapa, continúa con los objetivos iniciales pero se actualiza el valor de la vivienda e infraestructura. Además amplia los plazos de ejecución y determina un aumento de ingresos por mano de obra.

En el 2008 el PISC atiende la demanda habitacional a través del desarrollo del hábitat, vivienda nueva, acondicionamiento de vivienda, infraestructura básica y equipamiento comunitario de hogares con algún componente de NBI. Este programa pretende incorporar a los trabajadores organizados como en los años anteriores. Así, la política del programa resuelve simultáneamente problemas habitacionales y laborales. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social -INAES perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de la organización, administración y conformación de las cooperativas de trabajo, de las matriculas que se otorgan para su fin y de proveer presupuesto para que estas se mantengan. Para la implementación se debe constituir Unidades Ejecutoras locales -U.E.L- que pueden ser la Provincia o los Municipios, compuesta por responsables técnicos sociales, contables y legales.

No solo tiene como fin la construcción de viviendas, sino que tiene como fin el estímulo de organizaciones sociales, el empleo y economías locales. En el caso de Mendoza es el Instituto Provincial de la Vivienda que funciona como unidad ejecutora a través de la Gerencia de Gestión Integral del Hábitat Social encargada de implementar este programa. (Según entrevista a funcionarios en la SDUV de la Nación Argentina, 2015)

La implementación del PISC en la provincia de Mendoza

El -PISC-se desarrolla en conjunto con el IPV de la Provincia Mendoza y con 14 municipios provinciales. El IPV provincial actúa como intermediario quien hace el control técnico de las obras y los Municipios es el ejecutor. El IPV Provincial recibe los fondos y destina los fondos a los municipios según los avances físicos y financieros de la obra. El Municipio firma un contrato de obra con la Cooperativa de Trabajo y se da inicio a la obra.

En Mendoza el PISC tiene tres líneas de trabajo: construcción de vivienda nueva urbanas o rurales, mejoramiento de viviendas recuperables, Centro integradores comunitarios (los fondos son Nación-Municipio) y obras de infraestructura (esta línea no se aplica en Mendoza).

Las cooperativas de trabajo deben tener matricula que se expide por el INAE a nivel nacional. En la provincia además de obtener la matricula expedida por Nación, deben obtener también la matricula provincial expedida por la Dirección de Economía Social y cooperativismo. Según (ex)funcionarios han existido varios casos de cooperativas que: “no han podido acceder al programa por las limitaciones que la dirección de Economía social y Cooperativismo ha impuesto a las cooperativas, a nivel Nación solicitan 10 integrantes para conformar una cooperativa, mientras que en Mendoza se exige 16 miembros (integran contador, técnico, trabajador social)”. La falta de articulación entre los criterios de Nación y Provincia ha provocado que a varias cooperativas no se les otorgue la matricula provincial (a pesar de haber obtenido la nacional) por lo que no pueden acceder al programa, ya que el IPV Mendoza exige la doble matriculación (provincial y nacional).

El PISC estipula un monto total de la vivienda $381.000 (septiembre 2015) para realizar 64 m2 de 3 dormitorios o puede ser de 2 dormitorios de 54 m 2. En ese valor total se incorpora un 8 % destinado a pagar el contador, director técnico, monotributo social y capacitación cooperativa. Del valor total también se estipula un 10% para obras de infraestructuras. El 82% restante es para mano de obra y materiales de construcción. El suelo lo compra o lo dispone la cooperativa, también puede ser el Municipio quien lo provea, al iniciar el programa el terreno se dona al IPV. El suelo debe estar en condiciones de construir: nivelado, agua y luz para iniciar obra, documentación técnica aprobada por el Municipio. Es necesario aclarar que el 10% otorgado para infraestructura, en general se utiliza para las obras de cuneta y cordón, ya que el % destinado no alcanza para encarar obras de otra escala.

Una de las desventajas de este proyecto es que el IPV Provincia tiene un prototipo de vivienda tipo, que en general es la utilizada por las entidades intermedias porque reduce los costos fijos. Sin embargo, los costos energéticos, ambientales, culturales, etc, son de un alto impacto negativo, ya que al repetir los prototipos se proponen viviendas (entendidas como objeto), se desaprovecha la riqueza propia de la organización social y una adaptación favorable en los territorios donde se construyen.

En Mendoza actualmente hay 1300 viviendas en ejecución y 700 viviendas entregadas (hay un porcentaje mínimo de mejoramiento: 70 viviendas). La devolución del dinero se hace por reintegro de cuotas (600 cuotas: antes eran cuotas fijas. Los primeros 4 años tiene un monto, luego se actualiza los 10 años, 15 años, etc). Este programa es único en la provincia, no se relaciona con otros programas, ya que los otros programas que se aplican en la provincia en

general trabajan con empresas constructoras del ámbito privado (Techo Digno, Planes Federales, Programa Provincial Rural, etc).

Según entrevistas a funcionario del IPV: "El rol de las cooperativas ha sido indispensable en la implementación de este programa, obteniendo muy buenos resultados en la productividad de las cooperativas como es el caso de la Tupac Amaru", sin embargo se ha puesto en evidencia también la precarización laboral que existe en la construcción. La mayoría de las cooperativas logra una buena relación entre la producción de viviendas-costo de la obra, lo que pone en relieve que las empresas constructoras no es la única alternativa eficiente en la reactivación económica desde el ámbito de la construcción.

El PISC en el departamento de Lavalle

El Programa Federal de Emergencia Habitacional se desarrolla principalmente en la zona urbana, y cuenta con algunas viviendas en la zona rural irrigada, el total relevado es de veintiocho (28) viviendas terminadas. El programa de Integración sociocomunitaria es el que tiene mayor cantidad de viviendas proyectadas y en ejecución. Tanto en la zona urbana como rural irrigada. Este programa es un claro ejemplo de la expansión urbana que se está produciendo en el departamento, ya que la cantidad de viviendas urbana se equipara con la cantidad de viviendas rurales proyectadas. También existe en proyecto la regularización dominial y la prestación de servicios e infraestructura de 200 lotes en la zona urbana a partir del programa "Lotes y Servicios". El programa provincial de Desarrollo de Hábitat rural tiene unas 40 viviendas terminadas en la zona irrigada del departamento.

En la zona no irrigada no existe política pública habitacional publicada o concretada desde el IPV departamental, sólo la proyección de 10 viviendas proyectadas bajo el Programa rural para pobladores originarios que desde el 2011 no avanzan del formato papel, es preciso aclarar que esta ha sido impulsada desde la propia organización y no es una iniciativa del Estado (refiere al ejemplo expuesto en el capítulo anterior "Waro Hutuc"). Desde la Secretaria de Agricultura Familiar que está ubicada en el departamento de Lavalle financiaron desde el PROINDER a unas 100 familias de Lagunas del Rosario y San José por un monto total de $350000 que correspondía aproximadamente unos $3500 a cada una en el año 2011-2012- Este monto estaba destinado a acondicionamiento u ampliación de vivienda, el monto es transferido a cada grupo familiar y consiste en mejoras generales como colocación de pisos y contrapisos, colocación de aberturas con tela mosquitera, arreglos y cambios de techos, construcción de habitaciones. Si bien esta iniciativa es una ayuda para mejorar las condiciones habitacionales, el monto es muy reducido para que sea un cambio sustancial.

Además existe un programa municipal que se está desarrollando denominado "Construyendo Juntos" destinado a organizaciones sociales que han adquirido su terreno de forma particular (cabe destacar que en caso de que la organización no tenga personería jurídica, el Municipio se encarga de gestionarla). Este programa se financia con fondos municipales, el cual aporta obras de terraplén, el techo de la vivienda y la dirección técnica. El objetivo es fomentar a las organizaciones sociales en la autoproducción y autoconstrucción de las viviendas, es decir que la mano de obra y los materiales sean aportados por la organización. Este es un programa que tiene una gran cantidad de cupos aproximadamente unas 250 viviendas en ejecución.

En los oasis irrigados de Lavalle es donde se está produciendo el mayor crecimiento urbano y hacia donde se dirigen mayor cantidad de políticas habitacionales, además de la existencia de una serie de emprendimientos inmobiliarios privados que se están instalando desde el 2005 aproximadamente. Algunos loteos son el Barrio Privado Dulce Victoria ubicado en la localidad de Las Violetas, sobre la ruta provincial N°24 existen varios lotes y fraccionamientos como es el Barrio "Altos del Chical" y otros sin nombre.

Cualquiera sea el programa, la mayoría de las organizaciones (cooperativas de vivienda) y particulares son los encargados de decidir donde se ubica su terreno, tema conflictivo en este departamento, ya que el tema de la regularización dominial y el acceso al recurso hídrico son temas a la orden del día en la sociedad lavallina.

En la zona no irrigada de Lavalle no existe una política pública habitacional publicada o concretada desde el IPV municipal, sólo la proyección de 10 viviendas proyectadas bajo el Programa rural para pobladores originarios, que desde el 2011 no avanzan del formato papel. Es preciso aclarar que esta ha sido impulsada desde la propia organización y no es una iniciativa del Estado.

La cooperativa Waro Hutuc y el Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Zona Rural

En el año 2011, se presenta un proyecto habitacional Huarpe a un Concurso Nacional de Vivienda Social realizada entre técnicos del IPV Provincial que tenían vínculo con las comunidades Huarpes (involucradas). Las exigencias del concurso se equiparan con los requisitos del Programa Habitacional de Integración Sociocomunitaria, y es a su vez la partida presupuestaria desde donde se ejecutan los fondos para llevar a cabo el proyecto ganador. Por lo tanto se exige la necesidad de una cooperativa como figura formal para la presentación del proyecto. El proyecto resulta ganador y con ello nace la Cooperativa de Trabajo entre tres comunidades denominado Waro Hutuc. Hay que aclara que 2 (dos) de las tres comunidades que forman la cooperativa aún no han sido reconocidas por el INAI, desde hace más de diez año que han presentado los papeles para la declaración formal, sin éxito hasta la fecha.

La cooperativa le exige a Nación que aplique algunas normas alternativas debido a las complicaciones territoriales del Pueblo Huarpe. En vistas de la característica del proyecto del Waro Hutuc y su condición de tenencia de tierra comunitarita regido bajo ley provincial 6920, se decide encuadrar el proyecto bajo el Programa federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales. Por lo tanto el proyecto se desarrolla por subsidio compensatorio de reparación histórica, ya que el proyecto de Nación se hace por reintegro en cuotas. Se creó la Resolución N° 1611-13 desde la Provincia para provocar un instrumento que permitiera al Municipio la ejecución del proyecto, donde establece la contemplación de un abordaje socio-técnico y dominial diferente a los modos tradicionales. El subsidio se desembolsa por etapas según grado de avance, dividido en cuatro (4) desembolsos de 25% del total. La transferencia se hace desde la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) de la Nación a IPV Provincial, desde la Provincia transfieren al Municipio y éste último es quien desembolsa el dinero hacia la cooperativa. Los fondos se aprueban en la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación en el año 2013, y con ello comienza la participación activa del Municipio. Pero es recién en noviembre del 2014 que la cooperativa Waro Hutuc recibe el primer monto para la compra de materiales.Resulta necesario destacar que la cooperativa de trabajo permite generar una fuente local laboral necesaria para evitar la migración de familias a otros territorios. El trabajo de operario de obra y de producción de mampuestos de suelo-cemento es una alternativa que se genera a partir de la aplicación de estos programas.

Según la entrevista a la arquitecta del proyecto, este resulta: “innovador en cuanto al tipo de vivienda que es de un formato abierto”, contrario a la mayoría de las tipologías de IPV que tienen morfología cerrada (ver figura N°2). La tipología de vivienda esta modulada en tres (3) bloques con un patio central. En un bloque están los dormitorios. Otro modulo es lavadero y deposito. El tercer bloque es cocina comedor. En el patio central hay un fogón al cual se accede desde los bloques a partir de pasillos semicubiertos pergolados.La materialidad de la vivienda se pensó en un primer momento con el sistema constructivo de adobe pero no existe una reglamentación conforme que avale la técnica en tierra cruda a nivel municipal o

ISSN 2314-1093

provincial. Por lo tanto, entre el IPV Provincial como el Municipio se delegaron la responsabilidad de quien debía ser la institución que debía reglamentar la técnica ancestral de las comunidades para que se pudiera construir en la actualidad bajo normas mínimas de calidad. La discusión duró un poco más de un año y medio, por lo que se resolvió desde el IPV realizarlo con la técnica tradicional de mampuestos de ladrillos cocidos. Al final se decide edificar con el sistema constructivo de suelo-cemento que permite aprovechar la greda del lugar, mezclada con cemento y agua. El uso de nuevos materiales implica a la población involucrada aprender el nuevo sistema constructivo, el uso de nuevas técnicas, a su vez conseguir las maquinarias implicadas y definir una proporción de la fórmula que resulte en ladrillos de calidad. La vivienda tiene previstos algunos elementos constructivos para prevenir la corrosión por el agua, si bien en el desierto no suelen producirse continuas precipitaciones, cuando llueve se acumula mucha agua. Se diseñó un revoque a nivel de zócalo de aproximadamente unos 80 cm para que no se filtre el agua, un declive en la pendiente del veredín perimetral. Además una defensa con piedra bola alrededor del perímetro de los módulos para que el agua no destruya el veredín y el terraplén en el que se cimienta la vivienda.

Para la ejecución de las viviendas hubo que comprar un generador y grupos electrógenos, ya que no hay conexión eléctrica o no es suficiente. Además, no hay agua en el lugar. Si bien en el 2014 se inauguró el acueducto que pasa por la comunidad de San José, las familias involucradas en el proyecto no acceden a dicha red. Cabe destacar que atendiendo las necesidades de infraestructura que se debían prever para poder llevar a cabo la obra, se convino previamente con el Municipio que éste abasteciera de agua y luz y realizara los terraplenes para estabilizar los suelos del territorio, efectivizando parcialmente dicho trato. La municipalidad abasteció con agua en camiones para iniciar la obra. Para mejorar el acceso al agua se realizaron reservorios de agua in situ, sin continuidad en el tiempo necesario para continuar las obras.

Para la compra de materiales hay que recorrer una distancia mínima de 50 km hasta 75 km aproximadamente. Esta situación encarece los valores de los materiales ya que el valor del traslado en flete iguala el valor base del material. También por las distancias entre las viviendas (hasta 50 km entre sí) había que pensar una logística de trabajo comunitario para ir desarrollando las etapas de las viviendas. Se necesita un grupo de obreros por cada vivienda, aumentando la demanda de mano de obra, ya que resulta difícil pensar la construcción por cuadrilla-cantidad de viviendas, que es el modo de construcción utilizado en barrios urbanos.

Resultados, Aciertos y conflictos en su implementación

Las tres (3) comunidades tienen el mismo estado respecto a la propiedad de la tierra que aún no está en dominio del Pueblo Huarpe, por lo tanto se les dificulta acceder a cualquier programa habitacional del Estado. El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Rurales es una iniciativa que comienza a contemplar otros casos de propiedad de la tierra.

En el caso del proyecto de la cooperativa Waro Hutuc, se inician conflictos con otras comunidades-familias que habitan el mismo territorio. Las comunidades que no son beneficiarias exigen que el programa sea para todos, y que no solo se construyan entre 10-20 viviendas. Se debe garantizar una solución habitacional que supere las 150 viviendas del sector. A su vez, el Municipio no permite el avance de la obra porque dos de las comunidades no son reconocidas por el INAI, por lo que no pueden ser beneficiarias de un programa habitacional si no están incluidas en el procedimiento de restitución de las tierras Huarpes. El conflicto es territorial y de poder.Los logros alcanzados se materializan en el mampuesto de suelo-cemento para un total de tres viviendas, y en la compra de material para el avance de obra de un 10-12 %. A partir de este momento se necesitaba el desembolso de la 2° etapa de

presupuesto de la vivienda, pero se obstaculiza el procedimiento por los conflictos territoriales y comunitarios persistentes.

Entonces si bien hay intención por parte de la Nación de realizar programas habitacionales destinadas a comunidades originarias desposeídas del derecho habitacional, las dificultades se encuentran en las diferentes lógicas y alcance entre las escalas de gobierno: Nación, Provincia y Municipio. Además de los conflictos locales entre comunidades, hay otra lógica de poder expresada por las acciones del INAI que atraviesa a las problemáticas de las comunidades, y en este caso en particular a través del reconocimiento de personería jurídica que funciona como un dispositivo excluyente para aquellas comunidades a las que no se las otorga.

Se comprende entonces que este tipo de programa está pensado para lugares donde hay provisión de agua y electricidad, ya que si estos servicios no se encuentran en el terreno, no está previsto resolverlos a través del programa. Se necesita una programación de obra afín a los tiempos de las zonas rurales y un presupuesto más elevado que el monto estipulado de dinero para la construcción de viviendas. Por lo tanto se concluye que el programa es diseñado por operarios-funcionarios que conciben a la realidad rural de sectores no irrigados desde una percepción urbana, y que carece de adaptación cultural y territorial.

Conclusión

La vivienda como derecho no está garantizada en la población Originaria. La problemática territorial que atraviesa a las Comunidades Huarpes y en su mayoría a los pueblos originarios de la Nación produce limitaciones en el acceso de políticas públicas, especialmente el acceso a la vivienda digna.

El Programa Federal de Vivienda y Mejoramiento del Hábitat de Pueblos Originarios y Zona Rural es un antecedente valioso para el proceso de planificación habitacional indígena del país, sin embargo deben evaluarse las dificultades operativas y técnicas que se produjeron en su implementación.

En la cosmovisión indígena el territorio y el hábitat están estrechamente vinculados, son parte de un todo indivisible. La vivienda no es un objeto terminado, cuantificable y de valor económico, sino que por el contrario la vivienda es un proceso común, familiar y de valor cultural. En este sentido se recomienda incorporar la variable territorial como la principal estrategia que estructure los programas habitacionales destinados a los pueblos originarios.

Bibliografía

MIRANDA GASSULL Virginia; Gómez Carrizo Heliana. (2016). Territorio Dominado vs Territorio Apropiado. El caso del norte de la provincia de Mendoza. revIISE- Revista de Ciencias Sociales y Humanas; Lugar: San Juan; Año: 2016 vol. 8 p. 75 – 88.

MIRANDA GASSULL, Virginia (2017). Hábitat de producción social en el territorio seco de la provincia de Mendoza, dirigida por la Dra. M.E. Gudiño Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, UNCuyo (tesis en proceso de defensa oral)

PLAN ESTRATÉGICO DE VIVIENDA 2012-2016 de la provincia de Mendoza.

PLANO DE MENSURA LAGUNAS DEL ROSARIO: N° 13495/13 de la DDT-Provincia de Mendoza. Expte 73913/11 en el INADI sede central.

PROGRAMA FEDERAL DE VIVIENDA Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT DE PUEBLOS ORIGINARIOS Y ZONA RURAL.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El espacio y la multi-territorialidad como fundamentos metodológicos para las prácticas de ordenamiento territorial

Space and multiterritoriality as methodological basis for land use practices

Jorge Luis Morandi

EEA INTA Famaillá (Tucumán)

morandi.jorge@inta.gob.ar

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras clave: espacio, territorio, metodología, ordenamiento territorial
Key words: space, territory, metodology, land planning

Introducción

Para fundamentar el propósito de esta ponencia, creemos importante partir desde algunas preguntas orientadoras: ¿Qué es el Ordenamiento Territorial? ¿Para qué sirve? ¿Cuál es su intencionalidad? ¿El cuidado del ambiente? ¿El uso racional y eficiente de los recursos del territorio? ¿Favorecer la concreción de negocios y promover la penetración del capitalismo en territorios "atrasados" o "desordenados" desde la concepción hegemónica?

El Ordenamiento Territorial supone conceptualmente un proceso de aplicación de metodologías técnicas y normativas institucionales para abordar la prevención y corrección de desequilibrios territoriales, originados por un conjunto de factores como la ocupación desordenada del espacio, el uso irracional o ineficiente del suelo, la degradación del ambiente (recursos naturales, servicios ecosistémicos y otros bienes comunes), concentración de la propiedad y de otros bienes, exclusión de la población, pérdida de la capacidad de generar ingresos locales genuinos, aumento de la pobreza, etc.

Esto supone a su vez, que el objeto de estudio y de intervención del OT es una problemática multidimensional (económico-productiva; ambiental; socio-cultural; y político-institucional), de la misma manera que lo es el territorio, como concepto epistémico de la Geografía y de las Ciencias Sociales. Si a eso agregamos el carácter multiescalar y multifuncional del territorio como espacio de intervención y de disputa de poder, podemos inferir con certeza que se trata de un sistema extremadamente complejo de relaciones e interrelaciones, donde se torna imprescindible poner en práctica métodos inter y trans-disciplinarios de abordaje y de solución de las problemáticas identificadas.

Como punto de partida, es necesario aclarar que la reflexión acerca de la necesidad de revisar críticamente los procesos de OT, surgen de la experiencia de nuestro trabajo de investigación y extensión rural con comunidades campesinas y de pueblos originarios, concretamente en la región de los Valles Calchaquíes [1] . Por lo tanto, somos conscientes sobre las limitaciones que puede presentar el enfoque propuesto, en el sentido en que está referido principalmente al ámbito rural y a una determinada conformación socio-territorial. Aun reconociendo que el OT es una herramienta para el análisis y la intervención territorial a diferentes escalas y para diversos tipos de espacios, sostenemos que la aplicación de la metodología propuesta, aunque fue pensada desde la ruralidad, puede ser útil también para el ordenamiento de otros espacios, como el urbano, el periurbano, reservas naturales, sitios de recreación, etc.

[1] Proyecto Específico "Dinámica y Prospectiva de los Territorios", del Programa Nacional para el Desarrollo y Sustentabilidad de los Territorios, del INTA; y Proyecto "Caracterización de los sistemas de riego de los Valles Calchaquíes" (Carta Acuerdo FAO – INTA).

Para fundamentar nuestro planteo metodológico sobre las prácticas de OT, hemos revisado algunos instrumentos teórico-metodológicos (manuales, proyectos, planes y normativas de distinto orden) [2] de los cuales hemos extraído ciertas definiciones sugeridas por diversos autores, que de alguna manera ilustran la base conceptual que los sustenta:

> *"En el espacio geográfico, la ordenación del territorio es la impresión de una política económica con sus consecuencias sociales, pero es más bien una toma de conciencia, por parte de sus ocupantes, del hecho de que son los depositarios y los avaladores de un patrimonio que es conveniente utilizar del mejor modo posible para las necesidades del momento, al mismo tiempo que lo preparan para las necesidades del futuro".* (Dollfus, 1975).
>
> *"El ordenamiento territorial es una política de estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización política-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente". (Andrade y Amaya, 1994).*
>
> *"El ordenamiento territorial es una política de estado y un instrumento de planificación del desarrollo desde una perspectiva holística, prospectiva, democrática y participativa. Permite una apropiada organización política-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como para las del futuro".* Proyecto SINADES ATN/SF/4717-CR
>
> *"Impulsamos inversiones en planificación y uso del suelo con objeto de construir territorios integrados, equilibrados, sustentables y socialmente justos que satisfagan las necesidades de las personas, salvaguardando los recursos para el futuro".* FAO, Plataforma de Territorios Inteligentes.

Todas estas definiciones, como muchas otras que sin duda podrían agregarse, contienen una serie conceptos-objetivo, como "tomar conciencia", "proteger el patrimonio", "proyectar en el espacio las políticas públicas", "garantizar niveles de vida de la población", "conservar el ambiente", "planificar participativa, holística y democráticamente", "garantizar la sustentabilidad del territorio para las generaciones futuras" etc, cuya observancia y aplicación son indiscutibles por la intención que contienen *a priori*, en términos de potenciales beneficios para el bien común de los pobladores de un territorio.

Sin embargo, esos propósitos se fundamentan en el supuesto que el OT es un proceso deseable, benéfico y con impactos positivos *per se*, en cualquier situación, sin tomar en consideración los procesos históricos que generaron esas problemáticas, ni los conflictos desencadenados por la apropiación de los recursos territoriales, ni las relaciones de poder que se establecen entre los sujetos sociales que actúan y/o que residen en esos territorios, cada uno de los cuales ejercen prácticas sociales tendientes a impulsar procesos de "territorialización". [3]

Como resultado de la revisión crítica de los procesos de OT analizados para este trabajo, hemos tomado cuatro elementos teórico-metodológicos centrales que caracterizan la

[2] Los documentos revisados y analizados corresponden a experiencias prácticas y manuales metodológicos utilizados para la implementación de políticas públicas de Ordenamiento Territorial en varias provincias del país y en regiones de algunos países de América Latina. Ver el listado de los documentos consultados al final de este artículo.

[3] Los conceptos de *territorialización*, *desterritorialización* y *reterritorialización* (T-D-R), como así también el concepto de *multi-territorialidad*, serán analizados en el apartado "Los procesos de producción y apropiación del espacio, el *habitus* y la multi-territorialidad".

producción y apropiación del espacio y que se encuentran ausentes en las experiencias de OT analizadas: [4]

- El análisis de los *procesos históricos de conformación del capitalismo* en los territorios, como forma de interpretar los impactos (denominados "externalidades" en el lenguaje economicista) de ese modelo de desarrollo, como la concentración de la propiedad, la degradación del medio ambiente, la profundización de las desigualdades sociales y de asimetrías en el acceso y uso de los recursos, etc, que son justamente los efectos negativos que pretenden enmendarse o corregirse con los procesos de OT. Por el contrario, se omiten el tratamiento y la solución de las causas que generan las disputas por los recursos y los conflictos socio-ambientales que emergen como consecuencia de esas disputas.
- La contraposición de la visión hegemónica y lineal del desarrollo, con la visibilización de *de múltiples alternativas para el progreso social* y la sustentabilidad territorial, como por ejemplo el neo-desarrollismo, la economía social y solidaria y el "Buen Vivir" andino, entre otras experiencias, que revalorizan y dan sentido a conceptos como la gestión de bienes comunes y diversas prácticas de soberanía alimentaria, justicia ambiental y diálogo de saberes, entre otras. Por el contrario, la visión dominante, sostiene que el desarrollo basado en los conceptos capitalistas sobre la renta de la tierra, la ganancia del capital y la disminución del costo del trabajo, constituyen la única vía para lograr el progreso, tanto en los ámbitos rurales y periurbanos como en las sociedades urbanas.
- El *análisis del concepto de territorio* como un espacio en permanente construcción, resultante de la trama de relaciones sociales realizadas históricamente y conjugadas en una estructura conformada por objetos naturales y artificiales. En las experiencias analizadas, por el contrario, el territorio se concibe como un repositorio de recursos cuyo procesamiento debe destinarse ineludiblemente a la generación de riquezas. No se toma en cuenta la amplia diversidad de procesos productivos, sociales, culturales y políticos destinados al fortalecimiento de la autonomía local, a la seguridad alimentaria, a la gobernanza comunitaria, a la reafirmación identitaria y a otros propósitos colectivos. Tampoco se representan las acciones, las estrategias y los proyectos de vida que asumen los sujetos sociales, manifestaciones que a su vez, conforman modelos de apropiación del espacio, de la naturaleza y de los excedentes económicos, que determinan diversos procesos de territorialización con orientación, sentido e intensidad diferentes, dependiendo de los grupos sociales que los impulsen.
- El *análisis de los procesos de producción y apropiación del espacio y la multi-territorialidad*. En los espacios geográficos sobre los cuales intervienen las políticas de OT se verifican procesos sociales que producen una superposición o imbricación de distintos tipos de territorios (territorios-zona; territorios-red; red de territorios; territorios vividos o simbólicos; territorios "percibidos"; territorios "concebidos"; etc), como así también una serie de experiencias individuales y colectivas que hacen que diferentes sujetos sociales puedan conectarse con distintos tipos de territorios. El resultado de estos procesos sociales es lo que diversos autores denominan multi-territorialidad, y que conjuntamente con los conceptos anteriores, desarrollaremos en los próximos acápites de este documento.

Por lo tanto, el objetivo de esta ponencia de proponer una perspectiva metodológica innovadora, se fundamenta en la incorporación de esos cuatro elementos clave que fueron indicados más arriba de manera de considerar los intereses en juego de los sujetos sociales

[4] A su vez, hemos constatado que dichos elementos teórico-metodológicos, tampoco se encuentran contemplados en las *currícula* de formación de grado y de post grado sobre Ordenamiento Territorial que se llevan a cabo en la Región.

que intervienen en los procesos de construcción y apropiación del territorio, como así también las interrelaciones y las disputas que se establecen entre los mismos, donde se conjugan prácticas de "territorialización" por parte de sectores tan disímiles como las empresas transnacionales globalizadas, los gobiernos regionales y locales, las asociaciones de productores y empresas locales, comunidades campesinas y de pueblos originarios y pobladores en general, entre otros sujetos sociales.

El análisis de los procesos históricos de conformación del capitalismo en los territorios

Desde el llamado "descubrimiento de América" hasta la actualidad, conviven en el continente diferentes territorialidades, todas ellas originadas desde las prácticas de opresión, explotación y concentración de la riqueza heredadas del régimen colonial. Muchas de esas rémoras semifeudales de la colonialidad, tanto fácticas como ideológicas, todavía subsisten en vastos territorios americanos.

El gamonalismo en los países andinos, el coronelismo en Brasil, el caudillismo, el patrimonialismo y el clientelismo en la mayoría de los países hispanoamericanos, naturalizaron la lógica del "favor patronal" en substitución de la lógica de los derechos ciudadanos, (especialmente de los derechos colectivos o sociales) durante prácticamente toda la etapa republicana del siglo XIX, durante la cual se impuso la lógica del liberalismo, a través del correlato de las libertades individuales, del libre comercio y de la propiedad privada de los medios de producción, especialmente de la tierra, que fue el factor de poder fundacional de las estructuras socio-territoriales americanas.

A partir de mediados del siglo pasado, emergen en América Latina diversos movimientos político-sociales de diverso cuño, que ponen en cuestión el orden liberal-conservador y colocan en la escena política a los sectores subalternos de la sociedad (obreros, campesinos y pueblos originarios). Con sucesivos movimientos políticos pendulares entre la izquierda y la derecha, esos movimientos experimentaron flujos y reflujos de movilizaciones y luchas populares durante todo el siglo XX.

Durante la década del 1980 se comienzan a reestructurar profundamente los sistemas agroalimentarios e industriales, dando como resultado el proceso de globalización de la economía mundial. Si bien la consolidación del dominio de los países centrales sobre los países periféricos basada en la imposición de una especialización agro exportadora y extractivista no es un hecho nuevo ni exclusivo del proceso de globalización de la economía, durante esta etapa los elementos constitutivos de los procesos productivos comienzan a ensamblarse sobre cadenas productivas que operan en espacios económicos que traspasan las fronteras nacionales.

Lo novedoso de la globalización, según Llambí (1993), es que aunque las fronteras nacionales todavía delimitan los espacios de los procesos productivos basados en recursos fijos (capital, tierra y trabajo), los llamados "recursos móviles", espacialmente "neutros", como el desarrollo tecnológico, el conocimiento, las comunicaciones, la informática, la biotecnología y la automatización, pasaron a tener una centralidad excluyente en los procesos productivos, en detrimento de los factores fijos o menos móviles, como los recursos naturales o los bienes de capital. Sostiene por lo tanto, que las transformaciones mundiales se deben interpretar como un proceso complejo que genera grandes cambios en la acumulación de capital, en los mecanismos de regulación, en la sociedad civil y en las relaciones productivas, financieras y comerciales. Aunque durante un largo período, los mecanismos de regulación han sido componentes fundamentales del proceso de construcción de los Estados -Nación, actualmente la globalización ha erosionado el poder del manejo nacional de la economía y ha afectado la soberanía de los Estados.

Mc Michael (1999) llega a una conclusión similar al afirmar que las corporaciones transnacionales no sólo captan mercados para vender sus tecnologías, sino que integran

ISSN 2314-1093

cadenas globales de mercancías relacionando los espacios geográficos a través de las fronteras nacionales. Las estrategias del poder de las transnacionales agroalimentarias e industriales desestabilizan a los pequeños productores agrícolas e industriales, a través de la intensificación de la producción para exportación y de la dependencia de mercados extranjeros. Actualmente, la estrategia de las transnacionales agroalimentarias consiste en sabotear los productos locales importando bienes baratos y utilizando a la Organización Mundial de Comercio (OMC) para eliminar los programas de apoyo a los productores locales y abastecerse así de regiones productoras ("espacios vacíos") que son incorporadas al libre mercado bajo sistemas de la organización de la producción. Esto no sólo recompone el paisaje rural local, sino que impacta sobre el trabajo eventual o temporal. Por detrás de un aparente multilateralismo, la OMC, según Mc Michael, es una forma política supranacional destinada a institucionalizar el orden neoliberal, garantizar los derechos de propiedad intelectual de las empresas multinacionales y actuar como tribunal frente a los diferendos entre las corporaciones y los Estados nacionales.

Por su parte, las hipótesis de Mardsen (1997) se basan en la constatación que las formas de posicionamiento de las corporaciones en la economía global deben analizarse a través del funcionamiento de las redes agroalimentarias e industriales, cuyo poder no está basado en el capital corporativo de los agro-negocios o en el comercio de insumos, sino en el control y la construcción de valor desde la producción. Sostiene que mediante distintos mecanismos, principalmente la calidad, la regulación y el consumo, estas redes operan sobre los espacios rurales construyendo y deconstruyendo su valor y el de sus productos en forma permanente. Los espacios valorados necesitan permanentemente devaluar otros espacios para reproducir el capital. La globalización y la desregulación neoliberal redistribuyen los riesgos para facilitar la extracción de valor a expensas de otros espacios. En la medida en que los espacios nacionales se desarticulan por la valoración desigual de los subespacios agrícolas, las regiones internas se integran gradualmente a la economía global como espacios productivos, de consumo, o "vacíos".

En el entendido que el proceso de globalización es "un proceso no acabado y en continua reelaboración" y que los estudios empíricos de "lo local" son claves para comprender los rasgos fundamentales de aquél - o sea la búsqueda de la relación entre las tendencias globales y las dinámicas locales que expresan la interacción entre actores y territorios y las formas en la que se insertan en un orden más amplio (Cavalcanti y Neiman, 2005), resulta relevante en los procesos de OT repasar los resultados de investigaciones empíricas recientes para analizar las formas específicas que la globalización asume en el ámbito local, especialmente en los aspectos relacionados con: la reestructuración de los procesos productivos; la incorporación de nuevos productos; la reconfiguración de territorios; las políticas de desarrollo local; las nuevas formas de organización del trabajo; la emergencia mercados laborales, de procesos asociativos y de nuevos actores; la destrucción y/o recomposición de lazos sociales; y los efectos sobre el medioambiente y la gobernabilidad democrática.

Esta rápida mirada sobre algunos de los procesos históricos más relevantes de la consolidación del capitalismo en la Región (que en ningún caso pretende ser exhaustiva ni fehaciente), tiene como único objetivo, ejemplificar algunos procesos que conforman la génesis y transformación de los territorios y resaltar la necesidad de tenerlos en cuenta al momento de planificar acciones de OT.

Al margen de las diferentes interpretaciones que los sujetos sociales e instituciones que impulsan o promueven el OT tengan sobre estos procesos históricos, es necesario insistir sobre la condición de la Argentina como país dependiente y subdesarrollado, en un contexto internacional dominado económica y políticamente por las principales potencias que se disputan la hegemonía mundial. En ese escenario, es necesario advertir sobre la posibilidad que los procesos de OT pueden o bien constituir una herramienta para valorizar o desvalorizar

territorios al interior del país como estrategias secundarias de esas disputas hegemónicas, o bien contribuir a consolidar la soberanía y la autonomía del Estado a sus distintos niveles (nacional, provincial y local) y a garantizar el usufructo socialmente equitativo de los recursos territoriales por parte de sus pobladores.

La visión hegemónica del "desarrollo" y la existencia de múltiples alternativas para lograr el progreso social y la sustentabilidad territorial

En América Latina, desde el surgimiento de la teoría del desarrollo a mediados del siglo XX, durante el período de post guerra, en el marco de los acuerdos de Bretton Woods, el concepto de "desarrollo" se asimiló a los procesos de modernización del Estado, de la economía y de las estructuras sociales. Con una visión dicotómica y etnocentrista la teoría del desarrollo proponía como modelo de progreso para los países subdesarrollados, a los países desarrollados (EEUU y Europa central).

El desarrollo era concebido como un proceso lineal, por lo que el tránsito del subdesarrollo al desarrollo podía ser promovido con inversiones de capital e incorporación de tecnología. Desde la década de 1960, esta linealidad comienza a ser cuestionada por las teorías estructuralistas promovidas por la CEPAL, que planteaban que los problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos eran justamente una consecuencia del funcionamiento del sistema capitalista. Por lo tanto, se sostenía que estos países no estaban en una fase inicial de desarrollo, sino que requerían cambios estructurales que mitiguen o contrarresten las asimetrías y desigualdades generadas por el sistema capitalista (INTA, 2014).

En mayor o menor medida, varios de los procesos político-sociales que pusieron en cuestión el orden liberal conservador durante la segunda mitad del siglo XX (a los que nos referimos más arriba), abrevaron en las teorías del "estructuralismo latinoamericano" que fue la denominación que recibió posteriormente esta línea de pensamiento.

El post-desarrollo

Una segunda vertiente epistemológica que cuestiona el concepto de desarrollo como paradigma de la modernidad y del progreso, se verifica durante la década de 1990, ya en plena etapa neoliberal, con el surgimiento de la teoría del "post-desarrollo", esbozada por Arturo Escobar (2005). Desde la perspectiva de la colonialidad, Escobar analiza y caracteriza diversas prácticas sociales que emergen como repuestas emancipatorias del orden neoliberal impuesto por la globalización. Según este autor, la aplicación del discurso modernizante del desarrollo en los países dependientes, transformó los territorios rurales y las sociedades campesinas de acuerdo a los conceptos capitalistas sobre la tierra, la producción agraria y el trabajo agrícola, sin problematizar las consecuencias de esa modernización.

Tras ese cuestionamiento, la teoría del post-desarrollo propone una nueva construcción de estilos de vida basados en la revalorización de las culturas vernáculas; una disminución de la dependencia de los conocimientos del racionalismo científico; el rescate de experiencias populares que intentan construir ámbitos de convivencia más humanos y sostenibles; y en la importancia de la praxis de los movimientos sociales como fundamento para crear nuevos discursos y representaciones (ideologías, metáforas, lenguajes, premisas), no tan mediados por la construcción discursiva del desarrollo capitalista (INTA, 2014).

Durante la llamada "transición pos-neoliberal" en la América Latina de principios del siglo XXI, se desarrollan diferentes experiencias como el neo-desarrollismo; las teorías de la economía social y solidaria; el Buen vivir andino; y la Economía a escala humana, entre otras, mediante las cuales diversos movimientos sociales revalorizan los conceptos de "bienes comunes", "soberanía alimentaria", "justicia ambiental", "diálogo de saberes", como forma de superar los efectos sociales del capitalismo y el colonialismo.

El neo-desarrollismo

A diferencia de el desarrollismo que plantea un énfasis industrialista y en los recursos energéticos para sustentar las inversiones y favorecer la inversión externa con el fin de orientar la economía hacia el mercado externo con un tipo de cambio competitivo, el neo-desarrollismo, se caracteriza por impulsar desde la conducción del Estado proyectos de base social más amplia, donde se destacan la producción de alimentos y una priorización de las políticas monetarias, el ahorro interno y la cooperación Sur-Sur, como estrategias de financiamiento para ampliar las bases productivas y superar la pobreza y la desigualdad mediante políticas redistributivas (Bresser Pereira, 2009; Ferrer, 2007). Sin embargo, las experiencias neo-desarrollistas latinoamericanas de principios del presente siglo, no lograron superar ni la matriz extractivista de la economía, ni la promoción del consumo y la redistribución como únicos caminos hacia el progreso.

La economía social y solidaria

Otro de los modelos de desarrollo alternativo que ha tenido mucha influencia en los últimos años en varios países de Latinoamérica es la llamada Economía Social y Solidaria. Su principal teórico, José Luis Coraggio (2011) desarrolla su línea de pensamiento, partiendo de la constatación que el socialismo real del Siglo XX consiguió acoplar a la economía pública estatal a la economía empresarial capitalista y a buena parte de la economía popular (en particular a la economía campesina), pero no generó propuestas válidas en la esfera de la reproducción doméstica, que continuó siendo vital para garantizar el sistema.

Esta experiencia, según Coraggio (2011: 255-256) indica que cualquier proceso contra-hegemónico, debe tratar de cambiar la correlación de fuerzas dentro la economía mixta, fortaleciendo la economía popular y regulando o controlando a las empresas de capital, aunque no termine de sustituirlas totalmente. Y la forma de fortalecer a la economía popular no pasa por absorberla o subordinarla a la esfera del Estado, sino liberarla para que desarrolle formas autogestivas de organización, uso y acceso a los recursos, y nuevas capacidades ampliadas del trabajo, conjugando los conocimientos científicos y tecnológicos con los saberes empíricos.

Por lo tanto, desde la perspectiva de la economía social, la unidad básica de análisis y de acción no son ni los individuos ni los emprendimientos productivos (agricultura familiar, microempresas, trabajo cuentapropista, etc.) sino el grupo familiar (por parentesco o por afinidad), las comunidades, las asociaciones, las cooperativas y otras formas colectivas de la economía social, *"articuladas sectorial, funcional o territorialmente"*, que pasan a ser actores en la construcción de alternativas sociales para la economía.

Del mismo modo, otras actividades públicas o semipúblicas que contribuyen a institucionalizar los principios de redistribución del ingreso social (como los servicios de salud, educación e infraestructura comunitaria; la investigación científica; la gestión de los mercados; etc) cuando son gestionadas bajo formas participativas, también son consideradas por Coraggio como expresiones de la economía popular.

La economía popular presenta una riqueza de opciones con valoraciones políticas muy presentes en las prácticas actuales en varios países. Baste mencionar algunos sistemas de gestión colectiva muy difundidos como el cooperativismo; el microcrédito; el emprendedorismo mercantil y de servicios; el consumo responsable; y el comercio justo.

Sin embargo, advierte Coraggio (2011: 398), para que estas expresiones de la economía popular puedan devenir en Economía Social y Solidaria, necesitan acceder a bienes y servicios que no están en condiciones de producir y por tanto dependerán de la producción de empresas de capital. En esa transición es fundamental el desarrollo de capacidades organizativas de los actores de la economía popular o sus representantes, para negociar la

intervención de los aparatos económicos del Estado en situaciones concretas, especialmente a nivel local o microrregional. Un principio básico de la Economía Social y Solidaria es la existencia de comunidades políticas informadas y con capacidad de decisión real para priorizar sus necesidades, para definir sus modos de consumo responsable, y para planificar y gestionar participativamente la producción.

El Buen Vivir andino

Durante los últimos años del siglo XX y en la primera década del actual, se registraron en América Latina varios hechos que reafirmaron las identidades de los pueblos originarios y revalorizaron las prácticas ancestrales de producción y gestión de los territorios indígenas.

Mediante la promulgación de las nuevas Constituciones de Ecuador en 2008 y de Bolivia en 2009, se reconoce la existencia de la pluriculturalidad y la plurinacionalidad de ambos Estados y se rescatan y revalorizan diversas prácticas socio-productivas y socio-culturales de las comunidades campesinas andinas. Estas experiencias histórico-sociales creadas, recreadas y mantenidas exitosamente en el tiempo, comienzan a ser adaptadas para su aplicación en sociedades plurales, diversas y urbanizadas como transiciones políticas de un sistema capitalista hacia otras formas de producción heterogéneas y combinadas, centradas en la economía del trabajo y no en la economía del capital

En Argentina, estos conceptos comienzan a difundirse entre las comunidades originarias del país, las cuales venían transitando un sendero reivindicativo de reconocimiento desde la reforma de la Constitución Argentina de 1994 que reconoció la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; garantizando el respeto a su identidad cultural y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; y reconociendo la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan.

Otro hito fundacional es la adhesión de la República Argentina al Convenio 169 de la OIT, que incorpora el concepto de 'territorio indígena', en el cual se incluyen tanto los 'espacios producidos' (tierras para sembradío y para la producción y cría de animales; recursos naturales utilizados por las comunidades como agua, tierra, plantas, minerales, etc); como los 'espacios vividos' (cementerios, sitios sagrados, aldeas históricas y otros geo-símbolos).

A partir de este reconocimiento político, comienza a institucionalizarse la ética del Buen Vivir. La cosmovisión del Buen Vivir o *sumak kawsay* (en quechua) y del Vivir Bien o *suma tamaña* (en aymara), tiene origen en prácticas sociales andinas que le otorgan centralidad a la Naturaleza en el marco de las relaciones de los seres humanos entre sí y entre éstos y los seres no humanos; o entre la sociedad y los componentes de los ecosistemas (Oviedo Friere, 2011; Huanacuni Mamani, 2010).

Esta concepción es asimilable el enfoque "comunalista", definido por Pálsson (2001), que rechaza las relaciones de dominación y la separación entre naturaleza y sociedad, revaloriza los saberes locales y propone un diálogo y relaciones de reciprocidad generalizada entre las partes. Este enfoque, no sólo desconoce la superioridad de los expertos sobre los legos, sino que enfatiza sobre la necesidad de poner en valor el conocimiento y las prácticas de las poblaciones nativas, con el fin de integrar estos conocimientos a los procesos de manejo de los bienes naturales e incorporarlos al proyecto de la "sustentabilidad".

Complementariamente, otros autores (Acosta, 2011; Frances *et. al.*, 2016) incorporan otras dimensiones constitutivas del Buen Vivir, como la participación democrática en la gobernanza local; la gestión autonómica del territorio; el cuidado de la naturaleza, el ambiente y el patrimonio comunitario; las prácticas de la economía social y solidaria; la satisfacción de las necesidades reproductivas y culturales de los sujetos sociales en el territorio (identidad étnica-social, pluri e interculturalidad); la inclusión social y el acceso a los servicios básicos (salud,

educación, vivienda, hábitat, etc) y el derecho irrestricto de acceso a la información y a la comunicación.

Si bien se sostiene que el Buen Vivir es una alternativa al desarrollo capitalista (Alberto Acosta, en el prólogo de Coraggio, 2011), se reconoce que su fortaleza consiste en convivir y recrear sus expresiones sociales en el marco de una economía mixta, con actores y lógicas distintas. Se afirma que esta construcción exige una transición plural, que es muy compleja, y requiere una combinatoria de racionalidades donde interactúan y se mezclan saberes y sensibilidades de distinto origen y concepción.

Al respecto de las potencialidades y limitaciones de la aplicación de la cosmovisión del Buen Vivir en comunidades rurales de extracción indígena [5], en trabajos anteriores (Morandi, 2014; Morandi y Cruz, 2016), hemos tratado de reflexionar sobre la profundidad temporal y la diversidad de experiencias o espacios alternativos pensados y vividos desde el período colonial, destinados a reproducir repertorios culturales y modos de vida y, al mismo tiempo, cumplimentar demandas de distintas formaciones estatales.

Esos espacios alterativos no expresan necesariamente una voluntad colectiva descolonizadora y antihegemónica, sino que se presentan como transiciones socio- territoriales en el contexto de los procesos de acumulación del capital, pero con imprecisiones epistemológicas y con contradicciones no resueltas. Rescatamos en cambio, la potencia de estas expresiones para visibilizar y poner en la agenda de las políticas públicas, una multiplicidad de formas comunitarias y familiares de reproducir la vida y los territorios (al menos en entornos locales), muchas veces compartidas con otras comunidades y movimientos sociales, cuyas trayectorias y proyectos de vida se contraponen con los valores del capitalismo y de la sociedad de consumo.

A modo de síntesis

Estas diferentes conceptualizaciones del desarrollo (neo-desarrollismo, economía social y solidaria, Buen Vivir, etc), se expresan en los territorios a través de diversos movimientos sociales que disputan las estrategias de construcción y apropiación del espacio con otros sectores. Los sujetos sociales expresan diferentes visiones e intencionalidades para la construcción del "territorio deseado" y en todos los ámbitos socio-territoriales (instituciones del Estado; sistemas educativos y científico-técnicos; circuitos comerciales; modelos productivos; arquetipos de producción cultural, comunicacional y simbólica) coexisten diferentes percepciones que adhieren a diversos modelos de desarrollo.

Esta constatación conlleva a reflexionar si puede definirse como legítima una estrategia de implementación de las políticas públicas que niegue esta diversidad de concepciones y excluya a priori algunas de estas trayectorias socio-territoriales impulsando una única vía de desarrollo, o por el contrario, que contemple estrategias que consideren y valoricen esta diversidad para dar respuestas adecuadas a los proyectos de vida de las poblaciones locales. Esta reflexión es particularmente relevante en la implementación de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, por ser éstos una herramienta privilegiada del Estado en los procesos de planificación, producción y apropiación del espacio-territorio.

El concepto de territorio como resultado de procesos de construcción social

Dada la amplitud epistemológica del concepto, lejos de proponernos un análisis exhaustivo del mismo, simplemente intentamos poner en cuestión las visiones administrativas, productivistas y economicistas del territorio, para revalorizar el concepto como un espacio complejo

[5] Comunidad Indígena de Amaicha del Valle y otras formas sociales campesinas e indígenas de los Valles Calchaquíes.

(multidimensional, multifuncional y multiescalar). Según Milton Santos (2000), el territorio es la resultante de un conjunto de relaciones sociales realizadas históricamente y conjugadas en una estructura conformada por objetos naturales-artificiales y acciones.

Ante los procesos de globalización de la economía y de "captura" de territorios por parte de las grandes corporaciones agroalimentarias e industriales, es importante tener en cuenta también la función del territorio como elemento mediador entre el ámbito local y las dinámicas globales. Al respecto, Enrique Leff (2013) destaca la importancia de esta relación y amplía esta idea cuando sostiene:

> *"El territorio es el lugar donde la sustentabilidad se enraíza en bases ecológicas e identidades culturales. Es el espacio donde los actores sociales ejercen su poder para controlar la degradación ambiental y para movilizar potenciales ambientales en proyectos autogestionarios generados para satisfacer necesidades, aspiraciones y deseos de los pueblos, que la globalización económica no puede cumplir. El territorio es el locus de las demandas y los reclamos de la gente para reconstruir sus mundos de vida. El nivel local es donde se forjan las identidades culturales, donde se expresan como una valorización social de los recursos económicos y como estrategias para la reapropiación de la naturaleza (…).El territorio es un espacio donde se precipitan tiempos diferenciados, donde se articulan identidades culturales y potencialidades ecológicas. Es pues el lugar de convergencia de los tiempos de la sustentabilidad: los procesos de restauración y productividad ecológica; de innovación y asimilación tecnológica; de reconstrucción de identidades culturales"* (Leff, 2013: 85).

Esta mediación entre lo global y lo local, puede resultar un mecanismo efectivo para que las comunidades, a través de sus organizaciones, logren definir su autonomía y construir su propio futuro. En este sentido, destacamos la importancia del papel que están llamados a cumplir los procesos de Ordenamiento Territorial promovidos desde las esferas estatales (nacional, provincial o local), siempre y cuando se verifique un cambio de actitud de los agentes públicos, fundamentado en el diálogo, las buenas prácticas y la confianza mutua con la comunidad local.

Es entonces desde esta perspectiva que proponemos analizar el territorio. No solamente como un espacio de apropiación de la Naturaleza por las comunidades locales, sino también como un sustrato generador de identidades, de cultura y de poder local, las cuales a su vez condicionan y resignifican los modos de apropiación de los bienes naturales y reproducen las relaciones sociales de producción y consumo.

La percepción que los sujetos sociales construyen sobre el territorio, el ambiente y sobre las necesidades de su preservación, determinan opciones individuales y colectivas que están incorporadas en marcos cognitivos más amplios -en un sentido similar al concepto de *habitus* de Bourdieu (2010)-, mediante los cuales se construye la subjetividad colectiva.

Esos marcos cognitivos se expresan a través de diversas formas (eventos, experiencias, luchas, historias, relatos y memorias), que al irse acumulando en el tiempo van conformando un modelo de apropiación de la naturaleza y de los excedentes producidos. Determínanse así diversas territorialidades (Porto-Gonçalves, 2003), posicionamientos de las comunidades frente a la producción, distribución y consumo de los recursos (tangibles e intangibles) para la reproducción de la vida (Pálsson, 2001). En el próximo item, ampliaremos estas pautas conceptuales.

Los procesos de producción y apropiación del espacio, el *habitus* y la multi-territorialidad

Diversos autores, principalmente desde la perspectiva de la filosofía y la geografía, han realizado a lo largo del siglo XX importantes aportes teóricos para la interpretación de la producción social del espacio. En esta ponencia analizaremos brevemente las contribuciones de Henri Lefebvre y de Edgard Soja, complementadas con las definiciones conceptuales de

ISSN 2314-1093

Pierre Bourdieu sobre *habitus* y de Bernardo Mançano Fernandes sobre *multiterritorialidad*, siempre desde la perspectiva analítica de los procesos de territorialización en áreas rurales, que es nuestro ámbito de trabajo.

La trialéctica del espacio, según Lefebvre

Para Lefebvre (2013 [1974]), la trasformación del espacio como proceso, y el producto de ese proceso (o sea el propio espacio social producido), constituyen un elemento inseparable. En cada momento histórico, las sociedades producen un espacio, el cual es permanentemente transformado, apropiado y recreado. A diferencia de otros autores que plantearon desarrollos teóricos a partir de la relación dialéctica entre proceso y objeto [6], el hallazgo de Lefebvre consiste en haber explicado esa relación a partir de una tríada de tres momentos conceptuales y metodológicos (que el autor denomina relación dialéctica de la triplicidad) en los procesos de producción y apropiación del espacio: las prácticas espaciales; las representaciones del espacio; y los espacios de representación.

Las *prácticas espaciales*, para Lefebvre, dan como resultado el *espacio percibido* (denominado también *espacio producido o construido*) que contiene los bienes tangibles e intangibles que conforman las relaciones sociales de producción y reproducción material (estructura agraria, infraestructura, ciudades, formas de división social del trabajo, mercados de trabajo, tecnología, conocimiento acumulado, etc) y que determina las formas de interacción entre entidades y personas de diferentes grupos de edad y género.

Las *representaciones del espacio* corresponden al *espacio concebido*. Es el espacio abstracto, que se representa en forma de mapas, planos técnicos, memorias, discursos, etc. Son conceptualizaciones concebidas por los "especialistas" (sociólogos, geógrafos, agrónomos, biólogos, urbanistas, arquitectos o de cualquier otra disciplina científica). Estas concepciones construyen el sentido dominante del espacio en las sociedades y está directamente ligado con las relaciones de producción hegemónicas y con el orden que estas relaciones imponen en el territorio a través de diferentes vías (sea mediante la comunicación mediática y la transmisión de códigos; sea a través de "conocimientos científicos de aplicación universal"; o a través de la violencia). El espacio concebido está determinado por las relaciones de poder y busca hegemonizar los otros dos espacios (percibidos y vividos).

Se puede decir que esta esta forma tecnocrática o cientificista de concebir el espacio, aunque tenga mecanismos para identificar las representaciones del espacio con los *espacios vividos* (por ejemplo la denominada "consulta libre e informada" con la población), dado que omite las contradicciones y conflictos socio-espaciales y socio-temporales, termina siendo una herramienta funcional para la apropiación del espacio por parte de los sectores hegemónicos.

Es importante llamar la atención sobre este concepto de imaginar el espacio, porque de alguna manera los procesos de Ordenamiento Territorial y la acción de los técnicos y científicos que participan en su elaboración e implementación, por más que tengan buena voluntad y expresen buenas intenciones, contribuyen decisivamente a desarrollar la producción de sentido que los sectores dominantes pretenden otorgarle al territorio, como argumento para favorecer su apropiación o usurpación.

Los *espacios de representación*, en cambio, se corresponden con los espacios vividos o simbólicos. Expresan una compleja combinatoria de símbolos, imágenes y otras expresiones sensoriales que los habitantes del territorio construyen como experiencia de vida del lugar donde residen o trabajan. Su concepción supera el espacio físico y alcanza los límites de la propia imaginación humana que busca construirlo, cambiarlo y apropiarlo a través del uso

[6] Por ejemplo Langer (1953) citado por Harvey (2012) que analiza la relación entre un *espacio real* y un *espacio virtual*.

simbólico de los objetos que lo componen. Contiene códigos impuestos desde los poderes hegemónicos, pero también incluye expresiones de resistencia y desobediencia.

Esta dimensión espacial se construye entonces como un espacio subjetivo, atravesado por las experiencias y trayectorias de las personas en un marco de relaciones establecidas dentro de un espacio material. El territorio-espacio percibido influye en la conformación de sus pobladores, y a su vez éstos construyen su posición individual y colectiva en la sociedad, generando y resignificando nuevos valores a partir de los espacios vividos.

La interrelación trialéctica entre estos tres espacios, se presenta entonces como una combinación inestable y compleja, con transiciones completas o inacabadas entre ellos, en cuya síntesis se explica, a nuestro entender, el resultado de las transformaciones territoriales. Por una parte, el espacio-territorio construido condiciona la percepción que la sociedad y los sectores hegemónicos tienen sobre ese espacio y sobre las funciones que se le atribuyen de acuerdo a un modelo de desarrollo, el cual a su vez es, planificado, racionalizado y ordenado por una elite científico-técnica mediante las representaciones del espacio. Espacio producido y espacio concebido, actúan por su parte sobre la significación de los espacios vividos, donde se encuentran contenidos los proyectos de vida, los símbolos y las trayectorias individuales y colectivas de la población que desarrolla (o desarrolló) parte de sus ciclos vitales en ese espacio-territorio. Los espacios vividos, al mismo tiempo, desafían la percepción y la concepción del espacio-territorio impuestas por el modelo hegemónico, mediante expresiones de resistencia y rebeldía generadas desde la historia, desde la cultura y desde las subjetividades identitarias.

Para que un espacio vivido evolucione hacia un espacio concebido, es necesario que las lógicas de representación de los sujetos sociales pueda ser decodificada e interpretada en forma abstracta por los modelos científico-técnicos de la planificación y el ordenamiento espacial. Es necesario tener en cuenta, por una parte, que el territorio vivido es un espacio dominado y apropiado en forma pasiva por el sujeto, y por otra parte, que su construcción está basada principalmente en tradiciones orales y en percepciones sensoriales. Como el "conocimiento científico" desvaloriza todo lo que sea "no escrito" o "no leído", esta transición generalmente no se concreta, y por lo tanto pueden registrarse dos consecuencias posibles: (i) o los resultados de la planificación espacial terminan no representando los espacios vividos en la aplicación de las políticas resultantes; o (ii) la decodificación que realizan los especialistas acaba por argumentar su "racionalización" para justificar posteriormente su apropiación o usurpación por parte de la cultura dominante. En este sentido, sobran los ejemplos en los que el paisaje, la identidad, el arte y la cultura local son transformados en mercancías para ponerlos a disposición de circuitos turísticos o empresas extra-territoriales.

El Tercer espacio (Thirdspace), según Edward Soja

En base a la teoría de producción del espacio de Lefebvre, Soja (1997), desarrolla el concepto de Tercer Espacio, a partir de lo que él denomina la *trialéctica del ser*, que es la relación Espacialidad, Historicidad y "Socialidad" (Sociality) (*ibid.*: 74). Los términos de espacialidad y socialidad constituyen lo que el autor denomina "la dialéctica socio-espacial" que surge como una forma de quebrar la hegemonía del historicismo y de la sociología en la producción del espacio, y también como respuesta a los enfoques de la ortodoxia marxista que le otorgaban al espacio y a la espacialidad un rol subordinado a lo histórico y a lo social. También advierte, que de ninguna manera pretende asignarle a la geografía un rol preponderante en esta relación trialéctica, sino que busca alcanzar un verdadero equilibrio entre los tres elementos que la componen.

Soja sostiene que la geografía durante más de 200 años, mediante una lógica binaria (sujeto-objeto; hombre-mujer; centro-periferia; capitalismo-socialismo; etc), ha trabajado sobre el primer espacio (físico, material o percibido), intentando construir el segundo espacio (mental o

concebido), a través de ciertas subjetividades (signos e interpretaciones) que reflejaban una determinada visión del mundo. Retomando a Lefebvre, Soja revaloriza el *espacio de representación* o *espacio vivido* para proponer una "exploración creativa" del mismo sumando los aportes de Foucault y otros provenientes del campo de los estudios culturales críticos, de los estudios postcoloniales y del feminismo radicalizado. De esta manera, sostiene que la conformación del Tercer Espacio permite espacializar subjetividades en la práctica política y en la generación de conciencia crítica, a la vez que impulsa el abordaje transdisciplinario (*ibid*.:76).

En otra de sus obras más recientes (Soja, 2008), define al *tercer espacio* como un escenario de procesos de hibridación cultural, el lugar donde se elaboran formas de resistencia (movimientos, ideas, proclamas) e historias individuales o colectivas que se quieren transmitir o denunciar. "*El tercer espacio hace posible que emerjan posiciones*", que "*se establezcan nuevas estructuras de autoridad, nuevas iniciativas políticas*"… para crear "*algo diferente, algo nuevo e irreconocible, una nueva área de negociación del sentido y la representación*" (ibid.: 304).

En síntesis, interpretamos que el *Tercer Espacio* que propone Soja es similar al *Espacio Vivido* de Lefebvre, sólo que tiene una connotación más amplia. Contiene al primero y al segundo espacio, es simultáneamente un espacio real e imaginario, actual y virtual de experiencias individuales, de hibridaciones culturales y de resistencias colectivas.

El habitus, según Bourdieu

Si las fundamentaciones de Lefebvre y de Soja sobre de la relación trialéctica del espacio resultaren confusas, el concepto de *habitus*, de Pierre Bourdieu puede contribuir a interpretar esta relación.

Según Bourdieu, el concepto tiene la función primordial de romper con el dilema cartesiano entre el mecanicismo (determinado por causas o leyes) y el racionalismo (determinación por razones). *"El habitus es subjetividad socializada…cuyos esquemas de percepción y apreciación son el producto de la historia colectiva e individual"…"El agente social, en cuanto está dotado de un habitus, es un individuo colectivo o un colectivo individuado, debido a la incorporación de las estructuras objetivas* (Bourdieu, 2000:238).

A nuestro entender, el concepto de habitus representa de alguna manera la síntesis de la trialéctica lefebvriana. Realizando un paralelismo, se podría decir que si los sujetos sociales actúan y se relacionan con su espacio poniendo en práctica su habitus en la producción del espacio. Simultáneamente, esas prácticas están siendo mediatizadas por el habitus de quien a su vez lo produjo.

Gutiérrez (2012), asimila el concepto de habitus al "sentido del juego social". Según la autora, "*En la perspectiva de Bourdieu los sujetos son agentes actuantes y cognoscentes dotados de un sentido práctico. Las prácticas son el producto del aprendizaje del juego social; que le permite saber al agente lo que hay que hacer en una situación determinada –lo que en el deporte se llama el sentido del juego, arte de anticipar el desarrollo futuro".*

El habitus produce al individuo, internaliza su realidad material (el espacio percibido), los valores y las reglas de la sociedad (espacio concebido) y del grupo social al que pertenece, y le transmite los resultados de la experiencia social acumulada (espacio vivido). A su vez, el habitus es producido por los individuos a través de las prácticas y las vivencias personales que hacen a su trayectoria como individuo y como comunidad social.

La multiterritorialidad

Considerando el territorio como espacio construido, el concepto de multiterritorialidad, queda parcialmente explicado a partir de la *trialéctica de espacio* de Lefebvre y del *Tercer Espacio* de Edward Soja.

ISSN 2314-1093

Recientemente, teóricos de la denominada "geografía crítica brasileña" como Bernardo Mançano Fernandes y Carlos Porto-Gonçalves, han desarrollado el concepto de multiterritorialidad aplicado a la cuestión agraria latinoamericana y a los procesos desencadenados a partir de la globalización y del avance del agronegocio sobre los espacios de vida y de producción de comunidades campesinas y otras formas de la agricultura familiar.

En un sentido similar a Lefebvre, Mançano Fernandes (2008) propone una tipología de tres tipos de territorio: el primero que representa el espacio de gobernanza del Estado; el segundo, como espacio de vida y de reproducción identitaria de la población local; y el tercero, como escenario de disputa dentro de la sociedad local y entre ésta y el Estado, por las formas de uso, acceso y gestión de los recursos del territorio. De alguna manera, esta tipología responde a lo que Lefevbre denomina espacio construido, espacio vivido y espacio concebido, respectivamente.

Por su parte, Porto-Gonçalves (2008) sostiene que el territorio no es algo anterior o exterior a la sociedad, sino espacio apropiado. Y los sujetos y grupos sociales que lo construyen, se afirman en él para instituir relaciones sociales y formas de saber y poder. O sea que territorio, territorialidad y territorialización son tres elementos que coexisten simultáneamente y se encuentran en permanente interacción. Según el autor, esto explica la existencia de múltiples territorialidades en un mismo espacio geográfico.

Ante el avance del capital sobre los territorios, los pobladores locales desarrollan diversas estrategias de resistencia; ante la transformación de sus paisajes y de su cultura en mercancías, las comunidades fortalecen sus capacidades de afirmación discursiva y de defensa de su identidad.

A estos movimientos de apropiación, desapropiación y reapropiación de los territorios, Mançano Fernandes (2008) los denomina como procesos "T-D-R" (Territorialización – Desterritorialización – Reterritorialización). Son motorizados por el conflicto social y responden a lo que el autor llama el *Paradigma de la Cuestión Agraria*.

En el mismo espacio en que el capital se territorializa (por ejemplo vía expropiación o usurpación de la tierra o por apropiación de los circuitos productivos y comerciales), las poblaciones locales se desterritorializan. En sentido inverso, cuando el las comunidades resisten las lógicas del capital mediante la toma de tierras o el establecimiento de unidades productivas basadas en la economía social y solidaria o en el Buen vivir, decimos que hay un proceso de territorialización comunitaria o campesina. Una comunidad inicialmente despojada (desterritorializada) que recupera sus espacios de vida, de producción y de poder local, se re-territorializa. En definitiva, esta "metamorfosis" en las relaciones socio-espaciales y socio-territoriales constituye la evidencia empírica de la existencia de la multiterritorialidad como elemento teórico fundamental del análisis del territorio.

Reflexiones finales

Orientaremos estas reflexiones finales a través de una pregunta clave: ¿Cuáles son los márgenes posibles para establecer procesos de ordenamiento territorial con una lógica comunitaria en un contexto de desarrollo capitalista?

En la ponencia se ha tratado de valorizar la importancia que reviste el contexto histórico, geográfico y social de la conformación de los territorios, como un elemento clave para planificar el ordenamiento territorial desde una perspectiva del desarrollo local y comunitario. Entendemos que se han fundamentado adecuadamente las razones por las cuales se considera indispensable poner en juego la adopción de conceptos que resignifiquen la importancia de los espacios vividos como forma de encarar metodológicamente los instrumentos (planes y programas) de ordenamiento territorial.

Entre estos conceptos, destacamos la *dimensión histórico-temporal* de la construcción del territorio, la *relación trialéctica del espacio*, el *habitus* como construcción social del comportamiento individual y colectivo, y la *multiterritorialidad* como proceso metamórfico del espacio, de acuerdo a la dinámica de los procesos de construcción y apropiación del territorio. A su vez, hemos propuesto poner en cuestión el carácter unívoco del término "desarrollo" como categoría excluyente de los proyectos modernizantes, y visibilizar una gran variedad de estrategias de progreso social que las comunidades ponen en práctica para garantizar la sustentabilidad de sus modos de vida y de su reproducción biológica y social.

Debemos ser conscientes que la percepción que la sociedad tiene de un territorio (espacio percibido) y el rol que se le asigna en el marco del desarrollo económico y social del país o de una región, está determinado en gran medida por el trabajo que realizamos como profesionales "especialistas" del ordenamiento territorial. Esto implica el compromiso de aproximar la más adecuadamente posible la concepción técnico-científica del espacio (espacio concebido) con los anhelos, aspiraciones, expresiones culturales y proyectos de vida de las comunidades locales (espacio vivido).

A su vez, este enfoque nos exige relativizar la información cuantitativa que proviene del territorio percibido, poniéndola en diálogo con métodos cualitativos (etnografías, socio-análisis, análisis del discurso y otros) de manera de lograr interpretar las prácticas territoriales y las expresiones simbólicas, que los actores sociales realizan para fortalecer las expresiones identitarias que se manifiestan a través de la historia hasta el presente.

Esta postura implica, en definitiva, prestarle mayor atención a la perspectiva de los actores locales y a los significados que se construyen sobre el territorio como expresiones de contenido autonómico y emancipatorio, construidas a partir de conocimientos y de prácticas alternativas al paradigma neoliberal.

Bibliografía

ACOSTA, Alberto (2011): "El Buen Vivir desde la periferia social de la periferia mundial", Prólogo, en Oviedo Frerie, Atawallpa: *Qué es el Sumakawsay. Más allá del capitalismo y el socialismo. Camino alter-nativo al desarrollo. Una propuesta para los "indignados" y demás desencantados de todo el mundo*. Quito, Sumak Editores, 2011.

ANDRADE, A. y AMAYA, M. (1994): *Ordenamiento Territorial: Una Aproximación Metodológica y Conceptual*. Bogotá. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

BOURDIEU, Pierre (2010): *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Ed. Manantial.

BRESSER PEREIRA, Luiz (2009): El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. En *Economía*, Vol. 4, Nro. 10. Disponible en: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.3.NuevoDesarrollismoYOrtodoxiaConvencional.pdf

CAVALCANTI, Salete y Guillermo NEIMAN (2005): "A manera de introducción. Globalizando la agricultura y reinventando lo local. Homogeneización, conflictos e identidades", en Cavalcanti y Neiman (compiladores). Acerca *de la globalización en la agricultura. Territorios, empresas y desarrollo local en América Latina.* Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

CORAGGIO, José Luis (2011): *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito, Ediciones Abya-Yala – FLACSO Ecuador.

DOLLFUS, O. (1975): *El Espacio Geográfico*. Barcelona, Editorial Oikos-tau.

ESCOBAR, Arturo (2005): El post-desarrollo como concepto y práctica social. En Daniel Mato (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

FAO: Plataforma de los Territorios Inteligentes. Disponible en http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/ordenamiento-territorial/es/

FERRER, Aldo (2007): Globalización, desarrollo y densidad nacional. CLACSO. Disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/25Ferrer.pdf

FRANCES, Francisco, Fernando VEGA y Daniel ENCALADA (2016): Dimensiones exploradas del Buen Vivir e indicadores operativos. En *Exploración de indicadores para la medición operativa del concepto del Buen Vivir*. Quito, Pydlos Ediciones.

Gutiérrez, Alicia (2012): *Las prácticas Sociales. Una introducción a Pierre Bourdieu*. Villa María, Eduvim.

HUANACUNI MAMANI, Fernando (2010): *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, Lima, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).

INTA, 2014. Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios: Documento base y estructura organizativa. Julio Elverdín; Sandra Ledesma; Erika Zain El Din; y Eduardo Cittadini (Editores). Buenos Aires, Ediciones INTA. Disponible en: http://inta.gob.ar/documentos/programa-nacional-para-el-desarrollo-y-la-sustentabilidad-de-los-territorios

LEFEBVRE, Henry (2013 [1974]): *La producción del espacio*. Madrid, Capitán Swing Libros.

LEFF, Enrique (2013): *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*. México, Siglo XXI (4ta. edición)

LLAMBÍ, Luis (1993): Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques. En *Comercio Exterior*, marzo de 1993

MANÇANO FERNANDES, Bernardo (2008): Entrando nos territórios do território, en Tomiasi Paulino E. y João E. Fabrini (Organizadores) *Campesinato e Territórios em Disputa*, pp 273-302, São Paulo, Editora Expressão Popular.

MANÇANO FERNANDES, Bernardo (2009): Sobre a tipologia de territórios, en Saquet Marcos Aurelio y Eliseu Savério Sposito (Organizadores) *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*, 1ra edição, pp 197-216, São Paulo, Editora Expressão Popular.

MARDSEN, Terry (1997): Creando un espacio para la alimentación. Las características del desarrollo agrario reciente. En Goodman, David y Michael Watts (Editores) *Globalising and Food. Agrarian quesitons and global restructuring*. London and New Cork, Ed. Routledge,

MC MICHAEL, Philip (1999): Política alimentaria global. En *Cuadernos Agrarios* Nº 17 – 18. México

MORANDI, Jorge (2014): El Buen Vivir (*Sumak kawsay*) como práctica social para la gestión del territorio en los Valles Calchaquíes. La Plata, VIII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata. http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/viii-jornadas-2014/PONmesa26Morandi.pdf

MORANDI, Jorge y Rodolfo CRUZ (2016): Dinámicas socio-territoriales, desarrollos y el buen vivir actual de los amaichas (Provincia de Tucumán): ¿adaptaciones, resistencias o reivindicaciones inacabadas? Buenos Aires, III Congreso de Estudios Poscoloniales.

OVIEDO FRIERE, Atawallpa (2011): *Qué es el Sumakawsay. Más allá del capitalismo y el socialismo. Camino alter-nativo al desarrollo. Una propuesta para los "indignados" y demás desencantados de todo el mundo*. Quito, Sumak Editores.

PÁLSSON, Gisli (2001): Relaciones humano – ambientales. Orientalismo, paternalismo y comunalismo. En Descolá y Pálsson*: Naturaleza y Sociedad: Perspectivas Antropologicas,* Capítulo 4: 80-100. México, Siglo XXI Editores.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter (2008): De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência Latino-Americana. En Ceceña, Ana Esther (Coord.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires, CLACSO.

SANTOS, Milton (2000): *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel.

SOJA, Edward (1997): El tercer espacio. Ampliando el horizonte de la imaginación geográfica. Conferencia en el 6to Encuentro de Geógrafos de América Latina. En *Revista Geográfikos*, vol. 8, pp. 71-76.

SOJA, Edward (2008): *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid, Ed. Traficantes de Sueños

Documentos, proyectos y manuales sobre Ordenamiento Territorial consultados

- Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, 2011
- La Ordenación del Territorio Como Instrumento en la Gestión de los Recursos Naturales. Darío J. Recalde y Ricardo M. Zapata. EEA INTA La Rioja. Ediciones INTA, agosto de 2007
- Ordenamiento Territorial en el Ámbito Rural. EEA INTA Corrientes. Documento de divulgación, mayo de 2008
- Convenio de Cooperación para la implementación de Proyectos de investigación científica y tecnológica orientados al Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable de áreas con fuerte expansión agrícola en el Norte Argentino. MINCyT – INTA – Universidades Nacionales y Gobiernos Provinciales del Norte Grande, 2010
- Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. Ministerio del Ambiente del Perú. Primera Edición, mayo 2013
- Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. Mendez Casariego, Hugo y Pascale Medina, Carla (Coordinadores). FAO. Santiago, Chile. Reeditado por INTA y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina, Buenos Aires, 2014
- Políticas públicas y gestión de territorios rurales. IICA, Sinopsis Nº 2, Febrero de 2003
- El departamento como escala intermedia y contextualizadora del ordenamiento territorial municipal. Pedro Martín Martínez Toro. Dpto. de Geografía de la Universidad del Valle y Gobernación del Departamento del Valle, Colombia, 2006
- Ordenamiento Territorial Rural en Escala Comunal: La Región de Coquimbo. Espacios y Recursos Para un Desarrollo Sustentable. Bases Conceptuales y Metodología. Universidad de La Serena, Chile
- Proyecto de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Misiones. Convenio AECI-APN-Gobierno de Misiones. Relevamiento e identificación de actores sociales y proyectos en marcha. Puerto Iguazú, noviembre de 2005.



- Proyecto Regional de FAO Ordenamiento Territorial Rural Sostenible. Oficina Regional Santiago de Chile
- Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Necrópolis y ordenamiento territorial

Necropolis and land use planning.

Cristhian Moreira, Fabio Vinasco.

Programa de arquitectura y urbanismo. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões.

Programa de Arquitectura, Universitaria Agustiniana

brum@uri.edu.br, fabio.vinasco@uniagustiniana.edu.com

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política.

Palabras clave: Efectos de las actividades humanas, planificación urbana, uso de la tierra, conservación de monumentos, equipamiento urbano, cementerios.
Key words: territorial planning, ecological planning, sustainable regional–territorial development, institutional coordination, social participation.

Introducción

Los Equipamientos Funerarios presentan una alternativa para territorios en los que es necesario enfrentar el abandono del patrimonio, la carencia de espacio público y, en general, mejorar indicadores de calidad de vida asociados al ambiente tanto por su oferta de servicios como por su estructura espacial, formal y ambiental. En el caso de Bogotá, el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios para el Distrito Capital (PMCSF) plantea la posibilidad de articular estas estructuras a procesos de renovación urbana mediante la formulación de proyectos y políticas públicas que cambien los patrones de segregación socio espacial que caracterizan la ciudad contemporánea, particularmente en la oferta de servicios asociados a la oferta funeraria, que tienen asociados impactos sobre la estructura urbana que podrían ser aprovechados o subsanados en el corto plazo. Sin embargo, esta oportunidad ha sido pasada por alto, tanto como el llamado de la política pública a tener en cuenta la situación regional y las necesidades de la población vulnerable en la perspectiva del desarrollo sostenible.

Desde la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y sus normas asociadas, el manejo dado a los equipamientos funerarios en Bogotá presenta un ejemplo de cómo se contraponen dos formas de entender el planeamiento: la que asocia la planeación urbana a objetivos de sostenibilidad y aquella que reclama alternativas. En tal sentido, la distribución desigual de los equipamientos y servicios en los territorios urbanos latinoamericanos es una de las manifestaciones de la crisis urbana con la que inicia el siglo XXI pero, ante todo, una muestra de la creciente segregación socio-espacial que ha motivado tanto la crítica al empleo de la categoría 'desarrollo sostenible' en la planeación urbana, como el énfasis en alternativas que propongan la sustentabilidad ambiental para el desarrollo humano.

Esta investigación confronta la noción del desarrollo sostenible asociada al actual modelo de Ordenamiento Territorial con la necesidad de pensar un desarrollo humano ambientalmente sustentable que permita alcanzar mejores indicadores de calidad de vida y una perspectiva propia de la planeación para las especificidades de nuestros territorios, tomando como ejemplo un equipamiento en el que se confrontan tradiciones locales con políticas enmarcadas en el carácter global del concepto de Sostenibilidad. En el caso particular de estudio, la falta de una adecuada articulación de las escalas locales y regionales, la falta de una visión prospectiva en torno al desastre, y las asimetrías características de un territorio ordenado en torno a una metrópoli, son factores que hacen imposible pensar en la sostenibilidad de nuestra situación.

ISSN 2314-1093

Debate.

1. Metodología.

El enfoque teórico-conceptual empleado en esta investigación para el estudio del papel de los Equipamientos Funerarios (Necrópolis) en las políticas públicas de ordenamiento territorial está caracterizado a partir de las perspectivas que han contrastado el predominio de un lenguaje políticamente correcto que enfatiza la compatibilidad del Desarrollo Sostenible -tal como fuera definido en las últimas dos décadas del siglo XX (Brundtland, 1987)- con las proporciones de consumo y huella ecológica que nos ha dejado el capitalismo industrial tras siglos de su predominio económico. En tal sentido, las ideas que contrastan la Sostenibilidad como concepto rector del desarrollo con la Sustentabilidad Ambiental como meta de todo proceso de planificación son fundamentales para entender la manera en que se presenta el conflicto ambiental contemporáneo en nuestros entornos, asociados al Ordenamiento Territorial como función pública, esto es, como actividad realizada por personas naturales en nombre del Estado (Sentencia 631 de 1996). La Sustentabilidad Ambiental tal como fuera definida por Enrique Leff (1991, 2001, 2009), ambientalistas como Gerardo Ardila (2011), o puesta en contraste con el urbanismo (Barthon, 2006; Lezama & Domínguez, 2006; López, 2004) permite establecer una visión alternativa de la manera en que abordamos la relación entre los entornos naturales y los habitantes del territorio, de la gestión de nuestras regiones y la distribución de los servicios entre diferentes jerarquías del ordenamiento, fundamental para redefinir nociones establecidas en las normativas al enmarcar el papel de la planificación en el ideario del desarrollo sostenible.

En cuanto a dichas nociones y a los principios rectores del Ordenamiento Territorial establecidos por la normativa, cabe señalar que la relación entre los procesos urbanos y el Ambiente es de particular importancia para esta investigación, pues el modelo territorial de la ciudad hoy se encuentra formulado desde la idea de desarrollo sostenible tal como es enunciada en el informe Brundtland (1987) y su relación con la Sostenibilidad postulada a través de su interpretación legal (Ley 1454, 2011, Art. 3) en la articulación de las diversas políticas públicas en el tema. Propuesto por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente, este modelo persigue la lógica de un balance entre productividad económica y calidad de vida a partir de la concepción de necesidades insatisfechas (López, 2004), estableciendo como base del ordenamiento la relación entre el crecimiento y la sostenibilidad de los procesos urbanos en dimensiones fiscal y ambiental; su énfasis se encuentra, entonces, en la búsqueda de un equilibrio de carácter productivo, estableciendo como objetivo subsecuente garantizar adecuadas condiciones de vida para los ciudadanos. La injerencia del concepto de Sostenibilidad pone en relevancia temas específicos asociados al Ordenamiento Territorial como los descritos, pero en particular la idea de desarrollo asociada al concepto de progreso cuya contradicción con las ideas de ambiente y calidad de vida ha sido analizada por múltiples autores que sirven de contrapartida crítica en el análisis normativo planteado para esta investigación (Leff, 1994; Sabatini, 1997; Herguedas, 2007; Ardila, 2011; Sachs, 2016).

Definido el carácter crítico del concepto de Desarrollo Ambientalmente Sustentable como eje conceptual de la investigación, la metodología empleada pasó por tres etapas: en la primera, se construyó el marco teórico conceptual mencionado, con el objetivo de caracterizar el impacto que tiene la idea de Sostenibilidad en la política pública de ordenamiento territorial de Bogotá, las repercusiones que tiene en la definición del rol del Ambiente en el mismo, y posibles conceptos alternativos que contribuyen a delinear la posibilidad de un desarrollo ambientalmente sustentable; tras dicho proceso, mediante el análisis documental y bibliográfico desde la perspectiva del discurso mencionado, se identificó el impacto que tiene sobre el equipamiento urbano en relación con la atención a necesidades insatisfechas de la población vulnerable, enfatizando apartados relacionados con la calidad de vida. Finalmente, a partir de este contraste se establecieron variables que guiaron el análisis posterior del Plan

ISSN 2314-1093

Maestro de Equipamientos Funerarios y sus reformas, así como políticas públicas asociadas que se encuentran formuladas en los planes de desarrollo y gobierno de las últimas tres administraciones de la ciudad.

Posteriormente, en la segunda etapa, con el uso de técnicas de análisis comparativo, cualitativo y de impactos asociados a los equipamientos, se identificaron diversas consecuencias socio espaciales de las acciones establecidas en las políticas y vacíos de aplicación que conforman buena parte de las conclusiones del presente artículo. Para esta etapa se identificaron posibles buenas prácticas en relación con la idea del desarrollo ambientalmente sustentable, obtenidas en la primera etapa del proceso, para exponer características urbano-ambientales que dan carácter al Equipamiento Funerario en función de vulnerabilidades y fortalezas de la estructura urbana bogotana.

Finalmente, en una tercera etapa, tras recoger insumos de las primeras etapas del proceso investigativo se elaboraron recomendaciones para la formulación de políticas públicas que permitieran incluir en la perspectiva del Ordenamiento Territorial categorías asociadas a la calidad de vida bases del Desarrollo Ambientalmente Sustentable.

La presente comunicación expone resultados de esta investigación en una estructura que aborda resultados relacionado con la relación del PMSFC con otras políticas públicas, particularmente en temas d espacio público y manejo del patrimonio, su relación con el impacto de los desastres, la vulnerabilidad y la resiliencia del territorio, y finalmente la relación con otras escalas de planeación que generalmente se excluyen de los planes de ordenamiento.

2. El Ordenamiento Territorial en la articulación de Políticas Públicas.

En Colombia, el Ordenamiento Territorial tiene su base normativa en la Constitución de 1991 con la que el pueblo colombiano reclamó una serie de Derechos Fundamentales expresados en la naturaleza de la República como un Estado Social de Derecho; con esta perspectiva principios, deberes y derechos se plasmaron posteriormente en leyes, decretos reglamentarios y otros. En relación con el Ordenamiento Territorial y la relación entre los entes administrativos, la Constitución da relevancia al papel que desempeña el ambiente en la perspectiva de la planificación del territorio colombiano y le vinculan con el derecho fundamental a la salud y su respectiva protección. Así, el Ordenamiento Territorial es una función del Estado que busca, entre otros objetivos, garantizar la conservación del ambiente en relación con el derecho fundamental a la salud, desde una perspectiva de sostenibilidad (Constitución política de Colombia, 1991, Capítulo 3, art. 78).

Sin embargo, en la Constitución del 91 la perspectiva del ordenamiento regional, la necesidad de herramientas, o la articulación entre escalas de planeación es pasada por alto. El énfasis para el Ordenamiento está puesto en la relación entre Ambiente, Ordenamiento Territorial y Sostenibilidad, puesta en relevancia con el artículo 288 que enuncia la necesidad de una distribución de competencias entre las entidades territoriales para el ejercicio del Ordenamiento, una visión que no comprende énfasis alguno en la conformación de entidades de planeamiento que superen la estrecha visión del municipio, del centro poblado y su zona rural adyacente, siendo escasas las menciones en torno a la necesidad de una perspectiva regional. La relación de la escala regional de la planeación es reglamentada posteriormente con la Ley 388 de 1997 (conocida como Ley de Desarrollo Territorial) y, posteriormente, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), 1454 de 2011, que da objetivos específicos para dicha actividad. La Ley de Desarrollo Territorial (art. 3) establece que el Ordenamiento del Territorio es una función pública, es decir propia del Estado (Bastidas, 2014) que tiene como propósitos: el acceso a derechos, incluidos la vivienda y el transporte; atender a cambios de usos del suelo y su utilización racional; hacer efectivo el derecho a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; propender por el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución

ISSN 2314-1093

equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio cultural y natural; y el mejoramiento de la seguridad humana ante el riesgo natural.

Por su parte, posteriormente, la LOOT define el Ordenamiento Territorial como:

> *(…) un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*
>
> *(Ley 1454, 2011, Art. 2)*

En esta escala normativa del Ordenamiento Territorial se establece, entonces, un balance entre los derechos establecidos por la Constitución y diversas dimensiones del desarrollo cuya implementación varía de la consideración como función pública a su uso como instrumento y proceso colectivo. Sin embargo, el desarrollo de esta legislación está mediado por el ordenamiento jurídico colombiano que en su énfasis por procesos de descentralización enfatizó el rol de las entidades territoriales de menor escala (el municipio), descuidando la integración de lo regional y la perspectiva de solidaridad en la repartición de las cargas y beneficios que generan los procesos de ordenamiento territorial.

En Bogotá, el Decreto 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), establece objetivos regionales, rurales, económicos, sociales, físicos, de participación ciudadana y de armonización con los planes de desarrollo que se encuentran encaminados a lograr un modelo de ordenamiento del territorio que permita el mejor aprovechamiento de sus recursos preservando la riqueza natural del territorio rural y las ventajas comparativas que posee para lograr una mayor competitividad de la ciudad. En tal sentido existe una ruptura de los procesos de planeación dado el énfasis expuesto en un modelo que no genera procesos de integración sino de competencia entre las entidades territoriales, una característica en la que el tamaño e importancia nacional de Bogotá impacta negativamente en los municipios que le rodean.

En relación con la integración regional, las modificaciones al POT (formulado en el 2000 pero revisado en el 2004 y 2013) reconocen la importancia del planeamiento con dicho carácter, alejándose de la concertación inicial que tan sólo incluyó temas relacionados con el ambiente – definido tan solo como elementos relacionados con los servicios ecosistémicos- para adentrarse en la necesidad de contemplar un objetivo regional: “Convertir la región en una unidad de planeamiento reconocible en el ámbito nacional, y célula económica de alta productividad y adecuada calidad de vida” (Decreto 619 de 2000, art. 1).

Aunados a esto objetivo el POT promueve la necesidad de promover el desarrollo protegiendo el medio ambiente pero en particular llenar los déficits en diversas áreas del Ordenamiento Territorial en sintonía con las normas nacionales, dadas las múltiples carencias que dejó el sistema de ordenamiento colonial y republicano, así como la modernización de otras infraestructuras de carácter civil (Ioannis, 2007; Bolaños, 2013); así, la necesidad de constituir una región competitiva en términos nacionales e internacionales se torna en el eje de su formulación, esto es, el énfasis de ordenamiento se ubica en la categoría del Desarrollo Sostenible.

ISSN 2314-1093

3. La Formulación de Políticas Públicas en el marco del Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios para el Distrito Capital (PMCSF).

Para Jorge Cuervo (en Ordoñez, G., et al., 2013), la ausencia de una formación para los encargados de proponer las políticas públicas explica el excesivo énfasis jurídico de las mismas, la sobrevaloración del papel del Estado y la subvaloración delos actores sociales en el Ordenamiento Territorial. En correspondencia con esta idea, los numerosos nombres y definiciones dados por el POT a los elementos que busca equilibrar son una señal de las dificultades epistemológicas y normativas que tienen quienes proponen la posible articulación de políticas en planes y estrategias de organización del territorio, de la incapacidad normativa para incluir agendas de largo plazo que reúnan los distintos objetivos propuestos en las políticas y de la falta de una comprensión de la totalidad territorial en contraste con la particularización de la administración regional en entidades administrativas de menor tamaño.

Un ejemplo de estas dificultades se encuentra en la relación entre la política pública propuesta desde la sociedad civil con otras normas que emanan del aparato estatal. En los planes de desarrollo este contraste genera contradicciones entre lo que pretende ejecutar el gobernante de turno, lo que esperan sus electores como grupo social con objetivos e intereses particulares, y aquello que necesita la región como espacio geográfico habitado, todo ello mediado por la falta de articulación entre la metrópoli y las ciudades, pueblos y centros poblados circundantes.

En el caso que nos ocupa, el concepto de región parece contraponerse a la idea de territorio; en el tránsito por el articulado del POT los tres componentes del modelo de articulación territorial – regional cambian reiteradamente de nombre para designar la misma realidad propuesta (Acuerdo 319 de 2000, art. 7): en primer lugar, como componentes del modelo territorial se citan la Estructura Ecológica Principal, la Estructura Urbana y la Estructura Rural, esto señala no sólo la manera en que se dividen como esferas independientes en un enfoque sistémico, sino la presencia de una perspectiva centrada en las dimensiones ambiental, económica y social de la Sostenibilidad tal como es definida por Naciones Unidas o la Comunidad Europea (Artaraz, 2002). En segundo lugar, estos tres componentes son relacionados en la norma en otras maneras en los artículos 2 al 6, bien sea como características de un modelo territorial sostenible; estructuras, elementos o dimensiones integradas en el mismo; componentes (rural, urbano) y entorno (natural); o como factores mediados por la diferencia entre naturaleza, sociedad y actividades humanas. Finalmente, el articulado propone un objetivo de integración regional (antes mencionado) pero se desenfada rápidamente de él para adentrarse en las particularidades del ordenamiento del territorio rural y urbano que comprende el Distrito Capital.

El único componente del POT que parece estar articulado a un nivel regional son las zonas de reserva ambiental, que se refieren a mesas de concertación que lidera la Corporación Autónoma Regional (CAR), otras dimensiones son pasadas por alto en cuanto, según hemos expuesto, la Ley de Desarrollo Territorial enfatiza la necesidad de especificar los límites de cada ente territorial frente al ordenamiento. En contraste con esta simplificación de la compleja red de relaciones que establece la ciudad con su región, Ardila (2011: 4) nos recuerda la necesidad de una visión de totalidad que evada el sesgo de la holística y se encuentre basada en la atenta observación de la realidad como momento fundamental de la formulación de las políticas públicas:

> *El acercamiento al modelo de ciudad y de relaciones con la región muestra que existe un modelo de ciudad de hecho, no declarado ni explícito -preexistente- que no considera la naturaleza como parte fundamental de la vida social, económica y política y que se manifiesta en la subvaloración de lo "ambiental" en la planificación de políticas.*

ISSN 2314-1093

En este apartado cabe señalar que en el caso colombiano el POT tiene una vigencia de largo plazo, diez años tras los cuales ha de revisarse, pero la elección de los Alcaldes una de cuatro años. En el caso de Bogotá la puesta en marcha del Ordenamiento Territorial planteado en el POT está en cabeza del Alcalde Mayor, elegido por voto popular cada cuatro años; a él le corresponde la articulación de sus iniciativas de gobierno con las de largo plazo (POT) a través de su Plan de Desarrollo. Esta diferencia de escalas temporales de planeación genera diversos conflictos en los que se juegan intereses políticos y económicos dado el carácter de nuestra democracia, de los cuales el último periodo electoral ha sido la expresión más clara: en un claro revanchismo frente a los gobiernos de izquierda (2004-2015) ha motivado un desmonte de proyectos, planes y estrategias de ordenamiento por parte del alcalde electo (de clara tendencia neoliberal). El rápido cambio de políticas públicas puede explicarse tanto por la búsqueda de votos inherente a la elección democrática de alcaldes, el revanchismo mencionado como por la divergencia entre las metas de corto plazo con aquellas establecidas en el marco del Ordenamiento desde la confrontación de ideologías que significó este tránsito entre izquierda y derecha.

De esta manera, la formulación de políticas públicas en Bogotá tiene un claro énfasis electoral e ideológico que aleja las decisiones del plano técnico. Como ejemplo de esta perspectiva el análisis del PMCSF (Decreto 313 de 2006) evidencia la pugna entre la idea de administración local, circunscrita territorialmente a los límites normativos, y la idea de administración regional, un proyecto en ciernes basado en la concertación entre diferentes entidades administrativas.

Así, el PMCSF (Decreto 313 de 2006: 7) propone entre sus objetivos el establecimiento la consolidación de la red regional (cuyo funcionamiento se da en la práctica a través de la prestación de servicios entre los municipios que rodean a Bogotá y las funerarias metropolitanas), desde principios de equidad, eficiencia, calidad y equilibrio territorial. En tal sentido el objetivo territorial urbano regional (Decreto 313 de 2006: 10), propone que dicho equilibrio se dé en una perspectiva de mercado, previendo la demanda que un desastre de carácter regional podría hacer sobre la oferta disponible en los equipamientos que conforman la red. Sin embargo, en el momento de establecer las estrategias, estas se basan en el fortalecimiento de la Estructura Ecológica Principal (único tema concertado entre la metrópoli y las ciudades que le rodean), y el diseño de planes por posibles eventos de desastre.

Posteriormente, el texto del Plan señala que no se da al interior del sistema un déficit de atención, por lo que propone centrarse en la calidad del servicio (Decreto 313 de 2006: 27), pero principalmente en los impactos que la prestación de servicios funerarios tiene sobre la movilidad, el espacio público (por la localización de ventas ambulantes y oferta de servicios asociados a los cementerios sobre espacios comunes). La oferta ha de centrarse, según el documento, en la integración de servicios que se encuentran dispersos para evitar los desplazamientos, enfatizando que este, como tantos otros problemas de la ciudad, es un problema de movilidad, por lo que su escala es local aún por encima de las buenas intenciones de la concertación y la 'perspectiva de mercado'.

La formulación de una política pública de atención a la población pobre y vulnerable en la prestación de servicios funerarios parte de reconocer que su oferta se encuentra en manos de privados y que corresponde al Estado garantizar la accesibilidad a los mismos, incluyendo en este tema la necesidad de planear programas de atención desde la perspectiva de vulnerabilidad que tiene la ciudad ante una emergencia de carácter metropolitano que podría impactar sobre la misma; en este sentido propone como estrategias tanto la ampliación de la oferta estatal con la inclusión de servicios asociados a dichos equipamientos en los Sitios de Destino Final propiedad del Distrito Capital, como la ejecución de un subsidio para familias de las clases más pobres. Sin embargo, los documentos técnicos de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, que soportan la puesta en marcha del PMCSF cambian según la

tendencia del administrador de turno: en el Gobierno de Gustavo Petro (2011-2014) se expone la falta de diversidad en los servicios ofertados en los equipamientos funerarios y la disparidad de la oferta que genera desigualdad territorial, en el Gobierno de Enrique Peñalosa el documento dice que no existen necesidades de ningún tipo en el tema. Una situación similar se da en la atención a las comunidades más pobres, que el gobierno Petro esperaba subsanar con subsidios a los servicios funerarios pero que su predecesor no menciona en el Plan de Desarrollo, al momento no se ha entregado uno solo de los 7000 subsidios incluidos en el programa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014: 334).

Las tensiones presentes en el sistema electoral, con su impacto en las políticas públicas, repercuten de manera particular en cuanto tiene que ver con la atención a la población vulnerable. Es el caso de la manera en que se trata el desastre en la planeación de las extensas zonas de pobreza que rodean la ciudad. En el PMCSF (Decreto 313 de 2006: 3), se traza una política orientada tanto a la atención en la prestación del servicio funerario (para garantizar la disposición final de los fallecidos) como en la atención a una emergencia de carácter metropolitano. Sin embargo, el documento deja constancia de que la capacidad actual de las infraestructuras es suficiente para garantizar la prestación del servicio (Decreto 313 de 2006: 27).

Sin embargo, al comparar el PMCSF con el Proyecto de Inversión 583 (formulado por la UAESP durante el gobierno de la Bogotá Humana, 2012), podemos ver los efectos negativos de este cambio de perspectiva en tan solo seis años. En primer lugar, el Plan Maestro parte de señalar la suficiencia señalada enfatizando los retos en el difícil acceso a la cremación para las poblaciones pobres o en caso de catástrofe (que relaciona con la cultura funeraria de las zonas populares), con especial énfasis en el rol que tienen los equipamientos en el ordenamiento urbano. En cuanto en este punto nos ocupa la relación regional, el reto que propone el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios (Decreto 313 de 2006: 9) es:

> *Articular la estrategia de ordenamiento del Plan De Ordenamiento Territorial POT a los objetivos sociales y económicos sectoriales, para lo cual se definirá una estructura funcional especializada, competitiva e inclusiva que garantice la seguridad sanitaria, la sostenibilidad económica y ambiental.*

El objetivo territorial urbano regional propuesto (con la confusión de terminologías y el cambio de escalas que hemos señalado) enfatiza la necesidad de un equilibrio en condiciones de mercado, así como la necesidad de prever el uso de los equipamientos en caso de desastre. Sin embargo, las estrategias planteadas son de protección a la Estructura Ecológica Principal y el diseño de planes por un posible evento de escala regional, pasando por encima de la necesidad de consolidar la red regional bajo principios de equidad, eficiencia, calidad y equilibrio territorial que la misma norma plantea.

4. Impacto espacial en la escala regional de los Equipamientos Funerarios.

En contraposición con esta expresión de los procesos de formulación de políticas públicas, el énfasis propuesto por Leff (2001, 2009) en la concepción del Ambiente permite plantear la posibilidad de trascender los postulados positivistas que guían, en este caso, los procesos de planeación territorial. Como concepto transversal que surge como una alternativa a la racionalidad científica dominante, asimilada a la racionalidad económica, que plantean los apartados del PMCSF que hemos expuesto, un planteamiento adecuado de las estrategias de ordenamiento regional desde la mesa de concertación del POT permitiría ir "más allá de las perspectivas holísticas que venía configurando la teoría sistémica y el pensamiento ecologista emergente" (Leff, 2009: 5) para trascender la visión puramente funcional de las ideas relacionadas con el ambiente como medio o entorno de una población, economía y sociedad. Un postulado particularmente aplicable a la normativa expuesta que señala su precariedad

ISSN 2314-1093

conceptual en términos de la Sustentabilidad Ambiental del modelo planteado en cuanto enfatiza las ideas de mercado y movilidad sin comprender la región como una totalidad, y menos aún las complejas dinámicas que implican la presencia de la costra urbana de la capital frente a los asentamientos vecinos. El ambiente como elemento transversal permitiría un mejor planteamiento de las escalas de intervención en el nivel regional.

En el mismo sentido y en cuanto atañe a los objetivos ambientales, es de particular relevancia en la perspectiva de análisis normativo del equipamiento para servicios funerarios lo expresado en relación con variables urbano ambientales, pues el Decreto 619 enfatiza la diferencia entre el ecosistema rural y el urbano en un entorno que define anodinamente. Ardila (2011: 5) retoma este tema señalando que en esta perspectiva del estudio sistémico de la naturaleza, esta no es una suma de partes desarticuladas sino "(…) un sistema integrado, de suerte que la alteración de uno de sus componentes tiene efectos en otros que no siempre se pueden predecir ni anticipar".

En la perspectiva de Sachs (1974) ya era posible inferir la necesidad de contraponer a indicadores económicos la pregunta por el desarrollo –económico antes que social- implícito en las apuestas de ordenamiento territorial latinoamericano. Esta discrepancia entre lo pensado (el desarrollo sostenible) y la realidad de los territorios en términos ambientales frente a la capacidad del capitalismo para transgredir fronteras y escenarios de planeación motiva la idea de conflicto ambiental, que se presentan para Sabatini (1997) como uno de los grandes retos de la planeación en cuanto su proliferación es parte de un panorama político en el que se generalizan las incertidumbres de la vida social y "(…) el predominio de la incertidumbre es la negación misma de la planificación". Tal caso puede ser relacionado con las múltiples incertidumbres que tiene la norma en cuanto a definición de los contenidos ambientales, el significado del Ambiente y su papel en el desarrollo local.

En este apartado, los vacíos normativos expuestos parecen reclamar la presencia de un contenido transversal que permita establecer el diálogo entre las diversas instancias administrativas, escalas y contenidos expuestos en el PMCSF, sus estrategias y proyectos, más aún dado el corte entre lo que pretende desde una perspectiva de integración regional y lo explícito de su marco de aplicación (esto es el límite administrativo de la ciudad).

Así, la posible integración regional queda limitada, por cuenta del enfoque claramente neoliberal de la administración y la falta de instrumentos que permitan el diálogo más allá de una mesa en la que domina la posición de Bogotá frente al territorio que le rodea, a una competencia de 'mercado' en la oferta de servicios funerarios. Frente a la distribución de los servicios relacionados con el PMCSF (morgues, laboratorios de tanatopraxia, cementerios, funerarias, salas de velación, osarios y cenizarios) los pequeños municipios de la Sabana no pueden presentar una competencia, lo que promueve una desigualdad de partida para lograr el objetivo que propone el Plan (Decreto 313 de 2006: 7) en búsqueda de una planificación de los procesos para su organización equitativa.

En cuento tiene que ver con dicha distribución, el plan identifica 22 nodos (todos urbanos, en Bogotá, lo que contradice el objetivo de equidad regional), en las escalas de ordenamiento del POT: metropolitanos, urbanos, zonales y vecinales. Cada uno de ellos se encuentra referido a una zona de atención, dejando la responsabilidad de la atención a la región en aquellos de escala metropolitana, cuya oferta se centra en el destino final (inhumación, exhumación, conservación o cremación de cuerpos). Sin embargo, en cuanto esta escala no comprende servicios relacionados con la velación (culturalmente relevante), y su distribución es desigual en el territorio, concentradas en el Cementerio Central y el Cementerio Serafín (Centro Histórico y Suroriente, respectivamente). Esta distribución desigual de los servicios que se encuentra en el statu quo que preserva la norma, contrasta con el propósito de disminuir los impactos que generan estos equipamientos, en particular sobre la movilidad (por las carrozas

ISSN 2314-1093

funerarias que transportan los cadáveres de las salas de velación a los puntos de destino final), el impacto sobre el espacio público (dado por la falta de parqueaderos para dichas caravanas) y por contaminación acústica por el aumento de flujos que acompañan la ceremonia religiosa.

En un claro contraste con la manera en que está formulado el Plan, el proyecto 583 de Inversión en el Sistema, propuesto por la Alcaldía de Gustavo Petro identifica las deficiencias en el sistema, particularmente en la distribución desigual de los ocho servicios que comprende el Plan (trámites legales, laboratorio de tanatopraxia, sala de velación, culto, transporte, inhumación, exhumación, cremación; y adicionalmente destino final, infraestructura y mantenimiento) en los cuatro equipamientos que son propiedad del Distrito, lo que limita la atención a la población vulnerable, que no puede pagar los costos del servicio privado.

Este documento señala la necesidad de pensar metas: de corto plazo como prestar asesorías a los cementerios que se encuentran en zonas rurales, incluir oferta funeraria en los cuatro cementerios distritales, incluir la cremación en el Cementerio Central; de mediano plazo como la posibilidad de dar en administración los equipamientos al sector privado o cooperativo, otorgar subsidios a poblaciones vulnerables e incrementar la participación en cremación; y de largo plazo como implementar normas de control de calidad, crear y actualizar un Sistema Único de Información y Registro, y disminuir tarifas llevando el servicio a la población vulnerable.

Así, las asimetrías en la distribución son el mayor impacto espacial, si bien la documentación disponible en el tema se centra en los problemas de movilidad que ocasiona el desplazamiento, pero deja de lado que la condición de la Bogotá frente a la región impide la posibilidad de un equilibrio regional.

5. La necesidad de un ordenamiento para la sustentabilidad ambiental de la Región.

En el conflicto entre la Metrópoli y la región, es evidente la falta de una estructura de servicios que permita al Plan ordenar territorialmente la oferta y la demanda, y más aún la necesidad de normas e instrumentos que permitan orientar el ordenamiento regional por encima de las mesas de concertación en las que prima la oferta de servicios de Bogotá sobre la de sus vecinos. En su énfasis en la competitividad y el mercado, que parece ignorar el concepto de totalidad productiva para la formulación de la política pública, la norma se debate entre un objetivo de integración y unas metas de desarrollo sostenible que enfatizan la dimensión financiera tras el ordenamiento en la prestación de servicios funerarios, con el reto de

> *(…) articular la estrategia de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial POT a los objetivos sociales y económicos sectoriales, para lo cual se definirá una estructura funcional especializada, competitiva e inclusiva que garantice la seguridad sanitaria, la sostenibilidad económica y ambiental (Decreto 313 de 2006: 9)*

En el sentido de un ordenamiento regional, Alonso & Bell (2013: 16) sugieren que puede encontrarse un nuevo paradigma que agote el método de la 'planeación desde arriba' al pensar desde la convergencia y el equilibrio así como en torno a un desarrollo pensado más allá del crecimiento; el principio guía de su modelo de desarrollo 'local' parte de reconocer los valores objetivos y subjetivos que determinan ventajas y desventajas par la actividad económica y social. Así, más que pensar en un sistema jerarquizado, la idea de una red sinérgica en la que los actores puedan colaborar para obtener beneficios en relación con sus ventajas estratégicas y relaciones con otras partes del proceso permitiría el uso de recursos locales, la promoción de la innovación, proveer equitativamente los insumos necesarios para los procesos regionales, controlar la acumulación en la búsqueda de interdependencias productivas (Alonso & Bell, 2013: 81).

Así, confrontando lo expuesto en la norma con la idea planteada en el párrafo anterior, podemos establecer el conflicto epistemológico entre el desarrollo sostenible y la sustentabilidad ambiental al interior de la norma como fuente de las profundas discrepancias entre postulados positivistas implícitos en la idea de mercado que guía la relación entre la ciudad y su región. Allí, la perspectiva de reconstrucción de la idea de Ambiente que diversos autores (Leff, Ardila, Sabatini, Sachs, entre muchos otros) ven como fundamental para abordar la formulación de alternativas al concepto de desarrollo sostenible puede ser la base de una nueva construcción de región en el marco de las interdependencias que busca la norma.

Un elemento clave en el proceso de formulación de la política pública en términos de lo expuesto es sobrepasar la idea de naturaleza como conjunto de recursos ecosistémicos para pensarla como eje transversal de soporte de la región, su esencia. Esto significa rescatar la orientación geográfica por encima de la administrativa, donde la idea de Ambiente es fundamental.

El énfasis que tiene la norma - al menos en el papel pues el cumplimiento de sus proyectos de subsidios es nulo - en vincular aspectos sociales con económicos es similar al expuesto por Rogers, Gumuchdjian, & Tickell (2000: 5), un intento por dar una dimensión social al desarrollo sostenible, en el que el ambiente se presenta como un capital que ha de ser incluido en la idea de riqueza –regional-, el objetivo sería, entonces, pasar ese capital en condiciones similares o mejoradas de cómo lo hemos heredado, entendiendo que los supuestos beneficios de la sostenibilidad han de ser una 'columna vertebral' de las políticas económicas para "resolver nuestras necesidades actuales sin comprometer las de futuras generaciones, al tiempo que deberíamos encauzar nuestro desarrollo a favor de la mayoría: los pobres (Rogers et al., 2000: 5). Quienes formulan estos planes parecen haber entendido tan sólo una parte de la idea.

En contraste con esta definición, Leff (2006) señala la brecha que constituye la crisis ambiental en que se encuentra sumido el planeta con diferentes manifestaciones que van del conflicto ambiental a la crisis económica; del calentamiento global a la pauperización de quienes se encuentran excluidos del desarrollo. La crisis ambiental ejemplifica cómo la ciencia, en su afán por aprehender la realidad ha intervenido en el ser "culminando en la tecnologización y la economización del mundo" (Leff, 2006: 2). Como alternativa a esta situación propone la necesidad de una nueva racionalidad teórica que reconozca la complejidad ambiental sin simplificarla a visiones holísticas sino produciendo un nuevo objeto de conocimiento, un aspecto fundamental para entender la manera en que debería formularse la norma. En contraposición a la visión sistémica que genera áreas de desconocimiento, y que guía en buena parte las aproximaciones al Ordenamiento Territorial que expone el POT, la epistemología ambiental estudia un campo relacional de los procesos que ocurren entre naturaleza y cultura; entre lo material y lo simbólico; entre complejidad del ser y pensamiento. De esta manera, al abrir nexos entre logos cientificista, racionalidad económica y saberes populares genera una ética y un (des)conocimiento que tienen como fin dar sustentabilidad a la vida.

Si bien las dos perspectivas buscan dar respuesta a consecuencias similares de la crisis ambiental que vive el planeta, la definición propuesta es radicalmente opuesta. Mientras para Rogers et al. (2000: 23), la riqueza ambiental es una heredad que debe ser protegida de los acelerados ritmos de consumo y desigualdad consecuencia del proceso económico de mercado, para Leff el ambiente es un 'otro absolutamente otro' que se presenta como un reto en la refundación de la relación con el Ambiente que sirve de sustento mismo a la vida humana.

En esta línea es posible inferir de los artículos del PMCSF la necesidad de atender procesos urbanos que se encontraban en desarrollo con instrumentos de planeación que se desarrollaron de la mano de los supuestos modernos, con una perspectiva cientificista, y en particular el desarrollo de edificios especializado en atención a necesidades urbanas

particulares (Duquino, 2016). En tal sentido, los Planes Maestros propuestos de manera complementaria al POT definen líneas estratégicas sectoriales que buscan llenar estos vacíos desde la perspectiva de la intervención puntual en el territorio con la construcción de equipamiento, esta forma de entender el Ordenamiento Territorial, desde la superposición de sistemas y emplazamientos de servicios deja de lado la necesidad de atender la complejidad con que se presentan las relaciones entre la Metrópoli y sus vecinos.

En el Plan Maestro de Cementerios y Servicios Funerarios debemos tener en cuenta que se trata de elementos que recogen la perspectiva de derechos expresada por la Constitución Nacional, haciendo de este tipo de conjunto un ejemplo de cómo se encuentra relacionado el manejo del territorio urbano con la calidad de vida. En esta perspectiva, es fundamental entender que los municipios reciben desde la Carta Magna la responsabilidad de: organizar, dirigir y reglamentar los servicios de salud y el saneamiento ambiental (Artículo 49), de acuerdo a principios de eficiencia, universalidad y solidaridad; y de "construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes" (Constitución Nacional de Colombia, Artículo 311, 1991). De allí la necesidad de reglamentar la prestación de Servicios Funerarios en atención integral a las necesidades presentes en la región. En tal perspectiva, la Constitución expone que

> *[El Estado] intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.*
>
> *El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*
>
> *Artículo 334, Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 003 de 2011, Desarrollado por la Ley 1695 de 2013*

En concordancia por lo expuesto en la Constitución, este tipo de infraestructura puede ser vista como una herramienta que permite saldar las deudas sociales que tienen los municipios con los cinturones de miseria que progresivamente se han conformado en torno a los centros fundacionales, teniendo en cuenta la constante violencia que se vive en estos territorios de borde, la desatención en servicios, así como en perspectiva de la inequidad en la cobertura de servicios que se desprende de la relación centro - periferia (Ioannis, 2007) permitiendo acciones directas por parte del Estado. Esta forma de crecimiento tiene un impacto similar en la desigualdad que se vive en buena parte de nuestro continente, tal como se desprende de los estudios de Arriagada (2000) que relacionan los extremos niveles de pobreza y Necesidades Básicas Insatisfechas en las zonas urbanas latinoamericanas con la discontinuidad de los procesos de planeación y ordenamiento que les caracterizan por lo que un estudio de la manera en que se puede plantear esta relación es de utilidad a nivel continental.

ISSN 2314-1093

Los conceptos de sostenibilidad, desarrollo y calidad de vida son la base teórica sobre la cual sobre la cual se construye la hipótesis de esta investigación al confrontar los contenidos de las políticas públicas presentadas con perspectivas críticas que surgen en el contexto latinoamericano. En particular, la planificación urbana en Latinoamérica está construida sobre la idea del desarrollo sostenible, tal como presentan autores como Leff (1999) y Escobar (1999), así como sobre una dependencia de la idea de desarrollo que genera

> *amplias disparidades sociales y su consecuente polarización y el tenaz contrapeso establecido por las fuertes facciones retardatarias, conservadoras y tradicionalistas, basadas en el poder feudal de posesión de la tierra, constituyeron el panorama de un proceso de modernización incompleto y desarticulado que no termino de cohesionarse ni de materializarse en la nación y mucho menos en las expresiones urbanas y arquitectónicas, las cuales quedaron a medio hacer en el variopinto paisaje urbano de la ciudad de Bogotá, en donde hoy conviven premodernidad, modernidad y posmodernidad, en una caótica y desordenada mixtura. (Duquino, 2016: 228).*

El caso de los cementerios y su carga cultural se presenta como una alternativa para territorios en los que es necesario enfrentar el abandono del patrimonio, la carencia de espacio público y, en general, mejorar indicadores de calidad de vida asociados al ambiente tanto por su oferta de servicios como por su estructura espacial. En el caso de Bogotá, el Plan Maestro de Equipamientos Funerarios plantea la posibilidad de articular estos espacios a procesos de renovación urbana mediante la formulación de proyectos y políticas públicas que cambien los patrones de segregación socio espacial que caracterizan la ciudad contemporánea. Sin embargo, esta oportunidad ha sido pasada por alto.

El equipamiento urbano es uno de los elementos fundamentales para pensar el futuro de nuestras ciudades ante las diversas crisis que caracterizan el inicio del siglo XXI. La manera de alcanzar un desarrollo sustentable debe pasar por una crítica al actual modelo de Ordenamiento Territorial, generador de desigualdades en el acceso a los recursos y servicios territoriales, que permita alcanzar mejores indicadores de calidad de vida y una perspectiva propia de la planeación. En particular, en el caso latinoamericano, la distribución de los equipamientos en el territorio se encuentra marcada por profundas desigualdades que significan la inequidad en el acceso a los servicios urbanos (tanto básicos como aquellos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida) como consecuencia tanto de su propia historia urbana como de su dependencia de modelos de ordenamiento con un marcado carácter desarrollista. Pensar el equipamiento para alcanzar un desarrollo humano y ambientalmente sustentable guarda una relación con la perspectiva de emancipación y caracterización de lo propio que se opone al carácter totalizador y uniformador de la globalización contemporánea. El caso del equipamiento funerario en Bogotá presenta un ejemplo de cómo se contraponen estas dos formas de entender el planeamiento, en particular desde la formulación de la Constitución del 91 y las posteriores normativas, en particular la Ley 388 de 1997.

CONCLUSIONES.

La crisis planetaria de inicios del siglo XXI ha significado un nuevo derrotero para el ordenamiento territorial al poner en primer plano las necesidades de preservación de la vida sobre las perspectivas económicas que guiaron la planificación desde los años 50. La necesidad de pensar el desarrollo desde una perspectiva de sostén de la vida da origen a un fuerte debate entre quienes consideran que el énfasis del ordenamiento debe ser la sostenibilidad de la producción económica, tal como es expresada por el informe Brundtland (1997), y quienes enfatizan la necesidad de pensar la relación que tenemos con la naturaleza

ISSN 2314-1093

en sus diferentes escalas (Leff, 1994). La oposición de esta perspectiva, enraizada en la globalización económica que caracterizó al siglo XX, y los diversos núcleos de resistencia, con énfasis en las soluciones locales, tiene en el Ordenamiento Territorial y la manera en que se distribuyen los recursos presentes en los espacios geográficos el núcleo de la controversia.

Desde la primera crisis del petróleo en la década de 1970, la idea de unos territorios desarrollados y otros subdesarrollados señaló el camino que seguirían las políticas de ordenamiento a nivel global en la distribución y explotación de las potencialidades ambientales. El informe Brundtland (1997) dio la pauta que guía las actuales políticas de ordenamiento al señalar la necesidad de alcanzar un desarrollo sostenible que, sin embargo, ha recibido numerosas críticas por la oposición evidente de sus premisas. En particular, la contradicción entre la idea de consumo y la preservación de los recursos planetarios es un ejemplo de la debilidad de su perspectiva.

Podemos concluir de lo expuesto que en el sentido de esta dicotomía entre desarrollo sostenible y la perspectiva de sustentabilidad ambiental, es evidente la confusión de los encargados de la política pública al momento de realizar la aproximación al territorio que se espera ordenar, particularmente dados los límites que impone la Constitución y las subsecuentes leyes de Desarrollo Territorial y de Orgánica de Ordenamiento Territorial sobre las competencias administrativas y la noción de región. En tal sentido la recuperación de una epistemología de carácter geográfico sobre el territorio, así como la utilización del concepto amplio (y complejo) de Ambiente puede ser la fuente de una nueva normatividad que, basada en la recuperación y mantenimiento del 'otro' ambiental, permita cumplir el objetivo de la política que espera que este tipo de equipamiento en cuanto a su impacto social:

> *(…) para que recuperen su valor histórico y cultural, se conviertan en sitios de encuentro articulados a su entorno y revitalicen las áreas donde se encuentran ubicados. En este sentido, los planes de regularización y manejo buscarán la conformación de recorridos peatonales, la ubicación de paraderos, la mayor oferta de estacionamientos y donde sea posible el embellecimiento de sus zonas verdes mediante plantas ornamentales y arborización.*
>
> *Decreto 313 de 2006: 33.*

En cuanto a se relaciona con el Plan es posible concluir que, dada la relación Centro – Periferia que se manifiesta en la región Bogotá – Sabana, es necesario constituir instrumentos alternativos a la mesa de concertación liderada por la CAR que permitan concentrar los esfuerzos en los objetivos de sustentabilidad ambiental necesarios para garantizar la equidad en la oferta y prestación de servicios, algo que se puede extender de los equipamientos funerarios a toda la estructura del sistema de ordenamiento regional. En particular, la perspectiva de articulación en torno a sistemas de movilidad y de espacio público que orientan la política puede abrir la posibilidad a proyectos de mejoramiento integral de la estructura regional (que se encuentra degradada en extremo), en los que la participación de las comunidades es indispensable. En el PMCSF se espera un cambio en la cultura que gira en torno a la muerte y a la disposición final de los restos algo que no es posible alcanzar sin educación y participación comunitaria.

En esta dirección la suficiencia de los equipamientos para dicha disposición, la falta de una cultura de la cremación y el emplazamiento de los cementerios en sectores que paulatinamente fueron absorbidos por la costra urbana ha repercutido en una doble dimensión: de un lado tenemos el carácter de conservación en cuanto son elementos representativos de nuestra cultura; de otro lado se encuentra el descuido y abandono de edificaciones que tienen un valor como bienes patrimoniales dado el potencial simbólico de los cementerios en nuestra cultura, tal como reconoce el PMCSF:

> *De hecho, debido a su antigüedad, muchos de los cementerios han quedado ubicados dentro de la actual estructura urbana, presentando problemas de cercanía a zonas residenciales y equipamientos educativos y en algunos casos, impiden la articulación de zonas donde se encuentran con el resto de la ciudad.*
>
> *Decreto 313 de 2006: 22.*

El potencial del cementerio como espacio público (desde una educación que transforme la cultura del tabú en torno a la muerte) tiene el potencial de convertir este equipamiento en una herramienta que permita mejorar la calidad de vida de localidades en las que la relación entre espacio público y arborización por habitante es deficiente, de allí su relación con la calidad de vida. En el caso de Bogotá las localidades de Kennedy, Bosa y San Cristóbal (en las que menos del 10% del espacio urbano es espacio público) los conjuntos funerarios presentan potencialidades para el desarrollo de diseños urbanos en el sentido expuesto. El cambio de perspectiva en la orientación de planes y estrategias, centradas en la atención en el déficit ambiental y no en los problemas de movilidad (que si bien tienen una repercusión urbana en el caso de Bogotá que no se puede dejar de lado), es la clave en la formulación de nuevas herramientas de planificación que permitan recuperar estas infraestructuras del abandono en que se encuentran, potencializando su rol en la conformación de centros de actividad que, con la incorporación de la memoria como una categoría indispensable para pensar la calidad de vida, utilicen el espacio público como la herramienta clave en la sostenibilidad de nuestros entornos urbanos.

Bibliografía

ALONSO, Alodía. & BELL, Rosa (2013): Desarrollo territorial a escala local, La Habana: UH Editorial.

ARDILA, Gerardo (2011): Existe una política ambiental en Bogotá? Recuperado de http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08581.pdf

ARRIAGADA, Camilo (2000): Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Santiago: CEPAL.

ARTARAZ, Miren (2002): "Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible", en Revista Ecosistemas, 11(2).

BARTON, Jonathan R (2006): "Sustentabilidad urbana como planificación estratégica" en EURE (Santiago), 32(96), 27-45. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000200003

BASTIDAS, Hugo (2014): "La actividad administrativa, la función pública y los servicios públicos" en Con-Texto revista de Derecho y Economía, 51-65.

BOLAÑOS, Javier (2013): "El papel del Estado en la generación de relaciones sociales y la articulación de las estructuras de la ciudad; el caso de los Equipamientos institucionales, Bogotá, 1950 – 2000" en Arka Revista de Arquitectura, N°3, Vol. 3, 42 – 69.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (1987): Our common future—Call for action. Environmental Conservation, 14(4), 291-294.

DUQUINO, Luis (2016): "Ideología política e ideología urbana, el caso del movimiento moderno en Bogotá (1930-1950)" en Territorios, 35, 195-229. Doi: dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.09

HERGUEDAS, Fernando (2007): "La idea de desarrollo sostenible". Sistema, 196, 75-86.

ISSN 2314-1093

IOANNIS, A. (2007): "El sistema de equipamientos como sistema estructurante de la ciudad metropolitana". Análisis morfológico. Revista ESCALA 196, 5-19.

LEFF, Enrique (1994): Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable, Siglo XXI.

LEFF, Enrique (2001): "Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental" en Nueva Sociedad, 175, 28-42.

LEFF, Enrique (2009): Pensamiento Ambiental Latinoamericano. Texto elaborado a partir de una intervención en el panel intitulado "Pensamiento Ambiental Latinoamericano", VI Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, San Clemente de Tuyú, Argentina, 16-19 de septiembre de 2009.

LEZAMA, José Luis, & DOMÍNGUEZ, Judith. (2006): "Medio ambiente y sustentabilidad urbana" en Papeles de población, 12(49), 153-176. Recuperado en 15 de agosto de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300007&lng=es&tlng=es.

LÓPEZ, Oswaldo (2004): "La sustentabilidad urbana" en Revista Bitácora Urbano Territorial, 1(8).

ORDOÑOEZ, Héctor, TADLAOUI, Sarah, ALZATE, Sara, GARCIA, José, LOPEZ, Luis, FAJARDO, Lina, CALDERON-PENA, Gloria & CUERVO, Jorge. (2013): Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

ROGERS, Richard, GUMUCHDJIAN, Phillip, & TICKELL, Crispin (2000): Ciudades para un pequeño planeta (No. 574.5268 R6). Gustavo Gili.

SABATINI, Francisco, & SEPÚLVEDA, Claudia (Eds.) (1997): Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil. Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente.

SACHS, Ignacy. (1974): "Ambiente y estilo de desarrollo" en Comercio Exterior, 24(4), 363-398.

UAESP, Documento Técnico de Soporte Plan Maestro de Cementerios y Equipamientos Funerarios. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Referencias Normativas.

Constitución Política de Colombia. 1991. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125

Decreto 619 de 2000. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769#0

Ley 388 de 1997. Congreso Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339

Sentencia C-631 de 1996. Corte constitucional. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Providencias/96-C-631.htm

Ley 1454 de 2011. Congreso Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210

Decreto 313 de 2006. Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21060

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 Bogotá Humana. Recuperado de http://www.bogotahumana.gov.co.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Sostenibilidad urbana y acción política: la importancia de la gestión pública en el desarrollo territorial

Urban sustainability and political action: the importance of public management in land development

Martín Sánchez

Consultor en Desarrollo Urbano y Territorial

Oficina de Urbanismo, Desarrollo y Ordenamiento Territorial (OUDOT)

martin.sanchezsouto@gmail.com - oficinaudot@gmail.com

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política

Palabras clave: desarrollo sostenible – sostenibilidad urbana – gestión para resultados en el desarrollo – efectividad en el desarrollo – cadena de resultados – valor público – gerencia pública – acción política
Key words: sustainable development - urban sustainability - management for development results - effectiveness in development - results chain - public value - public management - political action

La sostenibilidad urbana presente en la agenda regional

En septiembre de 2015, la Organización de Naciones Unidas impulsó la declaración de la Agenda 2030 con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible. Con ellos "los países intensificarán los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático" (Naciones Unidas (ONU), 2017). El Objetivo 11 está dedicado a obtener Ciudades y Comunidades Sostenibles: "lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles" (Naciones Unidas (ONU), 2015). En él se aspira a lograr, en los próximos quince años, una serie de metas de inclusión y sostenibilidad en materia de hábitat, asentamientos humanos, vivienda, urbanización y planificación urbana, al tiempo que, en un plazo de cinco años, se exhorta a adoptar e implementar "políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres" poniendo en práctica la gestión integral de riesgos de desastres en todos los niveles (Naciones Unidas (ONU), 2015).

En octubre de 2016, en Quito, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, donde se focalizó en la construcción de una Nueva Agenda Urbana. El contexto global en el que se realizó este encuentro halla a las ciudades ocupando el 2% de la superficie del planeta, al tiempo que producen el 70% del PBI mundial, consumen el 60% de la energía global, provocan el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y generan el 70% de los residuos totales (Naciones Unidas (ONU), 2016). La Nueva Agenda Urbana es más que un ideal o una meta deseada. Representa una declaración pero también un plan de acción con normas y principios para "la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local" (Naciones Unidas (ONU), 2017). Rescatando el objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hay un importante reconocimiento a la íntima relación que existe entre urbanización y desarrollo, de modo que las políticas y estrategias urbanas deben apuntar a mejorar la calidad de vida de la población.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se ha hecho eco de estas declaraciones globales y ha impulsado, en los últimos años, una serie de iniciativas tendientes

a reforzar las políticas de desarrollo sostenible en la región. En mayo de 2016, en el marco de su XXXVI Período de Sesiones, la CEPAL ha presentado el documento de posición *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible*, donde se promueve la relación entre desarrollo sostenible e innovación tecnológica, en pos de evitar y mitigar el cambio climático, desde un enfoque estructuralista, fomentando la productividad y la competitividad del desarrollo de la mano de la inclusión social, y la inversión en infraestructura y energía "limpia", centrada en "un gran impulso ambiental" (CEPAL, 2016). Este documento regional analiza la situación de América Latina en el contexto mundial actual y define las pautas básicas para consolidar la gobernabilidad, la integración y los cambios económicos estructurales necesarios para lograr un desarrollo sostenible para el subcontinente (CEPAL, 2016).

En Argentina, si bien el desarrollo sostenible sigue siendo una asignatura pendiente en muchas de las agendas políticas locales, en los últimos años, se ha trabajado en el diseño de políticas y estrategias de planificación territorial que orienten la inversión pública a nivel nacional y provincial, promoviendo el desarrollo. En 2008, con un notable trabajo realizado por un equipo encabezado por Graciela Oporto, Marta Aguilar y Mariana Kossoy, se presentó el *Plan Estratégico Territorial para la Argentina del Bicentenario 2016*, como una propuesta de instrumento de "planeamiento consensuado y muy vinculado a la definición y evaluación de escenarios posibles" capaz de definir la asignación de la inversión pública desde el Estado nacional y las provincias (Corti, El Plan Estratégico Territorial y la construcción de la Argentina deseada: La búsqueda de consensos para el despliegue territorial de la inversión pública, 2008). Este plan, que tuvo dos avances posteriores en 2011 y 2015, aún se mantiene vigente más allá de los cambios políticos. El tomo 3, *Argentina Urbana*, realiza un análisis profundo de las dinámicas y tendencias de las ciudades argentinas, de la relación entre Estado y mercado del suelo, de la gestión y la regulación del suelo y las ciudades, proponiendo algunas pautas sobre la estructura, el crecimiento, la gobernabilidad y la sostenibilidad económica de la urbanización en Argentina (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011).

En el caso de nuestra provincia, Mendoza es pionera en el tratamiento de los temas territoriales en el país. En mayo de 2009 se sancionó la *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza (Ley 8051)*, la única de su tipo realizada en democracia, ya que la otra jurisdicción que cuenta con una legislación equivalente es la Provincia de Buenos Aires con el Decreto Ley 8912 sancionado en 1977 por la última dictadura cívico militar y recién complementada en 2013 por la *Ley de Acceso Justo al Hábitat* (Ley 8051, 2008) (Ley 14449, 2013). La Ley 8051 "especifica un proceso completo de planificación de la totalidad del territorio, con mucha precisión sobre los aspectos administrativos, las respectivas competencias jurisdiccionales, los instrumentos de evaluación y auditoría ambiental y los relativos a la participación ciudadana en la toma de decisiones" si bien "aparecen solamente esbozados los mecanismos de recuperación del valor generado por la acción pública y social sobre el territorio, y muy desdibujada la consideración del acceso universal al suelo, la vivienda y los servicios urbanos que constituyen la esencia del Derecho a la Ciudad" (Corti, La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza: Un análisis crítico de la legislación argentina (I):, 2009). Más allá de los principios rectores que la Ley 8051 determina, establece una serie de instrumentos de planificación y gestión territorial entre los que están el *Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza*, presentado en 2010, y el *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial* (PPOT), que, con la sanción de la Ley, comenzó a gestarse en el ámbito político, con el aporte académico del Instituto CIFOT y su equipo, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y organizaciones de la sociedad civil que participaron de las audiencias públicas llevadas a cabo. Fue presentado, en una primera instancia, en mayo de 2014, siendo rechazada esta primera versión por sectores políticos y académicos, para ser

revisado por la actual gestión junto a los organismos de consulta y sancionado definitivamente en agosto de 2017 como Ley 8999. Promulgada la Ley 8999 por el Gobernador y publicado el PPOT en el Boletín Oficial, en septiembre de 2017, la Provincia y los gobiernos locales tienen un plazo limitado para realizar los Planes Sectoriales, el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial en cada distrito. Dado a conocer con su promulgación, el PPOT "establece como prioridad equilibrar el territorio provincial a través del fortalecimiento de las ciudades y localidades menores, como también, acciones concretas para dinamizar las áreas más deprimidas" apostando a "un modelo de ciudad compacta, que evite los procesos de expansión urbana indiscriminada, el consumo innecesario de recursos naturales y de suelo, la fragmentación del territorio y la segregación social". El PPOT es una norma que contiene un conjunto de directrices y lineamientos pero también cuenta "con instrumentos de planificación, gestión, ejecución, control y coordinación que permiten orientar y administrar el desarrollo del territorio" con una vigencia de treinta años (Observatorio de Economías Regionales - ACOVI, 2017).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siguiendo con los postulados de la agenda internacional y regional, promueve un desarrollo urbano sostenible para nuestras ciudades latinoamericanas, basado en cuatro líneas de acción: infraestructura y servicios urbanos, vivienda, hábitat urbano y gobernanza. El *Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles* (CES) es un programa de asistencia técnica no-reembolsable que provee apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana, aplicando un enfoque integral e interdisciplinario para identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas en las ciudades latinoamericanas (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017). En Argentina ya hay 15 ciudades sumadas a este programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En Argentina, particularmente y como un ejemplo a seguir por otros países de la región, se implementa, desde el año 2010, el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), que ya se encuentra en su fase II, con el objetivo mejorar la calidad de vida de casi 20 millones de habitantes de 21 conglomerados urbanos de todo el país. El programa promueve la implementación de mecanismos innovadores de gestión para la ejecución de programas y proyectos y la prestación de servicios en áreas metropolitanas de distinto tamaño y complejidad, con el foco puesto en la construcción de la gobernabilidad metropolitana, su fortalecimiento institucional destinado a apoyar los procesos de consolidación de capacidades provinciales y municipales para atender sus problemáticas, e inversiones demostrativas en bienes y servicios destinadas a la solución de problemas que requieren de la acción coordinada de más de dos jurisdicciones territoriales como sistemas de parques y espacios públicos, manejo integrado de cuencas hidrográficas, gestión integrada de residuos sólidos urbanos, sistemas de movilidad sustentable incluyendo vías peatonales y para ciclistas, así como otras intervenciones de mitigación y adaptación al cambio climático (Programa DAMI, 2011-2017) (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010) (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016).



Sostenibilidad urbana, gestión estratégica y creación de valor

Desde el enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la sostenibilidad urbana abarca tres ejes fundamentales íntimamente relacionados: la gestión de riesgos ante el cambio climático, el desarrollo urbano integral sostenible y la sostenibilidad económica y fiscal – asociada al concepto de gobernabilidad y transparencia- (Bonet & AA.VV., 2011). Cada uno de estos ejes posee distintas metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo. El primer eje está relacionado con la mitigación y la adaptación al cambio climático, tanto con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como con la gestión del riesgo de desastres

y la vulnerabilidad al cambio climático respectivamente. El segundo eje mencionado debe contemplar la atención de las siguientes características: desigualdad, informalidad, desempleo y competitividad; seguridad y convivencia ciudadana; agua, saneamiento y gestión de residuos; energía; sistemas de transporte y planificación urbana. Por último, el financiamiento del desarrollo urbano mediante la propia valorización del suelo y las herramientas que provee la economía urbana son fundamentales para la planificación y la gestión de nuestras ciudades latinoamericanas. El carácter económico de la sostenibilidad implica, entonces, buscar instrumentos que no comprometan los recursos económicos y financieros de las ciudades, sus futuros gobiernos locales y sus habitantes.

El carácter sistémico y holístico –e interdisciplinar- del concepto de la sostenibilidad urbana nos permite comprender que determinadas políticas, estrategias o proyectos en una determinada área o un sector de nuestras ciudades pueden impactar positivamente en otras áreas o sectores urbanos. Cuando operamos en el territorio, por medio de acciones públicas, ya sea por cambios en la normativa o por obras de infraestructura, valorizamos o desvalorizamos el suelo en cada sitio sin que los propietarios hayan realizado esfuerzo alguno al respecto (Morales Schechinger, 2016). Esto es lo que denominamos comúnmente como plusvalía urbana. La plusvalía urbana se define como la "parte o totalidad del incremento del valor del suelo que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo" (Smolka, 2013). Basadas en el principio de cargas y beneficios (Montaña, 2016), las herramientas tributarias y regulatorias pensadas para recuperar esas valorizaciones del suelo generadas en el territorio, junto con las herramientas tributarias tradicionales (impuestos, tasas y contribuciones), forman parte de los instrumentos de la economía urbana que permiten el financiamiento de obras de infraestructura y desarrollo urbano, fortaleciendo los recursos y las cuentas públicas municipales y asegurando la sostenibilidad urbana de nuestras ciudades latinoamericanas. El concepto de sostenibilidad urbana, entonces, apunta a proveer calidad de vida para los habitantes de nuestras ciudades latinoamericanas, sin comprometer a sus generaciones futuras, tanto en la utilización de los recursos materiales y financieros como en el medio ambiente.

Para lograr estas metas de sostenibilidad en las distintas ciudades de la región, debemos enfocarnos en la búsqueda de la *efectividad en el desarrollo*, la cual es fundamental para, haciendo foco en los impactos más que en los productos obtenidos en los procesos, lograr la transformación social deseada que conduzca al desarrollo. La Gestión Estratégica para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es la encargada de guiar a los gestores de políticas e iniciativas destinadas a la búsqueda y logro del valor público como también de la efectividad en el desarrollo. El marco para la GpRD nos da una unidad de visión integral del desarrollo, comprendiendo la totalidad del territorio, sus actividades y los actores implicados en las iniciativas a llevar a cabo. En los años ochenta, el planeamiento estratégico se integra con otros procesos de la gestión produciéndose una descentralización y delegación de las responsabilidades. Los planificadores dejan de ser los estrategas para pasar a ocupar su lugar los gerentes de línea, ahora responsables del desarrollo y la implementación de la estrategia. Los fines de la gestión estratégica pueden resumirse en: dar dirección estratégica (objetivos, enfoque y visión), concentrar el esfuerzo en una única dirección, ejercer prioridades en el uso de los recursos, establecer estándares de calidad, gestionar y mitigar los riesgos, dar una base objetiva para el control, el monitoreo y la evaluación del proceso de gestión (Gutiérrez, s/d).

Si bien debemos superar la visión burocrática de la gestión pública para dar paso a una visión gerencial, la gestión estratégica pública posee diferencias significativas con la gestión estratégica privada. La gerencia, en el ámbito privado, debe enfocarse tanto en la organización como en la línea programática de trabajo. En el ámbito público, entra en juego también el

ISSN: 1852 - 0006

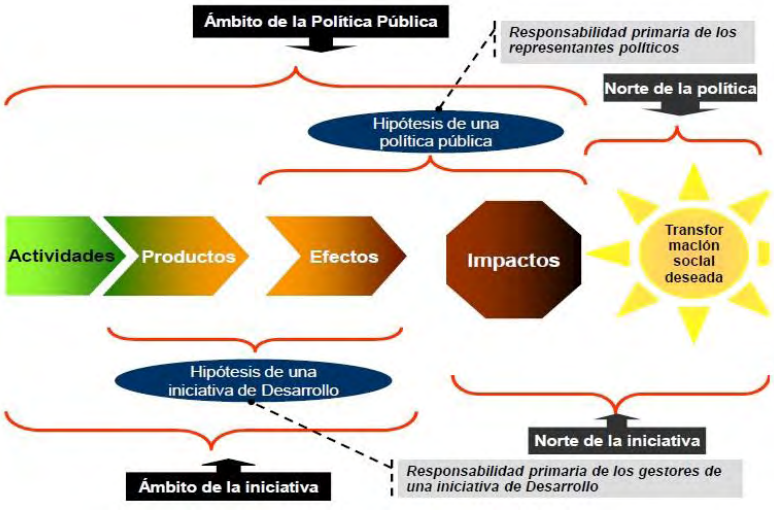
componente político. A diferencia del mundo empresarial, la gerencia pública tiene que responder, no ante accionistas o empresarios, sino ante la ciudadanía, que es quien controla los recursos que manejaremos en el proceso gerencial. Si bien los resultados esperados en el ejercicio gerencial estarán directamente relacionados con la "creación de valor", esa creación de valor, esos resultados esperados, estarán, en lo público, directamente vinculados con "encontrar contribuciones explícitas y concretas al desarrollo" de los países, o localidades, y a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes (Bonnefoy & Ugo, Programa de Efectividad en el Desarrollo: El Desarrollo y su Gerencia, 2017). La eficacia y la eficiencia en la búsqueda de resultados, en lo público, estará determinada por generar valor público y resolver las necesidades de los controladores de la organización -en este caso el Estado-, que son los ciudadanos, con base a compromisos y propósitos comunes, en pos de la oportuna entrega de los bienes y servicios buscados, de modo que impacten positivamente y amplifiquen las acciones para el desarrollo de los países y comunidades locales.

La gerencia pública, así, enfrenta ocho desafíos íntimamente relacionados con el valor público:

1. Crear valor público.
2. Enfocarse en los impactos y efectos (no en los productos), es decir, el valor derivado de la gestión.
3. Enfocar la atención en garantizar los siguientes tres aspectos de la organización pública:
    a. El financiamiento
    b. La relación con la comunidad
    c. Su legitimidad o apoyo político
4. Discernir, a través del proceso político, lo que es valioso para la sociedad.
5. Interactuar con individuos y grupos sociales en sus distintos roles: como ciudadanos y como usuarios, clientes y obligados.
6. Trabajar en procesos intra e inter organizacionales del sector público.
7. Trabajar en la formación de la gerencia pública para el personal.
8. Enfocar los incentivos y los premios en los resultados de los procesos de desarrollo (impactos) y no en los logros (productos).

De modo que, a partir del concepto de valor público, podemos tener un claro rumbo hacia dónde debe estar enfocada la gerencia pública y la búsqueda de resultados en su gestión (Bonnefoy & Ugo, Programa de Efectividad en el Desarrollo: El Desarrollo y su Gerencia, 2017).

Gráfico 1: Marco de Resultados para el Desarrollo



Fuente: INDES – Banco Interamericano de Desarrollo

ISSN: 1852 - 0006

En la búsqueda de ese valor público, la GpRD plantea que toda iniciativa es una apuesta. Esta apuesta se apoya en la teoría del cambio. La apuesta, entonces, es una hipótesis de trabajo que puede ser reformulada a lo largo de todo el proceso. En la construcción de esa hipótesis, identificamos los principales logros por obtener en cada etapa del proceso: los resultados deseados. Es esta construcción a la que llamamos cadena de objetivos, cadena de valor, cadena de resultados o, bien, Marco de Resultados para el Desarrollo (MRD). Cada eslabón de la cadena se basa en objetivos (resultados) de cada etapa del proceso de la iniciativa: actividades, productos, efectos e impactos, que conducen a la transformación social deseada (TSD) esperada, el norte de la iniciativa (Bonnefoy & Ugo, 2017 (2011)). Los resultados de nivel actividad y producto están directamente vinculados con la acción y la eficacia del equipo de gestión. Los cambios intermedios en la política pública (de nivel efecto) son los más importantes, esperados como resultado de una iniciativa de desarrollo, y se reflejan en las modificaciones inducidas en los hábitos y comportamientos de la población objetivo a partir de los resultados de nivel producto. El ámbito de los resultados en el desarrollo está dado en los efectos e impactos. Los resultados de nivel impacto se dan por la sumatoria de los distintos resultados de nivel efecto y tienen un alcance en el ámbito de la política pública en el que se encuadra la iniciativa. La responsabilidad en los resultados de nivel efecto e impacto será entonces compartida. Múltiples iniciativas tributan a un resultado de nivel impacto. Toda intervención de desarrollo se enmarcará en el espacio de una o varias políticas públicas, cuya meta "podrá encontrarse explícitamente mencionada en sus documentos o hallarse implícita tras el conjunto de intervenciones que lleva a cabo un gobierno, o ambas cosas simultáneamente no siempre congruentes entre sí" (Bonnefoy & Ugo, 2017 (2011)). Desde la economía, existe una metáfora para referirnos al concepto de efecto: la creación de estructuras de incentivos, refiriéndonos, en las iniciativas de desarrollo, tanto a las incitaciones materiales como a los estímulos llamados intangibles. De modo tal que, en toda iniciativa de desarrollo, encontraremos un ámbito de resultados del hacer y un ámbito de resultados del hacer que otros hagan (efectos), sobre los que nos responsabilizamos. Nuestra estrategia de intervención, definida como "una determinada combinación entre los productos a elaborar y los actores involucrados necesarios para lograrlos", tendrá que alcanzar los resultados de nivel efecto que le demanda la política pública (Bonnefoy & Ugo, 2017 (2011)).

Valor público y acción política

En el MRD habrá supuestos críticos y factores de riesgo que pueden poner en jaque la hipótesis de la iniciativa, debiendo constantemente revisarse las distintas etapas del proceso, de modo de poder alcanzar los objetivos deseados para el desarrollo (efectos e impactos buscados). Estos riesgos estarán ubicados en el entorno general, caracterizado por la sociedad y el medio ambiente donde se ejecuta la iniciativa, y en el entorno específico, configurado por los actores que se hallan involucrados en la iniciativa. La gestión de esos riesgos es fundamental para el replanteo de la hipótesis y el encauzamiento del MRD por nuevos caminos que conduzcan a los efectos e impactos deseados.

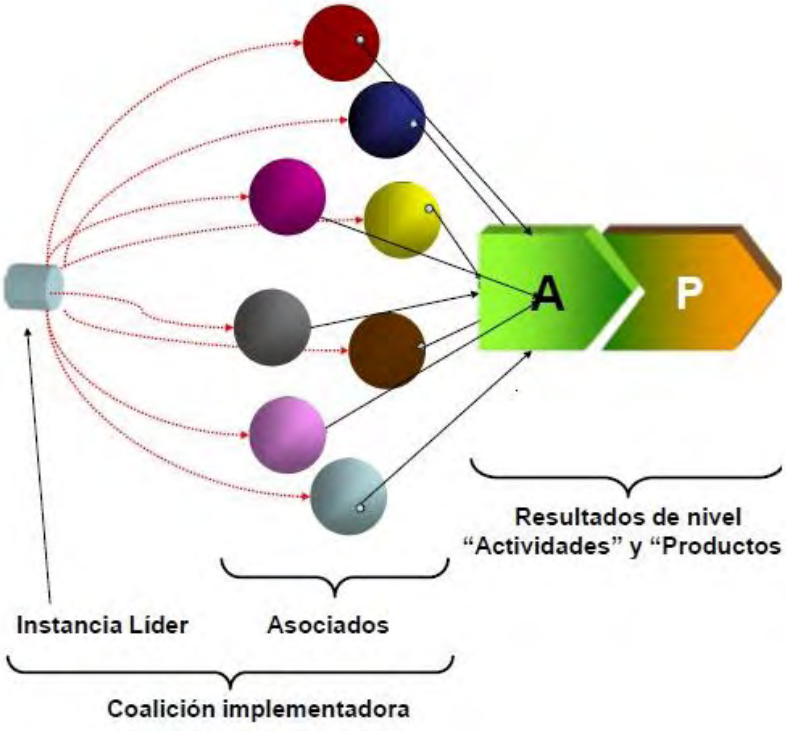
Para que los procesos llevados a cabo en la búsqueda de resultados sean verdaderamente exitosos, deben estar involucrados todos los actores, tanto los miembros de la organización como aquellos que están en el territorio y son parte de la iniciativa. Por otro lado, la capacidad de trabajar en las tres áreas de acción (programática, organizacional y política), atendiendo, al mismo tiempo, los planes, programas y proyectos específicos, la cultura organizacional, su desempeño y su capital humano, y los actores interesados (*stakeholders*) de la iniciativa, tanto internos como externos, sociales como políticos, teniendo el "norte" de mandatos, misión y visión como brújula, constituye el mapa que debe guiar a los gerentes públicos, sus equipos y

ISSN: 1852 - 0006

las iniciativas para el desarrollo que ejecuten, recordando que el objeto final de estos procesos es la creación de valor público (Bonnefoy & Ugo, Programa de Efectividad en el Desarrollo: El Desarrollo y su Gerencia, 2017).

La sostenibilidad institucional de la iniciativa está dada por su estructura organizacional, conformada con sus diferentes actores como una *coalición implementadora y* puede correr riesgo sin algún tipo de liderazgo, de modo tal que deberá contar con una *instancia líder* que garantice el cumplimiento de los resultados de nivel actividades y productos para alcanzar los efectos e impactos esperados para la iniciativa y la creación de valor público (Bonnefoy & Ugo, Programa de Efectividad en el Desarrollo: Gestión de Riesgos, 2017). Un factor que no puede dejar de considerarse es el involucramiento de actores no gubernamentales (sociedad civil) que forman parte del territorio y las problemáticas a ser abordadas dentro del proceso de gestión. De este modo, las dimensiones programática, organizacional y política se hallan contempladas de forma integral en la *coalición implementadora* de la iniciativa, fortaleciendo así la institucionalidad de las iniciativas de desarrollo en las ciudades y territorios. El MRD o cadena de resultados, en su dimensión programática, está contemplado por todos los actores institucionales en conjunto. La dimensión política es exclusiva y reservada de la *instancia líder*, encargada de lograr que los distintos *asociados* de la *coalición implementadora* realicen las acciones necesarias para el logro de los resultados de la iniciativa.

Gráfico 2: Estructura organizacional de la iniciativa



(Fuente: INDES – Banco Interamericano de Desarrollo

La acción política de la iniciativa queda así reducida a la *instancia líder* encargada de conducir o empujar al conjunto de los actores interesados (*stakeholders*) en busca de los resultados deseados, fundamentalmente los efectos e impactos, que lleven a cumplir con la política pública implementada desde los estamentos superiores. Esta política pública, previamente, ha sido definida por los gobiernos locales o nacionales y debe estar en sintonía con los resultados obtenidos en los procesos de desarrollo. La definición de esa política pública está en íntima relación con el valor público, que estará determinado en el marco de la acción política de la

democracia, en el juego político entre representantes y representados, entre la dirigencia y la ciudadanía, en la arena política.

El concepto de valor público, entonces, es fundamental para entender las diferencias que existen entre la gerencia pública y la gerencia en el ámbito privado. Para bajar a tierra el concepto ambiguo de valor público, se deben especificar los mandatos, la misión y la visión de la organización y/o iniciativa pública, que constituyen su norte. La gerencia pública, entonces, deberá, a través del proceso político e interactuando con los individuos y grupos sociales en sus distintos roles, discernir qué es lo valioso para la sociedad y crear así ese valor público, al mismo tiempo que se enfoca en los impactos y efectos de los procesos de gestión, los que constituyen el valor público en la cadena de resultados. De modo que, a partir del concepto de valor público, podemos tener un claro rumbo hacia dónde debe estar orientada la gerencia pública y la búsqueda de los resultados en su gestión. Así, la acción política, junto a la trascendencia de los impactos por encima de los productos en el proceso del desarrollo, es lo que, principalmente, diferencia a la gerencia pública de la gerencia en el ámbito privado. El valor público, entonces, es una decisión colectiva, que se define en la arena política, debe lograrse a través del consenso, la armonía y la gobernabilidad y se basa en respuestas eficaces a problemas relevantes para los ciudadanos.

Reflexiones finales

Los gobiernos locales y los gobiernos nacionales deberán contemplar estos aspectos en la implementación de las estrategias orientadas a la sostenibilidad urbana, el desarrollo territorial y todo lo que ello implica. Cada iniciativa para el desarrollo, enfocada en la sostenibilidad urbana, deberá priorizar los tres ejes de trabajo (desarrollo urbano integral, gestión de riesgos ante el cambio climático y sostenibilidad económica y fiscal) a partir de las tres áreas de acción (programática, organizacional y política) de la gerencia pública, enfocándose en el fortalecimiento institucional que consolide la gobernabilidad, el logro de resultados de nivel efecto que impacten positivamente en las políticas públicas deseadas y la generación de valor público a través del proceso político en el marco de acción de nuestras democracias latinoamericanas.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (22 de diciembre de 2010). *Argentina mejorará el desarrollo integral de Áreas Metropolitanas del Interior con ayuda del BID*. Recuperado el 2 de septiembre de 2017, de Banco Interamericano de Desarrollo (BID): http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-12-22/bid-argentina-mejorara-el-desarrollo-integral-de-areas-metropolitanas-del-interior-,8883.html

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (26 de octubre de 2016). *Argentina implementará programa para desarrollar áreas metropolitanas con apoyo del BID*. Recuperado el 2 de septiembre de 2017, de Banco Interamericano de Desarrollo (BID): http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-10-26/desarrollo-de-areas-metropolitanas-en-argentina,11614.html

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2017). *Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Recuperado el 2 de septiembre de 2017, de Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html

BONET, J., & AA.VV. (2011). *Sostenibilidad urbana en América Latina y el Caribe.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

BONNEFOY, J. C., & UGO, M. (2017 (2011)). *Programa de Efectividad en el Desarrollo: Marco de Resultados para el Desarrollo* (20 ed.). Washington DC: INDES - Banco Interamericano de Desarrollo.

BONNEFOY, J., & UGO, M. (2017). *Programa de Efectividad en el Desarrollo: El Desarrollo y su Gerencia* (24 ed.). Washington DC: INDES - Banco Interamericano de Desarrollo.

BONNEFOY, J., & UGO, M. (2017). *Programa de Efectividad en el Desarrollo: Gestión de Riesgos* (9 ed.). Washington DC: INDES - Banco Interamericano de Desarrollo.

CEPAL. (26 de Mayo de 2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Recuperado el 28 de Junio de 2016, de CEPAL: https://www.youtube.com/watch?v=IhlmRPIXUrU

CEPAL. (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: CEPAL.

CORTI, M. (Abril de 2008). *El Plan Estratégico Territorial y la construcción de la Argentina deseada: La búsqueda de consensos para el despliegue territorial de la inversión pública*. Recuperado el 2 de septiembre de 2017, de Café de las Ciudades: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_66_2.htm

CORTI, M. (Agosto de 2009). *La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza: Un análisis crítico de la legislación argentina (I):*. Recuperado el 2 de septiembre de 2017, de Café de las Ciudades: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_82.htm

GUTIÉRREZ, C. (s/d). *Entendiendo la gestión estratégica.* Washington: Insittuto Interamericano para el Desarrollo Social - Banco Interamericano de Desarrollo.

LEY 14449. (2013). *Ley de Acceso Justo al Habitat.* La Plata, Buenos Aires, Argentina.

LEY 8051. (2008). *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza.* Mendoza, Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. (2011). *Plan Estratégico Territorial (Avance II): Argentina Urbana.* Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

MONTAÑA, M. (2016). *Fundamentos jurídicos de las políticas de suelo para el desarrollo de los territorios*. Recuperado el 28 de septiembre de 2016, de Lincoln Institute of Land Policy: https://www.youtube.com/watch?v=wZPVH1l-Qy0&index=4&list=PL9LNk8SU8LHt9qBGaLfBO5tsjs-fVALz3

MORALES SCHECHINGER, C. (2016). *Plusvalías del suelo para beneficio de la ciudad*. Recuperado el 28 de septiembre de 2016, de Lincoln Institute of Land Policy: https://www.youtube.com/watch?v=o2-gqVSuKZE&index=5&list=PL9LNk8SU8LHt9qBGaLfBO5tsjs-fVALz3

NACIONES UNIDAS (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Naciones Unidas (ONU).

NACIONES UNIDAS (ONU). (2016). *Habitat 3*. Recuperado el 02 de septiembre de 2017, de The New Urban Agenda: http://habitat3.org/the-new-urban-agenda

NACIONES UNIDAS (ONU). (2017). *La Agenda de Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 31 de agosto de 2017, de Naciones Unidas (ONU): http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/

NACIONES UNIDAS (ONU). (2017). *Nueva Agenda Urbana.* Quito: Habitat III - Naciones Unidas (ONU).

OBSERVATORIO DE ECONOMÍAS REGIONALES - ACOVI. (2017). *Análisis del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza.* Mendoza: Observatorio de Economías Regionales - ACOVI.

PROGRAMA DAMI. (2011-2017). *Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)*. Recuperado el 2 de setiembre de 2017, de Portal DAMI: http://www.dami.uec.gov.ar/

SMOLKA, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano.* Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy.



ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

BNDES, políticas industriais e dinâmica regional brasileira no século XXI

BNDES, políticas industriales y dinámica regional brasileña en el siglo XXI

BNDES, industrial policies and Brazilian regional dynamics in the 21st century

Santos, Leandro Bruno

Departamento de Geografia, Universidade Federal Fluminense (UFF)

leandrobruno@id.uff.br

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política

Palavras-chave: BNDES, políticas territoriais, desequilíbrios regionais, Brasil
Palabras claves: BNDES, políticas industriales, desequilibrios regionales, Brasil
Keywords: BNDES, industrial policies, regional imbalances, Brazil

Introdução

As políticas públicas brasileiras têm, gradativamente, incorporado o território em suas diretrizes (STEINBERGER, 2013). Muitas delas, inclusive, pela sua concepção de território e pela leitura da estrutura territorial, podem ser designadas políticas territoriais. É o caso, por exemplo, das políticas industriais recentes – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Plano Brasil Maior (PBM) -, levadas a cabo entre 2003 e 2014. Essas políticas públicas colocaram a indústria no centro de uma estratégia de desenvolvimento nacional, com ênfase na importância da inovação e de setores estratégicos como motores do crescimento econômico e na distribuição territorial das atividades econômicas (considerando os desequilíbrios regionais e as potencialidades de desenvolvimento dos territórios). Depois de décadas de ausência de um plano nacional de desenvolvimento, as políticas industriais e programas recentes não só retomam a elaboração de planos nacionais, senão ainda inserem a temática regional no debate (SANTOS, 2016).

O BNDES foi um dos principais elaboradores e fiadores das recentes políticas industriais. Além disso, a instituição criou diversos programas com uma clara orientação territorial, visando dinamizar regiões periféricas e estimular os potenciais produtivos de cada localidade. Entre as principais questões deste trabalho, temos: quais programas criados e operados pelo banco têm como foco combater os desequilíbrios regionais? qual o impacto desses programas? qual o impacto das políticas industriais na estrutura do aparelho produtivo nacional e na sua distribuição pelo território? qual a importância do BNDES na operacionalização das políticas industriais e na dinâmica regional brasileira? A fim de responder a essas questões, nosso objetivo principal é analisar a distribuição dos desembolsos financeiros do BNDES e sua relação com as recentes políticas industriais e programas de desenvolvimento regionais, a fim de compreender o papel da instituição sobre a dinâmica de distribuição das atividades econômicas sobre o território brasileiro.

Os procedimentos metodológicos envolveram levantamento bibliográfico, levantamento e sistematização de dados secundários nos bancos de dados institucionais (IBGE, IPEA e BNDES) e sua análise à luz das reflexões teóricas sobre o desenvolvimento regional. O texto está estruturado, além desta introdução, em outras cinco seções, considerando as referências e considerações finais. Na próxima seção, delineamos as principais interpretações teóricas em torno do desenvolvimento geográfico desigual das forças produtivas. Em seguida, analisamos a dinâmica regional brasileira, com ênfase para as hereanças e as mudanças recentes. Na terceira seção, nossa análise recai sobre o BNDES e seu papel na diminuição dos desequilíbrios

regionais, por meio programas e políticas industriais. Ao final, constam as considerações finais e as referências utilizadas.

Crescimento econômico e desenvolvimento desigual

A revisão de literatura especializada mostra que os primeiros trabalhos que abordaram a problemática regional surgiram na Alemanha, em finais do século XIX, com o estudo sobre a localização das atividades econômicas e o desenvolvimento regional. Entre os trabalhos pioneiros, podemos mencionar a proposta dos círculos concêntricos de Von Thünen, que buscou compreender a influência da cidade sobre os preços dos bens agrícolas, sobre a agricultura e a renda dos agricultores, a proposição de uma localização industrial ótima de Alfred Weber - por meio da análise dos custos de transportes, mão de obra e forças de aglomeração – e a teoria do sistema de cidades de August Lösch, para quem não havia distribuição homogênea de população pelo território, que se ocupava da produção agrícola (AZZONI, 1982). Em comum a essas abordagens estavam os pressupostos de espaço isotrópico, equilíbrio, valor-utilidade etc., em que conflitos de classes e exploração de trabalho foram desconsiderados.

Nos anos 1950, Walter Isard sistematizou as contribuições alemãs, vinculadas à localização dos fenômenos econômicos e ao papel dos transportes, e incorporou o aspecto espacial para generalização da teoria de localização, dando origem ao que se denominou Ciência Regional, com uma preocupação da dimensão espacial de problemas urbanos, rurais e regionais. Os modelos que fundamentaram a Ciência Regional foram marcados por suposições de economia perfeita, racionalidade econômica e busca de localização ótima e espaço plano ou isotrópico (MÉNDEZ, 1997). Os mecanismos de mercados eram vistos como ótimos alocadores dos fatores e capazes de diminuir as disparidades regionais no longo prazo. O crescimento da produção regional dependia do estoque de capital, força de trabalho e tecnologia. Sob os auspícios da Ciência Regional, esses fatores apresentariam uma distribuição desigual apenas temporária, porque a concentração inicial, ao diminuir o retorno do capital com aumento dos salários, levaria a uma busca de outras regiões e à equalização das forças produtivas.

É a partir dos anos 1930, no bojo da grave crise econômica que atingiu o capitalismo, que emergem fortes críticas aos pressupostos neoclássicos (imobilidade dos fatores, disponibilidade de capital, informação perfeita e disponível, tecnologia e qualidades do trabalho como externas ao modelo, vantagens estáticas). Nesse momento, assumem maior relevância as ideias keynesianas, que destacam o subemprego dos recursos, a importância da demanda na economia e o papel do Estado na administração da demanda agregada. Diversos autores procuram entender por que as disparidades no crescimento regional persistiam e se reproduziam ao longo do tempo. Do ponto de vista das políticas públicas, o combate aos desequilíbrios regionais passa por uma mudança fundamental, pois o ajustamento ou igualização entre as regiões passa a ser compreendido sob a perspectiva de médio prazo e em torno da demanda, em contraposição à percectiva de curto prazo e da oferta pelo mercado proposta pela ciência regional.

North (1977) interpretou as cadências no crescimento regional tendo como ponto de partida as diferenças no crescimento das exportações de cada região. Sob seu ponto de vista, a demanda externa por produtos determinaria a taxa de crescimento das regiões. O crescimento liderado pelas exportações geraria efeitos acumulativos sobre renda, investimentos, fluxos de mão de obra, demanda por bens e serviços locais, aumento de empresas fornecedoras e economias externas. Outra interpretação keynesiana, de Kaldor, enfatizou o papel dos retornos crescentes. A especialização industrial e exploração de economias de escala demandariam aumento de insumos, gerando um incremento na produção. Assim, regiões deveriam se especializar na produção manufatureira, capaz de desencadear efeitos de arrasto ou extravamento para o conjunto de atividades econômicas nela existentes.

Para Myrdal (1968), as regiões que primeiro se industrializaram foram aquelas marcadas pelo retorno crescente de escala, por economias externas e de aglomeração, gerando um processo de causação circular cumulativa. Para o autor, a expansão de uma região geraria efeitos de polarização sobre as demais, aumentando as disparidades regionais e fortalecendo relações hierárquicas de comando e distribuição das atividades econômicas. Sob a mesma perspectiva, Perroux (1967) mostrou que o crescimento econômico não se manifestava em toda parte, mas em pontos ou pólos de crescimento, de onde se propagava para o restante da economia, por conta do volume da produção e compra de serviços, além do volume de produção e serviços de outras empresas. Esses pólos seriam constituídos por indústrias marcadas por taxas de crescimento mais elevadas que os ritmos de incremento do produto industrial e nacional.

Essas abordagens keynesianas mostraram que, ao invés de diminuir, as tais forças do mercado defendidas pelos neoclássicos aumentavam os desequilíbrios regionais. Por isso, segundo os autores mencionados, seria importante uma maior participação do Estado na elaboração de políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento de forças produtivas capazes de engendrar retornos crescentes de escala, por meio de investimentos em infraestrutura social (transportes, educação, saúde etc.), investimentos diretos na produção, isenção fiscal, empréstimos subsidiados etc. Com a adoção de políticas propulsoras nas regiões mais deprimidas, os efeitos da causação circular e cumulativa seriam diminuídos, bem como os desequilíbrios entre as regiões. Essas proposições tiveram forte apelo nos países desenvolvidos assolados pela crise econômica (e, depois, pelos efeitos desastrosos da II Guerra Mundial) e pelos países periféricos, ensejando a criação de instituições e a elaboração e implementação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento das regiões menos dinâmicas.

Durante os anos 1960, as abordagens de cunho keynesiana sofreram um desgaste teórico e prático com as interpretações e análises dos resultados das políticas de desenvolvimento regional nos países onde foram implantadas uma série de políticas públicas. “Por un lado, el éxito de la expansión capitalista en las décadas que seguirán a la II Guerra Mundial y la equivocada expectativa de resultados de corto plazo de las políticas regionales implementadas llevarán a las corrientes liberales a una crítica ideológica de la intervención del Estado y de los costos de las políticas de desarrollo regional […] De otro lado, las corrientes críticas de las desigualdades sociales comenzarán a cuestionar los fundamentos teóricos y el pequeño alcance social de las políticas de desarrollo regional, así como el compromiso de éstas con los intereses de la clase dominante” (DINIZ, 2003: 30). Trata-se de um momento de crise do pensamento regional, questionado tanto por pensadores necolássicos quanto por marxistas, que acusam os elevados recursos e resultados insatisfatórios, a transferência de fundos públicos para a iniciativa privada etc.

As abordagens marxistas deslocaram o foco do desenvolvimento regional e local para a compreensão e explicação das reestruturações industriais e mudanças na divisão espacial do trabalho (organização geográfica das relações entre capital, trabalho e Estado). Massey (2004), em seus estudos na Inglaterra, mostrou que a fragmentação geográfica desigual da especialização industrial regional alimentou uma divisão geográfica de uma série de funções corporativas e seus empregos e ocupações entre regiões e localidades periféricas e centrais. Dessa forma, propôs que as desigualdades regionais precisam ser entendidas à luz da divisão espacial do trabalho, por meio da análise da distribuição territorial hierárquica das atividades econômicas, dos empregos e das classes sociais. Para Massey (2004: 111), “[...] any concept of uneven development must relate to, therefore, is the spatial structuring of those relationships – the relations of production – which are unequal relationships and which imply positions of dominance and subordination”.

Harvey (2005), sob uma orientação de economia política marxista, procura compreender as crises cíclicas do capitalismo e a produção do espaço. Ele entende que as crises de acumulação periódica inerentes ao sistema capitalista têm levado a novos arranjos sociais, espaciais e

tecnológicos que engendram configurações instáveis de declínio e crescimento regional. Para Harvey (2005), de forma recorrente, "o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física da sua própria imagem, e requisito para suas próprias necessidades em um instante específico do tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e reformação incessantes das paisagens geográficas". A paisagem geográfica dos circuitos do capitalismo (produção, troca, distribuição, consumo) nunca está em equilíbrio, porque, eivada de contradições e tensões, ela é instável diante de pressões técnicas e econômicas que sobre ela incidem (HARVEY, 2005a: 87).

A abordagem marxista também recebeu diversas críticas por conta das explicações estruturalistas e da ênfase nas lógicas econômicas, com secundarização da dinâmica do mercado de trabalho local, do papel das instituições, dos fatores culturais etc. Os enfoques neoclássico e marxista receberam diversos questionamentos pelas suas abordagens economicistas e explicações abstratas e gerais, cujas explicações recaiam sobre a produção ou a demanda. Diniz (2003) destaca que, face a essa crise por que passou o pensamento regional, vários fenômenos nas últimas décadas trouxeram óbices para a utilização satisfatória do instrumental teórico e prático das teorias regionais. Entre esses fenômenos, podemos mencionar: o processo de desindustrialização das economias centrais; as mudanças na divisão espacial do trabalho e emergência de novos países industrializados na periferia capitalista (países asiáticos e latino-americanos); a crise do padrão locacional fordista e o surgimento de novos espaços industriais (clusters, distritos industriais marshallianos, sistemas nacionais de inovação, meio inovador etc.); as mudanças estruturais no aparelho produtivo com maior proeminência dos serviços; o processo de globalização acompanhado de recriação de regiões, fragmentação e marginalização; e, por último, o retorno de políticas liberais, com privatização de empresas e retirada do Estado na alocação e planejamento dos processos econômicos.

No bojo da crise do pensamento regional e da emergência desses novos fenômenos, surgiram diversas perspectivas teóricas novas ou com nova roupagem, marcadas por instrumentais teóricos e instrumentais criados para a análise do desenvolvimento desigual das forças produtivas sobre o território. Dessa vez, o foco tem sido deslocado das forças produtivas (oferta e demanda, fatores de produção) para outros fatores menos tangíveis e praticamente impossíveis de modelização, como contexto cultural e institucional, redes e "atores", processos de apreendizagem e inovação etc. Essas ideias-força têm sido gestadas por várias perpectivas teóricas, tais como: institucionalismo, modelos de rendimentos crescentes, modelos de crescimento endógeno, modelos de desenvolvimento endógeno e local, abordagem neoschumpeteriana e sistemas locais de inovação (DINIZ, 2003).

Os enfoques institucionalistas fazem uma crítica às perspectivas keynesianas e neoclássicas. Tais perspectivas pensaram as regiões como homogêneas, com políticas elaboradas de cima para baixo, e não lograram o desenvolvimento sustentado, tampouco as interdependências locais (AMIN, 2004). Para Domingues (2015), no enfoque institucionalista, o indivíduo é o "ponto de partida da mudança, mas se diferencia, ao dar grande importância às instituições, inclusive destacando como fundamentais as normas formais e informais, regras, leis e hábitos de conduta. É, portanto, uma ampliação de seus postulados, que levaria a entender melhor o comportamento dos agentes econômicos e políticos". Nessa abordagem é importante a riqueza das regiões, com elaboração de políticas de baixo para cima. Propõe pensar a economia como enraizada socialmente, com influência da cultura e das instituições. Defende o incremento do número de atores, em vez do foco apenas na empresa racional. O comportamento econômico está instituído em redes (cooperação, confiança) e as políticas públicas devem estimular as redes de associação entre agentes, a adaptação, o desenvolvimento de instituições intermediárias e a consideração do contexto.

Trata-se de um momento em que a macroeconomia torna-se cada vez mais aberta ao espaço e ao território (BENKO; PECQUEUR, 2001). Durante os anos 1970 e 1980, com a crise do fordismo e as políticas de descentralização e alocação de bens e serviços públicos, descobre-se a importância da densidade das relações sociais entre atores locais (empresas, universidades, centros de pesquisa, sindicatos) na determinação da competitividade das localidades. Os fatores de competitidade passam a ser analisados fora dos circuitos do mercado, assumem importância as especificidades dos lugares, onde "as relações de proximidade entre os atores locais desempenham um papel determinante na competitividade das atividades econômicas" (BENKO; PECQUEUR, 2001: 36). Os trabalhos tendem a enfatizar as relações negociadas entre atores (capital e trabalho, empresas, bancos, sub-contratantes, indústria, poder público) em torno de um compromisso social, um projeto de desenvolvimento local. Essas abordagens em torno dos atores e do contexto institucional esvaziam a importância da escala nacional e da macroeconomia[1], levando a localismos (BRANDÃO, 2007), e desconsideram as especificidades de cada formação social (COCCO; GALVÃO, 2001).

Estudos recentes têm analisado o desenvolvimento regional a partir da capacidade da região de produzir, absorver e utilizar inovações e conhecimento por meio do processo de aprendizagem. A inovação é analisada como um processo enraizado socialmente, vinculada a relações entre compradores e vendedores e aos contextos locais e regionais. Como a informação é um produto crítico e o conhecimento é recurso escasso, a produção e a difusão de conhecimento reduz a incerteza. As instituições são importantes na criação de ambientes locais e regionais ricos em conhecimento. Com as transformações e incertezas de um mundo cambiante, a capacidade de aprendizagem é essencial para a contínua inovação. A inovação é enraizada local e regionalmente em territórios produtivos que compartilham características comuns como infraestruturas tecnológicas e físicas, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) desenvolvida por empresas e universidades, serviços e indústrias relacionados, mercado de trabalho qualificado, presença de capital de risco, contexto social de suporte com fatores não materiais como cultura técnica e sistemas de representação comum e de conhecimento, instituições de coordenação coletiva e redução de incerteza. Quanto à política pública, Diniz (2003: 34) destaca que as regiões devem "proveer de infraestructuras específicas que puedan facilitar el flujo de conocimiento, ideas y aprendizaje, y que al mismo tiempo tengan la capacidad de gobernanza local. Como el proceso de innovación posee fuertes componentes tácitos, acumulativos y localizados, los atributos regionales se vuelven decisivos".

Essa abordagem da inovação, conhecimento e aprendizagem não escapou de críticas em torno de sua fundamentação teórico-metodológica e empírica, tais como: a desconsideração da importância das condições de custo e preços convencionais, bem como as relações de troca e de mercado, ou seja, os fenômenos econômicos *per se* perderam importância nas análises; a conceituação fraca e confusa utilizada; o exagero em torno dos benefícios da aglomeração e aprendizagem para o desenvolvimento local a partir de casos estilizados, ainda insuficientes para a identificação de um padrão (teoria) geral vinculando desenvolvimento e inovação nas regiões e territórios (BENKO, 1996); a desconsideração do papel do Estado e sua política de compras sobre o desenvolvimento da inovação em diversas localidades (inclusive o Vale do silício); a conceituação de uma cultura como algo já existente, ao invés de algo construído socialmente e em permanente constestação (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006). Apesar disso, é preciso reconhecer a importância dessa abordagem e sua ênfase em elementos fora dos cânones econômicos, reconhecendo o papel de outros contextos (cultural, educação, redes, instituições, inovação) sobre o desenvolvimento.

[1] Amin (2004), defensor da abordagem institucionalista, reconhece: "[…] the point of raising them here is that in the absence of a conducive macroeconomic framework, it seems irresponsible to ask the regions to embark upon a long-term and comprehensive overhaul in pursuit of an endogenous pathway to prosperity" (AMIN, 2004: 58).

A própria perspectiva neoclássica tem sido retomada por meio da incorporação de elementos independentes e externos ao modelo para explicar o crescimento econômico. O progresso tecnológico, antes acidental, é resultado de ações e escolhas deliberadas. O modelo de crescimento endógeno reconhece a importância das externalidades decorrentes de investimentos de capital e capital humano, além dos efeitos do aprender fazendo e do conhecimento relacionados à mudança tecnológica (PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2006). Investimento em capital humano potencializa a produtividade do trabalho e do capital. As abordagens admitem a existência de retornos monopolísticos gerados pelas inovações. Krugman (1997) mostra como a especialização e a concentração industrial regional influenciam e são moldadas pelo comércio. A concorrência imperfeita leva ao aumento da especialização em indústrias com retornos crescente de escala. A aglomeração espacial de fatores como trabalho, capital, tecnologia e outras influências sobre o crescimento gera economias pecuniárias que afetam os preços no mercado.

Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2006: 109) destacam que, embora a abordagem neoclássica proponha uma nova roupagem para a análise do desenvolvimento regional, na qual reconhece a importância da informação imperfeita e das externalidades, sua abordagem negligencia pessoas e lugares concretos em seus diferentes contextos (histórico, social, cultural). Para os autores, as suposições e modelizações formais utilizadas simplificam a diversidade do potencial das externalidades para o crescimento econômico local e regional, além de minimizar a importância de estruturas intitucionais, sociais e culturais que podem facilitar ou restringir iniciativas de desenvolvimento local e regional. Sob essa perspectiva, a região aparece como um receptáculo das ações, desprovida de qualquer conteúdo (político, social ou cultural) capaz de facilitar ou dificultar o desenvolvimento.

As mudanças socioeconômicas nas últimas décadas levaram a transformações na organização do espaço. A incorporação maciça de novas tecnologias (telecomunicações, microeletrônica), aliada a políticas de abertura e desregulamentação, engendrou mudanças territoriais – desconcentração industrial, automação flexível, redes de fluxos etc., com acirramento da competição em diferentes escalas e busca por vantagens competitivas por parte das grandes empresas. Esse processo de nivelamento das novas condições de concorrência internacional tem engendrado maior diferenciação espacial. Há uma revalorização do território como ativo e dinâmico e um reencontro da economia espacial com a geografia econômica. As análise sobre o desenvolvimento regional, além do enfoque econômico (demanda, oferta, custos), têm enfatizado o papel das instituições, dos diferentes agentes e suas redes de relações, da cultura etc. As políticas públicas têm um viés territorial crescente, reconhecendo a importância do território na elaboração e na implementação das ações.

Desigualdades regionais no Brasil: heranças e mudanças recentes

A história territorial do Brasil, isto é, a formação da sociedade pelo prisma do território (MORAES, 2001) revela os componentes centrais – densidade, recursos naturais e unidade natural - de nossa formação social. A inserção do país no sistema-mundo se dá num momento marcado, nos países centrais, pela busca de resolução das carências (minerais, cereais etc.) e de aplicação de excedentes (populacionais, capitais mercantis etc.). Os vetores de expansão que fomentaram a ocupação da América Latina foram a existência de densidade demográfica – tamanho e concentração da população, infraestruturas, redes de cidades, estruturas produtivas, tributos etc. – e existência de recursos naturais (ouro, prata) que viabilizassem a realização "lucrativa" dos capitais excedentes. Como no Brasil não estavam presentes tais vetores, durante grande parte do século XVI o território serviu de entreposto das rotas de comércio (MORAES, 2001).

É apenas em finais do século XVI que serão implantadas atividades de exploração típicas da colonização, com a instalação dos engenhos de açúcar, nos mesmos moldes dos arquipélagos

portugueses (São Tomé e Madeira). A *plantation* de cana-de-açúcar tornou-se a base da economia e defesa colonial (BECKER; EGLER, 2006). Essas atividades foram situadas próximas à costa nas regiões Sudeste e Nordeste. Paralelamente, a *plantation* ensejou a geração de atividades subsidiárias aos engenhos – agricultura de abastecimento (pecuária de carne e couro, animais de trabalho) e madeira, que mostraram uma pequena interiorização no território. A agricultura também apresentou modificações, por meio da produção de fumo (usado para troca por escravos) e arroz para subsistência (DEMANGEOT, 1974). Esse pequeno processo de dinamização econômica e interiorização perdeu força com o declínio da atividade açucareira em finais do século XVII.

A expansão sobre o território foi mais intensa entre a segunda metade do século XVII e meados do XVIII, com a descoberta de reservas de ouro no planalto central (Estados de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso), cuja exploração ensejou a formação de uma rede de cidades e o fortalecimento da atividade pecuária ao Norte e ao Sul. Trata-se de uma primeira divisão territorial do trabalho no Brasil, com um ensaio de articulação inter-regional (BRANDÃO, 2007). É um momento de maior adensamento populacional no interior e formação de um mercado interno de produtos. Segundo Becker; Egler (2006: 45), "caminhos de gado e tropas de mulas estabeleceram-se para abastecer os primeiros centros mineradores, constituindo-se nos primeiros eixos de integração interna da colônia". Além do deslocamento do eixo econômico, ocorreu a transferência do poder político, com a assunção do Rio de Janeiro como a capital, um entreposto comercial importante entre a região das minas e a metrópole portuguesa. No final do século XVIII, as atividades de exploração de ouro exibem uma perda de dinamismo com o esgotamento das reservas do recurso metálico.

Durante a passagem do século XVIII para o XIX, as regiões brasileiras apresentam alguns processos de dinamização econômica. À época, a atividade canavieria passa por uma recuperação, sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro. No Nordeste, principalmente no Maranhão, temos um pequeno ciclo de exploração de algodão herbáceo. No Norte, ocorre uma maior ocupação da foz do Rio Amazonas e estabelecimento de bases rio acima. Fortes e minissionários (responsáveis pela exportação de produtos, produção de subsistência e controle da mão de obra indígena) contribuíram para o maior controle português sobre o território amazônico. No Sul, houve estímulo à ocupação e formação de latifúndios, com a doação de terras a militares e cavaleiros. A colônica passa por um momento de expansão da cultura de arroz e introdução de culturas tropicais, como a do café (DEMANGEOT, 1974; THÉRY, MELLO, 2008). Nenhum dessas atividades econômicas, porém, apresentou condições de arrasto suficientes para ensejar uma unidade nacional como a da exploração de ouro. Trata-se de um momento de crise da economia colonial, com redução das exportações de produtos agrícolas.

A estrutura econômica e social fundada na agroexportação se associou a uma estrutura espacial específica, com distribuição desigual da população pelo território. A maior parte da população (60%) estava concentrada numa pequena faixa costeira e o restante, 40%, distribuído pelo vasto interior. Outro traço dessa estrutura espacial "era concentração da produção e da organização social na própria faixa costeira", com núcleos isolados, cada qual com portos autônomos e sem vinculação voltados para o exterior, configurando uma estrutura espacial de arquipélago (BECKER; EGLER, 2006: 53). Brandão (2007: 105) chama a atenção para a formação de núcleos insulares e orientados por singulares oligarquias, produtoras de *plantations* com inserção no mercado internacional, marcados por relações mercantis internas rarefeitas, com as quais conviveram núcleos de susbistência, semi-enclaves, fronteiras e frentes pioneiras. A articulação desse conjunto de núcleos ou arquipélago deu-se por fracas conexões comerciais.

É com a expansão da cultura do café, favorecida pelas disponibilidades de terras no Vale do Paraíba, proximidade dos portos, cultivo predatório das terras e exploração de escravos

(BECKER; EGLER, 2006), que temos o fim da crise da economia colonial. O aumento do consumo internacional e as facilidades de financiamento potencializaram o cultivo do produto. O café teve forte expansão no Estado da Gauanabara, mas, no final do século XIX, com a degradação dos solos e diminuição da produção, o estado perdeu importância na produção, sendo suplantado pelo Estado de São Paulo, onde a cultura do café se expandiu pelo interior. Em São Paulo, diferentemente da Guanabara – onde o capital comercial e financeiro do Rio de Janeiro se apropriou do excedente gerado pela cultura -, o complexo cafeeiro ensejou a formação de um mercado de trabalho assalariado, a formação de mercado interno e o desenvolvimento de uma rede urbana de amplo alcance espacial.

As formas avançadas de relações sociais de produção e a conjunção virtuosa de fatores alçarão São Paulo ao comando e sobreterminação de sua economia sobre as demais estruturas produtivas regionalizadas (BRANDÃO, 2007: 105-6). O capital mercantil cafeeiro paulista conheceu um processo de diversificação, por meio de alocação de capitais no café, nas ferrovias, no comércio, nos bancos, na indústria, na infraestrutura etc., o que levou a uma maior divisão social do trabalho, ao crescimento populacional e avanço exponencial da urbanização. É o início da formação de um mercado interno integrado, com o espalhamento das máquinas de produção e de circulação (ferrovias, energia) e a imposição de formas mais avançadas de concorrência de capitais paulistas sobre as demais regiões. Vale ressaltar, porém, que essa experiência paulista se sobrepôs e reiterou algumas estruturas herdadas de trajetórias regionais anteriores (BRANDÃO, 2007). Conforme destaca o autor, as "enormes desigualdades e diversidades regionais e urbanas se plasmaram antes do período da industrialização, tendo determinações históricas antigas e profundas, e legaram um fardo histórico monumental. O isolamento, a extensividade e a fragmentação regional foram um pesado legado histórico que perdurou em um processo secular" (BRANDÃO, 2007: 104).

A partir dos anos 1930, o avanço da atividade industrial e do sistema de transportes ensejaram a concentração econômica e a divisão inter-regional do trabalho. O processo de industrialização, com base na demanda interna, soldou as ilhas do "arquipélago" num mercado interno único, para qual foram importantes a construção de uma densidade material sobre o território - transportes e comunicações (ARAÚJO, 2000). A divisão territorial do trabalho tornou-se mais complexa, com reforço da concentração econômica em São Paulo. O crescimento demográfico, impulsionado pelos movimentos migratórios, acompanhado pela rápida urbanização, levou ao aumento da rede urbana, particularmente no Sudeste e no Sul, onde o desenvolvimento dos transportes e das comunicações reforçaram a concentração espacial da indústria e dos serviços. A concentração só não foi maior graças à desconcentração da produção agropecuária com a expansão da fronteira agrícola (anos 1940-50) nos sentidos Sul, Centro-Oeste e Oeste do Nordeste

Entre 1919 e 1970, a estrutura industrial sofreu mudanças significativas, com a perda de participação do grupo I (bens de consumo não duráveis) e aumento de II (bens intermediários) e III (bens de capital e duráveis). A rigor, não se pode falar de estagnação industrial em nenhuma das regiões brasileiras, porque todas exibiram expansão, porém, com cadências diferentes. No entanto, o movimento de expansão industrial após a crise de 1929 reforçou a concentração industrial em São Paulo, que apresentou ritmo de ampliação superior à média nacional e das demais regiões. As regiões periféricas contavam, em 1970, com estreita base industrial, com pouco a oferecer quanto a mercado e interdependência intersetorial. Nessas regiões, a baixa demanda por bens intermediários e de capital e mercado local pequeno tiveram poucos efeitos de encadeamento setoriais, impossibilitando a constituição de um aparelho produtivo complexo e integrado verticalmente (CANO, 2008).

A partir dos anos 1970, nota-se uma tendência de diminuição concentração relativa da atividade econômica em São Paulo e Rio de Janeiro, graças aos processos de deslocamento da fronteira agrícola e mineral, à integração integração produtiva do mercado nacional, ao perfil

ISSN 2314-1093

desconcentrado do sistema urbano, às deseconomias de aglomeração e problemas ambientais nas áreas mais intensamente industrializadas, às políticas estatais (econômica, setorial e regional), à crise econômica e reorientação exportadora e às novas formas de organização da grande empresa na região (PACHECO, 1998). A região Sul foi a que mais avançou entre 1970 e 1990, com um aumento de pessoal ocupado, valor da produção e número de estabelecimentos. O Centro-Oeste passou a ter papel na indústria, abrigando agroindústrias do Sul, marcadas pela concentração de capitais e automação. O Nordeste, apesar dos dados absolutos positivos, mostrou queda nos estabelecimentos. A Região Norte apresentou diminuição quanto a estabelecimentos, pessoal e valor. Houve, ainda, aumento dos estabelecimentos e do valor no interior paulista graças a aspectos técnicos e normativos, muitos vinculados à agricultura moderna (SANTOS; SILVEIRA, 2002).

Durante os anos 1980, o processo de desconcentração territorial da atividade econômica teve continuidade, apesar da grave crise econômica e fiscal do Estado – que resultou no desmantelamento de políticas setoriais e regionais importantes para a desconcentração -, mas sob uma forma flagrante de fragmentação da economia nacional. O dinamismo de algumas regiões não encontrou correspondência no agregado da economia nacional. Foi a natureza da inserção internacional que determinou o perfil dos poucos investimentos (PACHECO, 1998). No final da década, o espaço nacional estava marcado por uma crescente diferenciação inter e intra macrorregiões, "ilhas de prosperidade" reforçaram processos de especialização num contexto de estagnação econômica, maior integração interregional sob comando de São Paulo e bloqueio à industrialização endógena e, por fim, as regiões tornaram-se mais complexas e diferenciadas internamente (ARAÚJO, 2000).

Nos anos 1990, o arranjo institucional herdado de planejamento e as empresas públicas são desmantelados, por meio de políticas de estabilização e abertura econômicas, privatização etc., reformas que deslocam a alocação dos preços fundamentais da econômica para o mercado. A lógica anterior, marcada pela integração de um mercado nacional, cede espaço para a inserção competitiva no mundo globalizado (ARAÚJO, 2000). As dinâmicas de organização do espaço nacional tendem a resultar das estratégias corporativas e das respostas dos Estados Nacionais (programas e políticas de estímulo às potências do mercado). Os investimentos públicos anunciados (Brasil em Ação e Eixos de Integração Nacional) retratam essa reorientação do Estado, em que os investimentos públicos são destinados a reforçar a competitividade de enclaves territoriais capazes de se inserir na economia internacional, em deterimento de uma integração e soldagem das dinâmicas regionais sob uma lógica nacional. Na ausência de uma política nacional de desenvolvimento e de uma preocupação regional, aumentou o uso corporativo do território e a "guerra de lugares" para receber investimentos privados, reforçando a importância dos locais já competitivos e ampliando as heterogeneidades regionais e fragmentação do país (ARAÚJO, 2000; SANTOS, SILVEIRA, 2002).

Apesar das divergências, o processo de desconcentração da atividade econômica se manteve nos anos 1990, porém num ritmo muito lento. A expansão de atividades (agricultura, agroindústria e indústria) nas regiões periféricas modificou os fluxos interregionais e transformou a estrutura produtiva das regiões, ocasionando uma maior diferenciação espacial. A economias regionais passaram por uma crescente especialização diante da impossibilidade de uma industrialização autônoma (PACHECO, 1998). A cidade de São Paulo perdeu participação na produção industrial, mas tornou-se cada vez mais centro de comando do capital, onde se instalam serviços corporativos e atividades mais intensivas em conhecimento (LENCIONI, 2003; SANTOS, SILVEIRA, 2002). Diniz (2003) chama a atenção para o fato que, no bojo da perda de importância de São Paulo na dinâmica econômica, há a tendência de reaglomeração macroespacial da indústria (cidades de médio porte, médias e metrópoles secundárias) no Sudeste e Sul, a transferência de indústrias tradicionais para o Nordeste e seus pífios efeitos de encadeamento setorial e a tendência de surgimento de áreas indústrias em

ISSN 2314-1093

cidades da fronteira agrícola. Não há, portanto, alteração substancial na divisão interregional do trabalho, tendo em vista que, além do comando do capital e da presença de atividades mais intensivas em conhecimento, o Sudeste – principalmente São Paulo – estabelece/impõe uma especialização às regiões menos dinâmicas (GUIMARÃES NETO, 2002).

Os dados indicam que, durante os primeiros anos deste século, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou e ocorreu a desconcentração regional da produção, do emprego e dos investimentos. Os determinantes por trás dessa dinâmica regional são: de ordem externa, a abundância de liquidez externa e a expansão econômica chinesa e do sudeste asiático, cujo impacto imediato foi a valorização das *commodities* (agrícolas e minerais) e a dinamização das regiões Norte e Centro-Oeste, além de estados do Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo); de ordem interna, estão políticas industriais, políticas de valorização do salário mínimo, ampliação do crédito e transferência direta e indireta do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (PINTO, 2013). Esses fatores positivos permitiram a recuperação dos investimentos privados e públicos, o aumento do consumo interno e o incremento das exportações.

Coelho (2017) mostra que o crescimento econômico mais intenso que a média nacional das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste resultou em uma ligeira convergência interregional da renda. Apesar da distribuição de renda, as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste ainda continuam com índices de Gini elevados (SIQUEIRA, 2014). Além disso, os indicadores de crescimento do emprego formal foram expressivamente maiores nas regiões Norte e Nordeste. Para Coelho (2017: 90), esses melhores indicadores regionais de produção e emprego devem-se, prevalentemente, a políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito para investimento e consumo) e setoriais (PAC) e sociais (Programa Bolsa Família, Previdência Rural), que beneficiaram assimetricamente as regiões mais atrasadas. Siqueira (2014) mostra que, no caso da distribuição do PIB, não houve alterações significativas, tendo em vista que o Nordeste manteve sua participação e Norte e Centro-Oeste exibiram pequeno aumento relativo no PIB nacional (tabela 1).

Tabela 1 - Brasil: distribuição regional do PIB, em % do PIB (2002-2012)

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3	5,4	5,3
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5	13,4	13,6
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4	55,4	55,2
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5	16,2	16,2
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,6	9,8
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus SUFRAMA

Nos primeros anos deste século, diversos intentos buscaram criar e refundar arranjos institucionais de apoio ao desenvolvimento regional. A temática regional entrou novamente na agenda pública e tornou-se freqüente nos grandes programas e planos nacionais. Houve a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), um esboço de uma Política nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), a recriação das superintendências de desenvolvimento regional (SUDAM, SUDENE, SUDECO) e de seus respectivos fundos constitucionais (SIQUEIRA, 2014). Em todas as propostas está presente a temática do território (STEINBERGER, 2013), a fim de não incorrer em políticas anteriores, com um viés setorial de cima para baixo. Muitas dessas iniciativas sequer foram implementadas e os pequenos avanços na desconcentração econômica e diminuição dos desequilíbrios regionais têm sido resultados de uma política implícita de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 2013), por meio das políticas de transferência social, valorização do salário mínimo, apoio à agricultura familiar, interiorização das universidades e institutos federais etc.

ISSN 2314-1093

Os desequilíbrios regionais no Brasil são produtos da ocupação territorial e do desenvolvimento desigual das forças produtivas. Embora haja uma preocupação regional em finais do século XIX, principalmente com a seca no Nordeste, é apenas a partir de meados do século XX que a temática regional entra na agenda do Estado. Os processos de industrialização e urbanização e a integração/formação do mercado interno, sob o comando de São Paulo, reforçaram e tornaram mais complexos os desequilíbrios regionais. Entre os anos 1950 e 1970, diversas políticas foram implementadas visando diminuir as desigualdades. Contudo, sob o viés keynesianista de retornos crescentes e causação circular, a escolha pela dinamização das regiões periféricas por meio do adensamento industrial apenas reforçou a subordinação dessas regiões à região mais dinâmica do país. Com a crise do Estado desenvolvimentista nos anos 1980, a ausência de uma política nacional de desenvolvimento e de uma preocupação com a dinâmica regional deixaram o destino das regiões ao sabor do mercado. O movimento de desconcentração econômica se manteve ao custo de uma maior fragmentação do território e inserção de enclaves territoriais no mercado internacional. Nos primeiros anos deste século, a convergência de fatores externos e políticas internas favoráveis permitiram a continuidade da diminuição dos desequilíbrios.

O BNDES e a dinâmica regional brasileira

O BNDES teve e tem um importante papel no ordenamento do território brasileiro, por atuar no apoio a grandes projetos de infraestrutura (rodovias, ferrovias, telecomunicações) e atividades industriais (bens intermediários e bens de capital) com fortes rebatimentos espaciais e regionais. Embora esteja presente, nas suas origens, a preocupação com a diminuição dos desequilíbrios regionais, é apenas nos anos 1970 que o banco atua diretamente, mediante a criação de escritório em Recife, cujo papel era representar a instituição no Grupo Permanente de Consulta. Este grupo, em parceria com a Superintendência Nacional de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil, desenhou políticas e linhas de financiamento visando o desenvolvimento das forças produtivas na Região Nordeste.

Durante os anos 1952 e 1958, período no qual o BNDES priorizou a dotação do território de infraestruturas de transportes e energia, 128 projetos foram contratados pela instituição, dos quais 86 estavam situados na Região Sudeste, que respondeu por mais de 80% dos desembolsos. Em seguida, o Sul foi contemplado com 11,7%, o Centro-Oeste com 4,7%, o Nordeste com 2,6% e o Norte, com 0,5%. A concentração do macrossistema técnico, historicamente, localizava-se no Sudeste, acarretando o fortalecimento da concentração do dinamismo econômico e a maior variedade de financiamentos na região em detrimento das demais. Apesar do aprofundamento da concentração produtiva e desigualdade dos financiamentos contratados, esse período foi importante para a integração do território nacional e o espalhamento dos macrossistemas técnicos para as regiões, outrora, excluídas de um projeto efetivo de desenvolvimento (SILVA JUNIOR, 2009).

O estabelecimento do Plano de Metas por Juscelino Kubitschek, durante os cinco anos de seu mandato (1956-1961), orientou as políticas de desenvolvimento adotadas pelo banco. Durante o governo de JK, ocorreu uma mudança na alocação dos empréstimos disponibilizados pelo banco, em que as infraestruturas de transportes cedem espaço à indústria de base e à energia, respectivamente. De acordo com Santos (2013), os recursos liberados para investimentos em transportes caíram de 68,3% para 7,5%, enquanto os empréstimos para energia e indústria aumentaram, respectivamente, de 19,5% para 40,8% e de 9,8% para 48,6%. Silva Jr (2009) mostra que, entre os anos 1959 e 1967, entrou na pauta do banco as desigualdades regionais, que refletem nos desembosos regionais. Apesar da continuidade da concentração, o Sudeste diminuiu sua participação para 64,3% e as demais regiões aumentaram sua participações percentuais - Sul 16,7%, Nordeste (7,7%), Centro-Oeste (7,6%) e Norte (3,5%).

A partir da década de 1970, o BNDES reorienta sua política de desembolsos e passa a priorizar os capitais privados, em detrimento do setor público (FARIAS, 2013). O processo de desconcentração da indústria brasileira torna-se efetivo durante essa década, conforme demonstrado em seção anterior. A análise dos desembolsos do banco demonstra uma continuidade da deconcentração dos empréstimos, particularmente com o aumento da participação percentual da Região Nordeste, a qual atingiu 19,7% do total. O Sudeste perdeu ainda mais participação, atingindo 59%. Sul, Centro-Oeste e Norte participaram com, respectivamente, 17%, 3% e 1,35%. Norte e Centro-Oeste perderam importância percentual em relação aos anos anteriores, mesmo com programas de incentivo regional, como Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE) e SUDAM (SILVA JR, 2009). Embora a tendência de desconcentração tenha se mantido, não é demais salientar que as Regiões Sudeste e Sul respoderam por 76% de todos os empréstimos do BNDES.

Nos anos 1980 é acrescentado o "S" ao BNDE, com a constituição, em 1982, do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), que visava diminuir as desigualdades por meio de investimentos na alimentação, habitação popular, saúde e educação (SILVA JUNIOR, 2009). Durante essa década, o movimento de desconcentração dos empréstimos do banco mantiveram seu curso, mediante diminuição da importância do Sudeste para 50,7%. Nordeste e Sul exibiram ligeiro crescimento percentual. As regiões com maiores avanços percentuais foram Norte e Centro-Oeste com, respectivamente, 7% e 4%. Portanto, no período de meados dos anos 1960 e finais dos anos 1980, o banco reorientou seus empréstimos de modo a nivelar os desembolsos segundo a importância econômica de cada região na geração de riqueza nacional.

Nos anos 1990, no bojo das políticas de abertura e desregulamentação econômicas, destindas a aumentar a inserção internacional do país, coube ao BNDES o papel de gestor das privatizações de estatais, por meio da oferta de suporte técnico, administrativo, financeiro e material. Outro papel importante consistiu na criação de linhas de financiamento, com cobertura de quase todos os setores, e no apoio às exportações de bens de capital e serviços de engenharia. A fim de diminuir a concentração territorial das atividades econômicas e de alterar o seu padrão concentrador de desembolsos, o banco passou a ofertar linhas de financiamento em condições mais vantajosas para investimentos privados nas regiões menos dinâmicas do país, por meio de empréstimos com custos menores dos capitais emprestados, prazos de pagamento com maior dilatação, maior participação do financiamento no valor global dos projetos apoiados, entre outras.

Em meados dos anos 1990, "em resposta às dificuldades de obtenção de recursos por meio de transferências voluntárias ou constitucionais para investimentos em desenvolvimento urbano" (DANTAS et al., 2012: 328), o banco criou o Programa Multissetorial Integrado (PMI), visando apoiar os minicípios em suas estratégias de desenvolvimento urbano. A linha de apoio financeiro reembolsável teve como finalidade apoiar iniciativas de melhoria das condições de habitação em comunidades carentes, dotando-as de infraestrutura de saneamento, acessibilidade, equipamentos sociais, melhorias urbanísticas e habitacionais. Essa linha de financiamento mostra, dentro do banco, a compreensão dos desequilíbrios regionais e seus problemas (distribuição de renda, postos de trabalho, indicadores de desenvolvimento humano) como fundamentalmente urbanos.

Entre os anos 1990 até meados dos anos 2000, a atuação da instituição na atenuação dos desequilíbrios regionais ocorreu por meio de programas específicos, entre eles Programa Nordeste Competitivo, Programa Amazônia Integrada, Programa de Apoio à Metade Sul do Rio Grande do Sul e Programa Centro-Oeste. Os programas atendiam as regiões marcadas por baixo dinamismo econômico, com perdas de população, diminuição ou estagnação econômica. O papel do banco era oferecer linhas de crédito para financiar novas empresas ou ampliar estabelecimentos já existentes, compra de equipamentos ou modernização, relocalização dos

estabelecimentos, aumento da produtividade, melhoria de qualidade dos produtos, treinamento de mão de obra e controle ambiental. Durante os anos 1990, porém, os empréstimos do banco apresentaram uma mudança, pois, pela primeira vez depois de décadas, o Sudeste aumentou sua participação percentual (57,4%), ao passo que o Nordeste perdeu participação (12,9%). Centro-Oeste apresentou ligeiro aumento (8,3%) e Norte e Sul exibiram modificações percentuais muito pequenas (SILVA JR, 2009).

No início do século XXI, foi criado o Cartão BNDES, linha de Crédito rotativo pré-aprovada, destinada a micro, pequenas e médias empresas e usado para a aquisição de bens e insumos nacionais cadastrados junto ao BNDES. Essa linha possibilitou "expandir o número de beneficiários do crédito e apoiar empreeendedores nas localidades mais distantes, contribuindo substancialmente para a desconcentração dos desembolsos [...] tanto em regiões como em porte de recursos" (LASTRES et al., 2014: 243). Segundo as autoras, esforços têm sido feitos para incluir pequenos produtores das diferentes regiões, a fim de evitar a aquisição de bens e serviços de centros tradicionais, a perda de importância do comércio de proximidade, o esvaziamento das sinergias locais.

Em 2007, o banco criou o Programa de Dinamização Regional (PDR), em parceria com Estados onde estão presentes municípios com bolsões de pobreza e baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Entre as regiões beneficiadas, podem ser mencionadas Vale do Jequitinhonha, Sudoeste Paulista, Sul do Rio Grande do Sul, Centro-Sul do Mato Grosso do Sul. A linha de financiamento inclui maior participação dos desembolsos sobre o investimento total, redução de 1 ponto percentual da taxa de juros, operação sem intermediação em municípios onde a carência é maior. O programa não contempla empreendimentos relativos a comércio e serviços pessoais, infra-estrutura de energia elétrica e telecomunicações. Wegelin (2014) mostra que esse programa impactou positivamente o PIB e o PIB *per capita* dos municípios contemplados, com impacto nulo sobre o emprego.

A partir de 2005, as ações para promover incremento do potencial de competitividade e sustentabilidade dos sistemas de produção receberam maior atenção. As iniciativas têm sido marcadas pelo adensamento e fortalecimento de arranjos existentes e pela prospecção de potenciais que levam a um novo paradigma produtivo, mais justo social e ambientalmente. A dimensão territorial do país, o potencial produtivo dos territórios e a sua diversidade ganham importância na elaboração e implementação da política pública. O BNDES criou , em 2007, a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR) e institutiu o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA). Três anos mais tarde, financiou o estudo "Mapeamento e análise das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil".

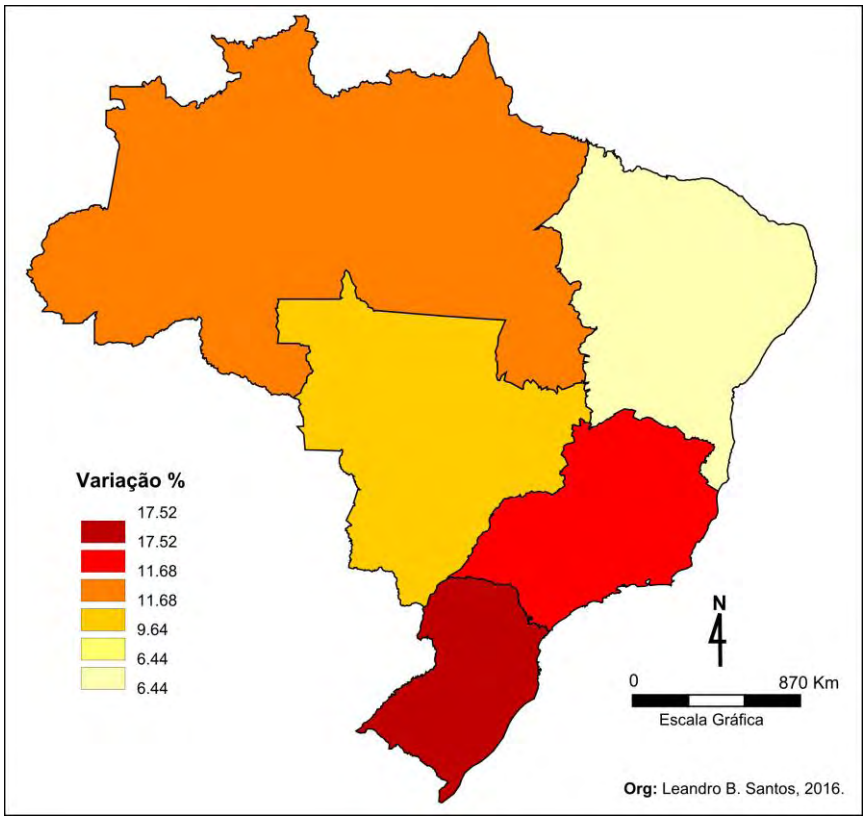
Essa maior atuação da instituição na identificação e apoio de Arranjos Produtivos Locais (APL) está vinculada à reorientação das políticas de desenvolvimento, em que ganham relevância as condições específicas de cada contexto, a inclusão de diferentes "atores" e atividades econômicas, a maior interlação entre "atores" e formuladores e executores de políticas públicas, a coordenação das diferentes escalas. O banco foi marcado por dois vetores de atuação: 1) atuação no entorno de projetos estruturantes; 2) atuação nas regiões tradicionalmente menos atendidas. No primeiro caso, houve uma focalização dos grandes projetos estrurantes, principalmente do PAC, nos quais foram estimulados o adensamento das cadeias de fornecedores. No segundo, firmou parcerias com estados e munípios de regiões menos dinâmicas, com uso de recursos reembolsáveis do Fundo Social (Linha BNDES Estados), intermediados por bancos e agências de estaduais de fomento, por associações e cooperativas de produtores.

Entre 2003 e 2014, tivemos uma retomada da política industrial no Brasil, com a elaboração e implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de

Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM), respectivamente. Estavam presentes nos planos a ênfase na inovação e o desenvolvimento tecnológico, a inserção competitiva no mercado internacional, o uso de instrumentos verticais e horizontais, a coordenação (pública e privada) e a dimensão temporal finita das subvenções. Coube ao BNDES um papel primordial na execução dessas três políticas industriais, com a oferta de créditos e seleção dos ramos e capitais particulares. Estava presente nessas políticas industriais a articulação com a política nacional de infraestrutura e a política nacional de desenvolvimento regional, com o objetivo de promover a integração territorial e adensar a atividade industrial nos espaços menos dinâmicos do país. Tratou-se, portanto, de políticas territoriais, porque implicaram numa concepção de espaço nacional, numa estratégia de intervenção na estrutura territorial e num conjunto de mecanismos (institucionais, financeiros etc.) necessários à viabilização das políticas (COSTA, 2000).

Os desembolsos regionais do banco, entre o início da década de 1990 e meados dos anos 2000, ficaram aquém do esperado com relação à desconcentração espacial do crédito. A maior importância dos desembolsos para os grandes projetos e o uso de instituições públicas e privadas, concentradas nas regiões mais dinâmicas, contribuíram para a manutenção do viés concentrador dos empréstimos da instituição (LASTRES et al., 2014). Entre os anos 2000 e 2005, a variação percentual dos empréstimos foi positiva, atingindo 58%. Do ponto de vista regional, para o mesmo período, a variação geométrica dos desembolsos do banco foi favorável à região mais dinâmica do país, respectivamente, Sul e Sudeste. O primeiro conheceu uma variação positiva superior a 17%, enquanto o segundo exibiu aumento maior que 11%. O Norte apresentou incremento de quase 10%, seguido pelo Centro-Oeste. O Nordeste foi a região com menor expansão no período (mapa 1).

Mapa 1 - Variação geométrica dos desembolsos do BNDES, entre 2000 e 2005, entre as macrorregiões brasileiras

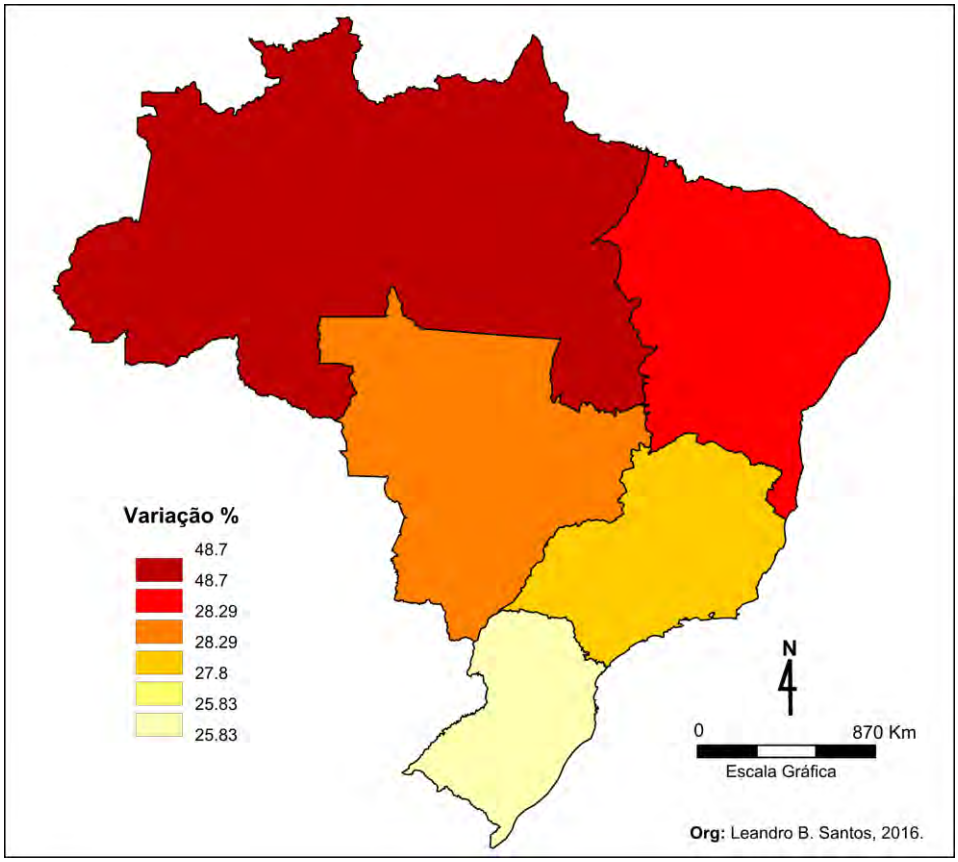


Fonte: BNDES, 2016

ISSN 2314-1093

Embora todas as regiões tenham aumentado a recepção dos empréstimos, o maior ritmo de absorção de capitais pelas regiões mais desenvolvidas do país, particularmente do Sul e do Sudeste, levou à perda percentual das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, respectivamente. De fato, o avanço percentual nos desembolsos totais foi menor na Região Sul e coube ao Sudeste a maior ampliação. O movimento de ampliação dessa região se manteve até o ano de 2006 e, desde então, perdeu força e iniciou um movimento de diminuição. Entre 2005 e 2010, os empréstimos ampliaram 2,5 vezes e houve mudanças nas cadências entre as regiões (mapa 2).

Mapa 2 - Variação geométrica dos desembolsos do BNDES, entre 2005 e 2010, entre as macrorregiões brasileiras



Fonte: BNDES, 2016

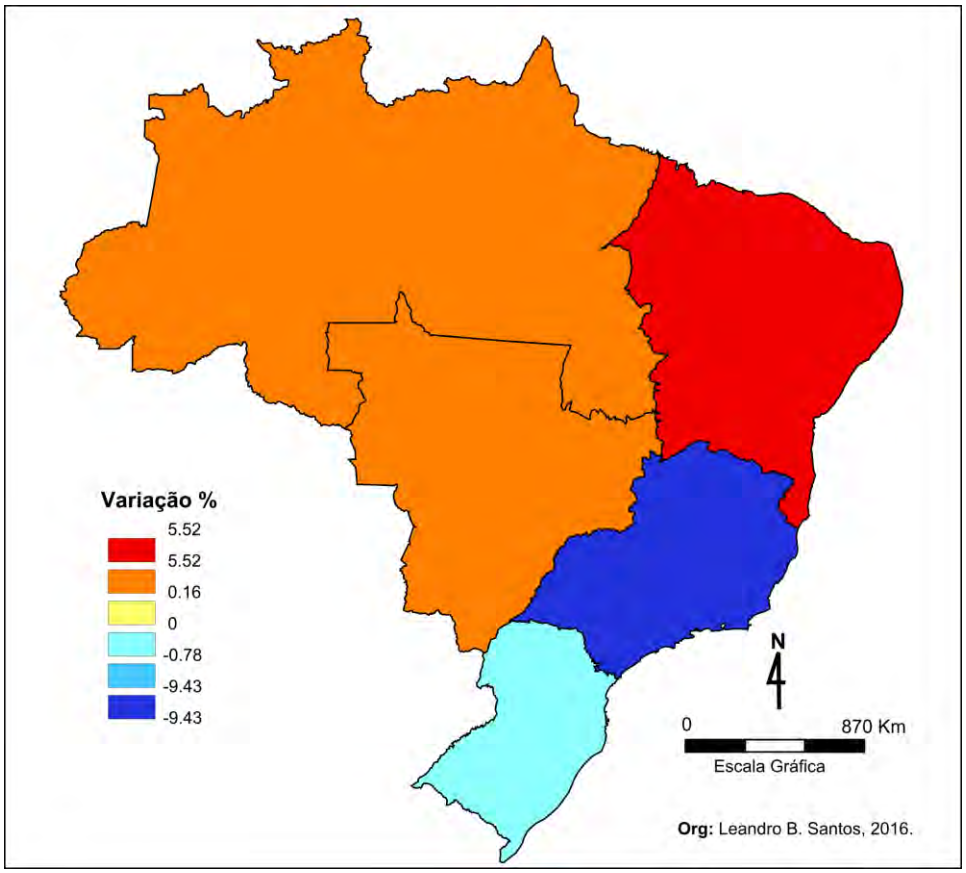
Em termos percentuais, as taxas de variação geométrica mostram que Norte e Nordeste, respectivamente, exibem maior incremento percentual. Sul e Sudeste, favorecidos em momento anterior, exibem menores taxas de expansão dos empréstimos do banco. O ritmo de expansão do Centro-Oeste foi menor que das regiões Norte e Nordeste e maior que Sul e Sudeste. Apesar disso, os percentuais dos desembolsos totais para o Sudeste (58%) e Sul (18%), no ano de 2010, permaneceram altos com mais de ¾ dos empréstimos do BNDES.

Entre 2010 e 2015, ocorreu uma queda dos desembolsos do banco, que caiu quase 20%. No entanto, o ano de 2015 não é uma base de comparação adequada porque, com a implementação de uma política macroeconômica ortodoxa de redução do papel anticíclico do banco, os desembolsos diminuíram quase 30% em relação ao ano anterior. Apesar desses problemas mencionados, a tendência anterior de distribuição dos recursos se manteve (mapa

ISSN 2314-1093

3), com maior ampliação percentual das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, respectivamente, e diminuição percentual do Sudeste e Sul.

Mapa 3 – Variação geométrica dos desembolsos do BNDES, entre 2010 e 2015, entre as macrorregiões brasileiras



Fonte: BNDES, 2016.

Mais do que a variação geométrica é importante verificar a distribuição relativa e compará-la com a participação do estados da federação no PIB nacional. Para Carleial (2014), os empréstimos do banco para o Nordeste atingiram, nos últimos anos, a mesma taxa percentual da região sobre o PIB nacional, o que, na visão da autora, é muito pouco diante da urgência na redução das disparidades regionais brasileiras (tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição regional dos desembolsos do BNDES, entre 2000 e 2016, em RS milhões e %

Regiões	2000	%	2002	%	2004	%	2006	%	2008	%	2010	%	2012	%	2014	%	2016	%
Norte	930	4	1881	5	1954	5	1626	3	4952	5	11748	7	13340	9	14029	7	4559	5
Nordeste	2783	12	3784	10	2737	7	4836	9	7627	8	17211	10	21048	13	24379	13	11401	13
Sudeste	13008	56	23074	62	21299	53	31415	61	51010	56	97971	58	72440	46	89447	48	39789	45
Sul	4261	18	6092	16	8683	22	9783	19	17408	19	30126	18	29065	19	38351	20	22301	25
Centro-Oeste	2064	9	2589	7	5161	13	3659	7	9881	11	11367	7	20098	13	21630	12	10207	12
Total	**23046**	**100**	**37419**	**100**	**39834**	**100**	**51318**	**100**	**90878**	**100**	**168423**	**100**	**155992**	**100**	**187837**	**100**	**88257**	**100**

Fonte: BNDES, 2017.

ISSN 2314-1093

Guimaraes et al. (2014), analisando desembolsos de 2007 a 2013, mostraram que Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia receberam desembolsos maiores que o PIB e o restante, empréstimos menores que suas participações na geração da riqueza nacional. Lastres et al. (2014) apontam que a atuação regional do banco tornou-se mais equilibrada, com desembolsos para as regiões Norte e Nordeste maiores que suas contribuições para a riqueza nacional. Contribuiram para o aumento dessa participação os grandes projetos estruturantes apoiados pelo banco, como hidroelétricas na Amazônia, refinaria, portos (Suape e Pecém), aeroporto (São Gonçalo do Amarante), rodovias, ferrovias (transnordestina e investimentos da Vale no Maranhão) e dutovias (Gasene), papel e celulose (Imperatriz e Sul da Bahia) e usinas térmicas no Nordeste.

O BNDES, com o exponencial incremento de seus empréstimos entre 2003 e 2014, desempenhou papel importante na expansão de projetos estruturantes nas regiões menos dinâmicas do país, com desembosos para atividades agro-minerais, implementação das obras de infraestrutura, geração de energia, produção de bens intermediários, entre outros, contribuindo para a retomada da diminuição dos desequilíbrios regionais, após a concentração dos desembolsos durante os anos 1990. Os dados indicam que a Região Centro-Oeste foi uma das prinicipais beneficiadas, com desembolsos superiores à sua participação no PIB nacional. A Região Norte apresentou período (2010 a 2014) de investimentos apoiados pelo banco superior à sua participação na riqueza nacional. O Nordeste, nos últimos anos, tem recebido desembolsos compatíveis com sua participação no PIB nacional. A Região Sul foi uma das principais beneficiadas, com aumento de sua participação nos empréstimos superior à sua participação na geração da riqueza nacional, enquanto o Sudeste, embora com maior fatia, tem perdido participação percentual e atingido, pela primeira vez, percentual inferior a 50%.

Considerações finais

As mudanças tecnológicas, aliadas às políticas de abertura econômica, levaram a um aprofundamento das relações materiais entre os territórios nas várias escalas, com incremento dos investimentos produtivos, comércio, subcontratação e terceirização. Essas alterações na organização econômica tornaram-se efetivas com a crise do modelo de desenvolvimento fordista, a partir dos anos 1970. Diversas regiões tradicionais de produção fordista entraram em declínio e algumas regiões emergiram como novos paradigmas industriais. Fatores antes considerados importantes, tais como oferta e demada, custos com transportes, tornam-se secundários face aos estudos demonstrando a importância do território, onde estão presentes as relações de proximidade, a geração de conhecimento e sua transferência (aprendizagem) etc. As teorias do desenvolvimento regional sofreram grandes transformações, as abordagens tradicionais – neoclássicas, keynesianas e marxistas – perdem espaço para a abordagem neoclássica sob nova roupagem (Krugman, Venables, Fujita) e os enfoques evolucionistas e institucionalistas.

No Brasil, essas novas abordagens do desenvolvimento regional assumem maior importância a partir dos anos 1990, após crise econômica e do Estado desenvolvimentista dos anos 1980. Com a maior abertura e desregulamentação econômicas, que culminou numa inserção e integração competitiva da economia nacional no mercado internacional, nem todos os territórios exibiam padrões de competitividade necessários à competição global. Essa diferenciação espacial tem a ver com a nossa história territorial, marcada por uma concentração econômica colonial e reforço desse processo com o processo de industrialização e urbanização sob o comando de São Paulo. O tema dos desequilíbrios regionais só aparecem na agenda pública em meados do século XX, apesar de intentos em finais do século XIX. Entre os anos 1960 e 1970, diversas políticas e programas foram criados visando diminuir a concentração espacial das forças produtivas, com efeitos positivos sobre a dinâmica regional

brasileira. Com a crise dos anos 1980 e o desmantelamento da política regional, grassam os localismos por toda a parte e as propostas de apoio aos arranjos produtivos que, distantes das realidades européias e estadunidense, são marcados por uma precarização do trabalho, baixa cooperação e externalidades, baixa participação política e domínio de oligarquias regionais etc.

O BNDES, criado para fomentar as forçar produtivas e solucionar os gargalos da integração nacional, tornou-se uma instituição importante no processo de industrialização brasileira. Sua atuação na dinâmica regional tem apresentado um comportamento cíclico. Nos anos 1950, durante os primeiros anos da instituição, os desembolsos reforçaram a concentração das forças produtivas na região mais dinâmica, particularmente São Paulo. Entre os anos 1960 e 1980, houve uma desconcentração dos desembolsos, em favor das regiões menos dinâmicas, principalmente Nordeste, centro-Oeste e Norte. Tais regiões foram contempladas com a instalação de grandes projetos (siderurgia, petroquímica, energia, transportes, celulose e papel, cimento), que exerceram efeitos de arrasto. Nos anos 1990, com a reorientação do banco e sua diminuição de importância, os desembolsos exibiram uma tendência de concentração em favor do Sudeste e Sul. Esse processo não se confirmou nos primeiros anos deste século, marcado novamente por uma desconcentração dos empréstimos, em que Norte e Centro-Oeste aumentam participação relativa e Nordeste mantém percentual compatível com sua participação no PIB nacional.

Por fim, mas não menos importante, o banco pode e deve manter a tendência de desconcentração dos desembolsos, mas articulada com as políticas de identificação dos potenciais existentes em cada território, o adensamento do aparelho produtivo onde haja apoio a grandes projetos estruturantes (energia, transportes, bens de capital e duráveis etc.) e o maior apoio a microrregiões dentro das regiões menos dinâmicas, onde indicadores sociais são extremamente baixos, por meio de apoio a iniciativas de cooperativas e micro e pequenas empresas. Isso significa elaborar e implementar programas e políticas capazes de estimular e utilizar os potenciais existentes num país de dimensão continental. Os desembolsos da instituição, além da desconcentração e do apoio a projetos estruturantes, precisam também passar por reorientação, a fim de apoiar o investimentos em equipamentos e serviços públicos essenciais com grande potencial de desenvolvimento econômico e social, como, por exemplo, ampliação de esgotamento sanitário e água potável. Tais políticas só serão possíveis se houver uma política nacional de desenvolvimento na qual esteja inserida a temática regional e a importância das escalas geográficas.

Referências

AMIN, Ash (2004): “An Institutionalist perspective on regional economic development”, en BARNES, Trevor J. (Org.), Reading Economic Geography, London, Blackwell Publishing.

ARAÚJO, Tânia Bacelar (2000): “Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva”, en CASTRO, Iná Elias; MIRANDA, Mariana; EGLER, Claudio (Org.), Redescobrindo o Brasil 500 anos depois, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/Faperj.

ARAÚJO, Tânia Bacelar (2013): “Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula”, en SADER, Emir (Org.), 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo, Boitempo.

AZZONI, Carlos Roberto (1982): Teoria da localização: uma análise crítica, São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas/FEA-USP.

BECKER, Bertha Koiffmann; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves (2006): Brasil. Uma nova potência regional na economia-mundo, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard (2001): "Os recursos de territórios e os territórios de recursos", en Geosul, Florianópolis, v.16, n.32, p. 31-50.

BRANDÃO, Carlos Antônio (2007): Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global, Campinas, Editora da Unicamp.

CANO, Wilson (2008): Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005, Campinas, Editora da Unicamp.

CARLEIAL, Liana (2014): "O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão", en RANDOLPH, Rainer; SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto (Org.), Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios, Rio de Janeiro, Letra Capital.

COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexandre Patêz (2001): "Sobre a 'tropicalização' do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano", en SILVEIRA, Caio Márcio; REIS, Liliane da Costa (Org.), Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias, Rio de Janeiro, Rede DLIS/RITS.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes (2017). "A política regional do governo Lula (2003-2010)", en MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antônio (Org.), Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, estratégias e perspectivas, Brasília, IPEA.

COSTA, Wanderley Messias (2000): O Estado e as políticas territoriais no Brasil, São Paulo, Editora Contexto.

DANTAS, Adriana et al. (2012): "Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento", en BNDES Setorial, Brasília, n. 36, p. 319-366.

DEMANGEOT, Jean (1974): O continente brasileiro, São Paulo, Difusão Européia do Livro.

DINIZ, Clélio Campolina (2003): "Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos", en Revista Eure,Santiago, v. 29, n. 88, p. 29-53.

FARIAS, Hélio Caetano (2013): "O papel do BNDES na integração do território brasileiro", en GEOUSP- Espaço e Tempo, São Paulo, n.34, p. 119-133.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (2002): "As economias regionais e o mercado de trabalho no Brasil dos anos 1990", en KON, Anita (Org.), Unidade e fragementação: a questão regional no Brasil, São Paulo, Perspectiva.

HARVEY, David (2005): A produção capitalista do espaço, São Paulo, Annablume.

HARVEY, David (2005a): O novo imperialismo, São Paulo, Edições Loyola.

KRUGMAN, Paul (1997): Desarrollo, geografia y teoría económica, Barcelona, Antoni Bosch Editor.

LASTRES, Helena Maria Martins et al (2014): "O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais: a experiência do BNDES", en RANDOLPH, Rainer; SIQUEIRA, Hipólita; OLIVEIRA, Alberto (Org.), Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios, Rio de Janeiro, Letra Capital.

LENCIONI, Sandra (2003): "Cisão Territorial da Indústria e Integração Regional no Estado de São Paulo", en GALVÃO, Antônio Carlos; GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio (Org.), Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões. O desafio urbano regional, São Paulo, UNESP/ANPUR.

MASSEY, Doreen (2004): "Uneven Development: Social change and spatial divisions of labor", en BARNES, Trevor J. (Org.), Reading economic geography, London, Blackwell Publishing.

MÉNDEZ, Ricardo (1997): Geografía económica. Lógica espacial del capitalismo global, Barcelona, Editorial Ariel.

MORAES, Antônio Carlos Robert (2001): "Bases da formação territorial do Brasil", en Geografares, Vitória, n. 2, p. 105-113.

MYRDAL, Gunnar (1968): Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, Editora Saga.

NORTH, Douglas (1977): "Teoria da localização e crescimento regional", en SCHWARTZMAN, Jacques (Org.), Economia regional: textos escolhidos, Belo Horizonte, Cedeplar.

PACHECO, Carlos Américo (1998): Fragmentação da nação, Campinas, Editora da Unicamp.

PERROUX, Fraçois (1967): A economia do século XX, Porto, Herder.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John (2006): Local and Regional Development, Abingdon, Routledge.

PINTO, Eduardo Costa (2013): "Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000. Efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder", en BRANDÃO, Carlos Antônio; SIQUEIRA, Hipólita (Org.), Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

SANTOS, Leandro Bruno (2013): Estado e internacionalização das empresas multilatinas, São Paulo, Cultura Acadêmica.

SANTOS, Leandro Bruno (2016): "O retorno da política industrial na América Latina. Evidências e práticas da experiência brasileira", en PÉREZ, María Isabel Angoa; ZÁRATE, Alejandro Sánchez; HUERTA, Isaias Aguilar (Org.), Caleidoscopio de la ciudad contemporánea. Economía, Sociedad y Medio Ambiente, Puebla, BUAP/ Altres Costa-Amic Editores, S.A. de C.V.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura (2002): O Brasil: território e sociedade no início do século XXI, São Paulo, Record.

SILVA JR, Gilberto Oliveira (2009). "BNDES: 50 anos de ordenamento do território brasileiro", en SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, Lisandra Pereira; MOURÃO, Paulo Fernando Cirino (Org.), Questões nacionais e regionais do território brasileirop, São Paulo, Expressão Popular, 63-82.

SIQUEIRA, Hipólita (2014): "Desigualdades regionais e pacto federativo no Brasil", en LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna (Org.), Um novo planejamento para um novo Brasil?, Rio de Janeiro, Letra Capital.

STEINBERGER, Marilia (2013): Território, Estado e políticas públicas espaciais, Brasília, Ler Editora.

THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida (2008): Atlas do Brasil. Disparidades e dinâmicas do território São Paulo EDUSP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

ISSN 2314-1093

Ordenamiento territorial rural en el Valle de Huaco

Rural territorial planning in the Huaco Valley

María Valentina Soria, Graciela Nozica

Instituto de Planeamiento y Hábitat - IRPHa, Universidad Nacional de San Juan

valentina@unsj.edu.ar, gracielanozica@gmail.com

Eje 4: El territorio y su ordenación en la agenda política.

Palabras clave: Sistemas globales complejos, prospectiva, corredor bioceánico.
Key words: Complex global systems, prospective, bioceanic corridor.

Introducción

El desarrollo de ésta propuesta pretende aportar un abordaje en donde se integre el enfoque de Sistemas Globales Complejos con la planificación Prospectiva, en el desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En éste sentido cabe señalar que en general en el planteo de un POT, la Prospectiva es considerada como una etapa intermedia entre el diagnóstico y la propuesta. El tratamiento que se le dará en ésta propuesta se basa en la aplicación de un abordaje que llamaremos **Prospectivo Territorial Adaptativo,** de manera de integrarlo dentro del proceso de OT, a partir de una construcción basada en una lógica de carácter cualitativo como camino a una verdadera interpretación, conocimiento y gestión sobre el territorio.

Se propone comprender al territorio como instrumento de análisis para la acción, poniendo énfasis en que es un concepto dinámico y relacional. Las acciones de la planificación se materializan en el territorio, tienen expresión espacial y la manera de direccionar esas acciones es a través de un diseño de un Plan de Ordenamiento Territorial planteado a partir de considerar al sistema territorial como un elemento dinámico, abierto y adaptativo, para construir escenarios futuros del uso y ocupación del territorio a partir de abordar los procesos y evaluar efectos territoriales, como consecuencia de la construcción de un tramo del Corredor Bioceánico Central, sobre Ruta Nacional 150.

Partiendo de la idea que el territorio es dinámico, modelado y producido por las relaciones sociales, “debe ser comprendido y analizado con una visión histórica, dado que en él se han ido plasmando las acciones en el pasado y las tendencias que se vislumbran, mostrando la realidad concreta en que nos movemos”. (Gross, 1998, pág. 3). Una realidad que fluye con rapidez, con dinamicas territoriales que ponen de manifiesto que se debe replantear la permanente articulación entre territorio, Ordenamiento Territorial y Planificación, que debe ser repensada en función de nuevos marcos teóricos que contemplen las incertidumbres actuales, superando marcos de pensamientos vinculados a la planificación normativa y estratégica. Las actividades como seres humanos demuestran que somos la principal fuerza de transformación del planeta. Implica que la Tierra (TERRITORIO) se ha convertido en un “**sujeto** de la política, no sólo un objeto” (François Gemenne[1]) y el OT y la Planificación como herramienta política hay que repensarla en función de este nuevo posicionamiento.

[1] **Hay que inventar una nueva geopolítica**
Investiga el impacto social de las migraciones y el cambio climático en la Universidad de Lieja y el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po)

ISSN 2314-1093

Situación de partida

La mirada actual de la planificación territorial muestra que las realidades a intervenir se modifican a gran velocidad, lo que requiere generar procesos innovativos en el ámbito del Ordenamiento Territorial, que permitan responder de manera oportuna a dichas dinámicas.

En las últimas décadas, se ha abordado la planificación territorial desde un modelo imperante como es el enfoque estratégico, sobre el que se basan la mayoría de los POT (ej.: PET Argentina), y en el que se construye un solo modelo territorial futuro. Aunque este sea y se conciba en el largo plazo y aun cuando se haya intentado construir más de un futuro, la prospectiva es solo una técnica dentro del proceso de ordenamiento territorial, se aplica con posterioridad al diagnóstico en una visión sistémica reduccionista que permita operar en un espacio relativamente estable en el entorno, basada en una caja de herramientas para definir pronósticos, modelos dinámicos, modelos econométricos, etc, a través de sus herramientas y métodos que tampoco ha logrado responder a las necesidades que requiere la planificación del territorio concebido como un sistema complejo. Esta manera de abordar el problema del OT, no lo libera del sesgo estratégico, constituyendo propuestas convencionales para la gestión del territorio.

Así, los planes tradicionales de Ordenamiento Territorial constituidos a partir de la visón anterior, parten de la inmediatez para ordenar el territorio, de proponer una imagen objetivo única sobre la idea que "Ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría un idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo, en cuanto éstos y aquellas están biunívocamente relacionados". (Gómez Orea, 2002, pág. 29)". Este tipo de OT está regido según por un enfoque Racionalista Positivo que (Gudiño, 2015:4) lo describe centrado en pensamiento es analítico, teorético, deductivo porque enfatiza aspectos como las hipótesis, leyes y teoría. Propone y construye como objeto de la Geografía la "organización del espacio", es decir, la disposición y distribución de los fenómenos.

Este tipo de Ordenamiento Territorial se basa en la visión sistémica-estructural, es decir, aquella caracterizada por una mayor dependencia de los análisis económicos en un nivel macro y con énfasis sobre las fuerzas que dirigen cambios particulares (Rodriguez Bilella & Tapella, 2008) y que caracterizó por muchas décadas la planificación tradicional, y con aportes de la planificación estratégica fueron la base para los planes que tomaban la escala regional o urbano como escalas de trabajo.

De esta manera, la prospectiva como una etapa dentro de un Plan de Ordenamiento Territorial, define los escenarios futuros luego de haber realizado el diagnóstico territorial "sistémico", a partir de un enfoque "analítico-reduccionista" (Schuschny, 1998). Esta es una visión clásica basado en subsistemas estancos sin identificar conexiones, flujos o procesos, evaluando solo las tendencias y definiendo una imagen objetivo que nunca logra alcanzase debido a la velocidad de cambio de los territorios, y a la ineficaz capacidad que tiene este tipo de metodologías que abordan variables para elaborar los escenarios, cuando la respuesta se encuentra en abordar los procesos y las transformaciones territoriales asociadas ya que " el mundo cambia pero los problemas permanecen, la historia no se repite pero los comportamientos se reproducen en el tiempo" (Godet, 1993).

Esta presentación propone una metodología de abordaje para el proceso de transformaciones territoriales en la propuesta teórico - metodológico de Sistemas Globales Complejos de Rolando García (2006), para lo cual es necesario profundizar en las teorizaciones sobre las ciencias de la complejidad (Prigogine, Lazlo, Morín, Achilli), en particular aplicadas al territorio, superando una la complejidad discursiva para ir hacia una complejidad aplicativa. A partir de

allí Rolando García deja pendiente la etapa prospectiva, a la que llama "estudios de propuestas alternativas", pero que no lo desarrolla en su propuesta si no que lo menciona como una etapa necesaria, poniendo en evidencia que la "evolución de un sistema abierto no constituye un proceso continuo o lineal" (García, 2006). Para cubrir este vacío, se apoyará la propuesta con el enfoque prospectivo, donde se redefine el proceso de planificación de las transformaciones territoriales, superando la visión normativa del "uso del suelo" por considerarse una perspectiva rígida y no acorde a la visión de sistema complejo, proponiendo nuevas formas de organización del proceso, instrumentos y categorías conceptuales.

De esta manera esta propuesta trata de articular en una concepción diferente del proceso de un POT basado en el Modelo de Sistemas Globales Complejos integrando la Prospectiva, de tal manera de generar un ámbito de reformulación, que contemple por completo el estudio del territorio y sus lógicas de construcción, superando modelos cuantitativos y determinísticos. Promover estudios donde se contemplen las dimensiones más significativas que estructuran el territorio en función al objetivo de estudio. Esta nueva idea, promueva un pensamiento científico orientado al análisis de los **procesos territoriales,** en contraposición del estudio de los territorios como producto final, como el "deber ser". Aquello lleva implícito la idea de que los territorios como sistemas están influenciados por las condiciones de contorno que definen un input permanente en su desarrollo.

"Los escenarios globales proveen un valioso marco general para anticipar las consecuencias de los posibles cambios en el uso del suelo, ya sea sobre sistemas sociales, naturales y servicios ecosistémicos. Sin embargo, estos escenarios poseen una resolución espacial muy gruesa (0.5 grados) y no consideran los efectos de la configuración espacial (fragmentación, heterogeneidad del hábitat, etc.) entre otras limitantes para su uso en planes de ordenamiento territorial o manejo de los recursos naturales a escala de paisaje" (Cumming, 2007 en República Argentina, 2014:76). De allí la necesidad de la aplicación de escenarios a escala local generando un camino hacia nuevos aportes en este sentido. Esta manera de integrar la prospectiva en el Modelos de Sistemas Globales Complejos permite "solucionar el aún no resuelto debate sobre el papel de los territorios en la dinámica de globalización y localidad, donde la postura del desarrollo endógeno requiere de herramientas que operacionalicen sus intervenciones". (Espinoza y González, 2004).

Por ello el objeto de estudio se focaliza en un tramo del CB, marginado históricamente de los procesos de acumulación central y por tanto relegado de las políticas de planificación, que hoy adquiere protagonismo por su posición estratégica. Constituye un desafío proponer estudios del futuro para evaluar las transformaciones estructurales y funcionales del territorio como eje para un efectivo desarrollo local sustentable y sostenible en el tiempo.

Conceptos estructuradores de la propuesta

Abordar la prospectiva en la actualidad como práctica del quehacer de la planificación en general (y del Ordenamiento Territorial en particular), requiere en primer término poner en evidencia, las dificultades metodológicas que se presentan en la propuesta, definir los fundamentos teóricos que sirven de anclaje para desarrollo del proyecto, reconociendo que estos aspectos ponen y disponen a la posibilidad de reflexión y crítica, abriendo nuevos temas de debate sobre la prospectiva y su rol actual en Planificación Territorial.

Presentadas anteriormente algunas de las problemáticas que actúan a modo de motivaciones se exponen a continuación aquellos conceptos que definen el sustento de la propuesta reconociendo que las implicancias teórico metodológicas en un proceso de investigación permiten reconocer la articulación y coherencia que le da sustento a dicho proceso. En este sentido Elena Achilli utiliza la noción de "lógica de investigación", es decir "la manera en que se va resolviendo y articulando, en una determinada investigación los procesos de: a) formulación

de preguntas de la investigación, b) el acceso al conocimiento y c) la construcción final a la que se pretende llegar. Lo que aquí interesa es si la articulación que se da entre estos procesos resulta coherentes al interior del contexto teórico que subyace en todo el proceso de investigación." (Achilli E. L., 2009, págs. 62-63)

- *El territorio en su complejidad.*
- *La prospectiva en una nueva visión para el futuro.*
- *La reflexión cualitativa como camino.*
- *La multiescala*

Sistemas globales complejos y su integración a la prospectiva

Los conceptos anteriores de complejidad, caos, prospectiva, multiescala, reflexión prospectiva, permiten reconocer en el planteo de Rolando García la oportunidad de, proponer un Plan de Ordenamiento Territorial en donde se integre el enfoque teórico-metodológico de Sistemas Globales Complejos con base en una Prospectiva ajustada a los requerimientos de dicho planteo, de manera sintetizar una propuesta integradora que pueda responder a las necesidades, dinámicas y transformaciones de los territorios.

El enfoque teórico-metodológico de Sistemas Globales Complejos está basado en tres líneas epistemológicas:

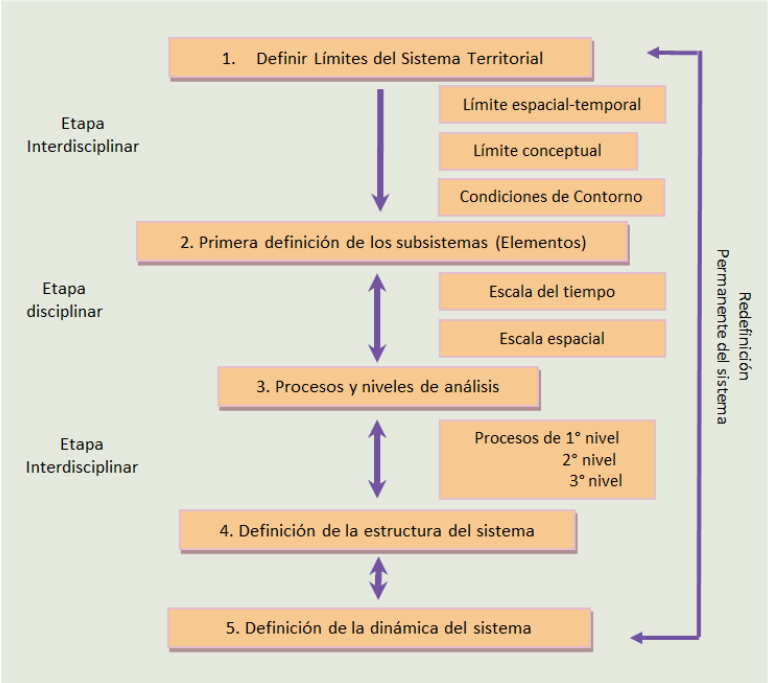
- La "teoría general de sistemas" planteada por Karl Ludwig von Bertalanffy.
- La "teoría de los sistemas disipativos" formulada por IlyaPrigogine.
- La epistemología constructivista de Jean Piaget.

El modelo metodológico propuesto por (García R. , 2006), puede resumirse en la Ilustración 1. Este modelo se caracteriza por la definición y redefinición del sistema, para llegar al diagnóstico final del mismo, que surge del análisis del sistema total constituido por los subsistemas, las relaciones que determinan su estructura (procesos), sus límites y sus condiciones de contorno.

En esta propuesta queda en evidencia una ausencia de la etapa Prospectiva que responde a una propuesta definida en términos de escenarios futuros. En éste sentido aclara (García R., 2006, págs. 103-105): "…La elaboración de una propuesta no puede restringirse a concebir un nuevo estado de la región. Para llegar a tal estado debe considerarse el tipo de trasformaciones que deben ponerse en marcha para que sea posible llegar a él, lo cual requiere analizar cómo pueden modificarse aquellos procesos que rigen, en el presente, el funcionamiento del sistema".

ISSN 2314-1093

Ilustración 1. Propuesta metodológica de los Sistemas Globales Complejos.



Fuente: Elaboración propia en base a (García R. , 2006)

Sobre la propuesta. Diferenciando lo bueno de lo necesario.

La planificación como instrumento de política pública definida por el PET (Argentina, 2008, pág. 25), "es imaginar el futuro, de proyectar lo que se busca obtener, de conducir el propio destino y prepararse para solucionar las contingencias que atenten contra el logro del objetivo deseado"; por tanto es expresión del proyecto político del Estado. Para (Reese, 2006:12) la planificación es un concepto que supone la exploración y la construcción de futuro a través de dos dimensiones que le son inherentes, la dirección y el control, es decir, lo opuesto a reaccionar ante las eventualidades. Estas conceptualizaciones permiten precisar que la planificación es una práctica política–técnica, que requiere de conocimientos específicos para la acción en el territorio. A la vez que demanda de conocimientos e investigaciones territoriales, porque solo podemos transformar lo que conocemos y requiere de teorías y métodos para analizar la realidad, es decir explicar, interpretar, identificar comportamientos y procesos, y construir el futuro.

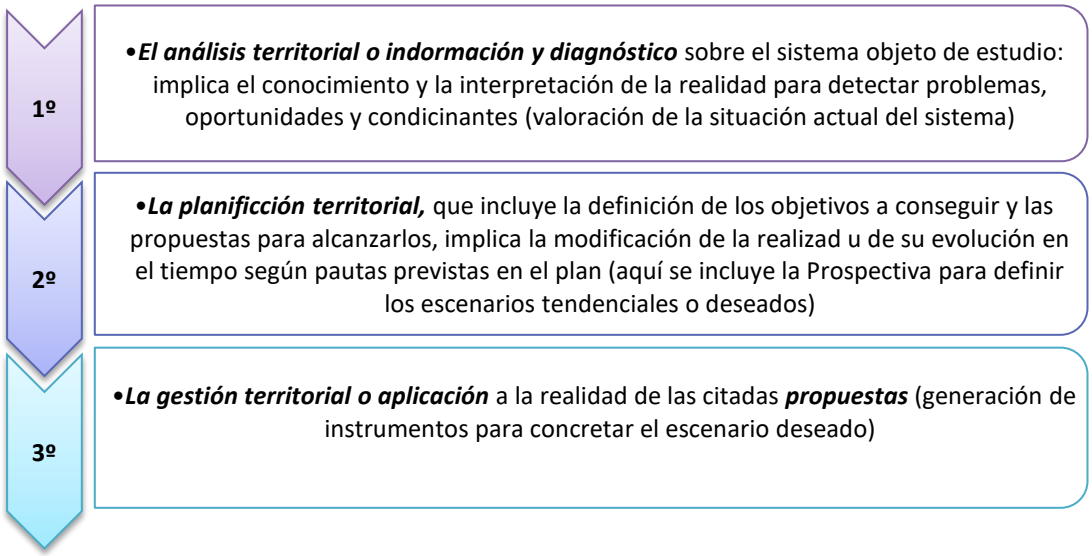
De manera particular la Planificación Estratégica se constituyó en la base para los planes de desarrollo de los países en las últimas dos décadas, siendo la plataforma metodológica para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT),y teniendo como función principal la de ordenar las actividades para alcanzar un fin, el **objetivo deseado**; esto es, se cierran las opciones de futuro para que sólo el deseado se convierta en realidad con la implementación de herramientas normativas definidas para tal fin.

Así, los planes tradicionales de Ordenamiento Territorial constituidos a partir de la visón anterior, parten de la inmediatez para ordenar el territorio, de proponer una imagen objetivo única sobre la idea que "Ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría un idea más precisa de tal significado, y es equivalente a

ISSN 2314-1093

ordenación de los usos del suelo, en cuanto éstos y aquellas están biunívocamente relacionados". (Gómez Orea, 2002, pág. 29)". (Ilustración 2)

Ilustración 2. Esquema general de un Plan de Ordenamiento Territorial tradicional.



Fuente: Elaboración propia en base a (Gómez Orea, 1993:39)

De esta manera, la prospectiva como una etapa dentro de un Plan de Ordenamiento Territorial, define los escenarios futuros luego de haber realizado el diagnóstico territorial "sistémico", a partir de un enfoque "analítico-reduccionista" (Schuschny, 1998), una visión clásica basado en subsistemas estancos sin identificar conexiones, flujos o procesos, evaluando solo las tendencias y definiendo una imagen objetivo y a corto plazo ya que los procesos tenían una velocidad de cambio moderada comparada con el "hoy". Este tipo de OT está regido según por un enfoque Racionalista Positivo que (Gudiño, 2015, pág. 4) lo describe centrado en pensamiento es analítico, teorético, deductivo porque enfatiza aspectos como las hipótesis, leyes y teoría. Propone y construye como objeto de la Geografía la "organización del espacio", es decir, la disposición y distribución de los fenómenos sociales.

Este tipo de Ordenamiento Territorial se basa en la visión sistémica-estructural, es decir, aquella caracterizada por una mayor dependencia de los análisis económicos en un nivel macro y con énfasis sobre las fuerzas que dirigen cambios particulares (Rodriguez Bilella & Tapella, 2008) y que caracterizó por muchas décadas planificación tradicional, y con aportes de la planificación estratégica fueron la base para los planes que tomaban la escala regional o urbano como escalas de trabajo.

Han sido comunes las ausencias que se dan en planificación territorial de espacios rurales, quedando frecuentemente excluidos de las medidas de Ordenamiento Territorial que con urgencia se demandan. En este sentido, lo local, sigue quedando sin respuesta por parte de los planificadores, frente a la creciente demanda que exige sacar a la luz nuevas formas de entender el territorio. Aquí aparecen los nuevos retos para conducir con éxito un desarrollo rural sostenible, revitalizar la integración de estos espacios a diferentes escalas, con centro en los esfuerzos de las políticas locales. Profundizando en políticas que apunten a consolidar los territorios locales como la única posibilidad de sostener a las comunidades que en ellos viven, y que por ese solo hecho tienen el derecho de saberse acreedores de todos los beneficios que la planificación territorial, en todas sus formas y bajo cualquier concepción. **La planificación como herramienta de ejercicio a futuro del territorio, es repensar el territorio para aquellos que históricamente han estado sin futuro.**

ISSN 2314-1093

En este nivel teórico queda claro que la planificación no es un proceso aislado del objeto que se planifica. Por el contrario, si se considera a la "planificación como el conocimiento técnico que precede y que preside las acciones en contextos democráticos" (Lira, 2006:15), no puede de ninguna manera ser un proceso cerrado y aislado, por lo que el territorio y su planificación deben redefinirse constantemente. En este mismo sentido es necesario reafirmar que la elaboración de los escenarios es una estrategia errónea si se diseña solo a partir de contadas variables, restringiendo el estudio del territorio a elementos. Es preciso definir y analizar los procesos en los diferentes niveles, presentándose a la vez un nuevo reto, abordar la incertidumbre de manera cualitativa.

De esta manera la propuesta trata de articular en una propuesta innovadora a partir de integrar la Prospectiva, en el proceso de un POT basado en el Modelo de Sistemas Globales Complejos, de tal manera de generar un ámbito de reformulación, que contemple por completo el estudio del territorio y sus lógicas de construcción, superando modelos cuantitativos y determinísticos. Promover estudios donde se contemplen las dimensiones más significativas que estructuran el territorio en función al objetivo de estudio. Esta nueva idea, promueva un pensamiento científico orientado al análisis de los procesos territoriales, en contraposición del estudio de los territorios como producto final, como el "deber ser". Aquello lleva implícito la idea de que los territorios como sistemas están influenciados por las condiciones de contorno que definen un input permanente en su desarrollo.

Para lograr esto es necesario reforzar la idea que el "conocimiento posmoderno, según (Santos, 2009:49-50) es relativamente a-metódico, se constituye a partir de una pluralidad de metodologías. Cada método es un lenguaje y la realidad responde en la lengua en que es preguntada. En una fase de revolución científica como la que atravesamos, esa pluralidad de métodos sólo es posible mediante la trasgresión metodológica. La innovación científica consiste en inventar contextos persuasivos que conduzcan a la aplicación de los métodos fuera de su hábitat natural".

A la vez el conocimiento posmoderno nace a partir de la necesidad de contraponerse al positivismo lógico en su visión del espacio solo como un contenedor. Para (Gudiño, 2015:4-5) "el pensamiento posmoderno tiene como objeto de estudio el lugar, los espacios concretos, asociados a la experiencia particular, a las sensaciones y valores de los individuos. El objeto de su crítica al discurso racionalista dominante, son las presunciones ideológicas adheridas al discurso analítico asociado a la planificación de base científica. Vuelve al hombre, al sujeto, los valores, símbolos, significados".

Las implicancias que a nivel local tienen los procesos globales son realmente impactantes, Gudiño, 2015:2 platea "que ciertos territorios sufren cambios en su morfología ante el influjo de la internacionalización de la economía, mientras otros quedan excluidos o marginados de las redes que se entretejen". Una de estas formas de metamorfosis de los territorios se vincula directamente con la construcción de un CB. De manera particular la propuesta metodológica permite reconocer y abordar las implicancias, presenta la concreción de una vía con las características de un CB. Es decir que, no podemos hablar de un CB sin tener en cuenta la relación local/global, que en esta temática toma una relevancia fundamental y se pone de manifiesto con mayor claridad, exponiendo los nuevos intereses que surgen de la "conectividad territorial", como un nuevo concepto que incide directamente en la posibilidad de integración a diferentes niveles (local/nacional/bloques) y sobre los cuales hay una nueva exigencia de elaboración de marcos económicos y normativos por una lado, y la de planificación territorial, por otro lado.

Esta idea pone de manifiesto que la influencia territorial que posee un Corredor Bioceánico, sobre el sistema territorial y sus subsistemas son a diferentes escalas. Así los procesos vinculados al sistema objeto de estudio, superan lo local, para generar una proyección en

ISSN 2314-1093

diversos planos, lo que vuelve al enfoque inicial propuesto por García (2006) fundamental, ya que permite reconocer en las condiciones de contorno y los procesos a diferentes niveles que repercuten en el territorio una visión más compleja, reconociendo en lo complejo las fluctuaciones, los cambios de estado, las interacciones, el dinamismo y la multidimensión.

La propuesta se sustenta en la necesidad de que exista una articulación interescalar que permita la comunicación entre el Estado Nacional, las Regiones y las Provincias, a fin de que la toma de decisiones y la planificación sobre el territorio se gestione bajo los principios de "integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación que caracterizan a la gobernanza contemporánea". (Massiris Cabeza, 2012:22)

Como la modalidad de OT dominante queda en déficit en función del modelo propuesto de Ordenamiento Territorial, y en función del análisis tanto conceptual como metodológico explorado, se ha realizado una re-contextualización del enfoque teórico-metodológico de Sistemas Globales Complejos, aportando la etapa Prospectiva de manera de generar una metodología de OT para adaptarlo a las necesidades del plateo formulado en este proyecto.

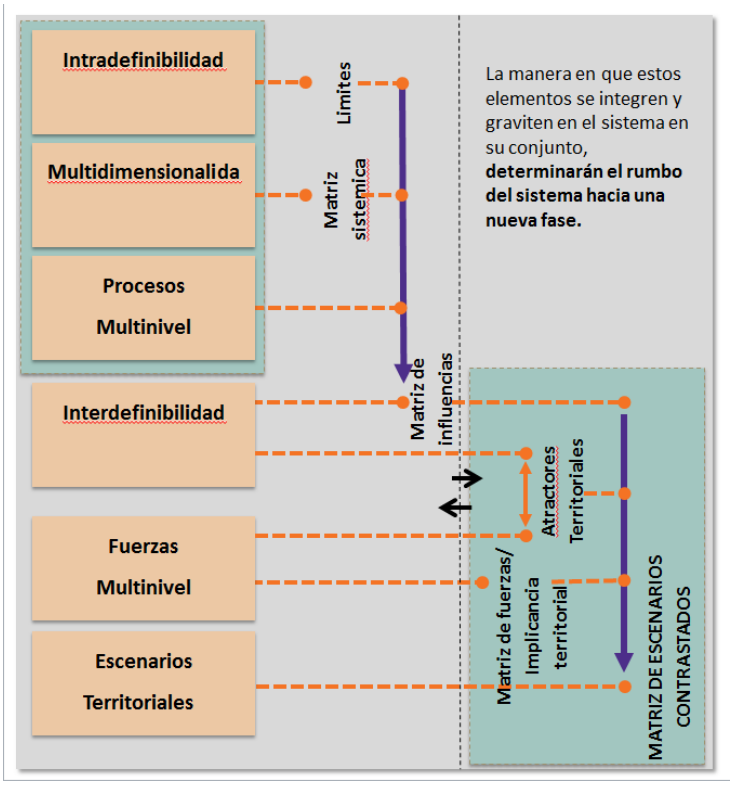
La Ilustración 3 delinea la configuración del modelo general. Un modelo de Ordenamiento Territorial tradicional, haciendo referencia a lo tradicional como lo habitual y no al tipo de Planificación Normativa o Tradicional como popularmente se la denomina, está organizado a partir de tres etapas bien precisas, el diagnóstico, la prospectiva y la propuesta.

Como el proyecto se fundamenta en una visión alternativa en donde la acción de un Plan Ordenamiento Territorial debe estar direccionada como un proceso, no como pasos estructurados, se ha reformulado estas etapas y se han tomado como referencia los elementos que estructuran conceptualmente las dos teorías que sustentan el marco teórico del proyecto: Modelo de Sistemas Complejos y Prospectiva para elaborar lo que se ha denominado Modelo **Prospectivo Territorial Adaptativo**.

Así la etapa de Diagnóstico se ha reemplazado por la de **Dinámica del Sistema Territorial**, reconociendo en esto la labor del hombre como forma y parte del proceso histórico de construcción del territorio, los procesos que lo definieron y las relaciones que se generan entre ambos, permeable a las condiciones de contorno, como así también la capacidad del territorio de pasar de una fase a otra, es decir hacia un nuevo estado y por esta razón la etapa denominada Prospectiva se la ha denominado **Evolución del Sistema Territorial**. A la vez esto permite reforzar la idea que la prospectiva no solo es un paso dentro de un POT, sino un ejercicio intelectual necesario en todo el proceso que requiere pensar un Ordenamiento Territorial integral. En la etapa referida a la **Evolución del Sistema Territorial**, se hace hincapié en que se dejaron de lado las herramientas clásicas de la Prospectiva, para elaborar nuevas formas de entender el territorio desde los procesos y fuerzas que a diferente nivel se han dado. A partir de allí se exponen algunas nuevas formas de manejo de la información territorial a partir de los atractores territoriales definidos.

ISSN 2314-1093

Ilustración 3. Propuesta OT: Prospectiva Territorial Funcional Sistémica



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar las fases propuestas se encuentran vinculadas en un proceso continuo e integrado hacia el interior de la propuesta, reforzando la idea que un POT debe ser reconsiderado en todo el proceso, y no como fases aisladas y en esquemas estancos tal como se plantea en el proceso tradicional. Esto es imprescindible tenerlo presente ya que el sistema territorial, como sistema complejo no está definido de antemano, sino que es necesario definirlo en función del planteamiento del estudio a emprender, tal como plantea García (2006) será necesario realizar sucesivos modelos del territorio hasta encontrar aquel que represente lo más fielmente posible la realidad a estudiar en función de los principales procesos reconocidos en la configuración histórica del territorio.

En tal sentido se evaluó la necesidad de propiciar espacios para la utilización y generación de diferentes herramientas y con distintos propósitos, adaptados a la metodología cualitativa que se promueve desarrollar y en función de la idea que una planificación del territorio debe estar hecha en función a evaluar los procesos y transformaciones territoriales.

El trabajo de conocimiento del sistema aparece en la práctica prospectiva como una sucesión de idas y vueltas entre enfoques parciales que se van extendiendo hacia la totalidad y desde enfoques generales, detectando propiedades emergentes del conjunto que iluminan y dan sentido sistémico a los enfoques parciales. Se trata de un proceso de tanteos, de aproximaciones imperfectas entre el todo y las partes, en camino hacia la detección de la dinámica real del sistema, integración prospectiva, devenir concreto de sus propiedades emergentes generales y de sus "detalles", de los niveles específicos de autonomía de sus componentes. La práctica prospectiva es así concebida como una serie de aproximaciones sucesivas a la realidad. (Beinstein, 2016)

Una misma perturbación en un sistema puede tener efectos diferentes. La acción de una perturbación tiene, en general, una escala temporal diferente al tiempo de reacción del

sistema. Una modificación relativamente lenta de las condiciones en los límites puede producir efectos súbitos en un sistema que está cerca del umbral de inestabilidad. De ahí la necesidad de un análisis riguroso de las escalas temporales. (García, 2006, pág. 51)

La definición de escenarios prospectivos en el estudio territorial complejo, se ajustan a las características esenciales que aporta Eleonora Masini (1993) interpretada por (Medina Vásquez & Ortegón, 2006, pág. 161). Para un estudio prospectivo desde la visión de la complejidad los escenarios deben tener en cuenta: Complejidad – Globalidad – Cientificidad – Dinamicidad – Participación. Los escenarios son dinámicos, su elaboración son reflexiones sobre un futuro incierto y cuya elaboración está mediada por cómo se estructuran los subsistemas, en la influencia de los procesos, las transformaciones y la definición de los atractores territoriales.

Aplicación al caso de estudio.

En la actualidad se puede ver como los procesos globales (climáticos, económicos, sociales, políticos, etc.) tienen su impacto e influencia en lo que podemos denominar territorios locales, micro-territorios o territorios a escala local. Estos procesos en su mayoría están vinculados a la incesante apropiación que el hombre ha hecho de su territorio provocando los graves y muchas veces irreversibles procesos de degradación. Esta lógica de apropiación a estado sustentada en un modelo de consumo irrestricto de los recursos naturales, bajo la tutoría permanente del modelo capitalista que define las reglas de juego.

Así los Corredores Bioceánicos (CB) facilitan el cumplimiento de esta lógica. Su implantación física en el territorio está pensada para cumplir una función de eje de flujos de bienes, servicios y personas. Su utilización cumple un rol fundamental, más allá de unir dos puntos distantes, y es la conectar zonas con recursos naturales (mineros, hídricos, edafológicos, vegetales) esenciales para el consumo humano y la riqueza de las transnacionales. En esta visión se impone una lógica externa y poco se sabe de los territorios interiores, aquellos que sin haber sido convocados quedan siendo, parte de este proceso, influenciados por estas vías, pero cuya condición histórica de marginalidad le impone poco margen de acción para adaptarse a tal impacto.

Ante este marco se presenta la necesidad de una mayor atención en cuanto a los estudios territoriales para el sector de estudio, ya que actualmente se encuentra en franco proceso de transformación territorial producto de la materialización de la Ruta 150, cuya traza pertenece al Corredor Bioceánico Central. Esto hace necesario definir cuáles serán los escenarios futuros en la organización del territorio, aportando una visión de futuro posible, apropiado y sustentable del uso y ocupación del suelo a largo plazo. En particular la selección del área en donde se aplicará la temática expuesta en este proyecto, se basa en los cambios históricos y que en la actualidad se están dando en el territorio sanjuanino.

La construcción de ésta vía de comunicación tendrá un impacto significativo en la región, ya que se pretende sea el lazo de unión entre los puertos de Coquimbo en Chile y Porto Alegre en Brasil. A la vez se reconoce las implicancias en diferentes escalas de análisis que genera un CB, ya que más que una vía de comunicación, juega un papel fundamental de integración territorial a escala local, nacional y regional.

Las realidades locales que muestran las áreas rurales, en particular las conformadas en la provincia de San Juan, se reconocen en función de su organización en lo que se denomina “oasis”. Así, la ruralidad sanjuanina tiene la particularidad de ser un territorio donde las actividades se basan en la presencia de un río, cuya sistematización permite el regadío de los oasis. Esta limitación, configura una realidad diferente a la pampeana y define una relación particular del hombre con su entorno.

ISSN 2314-1093

De esta manera, realizar el recorte del sistema territorial es fundamental considerando que el territorio la mayoría de las veces, no tienen límites físicos definidos, o los mismos se diluyen en función de las condiciones del estudio. Por ello la propuesta efectuada por (García R. , 2006), está dada en cómo abordar una realidad que se nos presenta inabarcable, permitiéndonos recortarla y sin que ello signifique desconocer o dejar de lado otros aspectos de la misma realidad. De esta manera se pretende abordar el estudio del área ocupada por Huaco y su entorno más próximo, vinculados directamente con la construcción del Corredor Bioceánico sobre Ruta Nacional Nº 150, como un sistema complejo definido éste como una totalidad, donde los problemas relativos a la conectividad territorial y las transformaciones del suelo comprometen al conjunto del sistema y no solo a una parte del mismo.

Esta propuesta permite reconocer la dinámica del territorio, donde accionan fuerzas permanentemente, dejando en claro que sobre el territorio no sólo puede leerse el pasado, sino que también ha de construirse nuestro futuro, abordando procesos y evaluando situaciones futuras, poniendo énfasis tanto en los elementos cualitativos como cuantitativos, que se materializan en el territorio y que por lo tanto tienen expresión espacial.

Como se plante el estudio de un sistema territorial con características que le son propias a los sistemas complejos, la definición del límite geográfico se llevó a cabo a partir de un ejercicio exploratorio cualitativo, reconociendo en la identificación del límite físico distintos puntos de vista, la misma complejidad del territorio en estudio. Para ello se definen a continuación los puntos de vista analizados:

- Desde el punto de vista físico: Cuenca Hidrográfica.

  El límite definido desde esta variable corresponde a la cuenca hídrica del Río Huaco. Desde el punto de vista del análisis territorial la cuenca hidrográfica tiene una mirada que incluye un estudio integrador para la planificación de los recursos naturales, y ordenación del territorio.

  Como unidad de análisis responde al Enfoque Ecosistémico, y aunque no es tema de esta tesis, se debe aclarar que la Gestión Integrada de Recursos Hídricos, incorpora el EE en su aplicación al reconocer que las cuencas son unidades que poseen un límite que supera los definidos administrativamente, y por lo tanto se ponen en juego diversos intereses.

  A la vez, desde esta mirada del EE la cuenca constituye un sistema abierto, lo cual involucra la comprensión de los procesos que suceden dentro (entre los subsistemas) como aquellos externos que afecta al funcionamiento de la cuenca.re lo que requiere analizar tanto los elementos que se encuentran tanto y poseen una escala de

- Desde el punto de vista de la conectividad.

  En una vía de gran extensión como un CB, es preciso definir claramente desde el punto de vista técnico, cuáles serán los tramos que estarán íntimamente involucrados al territorio en estudio. Esta delimitación se encuentra en concordancia al área que ocupa el tramo conformado entre Caballo Anca hasta empalme Ruta Nacional Nº 40, correspondiente a dos de los tramos de la denominada Ruta Nacional Nº 150. La I**lustración 21** muestra la longitud total de la Ruta 150, correspondiendo los tramo tres (3) del área de estudio.

ISSN 2314-1093

Ilustración 4: Diagrama de conexión de la Ruta 150.

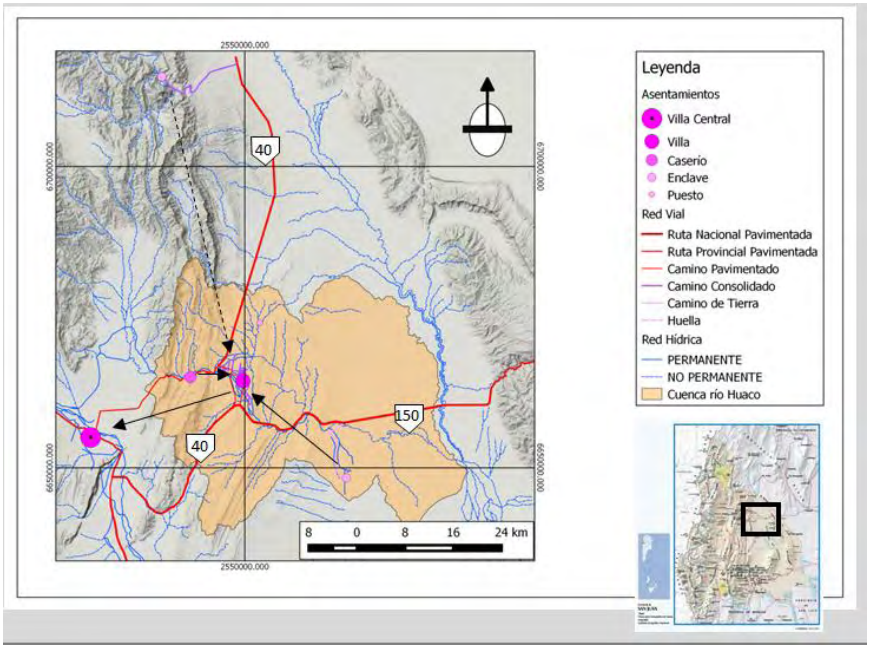


Fuente: http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=283868

- Desde el punto de vista de los asentamientos humanos.

Los asentamientos humanos y sus conexiones se constituyen en los elementos más dinámicos de todo el sistema territorial y por lo tanto es donde se manifiestan y se reconocen más rápidamente las transformaciones territoriales. En este juego de roles de los asentamientos identificados en la cuenca hidrográfica del río Huaco, la localidad de Huaco se constituye como polo organizador del área de estudio. Los asentamientos humanos definen su rol según la dinámica social-territorial, su estructura demográfica, los servicios y características de infraestructura que se pueden identificar.

Ilustración 5. Ubicación del área de estudio.



Fuente: Elaboración Propia

Estas variables sustentaron la instancia de definición de los límites geográficos, los cuales constituyen límites físicos que permiten abordar la realidad, pero que de ninguna manera establecen una barrera para comprender las relaciones entre el sistema territorial que se estudia, con su condiciones de contorno, es decir todas aquellas fuerzas de contexto que

alimentan al sistema y que forman parte, a otro nivel de escala territorial, de los vínculos con el sistema territorial local.

Así, el área de estudio, definida para el proyecto, se constituye a partir de la superposición de los diferentes puntos de vista, abarcando una franja comprendida entre el río Bermejo al este y la zona de La Cuesta al oeste (Precordillera Oriental), con un área central donde se ubica la localidad de Huaco, que toma el rol de concentrador de servicios, conectado con otros asentamientos tales como La Ciénaga, Punta del Agua.

Si bien esta franja a la vez posee diferentes niveles de límites de acuerdo al punto de vista del cual nos referimos, la cuenca hidrográfica es el límite que engloba de manera más completa a todos. La aplicación de la noción de Intradefinibilidad permite reconocer que los territorios trabajan necesariamente en diferentes escalas territoriales y es necesarias reconocerlas, cartografiarlas y analizarlas para que se constituyan en un elemento más en la elaboración exploratoria los escenarios futuros.

En el análisis del proceso de ocupación del sistema territorial en estudio puede identificarse que el patrón de organización estuvo definido por un vínculo entre los modelos de acumulación y las relaciones de poder que lo determinaron. “Este patrón lleva la impronta del proceso de valorización del territorio determinado por las materias primas requeridas por el poder hegemónico de cada período, lo que supuso que la inversión en infraestructura fuera funcional a las necesidades de cada modelo de acumulación.(Argentina, 2011)

Tanto la Prospectiva, como la propuesta de Sistemas Globales Complejos, se afirman en la necesidad de construir futuro a partir de desentrañar, la raíz de los procesos, la historia que define la estructura presente del territorio para así esclarecer en una visión futura, el acontecer en la organización del territorio. Por ello el proceso de reconstrucción histórica del sistema en estudio, necesario en el abordaje de un sistema complejo, permite revelar que los grandes cambios territoriales se vinculan:

- En el **pasado** con aquellas fuerzas exógenas que han hecho que este territorio pasara de ser protagonista a solo espectador del escenario nacional. No se han reconocido fuerzas endógenamente de relevancia, sino, que fueron los intereses foráneos quienes realizaron las mayores intervenciones en el territorio. Una vez desaparecidos esos intereses, lo local queda relegado a lo poco que la comunidad local pueda aportar.
- El **presente** se presenta a la vez marcado en cierta medida por esa propensión, ya que las apuestas enfocadas a la utilización del territorio con vistas a la utilización del CB, como fuerza impulsora del desarrollo territorial prosperan, a partir de iniciativas privadas extralocal que proyectan invertir en la zona. Es pertinente rescatar las constantes negociaciones del gobierno provincial para la concreción del Tunel Agua Negra, que sería el punto culmine para la total integración física.
- El **futuro** se presenta azaroso, entre la definición de una planificación desarticulada entre el gobierno nacional y provincial, o por el contrario con una planificación territorial futura partiendo de lo endógeno, con una necesidad de apuesta clara del estado nacional, pero sobre todo provincial y departamental, lo que permitirá un cambio profundo y a la vez duradero, tal como plantea (Naleiro, 2004)…”El único modo de transformarse en actor de la globalización en vez de padecer pasivamente sus efectos es, de hecho, construir un proyecto de desarrollo propio… no es el mercado, si no la sociedad quien pasa a comandar así la dirección del cambio”. De esta manera los futuros posibles para el territorio estarán en manos de la sociedad quien tendrá en sus manos la gran responsabilidad de generar su propio proyecto de territorio futuro.

ISSN 2314-1093

De esta manera, al identificar un sistema territorial requiere también identificar los elementos o subsistemas que lo componen y las relaciones que se establecen en ellos. El proceso de reconstrucción histórica del sistema comprendido por la localidad de Huaco y su entorno más próximo, permitió la identificación de cuatro subsistemas, entendidos como las áreas significativas que permiten entender a este sistema territorial como un sistema complejo, influenciado por la presencia del tramo final del Corredor Bioceánico Central sobre Ruta 150, las cuales se redefinen constantemente a lo largo del diagnóstico del sistema territorial y de las relaciones entre estas (**Tabla 1**). Cada subsistema involucra escalas espaciales y de fenómenos, estableciéndose una relación entre lo local, nacional y regional. De esta manera el diagnóstico final del sistema territorial estará marcado por las interrelaciones que se generen con cada subsistema.

Tabla 1. Matriz de subsistemas que componen el sistema territorial.

	•Escalas		
•Subsistemas	•Espacial	•Temporal	•De Fenómenos
Físico – Natural	•Cuenca del río Huaco	• Geológica • Histórica	• Riesgos naturales (aluviones) • Fenómenos de desertificación
Redes	•Definen la estructura del territorio a nivel local, nacional y regional.	•Conformación del oasis	• Conectividad territorial. • Eficiencia y capacidad para el desarrollo territorial rural
Agroproductivo	•Oasis productivo	• 1890-1960 • *1960-1980* • *1980-1999* • *2003-2015*	• Declive de la economía extensiva de cereales. • Sustitución de cultivos. • Cambios en la tenencia de la tierra y tecnologías de producción. • Inversión en infraestructura.
Político-Institucional	• Org. Sociedad civil • Estado Municipal • Estado Provincial • Estado Nacional • Bloque	• Fines del siglo XIX • Fines siglo XIX hasta década del 1960 • Décadas del 1970 y 1980 • Durante los años '90 • Desde 2003 a la actualidad.	• Políticas de planificación • Modelos del sistema institucional y niveles de decisión local, provincial, nacional y global. • Bloques de Integración económica y territorial.

Fuente: Elaboración Propia

El marco metodológico desarrollado está expuesto de tal manera de poder leerse secuencialmente. Sin embargo queda claro que la fase de **Sistema de Procesos Multinivel** es simultánea a la fase de **Multidimensionalidad Sistémica**, su correlación es indispensable para poder leer el comportamiento del sistema territorial a nivel de multiescala y multisistema al mismo tiempo. Esto requiere, en un estudio de Planificación territorial, una **etapa interdiciplinar,** que no ha podido concretarse en esta aplicación por tratarse de un proyecto de tesis.

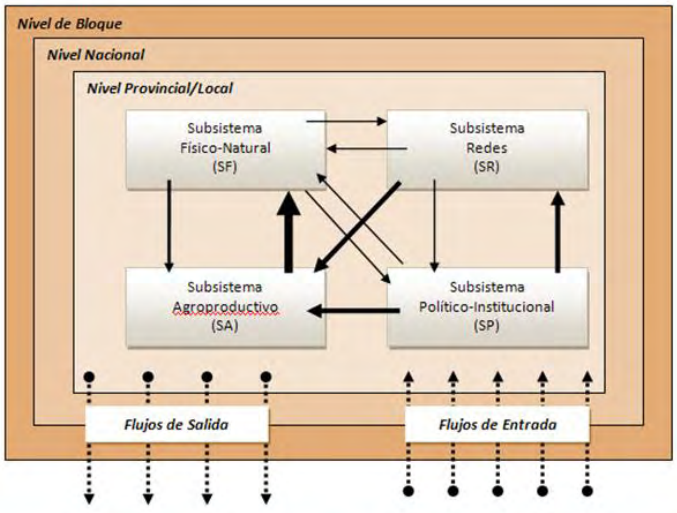
ISSN 2314-1093

El logro de la fase de **interdefinibilid del sistema** está marcado por la identificación correcta del límite y de las relaciones de contorno que definen al sistema. El estado en que se encuentra un sistema complejo es el resultado de la interacción de los elementos hacia el interior del mismo, es decir la manera en que se relacionan y se estructuran los subsistemas, las condiciones de contorno y de qué manera influyen los procesos, en sus diferentes niveles, para la configuración general del sistema territorial.

El sistema territorial, como estructura disipativa, se encuentra determinado por las condiciones de contorno, es decir de los flujos de entrada, que surgen desde el segundo y tercer nivel de análisis, para modificarlo y reestructurar el sistema para generar flujos de salida que parten del nivel local y que dependiendo del umbral de estabilidad que tenga el sistema, es decir la capacidad de reorganización, podrán atraviesan todos los niveles de análisis.

La interacción entre los subsistemas se expresa en las relaciones que se generan entre los mismos, producto a la vez de los procesos multinivel y las relaciones de contorno, lo que le definirá no solo estado actual del sistema, sino la dinámica con que se vinculan sus elementos hacia el interior y exterior del mismo, generando vínculos más o menos intensos y estables. La **Ilustración 6** indica gráficamente el nivel de influencia que tienen los subsistemas entre sí, dichas influencias han sido enumeradas en función de los elementos más significativos y que le dan cohesión al sistema.

Ilustración 6. Relaciones del sistema territorial.

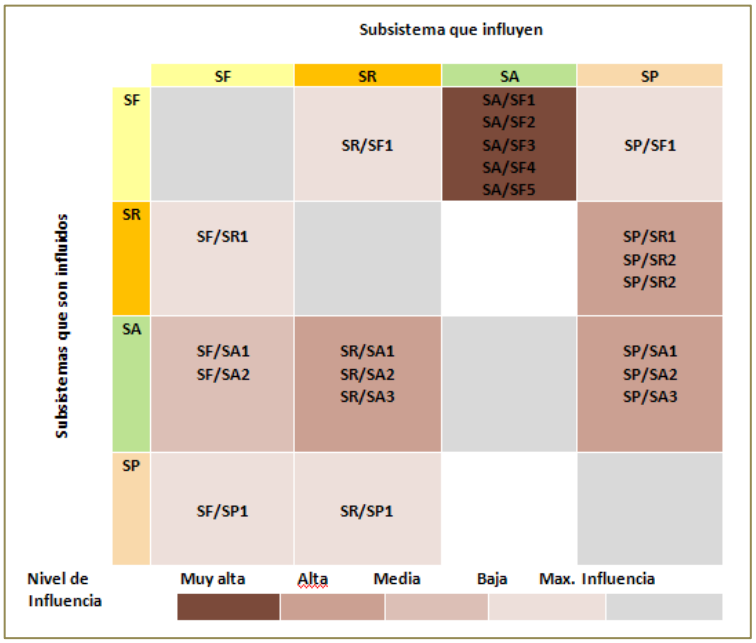


FS1 – FS2 – FS3 – FS4	FE1 – FE2 – FE3 – FE4 – FE5
FS 1: (Oferta) Producción de Bienes y servicios ambientales.	FE1: Cambio climático
FS 2: (Oferta) Producción de Bienes y servicios culturales.	FE 2: Modelos de desarrollo.
FS 3: (Oferta) Producción agropecuaria.	FE 3: Políticas de Planificación Territorial.
FS 4: Modelo de inserción de la economía local en la nacional o regional.	FE 4: Integración bloques económicos/políticos.
	FE5: Demanda de productos.

Fuente: Elaboración Propia

ISSN 2314-1093

Ilustración 7. Matriz de interdefinibilidad del sistema.



Fuente: Elaboración propia.

Al abordar la realidad siempre existirá un nivel de incertidumbre intrínseca relacionada a la "incertidumbre epistémica asociada a un conocimiento incompleto sobre un fenómeno que puede eventualmente reducirse a través de la búsqueda de nuevo conocimiento, pero cuyo nivel de incertidumbre no puede conocerse con total certeza, como típicamente ocurre con los sistemas complejos" (República Argentina, 2014:145-146). Sin embargo la posibilidad de abordar al territorio a partir de la reflexión cualitativa, a partir de un acercamiento profundo al área de intervención, ha permitido contextualizar y reconocer las **categorías o dimensiones integrativas** (Tabla 7) propias de la realidad que serán necesarias vincular, con las fuerzas que se articulan con el sistema, para dar razón de los atractores territoriales. Estas categorías constituyen un modelo simplificado de la realidad las que se pondrán en juego para la elaboración de los escenarios.

La matriz de relación Fuerzas del Sistema-Nivel de implicancia territorial (Tabla 2) constituye la síntesis que permitirá evocar las fuerzas aquí expuestas y que han sido diagnosticadas a partir de la idea del territorio como un sistema complejo y del conocimiento profundo de cómo funciona.

Estas fuerzas actúan a manera de "incertidumbre" para la formulación de los escenarios, ya que su definición e influencia, contribuyen a visualizar los posibles cambios en los usos de la tierra a nivel local dando como resultado situaciones contrastadas en la identificación de los posibles escenarios.

Esto permite ir imaginando aquellos escenarios "exploratorios", es decir aquellos escenarios alternativos, en donde se elabora el relato a partir de la posibilidad de identificar diferentes escenarios futuros contrastados, evaluando las dinámicas causales que generan dichas imágenes del futuro. La estructura actual del sistema territorial y las fuerzas que han actuado y actúan sobre él, permiten evaluar el comportamiento del sistema a futuro en diferentes niveles.

La teoría de los sistemas globales complejos se propone estudiar procesos, no estados, esta dinámica permite realizar las reflexiones prospectivas que buscan conectar pasado – presente – futuro. De esta manera el estado actual de un sistema territorial solo se puede explicar a

ISSN 2314-1093

través de los procesos que condujeron a él, a la vez que la forma de extraer conclusiones acerca de la evolución probable futura del mismo, es identificando los procesos históricos y las fuerzas actuales que definen su presente y que ayuda a reconocer los posibles futuros.

Tabla 1. Matriz de relación: Fuerzas del Sistema-Nivel de implicancia territorial.

	Incertidumbres Críticas/ Rupturas	Fuerzas Impulsoras/ Tendencias Emergentes	Invariables Estratégicas/ Tendencias Robustas
Bloque	Incertidumbre a nivel económico/social mundial, con nuevas crisis económicas globales y crisis político a nivel de bloque.	Consolidación del Bloques (MERCOSUR, UNASUR, ALCA, SUR-SUR).	Cambios climáticos.
		Fortalecimiento territorial mediante la materialización de proyectos de infraestructura: IIRSA.	Crecimiento demográfico.
			Creciente demanda de productos primarios y alimentos.
Nacional	Cambio de gobiernos que generan un cambio en la lógica de construcción del desarrollo territorial.	Desarrollo Territorial basada en la inversión en infraestructura para la inserción de las economías locales y la inclusión social.	Primarización de la economía con la explotación de recursos agropecuarios y mineros, sin valor agregado y con rentabilidad solo para empresas multinacionales.
		Cambio de paradigma de un modelo territorial de centrífugo (embudo) con Buenos Aires como nodo central a un modelo en red, con integración regional del territorio argentino.	
Provincial/ Local	Construcción del Paso de Agua Negra como punto final en la consolidación del Corredor Bioceánico Central. Acceso de la comunidad rural en los circuitos económicos locales / nacionales / regionales.	Modelo que permite la conexión territorial de los oasis productivos.	Límite máximo de la frontera agrícola en el oasis: contraste oasis/secano.
		Disponibilidad y acceso de nuevas tecnologías de producción aprovechables por los pequeños productores que permitirán generar cadenas de valor agregado.	Ciclos de estress hídrico que afectan las posibilidades de rentabilidad de agricultores locales y las condiciones de acceso al agua para otros usos como el pecuario, turismo u otros.
			Identidad cultural
Nivel de impacto	Alto	Medio	Bajo

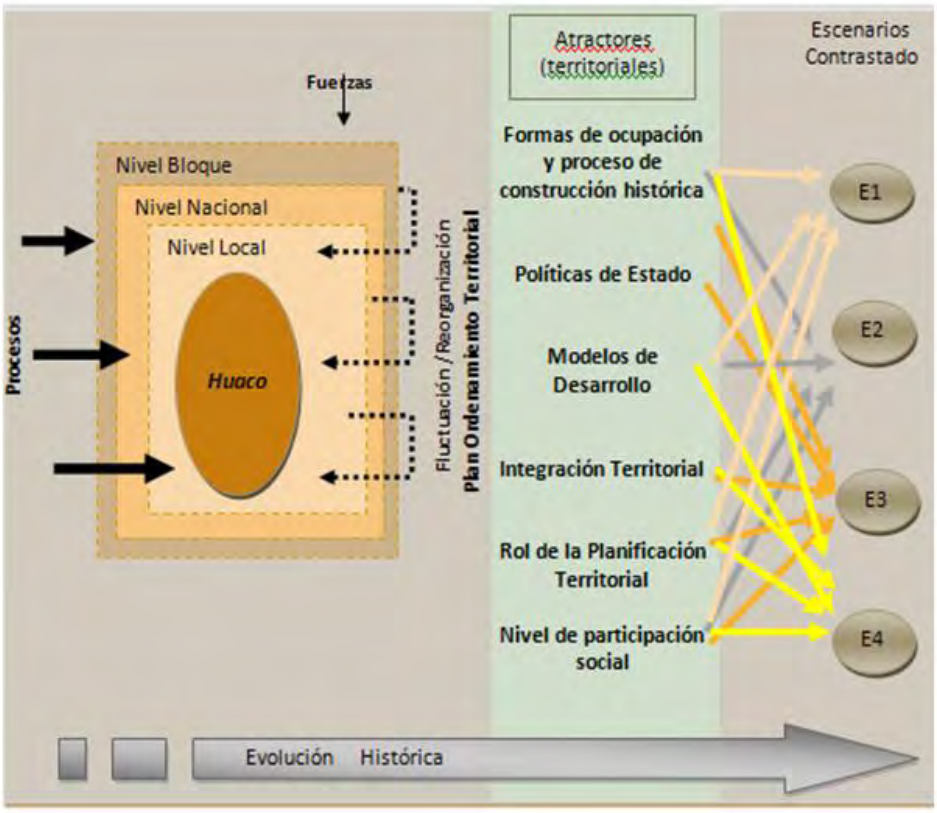
Fuente: Elaboración propia

Reforzando este desarrollo con el concepto de la teoría de las estructuras disipativas y el principio del orden a través de las fluctuaciones, quienes establecen que en sistemas abiertos, la situación de bifurcación, o sea, el punto crítico en que la mínima fluctuación de energía puede conducir a un nuevo estado, representa la potencialidad del sistema para ser atraído a un nuevo estado de menor entropía. De este modo la irreversibilidad en los sistemas abiertos significa que éstos son producto de su historia. (Illya Prigogine citado por (Santos, 2009, pág. 34)

De esta manera las perturbaciones que se están llevando a cabo en el sistema territorial, llevarán a un nuevo estado. Sin embargo este nuevo estado estará pautado por lo que se denomina para este proyecto “atractores territoriales”, que se reconocen como elementos conceptuales que definirán a futuro, la traza hacia nuevos estados y cuya trascendencia se vinculan directamente a las dimensiones críticas consideradas en prospectiva, las que son modeladoras en la construcción de los escenarios, sin las cuales será imposible evaluar los mismos (Ilustración 8).

ISSN 2314-1093

Ilustración 8. Evolución del Sistema Territorial: Definición de los Atractores territoriales



Fuente: Elaboración propia

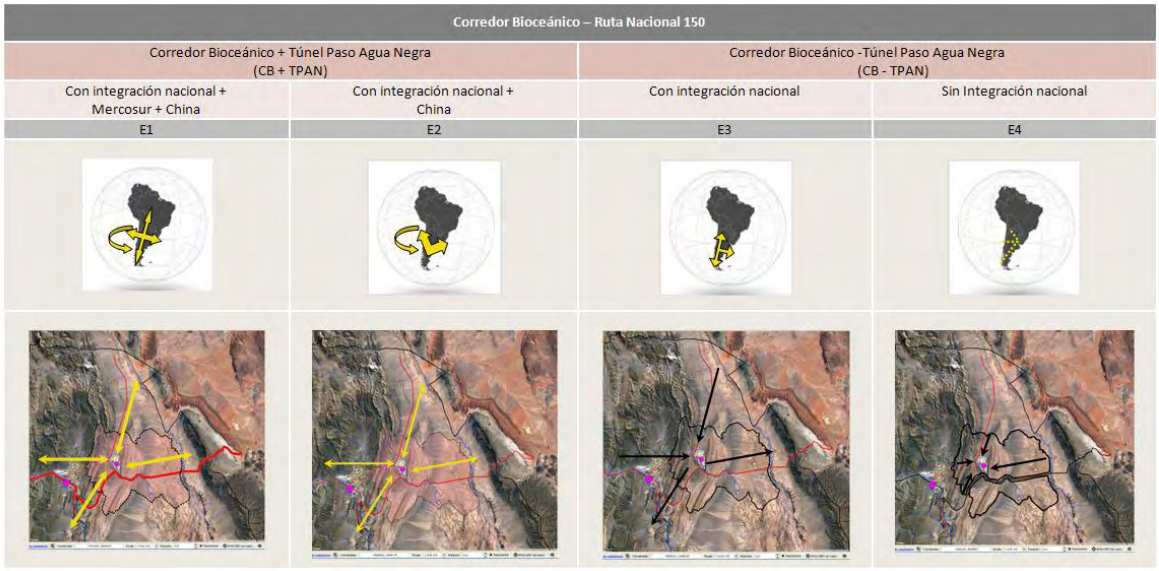
Se han identificado para el caso de estudio, diversos escenarios, uno por "cada grupo de fuerzas portadoras de futuro" que se definieron a partir de la trayectoria del proceso histórico y "los eventos inciertos que configuran un cuadro de procesos dinámicos" (Santander Gobierno, 2011:12), que finalmente se precisaron en el en el diagnóstico de **Interdefinibiliad del Sistema** a través de la **Matriz Influencia y relaciones entre subsistemas** (**Tabla 18**) y que se materializaron en la **Matriz de Fuerzas del Sistema - Nivel de Implicancia Territorial** (**Tabla 19)**, junto con la definición de los **Atractores Territoriales** (**Ilustración 35). A la vez estos escenarios deben estar relacionados con la pregunta orientadora inicial que expresa Rolando García que para este caso es el CBC**

Todos estos aspectos concluyen en la posibilidad de adaptación de los territorios hacia diferentes escenarios que se expresan a continuación. Estos escenarios han sido construidos en función de la elaboración de la **situación actual del sistema territorial,** pero tomando en cuenta su evolución histórica, el sistema de **influencia de los subsistemas, el sistema de fuerzas** que trabajan modelando el territorio, muchas de ellas de manera inesperadas y la definición de los **atractores territoriales.** La manera en que estos elementos se **integren y graviten** en el sistema en su conjunto, **determinarán en rumbo del sistema hacia una nueva fase.**

Para definir la matriz de escenarios hay que recurrir a lo que Rolando García define como "la pregunta orientadora", es decir aquella pregunta que origina mi problema, y para este caso se precisó en la influencia de un Corredor Bioceánico sobre territorios rurales. A partir de allí, se elabora una matriz que permite identificar los posibles futuros, sobre los cuales se han elegido los cuatro más contrastados considerando que en esa cualidad se encuentran las diferencias más significativas.

ISSN 2314-1093

Ilustración 9. Matriz de escenarios contrastados.



Fuente: Elaboración propia**.**

Cada escenario tiene la misma información pero que gravita de manera diferente y pero con enfoques diferentes: ejemplo teoría de la dependencia, de la marginalidad de la integración EE, DS etc.

De esta manera, el territorio se ha constituido en materia prima para la conformación histórica, es el presente la base para construir un futuro que le es propio a la sociedad que lo habita. Es por ello que se plantea la posibilidad de construir a futuro un territorio centrado en sus particularidades paisajísticas y culturales que caracterizan al área de estudio y que le confieren un marco único para su desarrollo. Si bien el Escenario I, se plantea como el mejor, y teniendo en cuenta que podrán darse los otros escenarios planteados, la propuesta se enfoca a lineamientos lo suficientemente accesibles de realizar para materializarse y sostenerse en el tiempo, para lograr un proceso de desarrollo territorial que como expresa (Silva Lira, 2005, pág. 83)tenga "como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población

La intensión final es rescatar la importancia de los sistemas territoriales abordando sus propiedades cualitativas e intrínsecas a partir de la idea de **"Paisaje Cultural",** el cual permite generar la oportunidad de la puesta en valor de lo local promoviendo una acciones que permitan no solo reforzar la autoestima de los pobladores, sino además generar condiciones propicias para un desarrollo local fortalecido en sus recursos culturales.

Reflexiones finales

El desarrollo conceptual expuesto permite disponer, de una serie de nociones tendientes a definir un marco de referencia que permita integrar la visión Prospectiva en el modelo de Sistemas Globales Complejos para la elaboración de un Plan de Ordenamiento

El territorio como objeto de estudio, es considerado un sistema complejo, susceptible de perturbaciones, por lo tanto abierto, dinámico y adaptativo.

El Ordenamiento Territorial como práctica que permite evaluar las transformaciones y los procesos de adaptación del espacio geográfico en función a las necesidades de los hombres, debe poseer una cualidad fundamental que es la de mirar a largo plazo, pero a la vez pendiente de las contingencias de un mundo en permanente cambio y mutación.

En ésta tarea debemos adoptar una idea de Ordenamiento Territorial como un concepto activo e integrador, de ahí la necesidad de crear un modelo que permite a unificar el planteo epistemológico y metodológico de los Sistemas Complejos con la Prospectiva.

A veces es claro hacia "dónde queremos ir", el problema es, si eso no sucede en el camino, cómo regenerar el "Plan" para lograr llegar al Escenario Necesario, es decir aquel focalizado en “lo local”, no solo como objeto de estudio, sino como actor y parte tanto del proceso de OT como de la propuesta futuro del territorio. De esta manera reconocer verdaderamente cuál es escenario probable es el reto más importante. En ese sentido simplificar una visión de futuro a través del trabajo solo de variables es restringir el estudio del territorio a elementos y no a los procesos que se dan en diferentes niveles.

El proceso de reconstrucción histórica del sistema territorial, necesario en el abordaje de un sistema complejo, tal como lo plantea la metodología propuesta, y a la vez indispensable para la elaboración de los escenarios futuros permite revelar los cambios territoriales que han marcado un cambio de fase, y una nueva reorganización del sistema hacia un nuevo estado. Estas fluctuaciones no han sido de gran impacto en los últimos cien años, por el contrario, ha llevado al sistema a un estado de letargo invirtuoso. En la actualidad se presenta una nueva posibilidad de cambio de fase, la cual es necesario evaluar y de tal manera de anticiparnos a los acontecimientos y actuar a favor del territorio.

Exponer las distintas intenciones que sustentaron los procesos de planificación y sus intereses, implica resaltar, que las formas que se dan en el paisaje no son fortuitas, sino que hay razones y causas que deben analizarse e interpretarse si se quiere comprender la configuración territorial actual.

En primera instancia se debe reconocer la idea esencial del territorio como algo dinámico, afectado por múltiples fuerzas que modifican. El proceso de ocupación del territorio identificó la relación agua-suelo-recursos como la relación primaria que da origen al sistema y permite visualizar los fenómenos, niveles de procesos y escalas de análisis. Se identificaron cinco subsistemas, entendidos como áreas problemáticas específicas.

Queda expresado en este análisis de los procesos multinivel la relación permanente entre lo global-local. Se reconoce que en los territorios de tipo oasis aislados y de borde las decisiones a nivel macro afectan a nivel micro muchas veces abriendo las posibilidades de inserción de los territorios a las lógicas de integración, acompañando estos procesos o por el contrario con efectos importantes de deterioro y retroceso.

Bibliografía

ACHILLI, E. L. (2009). *Escuela, Familia y Desigualdad Social. Una antropología en tiempos neoliberales.* Buenos Aires: Laborde Editor.

ALONSO CONCHEIRO, A. (2015). Palabras Preliminares. En G. Baena Paz, *Planeación Prospectiva Estratégica. Teorías, metodologías y buenas práctivas en América Latina.* (págs. 13-15). D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

BEINSTEIN, J. (2016). *Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos* (1 ed.). (I. P. Holmberg, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

GARCÍA, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria* (Primera ed.). Barcelona: Gedisa editorial.

GODET, M. (2000). *La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica.* LIPS (Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique) - Prospektiker/Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia. Paris - España: LIPS (Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique) .

GÓMEZ OREA, D. (2002). *Ordenación Territorial.* España: Ediciones Mundi-Prensa.

GÓMEZ-GARCÍA, V. (1997). *Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial. Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible.* Bolivia: UDAPEX – ILDIS.

GUBA, E., & LINCOL, Y. (2002). Paradigmas en competencia en la investigación social. En C. Denman, & J. Haro, *Antologias del método cualitativo en la investigación social* (págs. 113-145). Sonora, México: El Colegio de Sonora.

GUDIÑO, M. E. (2015). Transformaciones Territoriales Asociadas a la Globalización. *Bio Bio*.

GUYOT, V. (2011). *Las Practicas Del Conocimiento. Un abordaje Espistemológico.* Lugar Editorial.

HENAO VELEZ, L. M. (2011). *Inteligencia de Futuro en el territorio. Pensamiento Prospectivo para la cohesión social.* D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

LAZLO, E. (1990). *La Gran Bifurcacion.* España: Gedisa Editorial.

LIRA, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo.* Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Chile: Cepal.

MASSIRIS CABEZA, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina.* Tunja, Colombia: Publicaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

MEDINA VÁSQUEZ, J., & ORTEGÓN, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

MORÍN, E. (1994). *Introducción al pensamiento Complejo. .* Barcelona, España.: Gedisa Editorial.

PADILLA COBOS, E. (Abril de 1997). Regiones o Territorio, totalidad o fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Vol XXI*(68), 50.

PATROUILLEAU, R. D. (2012 a). *Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015. Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina.* Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pezca. Buenos Aires: Instituto de Tecnología Agropecuaria.

PRIGOGINE, I. (1983). *¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden.* España, España: Tusqueste Editores.

REESE, E. (2006). *Planificación participativa y estratégica. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo.* Ministerio de Eduación de la Nación. Buenos Aires: Ministerio de Eduación de la Nación.

República Argentina. (2011). *PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL - Avance II: Planificación Estratégica Territorial.* Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

República Argentina. (2014). *ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL. Conceptos, métodos y experiencias.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. .

RODRIGUEZ BILELLA, P., & TAPELLA, E. (2008). *Transformaciones globales y territorios: experiencias y aprendizajes de desarrollo rural en Argentina.* Buenos Aires: La Colmena.

SANTOS, B. d. (2009). *Una epistemología del sur: la reinvención del conocimiento y la emancipación social.* Mexico: CLACSO.

SCHUSCHNY, A. R. (1998). Estudios del medio ambiente desde las ciencias de la complejidad. En G. D. Buzai, & S. D. Matteucci, *Sistemas ambientales complejos: herramientas de análisis espacial* (págs. 33-55). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires - EUDEBA.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los paisajes culturales como factor de desarrollo sustentable a escala regional y local

Cultural landscapes as a factor for sustainable development at regional and local scale

Edgardo José Venturini

Instituto del Ambiente Humano-Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Universidad Nacional de Córdoba

edgardo.venturini@gmail.com

Eje temático: Eje 4 "El territorio y su ordenación en la agenda política"

Palabras clave: paisaje cultural – sustentabilidad – ordenamiento territorial – hábitat sustentable – patrimonio

Key words: cultural landscape – sustainability – territorial organization – sustainable habitat – heritage

Presentación sintética del proyecto

La presente comunicación expone avances parciales alcanzados por el autor en su tesis doctoral (en desarrollo en la FAUD/UNC) así como en el trabajo de investigación que bajo su dirección se lleva adelante en el Instituto del Ambiente Humano de la FAUD/UNC.

El paisaje cultural, entendido como el resultado de la acción del trabajo humano, social, sobre la naturaleza, es un recurso escaso, valioso y con demanda creciente, fácilmente degradable y difícilmente renovable. Es un recurso ambiental-patrimonial y un bien cultural que conviene gestionar de manera racional. A partir de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de UNESCO (1972) y sus Directrices Prácticas (UNESCO: 2005), se ha incrementado el interés y la atención sobre el tema de los paisajes culturales, con la inscripción de numerosos sitios en diferentes regiones del mundo. Por un lado, se ha reconocido el valor excepcional de estas "obras conjuntas del hombre y la naturaleza", pero justamente en ese valor excepcional radican los peligros que ponen en crisis a los paisajes culturales en el presente.

El paisaje cultural se puede describir como la transformación de una parte de la Naturaleza que realiza el hombre para configurarla, usarla, gestionarla y también disfrutarla de acuerdo con los patrones que dimanan de su propia cultura. Percibimos, comprendemos y creamos el paisaje a través del filtro de nuestra cultura. Ello constituye un fuerte argumento para entender que este concepto se convierta en el núcleo de un modelo que oriente sus investigaciones sobre las complejas formas con las que nuestros antepasados y nosotros mismos nos relacionamos con el territorio que habitamos.

La gestión eficiente del paisaje cultural garantiza la calidad de vida y el sentido de pertenencia de una zona determinada, permitiendo el desarrollo socioeconómico de los pueblos. La interacción prolongada de estos recursos a lo largo de la historia entre las sociedades y el medio físico natural, cuyo resultado es el ambiente humano, encierra importantes valores (naturales, económicos, estéticos, productivos, simbólicos, etc.), que es necesario identificar para el desarrollo sustentable a escala regional y local.

Actualmente, es un tema de alerta colectiva, debido a los cambios socioeconómicos, ambientales, culturales y políticos que afectan las posibilidades de desarrollo sustentable de los paisajes culturales en el mundo.

ISSN 2314-1093

Se configura así una situación problemática centrada en las siguientes cuestiones:

- Los paisajes culturales son comprendidos sólo bajo su faz de estructura física espacial, objetual.
- No se han incorporado, salvo de manera excepcional, consideraciones efectivas acerca de los valores productivos y culturales (antropológicos, dinámicos) que los caracterizan.
- No se ha evaluado su potencial de sustentabilidad en términos ecológico-ambientales, socio-culturales, económico-productivos y políticos.
- Raramente se han generado estructuras de gestión de los paisajes culturales en base a la participación activa de las comunidades locales.
- Se ha privilegiado el aprovechamiento turístico de los paisajes culturales sin tomar en consideración el hecho de que son el hábitat histórico de determinadas comunidades que han estructurado y definido sus característicos. Esto ha dado lugar a crecientes procesos de gentrificación, con los consiguientes problemas para las comunidades locales.
- Desde el campo disciplinar del diseño, se los ha tratado como casos de "planificación territorial" en general, en base al concepto de "parque patrimonial" (parque temático), con intervenciones que, por un lado, fosilizan ciertos componentes juzgados como de valor excepcional y por otro, dan lugar a intervenciones proyectuales vanguardistas que confrontan (en ocasiones de manera violenta) con los valores evolutivos (materiales e intangibles) asociados con los paisajes intervenidos.

En síntesis, el problema central que esta investigación pretende abordar puede sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿Qué conservar, cuánto conservar, hasta dónde un paisaje cultural puede ser intervenido sin que pierda su carácter? Complementando la pregunta básica: ¿es posible conservar el paisaje cultural en tanto patrimonio vivo y al mismo tiempo continuar construyéndolo y habitándolo de manera sustentable en el espacio y el tiempo?

A partir de esta situación problemática, la investigación se orienta en base a la siguiente hipótesis: En virtud de su alto potencial de sustentabilidad en términos ecológico-ambientales, socio-culturales, económico-productivos y políticos, los paisajes culturales constituyen un factor clave en la estructuración de procesos de desarrollo sustentable a escala regional y local con participación activa y determinante de las comunidades locales.

Los objetivos de la investigación están orientados a:

- Reconceptualizar los paisajes culturales en tanto factores de desarrollo sustentable.
- Interrelacionar enfoques y metodologías de calidad sustentable y sustentabilidad de proyectos para el análisis de sustentabilidad y resiliencia de las transformaciones del hábitat.
- Establecer criterios de potencial de sustentabilidad, resiliencia, ciclo de vida y límite de cambio aceptable en relación con transformaciones territoriales del paisaje cultural ambiental.
- Formular orientaciones que contribuyan a la producción de hábitats urbano-territoriales sustentables.

Los avances realizados hasta la fecha se han concentrado en dos aspectos centrales: marco teórico, casos y situación de transferencia prevista.

Marco Teórico Referencial

Se profundizaron las indagaciones sobre los aportes de Carl Sauer (Sauer, 1925: 29-30), lo cual permitió debatir el concepto acuñado por UNESCO de paisaje cultural como "obra combinada del hombre y la naturaleza", asumiéndose que en realidad se trata de los resultados de la impresión de las acciones de transformación del trabajo sobre un sitio inicialmente de naturaleza, formas culturales superpuestas al paisaje natural inicial.

Este concepto se vio reforzado por los aportes de Raffestin (Raffestin, 1988: 263-279), en cuanto que el territorio se genera a partir del espacio como resultado de los distintos agentes sobre éste, lo que implica el establecimiento de límites y la creación de diferentes concepciones de territorio dentro de las cuales podemos mencionar: el territorio como entidad administrativa, entendida como espacio de las competencias; el territorio como patrimonio o herencia del pasado; y, finalmente, el territorio como construcción social que contribuye a la identidad local en relación con la acción colectiva de los agentes.

El aporte de Santos (Santos, 1994: 15-20) permitió situar la problemática del paisaje cultural como territorio en el marco de dos tendencias contemporáneas; por un lado, la tendencia de expansión y su consecuente imposición para todos los lugares del mundo de las relaciones capitalistas de producción - proceso de mundialización-, y, por otro, la tendencia de homogeneización de las costumbres y los usos sobre todo con respecto al consumo individual - proceso de globalización. Esta metáfora del retorno al territorio nos invita a pensar en cómo fueron los inicios de un determinado espacio, es decir, donde los individuos estaban más aislados del resto del mundo y, por lo tanto, más autónomos sobre todo en los espacios rurales; sin embargo, hoy en día, se presentan como territorios que no pueden volver a ser como antes ya que están interconectados con otros espacios y éstos con subespacios.

Allí es posible aplicar la idea de Le Lanou (Le Lanou, 1967: 90-91) al incorporar la idea del territorio-paisaje como documento, como palimpsesto, lo que implica desarrollar un verdadero trabajo de arqueología del paisaje que siempre lleva la marca de una finalidad, incluso de varias, dado que la movilidad humana ha sido grande, las sustituciones numerosas y los medios técnicos variados.

El enfoque de Bozzano (Bozzano, 2000, 2012) aporta una mirada conceptual y metodológica que ha permitido profundizar el juego complejo entre lugares, procesos y actores como manera de conocimiento de la realidad ambiental del territorio y sus posibilidades efectivas de transformación posible y vivible, reconociendo y evaluando tendencias y alternativas deseables y sustentables de esos procesos de cambio en la estructura y dinámica de los territorios regionales y locales.

Desde el campo específico de las investigaciones sobre el landscape se ha consolidado un discurso (desarrollado por un conjunto de geógrafos, arquitectos, historiadores, entre otras disciplinas, en Francia, España e Italia básicamente) centrado en el paisaje como constructo mental-perceptual-social, con fuertes anclajes en la historia, los estudios perceptuales, los estudios culturales, enfatizando la dimensión multidisciplinaria que está implicada en el estudio del paisaje, con propuestas orientadas, en algún caso, a la creación de observatorios del paisaje (caso Cataluña) y a la ordenación, protección y gestión de paisajes regionales y locales. (Nogué, 2007; Roger, 2007; Brinckerhoff, 2010; Maderuelo, 2005, 2009; Martínez de Pisón, 2008; Ortega Cantero, García Alvarez y Mollá Ruiz-Gómez, 2010; Busquets, Cortina, 2009).

Otra vertiente del estudio de los paisajes culturales ha avanzado sobre las posibilidades de recuperación y puesta en valor de paisajes degradados, desarrollándose el enfoque de "parque patrimonial" (caso de las propuestas para la ciudad de Lowell en USA, la del ecomuseo en Le Creusot y la desarrollada por Sabaté para el Bix del Llobregat en Cataluña, entre otras) (Sabaté, 2004). Esta idea parte de una noción de patrimonio cultural centrada en lo objetual, urbano y

estetizante en diversas escalas materiales y territoriales a partir de acciones de calificación por selección/diferenciación. Este enfoque tiende a la "tematización" del patrimonio territorial de los paisajes culturales, generando operaciones de "fosilización" de ciertos componentes junto a intervenciones de adecuación operativa económica vinculadas con el gran énfasis que han adquirido los desarrollos que vinculan a los paisajes culturales con la utilización turística, esbozándose allí una de las problemáticas que pueden afectar negativamente la posibilidad de sustentabilidad de los paisajes culturales al ser reducidos sus servicios a la dimensión casi exclusiva de la visita turística como fuente prioritaria de actividad económica, con lo cual se puede llegar a desvirtuar uno de los fundamentos conceptuales del paisaje, esto es, el hecho de ser el resultado de la obra conjunta de la naturaleza y la sociedad que la habita.

Un aporte interesante es el de Fisher y Feinman (Fisher & Feinman, 2005) quienes proponen que cualquier aspecto del medio es una entidad única que no se puede comprender al margen de su trayectoria histórica". Este principio histórico no solamente es una invitación a las investigaciones históricas de larga duración sino que también es una llamada de atención al respeto por la autonomía y la diversidad cultural. Esta manera de ver la realidad territorial debe constituir la idea guía que sirva para crear estrategias orientadas a resolver los problemas medioambientales que hoy se nos plantean a nivel global. "La diversidad es un valor en sí, por lo que supone de manifestación peculiar de un pueblo y es una garantía de futuro, de evolución divergente o paralela que permita distintas opciones para tiempos venideros y por ello es necesario defenderla y mirar hacia las raíces de los pueblos y sus formas de vida y de manejo del medio al que sabiamente se adaptaron".

Desde la perspectiva ambiental, cabe citar el enfoque de racionalidad ambiental de Leff (Leff, 1994, 1998, 2000) como fundamento para el concepto de patrimonio ambiental en una nueva mirada sobre la relación habitar-hábitat como campo de acciones sociales en pos de ciertas calidades y modos de apropiación productiva y habitativa del territorio. Este enfoque plantea el desarrollo de estudios referidos al reconocimiento y gestión de lo diferencial en conjuntos discretos de lugares y objetos singulares connotados por las relaciones de percepción-apropiación-conservación-transformación contenidas en sus estructuras diferenciadas en los continuums territoriales. De aquí pueden derivarse estudios orientados al "atlas" (a la manera de Benjamín en su Libro de los Pasajes, o de Warburg retomado por Didi-Huberman). La investigación de los entrecruzamientos entre naturaleza y trabajo humano permitirán reconocer componentes estructurales básicos de los procesos de transformación en el juego de cambios y permanencias que sustentan la identidad y la memoria de los lugares y las comunidades implicadas, así como los grados y características de las transformaciones técnicas capaces de permitir la continuidad (sustentabilidad) de dichos recortes territoriales identificados como paisajes culturales. Esta orientación constituye, en principio, el núcleo conceptual fundante de la tesis y la base del trabajo de análisis y reconocimiento de casos y de la situación de transferencia propuesta (el territorio del antiguo Camino Real en el norte de Córdoba).

Josep Antequera (Antequera, 2004), a partir de aplicar el enfoque de sistemas complejos al análisis de sistemas biológicos individuales, a sus comunidades organizadas (ecosistemas), al ser humano y al constructo social (asentamientos urbanos), transfiere el concepto de desarrollo sustentable generando indicadores de potencial de sustentabilidad como instrumentos capaces de orientar procesos de transformación sustentable de los asentamientos humanos.

Fernández (Fernández, 2014) plantea la consideración de dos clases de paisajes: paisajes exógenos (comprende desde una historia de las representaciones del paisaje hasta las acciones técnicas perceptuales y ambientales que modelan y transforman estructuras paisajísticas desde el enfoque de landscape architecture) y paisajes endógenos (sistemas de sujetos, objetos y relaciones de lenguaje en las que se verifican formas de interacción social desde la

ISSN 2314-1093

escena cotidiana). Para el caso de este trabajo se pone el análisis en el primer tipo, en particular cuando se refiere al tema de la reintegración de naturaleza dentro de procesos de tecnificación dominante en la ciudad moderna, las estrategias de remediación ante la naturaleza dañanda o amenazada, el ensamblaje de propuestas de innovación tecnológica y funcional que produjo la arquitectura moderna en contextos naturales (proyecto-territorio, arquitectura como evento ambiental y acomodamiento artefacto/naturaleza), las acciones urbanístico-territoriales donde el paisaje articula áreas fracturadas, fragmentadas, degradadas. En estos casos el énfasis del autor está en el análisis de mecanismos proyectuales capaces de generar nuevas fusiones entre arquitectura y paisaje en las cuales "el pensamiento devenido de las condiciones del paisaje se instala como estratégico y esencial, en cuanto dimensión ambiental que articula proyectualmente las pieles de la arquitectura y los soportes del territorio" (pp. 48-66).

Estudio de casos y transferencia propuesta

A partir de los enfoques que se profundizan en el marco teórico referencial, se avanzó en el estudio de algunos casos de análisis y propuestas para paisajes culturales desarrollados en diversos entornos europeos y americanos. En principio se han seleccionado los siguientes casos:

Proyecto del parque patrimonial fluvial del Ter, Cataluña. (Joaquín Sabaté Bel) y Proyecto de parque agrario del Baix Llobregat, Cataluña (Joaquín Sabaté Bel). En ambos casos, se trata de estudios y propuestas de ordenación y gestión orientadas a garantizar la estabilidad de territorios industriales y agrícolas inmersos en entornos densamente poblados, proponiendo nuevas articulaciones e identidades, de manera que puedan encajar en las nuevas y complejas solicitaciones a las cuales se ven sometidos en el marco de los cambios globales que afectan a la región catalana.

Val de Loire, paisaje cultural inscripto en la lista del patrimonio mundial (UNESCO) desde el año 2000. Un caso interesante en cuanto que no se trata de la tematización o aplicación del enfoque de parque patrimonial, pues mantiene con alto grado de vitalidad la estructura productiva y de relaciones sociales tradicionales de la región, con introducción controlada de la actividad turística en base a la existencia de numerosos "fragmentos" patrimoniales objetuales (los famosos chateaux de la Loire, los vignobles y su domaines, la presencia de innumerables poblaciones de alto valor por sus componentes patrimoniales arquitectónicos y su memoria histórica reinterpretada). Se ha tomado contacto con Mission Val de Loire, corporación mixta interregional integrada por las regiones Centro-Val de Loire y Pays de la Loire, coordinadora de las acciones del Estado, las colectividdes locales y todos los actores del sitio de patrimonio mundial UNESCO. En este caso, interesa analizar el modo en que se gestionan los atributos y valores que han determinados la inscripción del sitio en el patrimonio mundial, la implicación de las comunidades locales involucradas y los programas de acción desarrollados en el plan de manejo y gestión del sitio para la conservación y potenciación del paisaje cultural.

Otro caso analizado es el del Parco Agrícola Sud Milano, un parque que entreteje, en una experiencia única, aspectos vinculados con la protección y salvaguardia del territorio en términos patrimoniales junto con la defensa de una función económico-productiva regional básica, la agrícola, que ha marcado la historia del desarrollo económico de la región. Un parque que, asimismo, tiene en cuenta los requerimientos sociales vinculados con la búsqueda de espacios abiertos a dominante "natural" de índole recreativa, ricos en significativos valores culturales, todo ello en el contexto del área metropolitana más grande de Italia. En este caso se ha profundizado el concepto de territorio y su planificación intersectorial articulando distintos objetivos y sistemas de recursos del territorio.

ISSN 2314-1093

Quebrada de Humahuaca, sitio inscripto en la lista del patrimonio mundial (UNESCO) desde el año 2003. Cuenta con un plan de gestión no totalmente implementado, habiéndose manifiestado en el territorio una serie de conflictos de tipo social (problemas de propiedad de la tierra, gentrificación en los casos de Tilcara y Purmamarca, transformaciones proyectuales arquitectónicas de discutible vinculación con las preexistencias locales, nuevos modos de apropiación de territorios que implican expulsión de población tradicional, desaparición de producciones tradicionales y remplazo por prestación de servicios al turismo que desvirtúan el sistema patrimonial territorial de base, problemas de conservación del patrimonio natural y cultural objetual, así como del patrimonio inmaterial, entre otras situaciones a investigar en este caso).

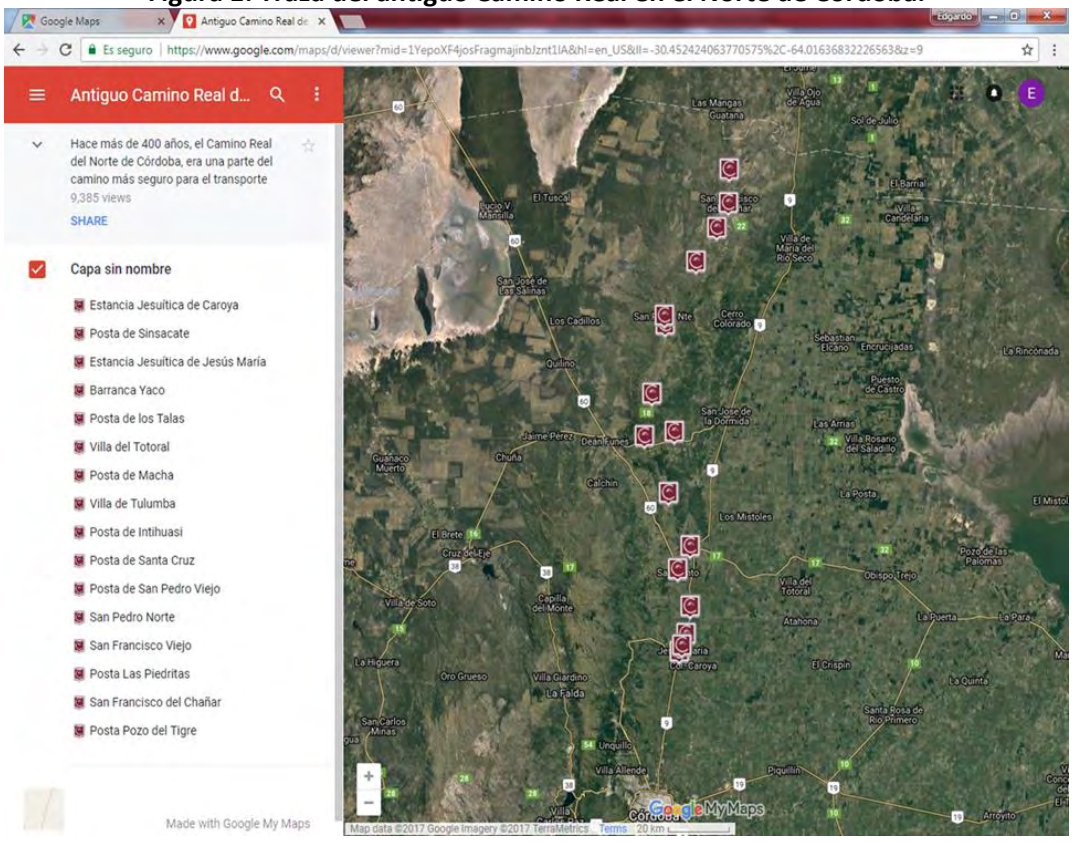
Caso de transferencia de la investigación: el territorio del antiguo Camino Real al Alto Perú en el norte de Córdoba.

Se trata de un tramo de 180 km que, partiendo de la ciudad de Córdoba llega hasta el límite con la provincia de Santiago del Estero y entronca con la traza norte de esta antigua vía de comunicación y desarrollo estructurada a lo largo del período colonial y primeros años de la vida independiente de la Argentina, consolidado hasta medidados del siglo XIX.

De la primitiva traza del camino que comunicaba a Córdoba con Santiago del Estero, origen de la expedición de Jerónimo Luis de Cabrera (fundador de la ciudad de Córdoba en 1573), se tiene noticias ya en 1576, tres años después de la fundación de Córdoba. Ese año se otorgaron mercedes de tierras ubicadas sobre el río Guanusacate (actual área de Jesús María) y en Cavisacate (actual Villa del Totoral), aclarándose que dichas tierras se encontraban próximas al "camino real por donde pasan de presente los españoles y sus carretas". Luego, en 1585, se otorgan mercedes de tierras próximas al "camino principal que va a Santiago del Estero" en Chipitín (próximo al actual poblado de San José de la Dormida) y en Guayascate. En 1590 se otorgan nuevas mercedes en Cavisacate (Villa del Totoral) y en Quillovil (actual Villa de María del Río Seco), siempre haciendo mención a la proximidad con el camino a Santiago del Estero. Finalmente, la relación de una visita realizada por el Gobernador Don Juan Alonso de Vera y Zárate a Córdoba, cuenta que el viaje fue por Quillovil (Río Seco), pasando a Guayascate, luego a Cunisacate (actual Las Peñas) para continuar hacia Cavisacate (Totoral), Sinsacate (en la zona del río Guanusacate, Jesús María), Ministaló (próximo del actual Río Ceballos) para finalmente llegar a la ciudad de Córdoba.

ISSN 2314-1093

Figura 1: Traza del antiguo Camino Real en el Norte de Córdoba.



Fuente: Google maps

A lo largo del Camino se fueron localizando las primeras estancias, que constituyeron el soporte del proceso económico y social de la colonia. Las estancias o sus puestos se transformaron, con el tiempo, en postas que ofrecían servicios y seguridad para el viaje. Y esto continuó hasta la llegada del ferrocarril en la segunda mitad del siglo XIX. La traza ferroviaria se aproximó y hasta se superpuso, muchas veces, a la de los antiguos caminos, con sus estaciones que se localizaron en proximidad de las antiguas postas y que constituyeron la base de la fundación de nuevas poblaciones. De allí que pueda afirmarse que las estancias y postas fueron el germen de numerosas ciudades y poblados del presente del norte cordobés.

Ya en la segunda mitad del siglo XVIII el Lazarillos de ciegos caminantes de Concolocarvo (el visitador Don Alonso Carrió de la Vandera, 1773) recoge, con mucho detalle, aunque de manera anecdótica y fragmentaria, las características del camino desde Buenos Aires al Alto Perú, registrando datos de postas, distancias y otras informaciones de interés para el viajero. Se consigna allí que la distancia entre una posta y otra era, por lo general, de entre 25 y 30 kilómetros. En cuanto a las instalaciones, se detalla que las habitaciones para el servicio de postas consistían en una sala y un cuarto para descansar, comúnmente separados de la casa principal del "maestro de posta" (el dueño), sobre todo cuando se trataba de una estancia.

Hasta mediados del siglo XVIII el camino respondía a la realidad que indicaba la traza y el rumbo que debían seguir los viajeros. Para entonces, el denominado Camino Real reconocía dos trazas principales a partir de Sinsacate. Una, el denominado "Camino del alto", continuaba por Los Talas (Sarmiento), Macha – San Antonio, Ojo de Agua, Intihuasi, Santa Cruz, San Pedro, Las Piedritas, Cachi-El Chañar y Pozo del Tigre (en correspondencia con las actuales rutas provinciales camino vecinal Sinsacate-Sarmiento, Ruta provincial 17 Sarmiento-Totoral, camino S 447 Totoral-cruce ruta provincial 16, Ruta provincial 16 y Ruta provincial 18 hasta el límite con Santiago del Estero). La segunda, conocida como "Camino del bajo" (que recorrió Concolocorvo) partiendo del Totoral continuaba por Las Peñas (Cunisacate), El Simbolar, La

Dormida, Los Sauces, Rayo Cortado hasta llegar a Río Seco (en correspondencia aproximada con la actual traza de la Ruta Nacional 9 hasta el límite con Santiago del Estero).

En 1762, por Real Cédula del rey Carlos III se crea el sistema oficial de correos en América hispana, con lo que se normaliza la traza de los ahora "Caminos Reales", identificándose el "Camino de Postas" con el denominado "camino del alto" tal como lo deja claramente indicado Concolocorvo en su relato al señalar que desde Sinsacate el camino continúa a las postas de San Antonio y San Pedro, que era el tramo oficial (aunque él continuara su viaje por La Dormida "por ser mejor camino"). En esta etapa se organizan las postas sobre la base de estancias y puestos pre-existentes y se fundan y consolidan los poblados más antiguos del norte cordobés: Villa del Valle de Tulumba (por acción del gobernador intendente Marqués de Sobre Monte en 1798, oficialmente creada por real cédula del rey Carlos IV en 1803), Chañar y el fuerte del Río Seco. El Camino se convierte en el estructurante básico de un territorio que registra más del 20 % de la población de la provincia según el censo realizado por Sobre Monte en 1795. Su función estratégica de conexión entre el Alto Perú y el puerto de Buenos Aires refuerza el potencial productivo de las estancias de la región, dedicadas principalmente a la cría y engorde de ganado (especialmente mular para su envío al Alto Perú). (Casto Estévez, 1938)

El "camino de postas" constituyó la base de posteriores desarrollos territoriales a partir de 1810, en la etapa de la independencia y la organización nacional. Cabe destacar por este camino se desplazaron los ejércitos patriotas durante las guerras de la independencia, para enfrentar a los españoles en el Alto Perú (actual territorio de Bolivia). Personalidades destacadas de la historia argentina como San Martín, Belgrano, Rondeau, Pueyrredón, Güemes, Lamadrid, entre otros, recorrieron su traza con el Ejército del Norte en el contexto de la gesta de la independencia. En este sentido, el camino no sólo posibilitó el desplazamiento militar sino que facilitó aportes de recursos humanos y económicos de la región al proceso independentista. Los años de la anarquía y las luchas internas previas a la organización nacional (1820-1852), también tuvieron al Camino como factor clave de los desplazamientos de milicias, montoneras y ejércitos en guerra interna. Aquí se destacan las figuras de los caudillos Francisco Ramírez (muerto en el paraje Chañar Viejo, en proximidades de San Francisco del Chañar en 1821), y Juan Facundo Quiroga (asesinado en 1835 en Barranca Yaco, en proximidad de la Posta de Sinsacate). En este período, los avatares de la historia política inciden en un progresivo estancamiento de la región a partir de 1830, aunque continúa siendo una de las áreas que registra el mayor número de población de la provincia, con mantenimiento de sus poblados, caseríos dispersos y estancias (estas últimas en franco retroceso productivo). Numerosos relatos de viajeros que recorrieron el Camino en esta etapa dan cuenta de las características del mismo y de la región hasta 1860 aproximadamente.

Hacia 1870 aproximadamente, el trazado del ferrocarril Central Argentino (actual FFCC Gral. Mitre) desplazó la circulación hacia el "camino del bajo" (paralelo aproximadamente a la actual ruta nacional 9). Se completa el esquema con el trazado del ferrocarril Central Norte (actual FFCC Gral. Belgrano) paralelo al "camino de Catamarca" (actual ruta nacional 60). Esta nueva situación de la estructura territorial productivo del país acarrea el estancamiento y la marginación de los poblados y poblaciones dispersas del antiguo camino real, no sólo de los circuitos productivos sino también de la estructura de comunicaciones generadas a partir de entonces. A pesar de ello, a partir de 1854 es la etapa en que se produce el mayor número de creación de nuevas poblaciones, delimitadas y trazadas en base a decretos del gobierno provincial a lo largo del camino y sobre la base de los antiguos poblados y caseríos. Así surgen Villa del Totoral (1860), San Francisco del Chañar (1855), San Pedro Norte (1864), Macha, Jesús María (1872) y Colonia Caroya (1876), todas ellas ubicadas sobre el antiguo "camino del alto", lo cual significó para muchas de ellas (excepto Jesús María y su vecina Colonia Caroya) quedar marginadas de los procesos de transformación económico-social y territorial iniciados con la

ISSN 2314-1093

incorporación de la Argentina al desarrollo capitalista internacional en la segunda mitad del siglo XIX. Al quedar alejadas de los ramales ferroviarios que atravesando la provincia de Córdoba vinculan el norte del país con el litoral portuario, se acentúan los procesos de declinación económica y demográfica, por desaparición de las funciones regionales históricas en la región sin aparición de nuevas funciones substitutitas para estas poblaciones.

A lo largo del siglo XX, estos poblados se estancan o registran crecimientos muy lentos, con expulsión creciente y continua de población y pérdida de actividad productiva regional y local. En este proceso han ocurrido escasas de modificaciones de sus características urbanas y paisajísticas regionales, lo cual ha permitido mantener un importante patrimonio local que se ha visto revalorizado por el crecimiento de las actividades ligadas al turismo cultural a partir de la década de 1980. Esta cuestión, asociada con el fortalecimiento de algunas actividades productivas locales, ha permitido el "resurgimiento" de algunas localidades y sus entornos rurales (como es el caso de Colonia Caroya y su producción agrícola y vitivinícola, además de sus tradicionales producciones en chacinados; Villa del Totoral, San José de la Dormida, Villa del Valle de Tulumba y Cerro Colorado, entre los casos más destacados de recuperación en base al reposicionamiento turístico y productivo local).

Pueden señalarse algunas características que permiten identificar al antigua Camino Real con el concepto de paisaje cultural: a)Se trata de un itinerario terrestre, de configuración estructural lineal, que abre redes hacia el norte y el oeste del territorio nacional; b) un itinerario cultural de dimensión regional; c) con función social, económica, política y cultural; d) utilizado durante más de tres siglos; e) conserva un conjunto de evidencias y elementos tangibles: geomorfología, relictos de vegetación, postas, poblados tradicionales, antiguos cascos de estancias; f) vestigios de trazados históricos completos (pequeños poblados históricos existentes en el norte de Córdoba, como Villa de Tulumba y San Francisco del Chañar); g) su trazado está asociado al contexto natural (piedemonte, sierras bajas, llanos, monte serrano, palmares); h) en la actualidad conserva rasgos culturales específicos enraizados en la vida tradicional de las diferentes comunidades; i) se mantienen bienes patrimoniales y prácticas culturales relacionados con el sentido y funcionalidad del paisaje cultural.

Hasta el momento se ha realizado un primer relevamiento de aspectos geográficos de base (ecosistemas de la región, componentes particulares excepcionales, asentamientos poblacionales, características productivas básicas), así como de componentes del patrimonio cultural construido. Asimismo, se ha profundizado la investigación y análisis de fuentes documentales (relatos de viajeros, informes de obras públicas, historias locales, documentación gráfica y fotográfica) así como de aspectos ligados al patrimonio inmaterial regional (literatura, mitos, narraciones, entrevistas a referentes locales) con vistas a constituir un registro o atlas lo más exhaustivo posible de la situación histórica y actual del paisaje cultural delimitado, para identificar allí los valores y atributos que permiten incluir el territorio en la categoría de paisaje cultural y, en consecuencia, responder a las preguntas planteadas en el enunciado del problema en cuanto a las posibilidades de transformación del sitio sin afectar esos valores de paisaje cultural.

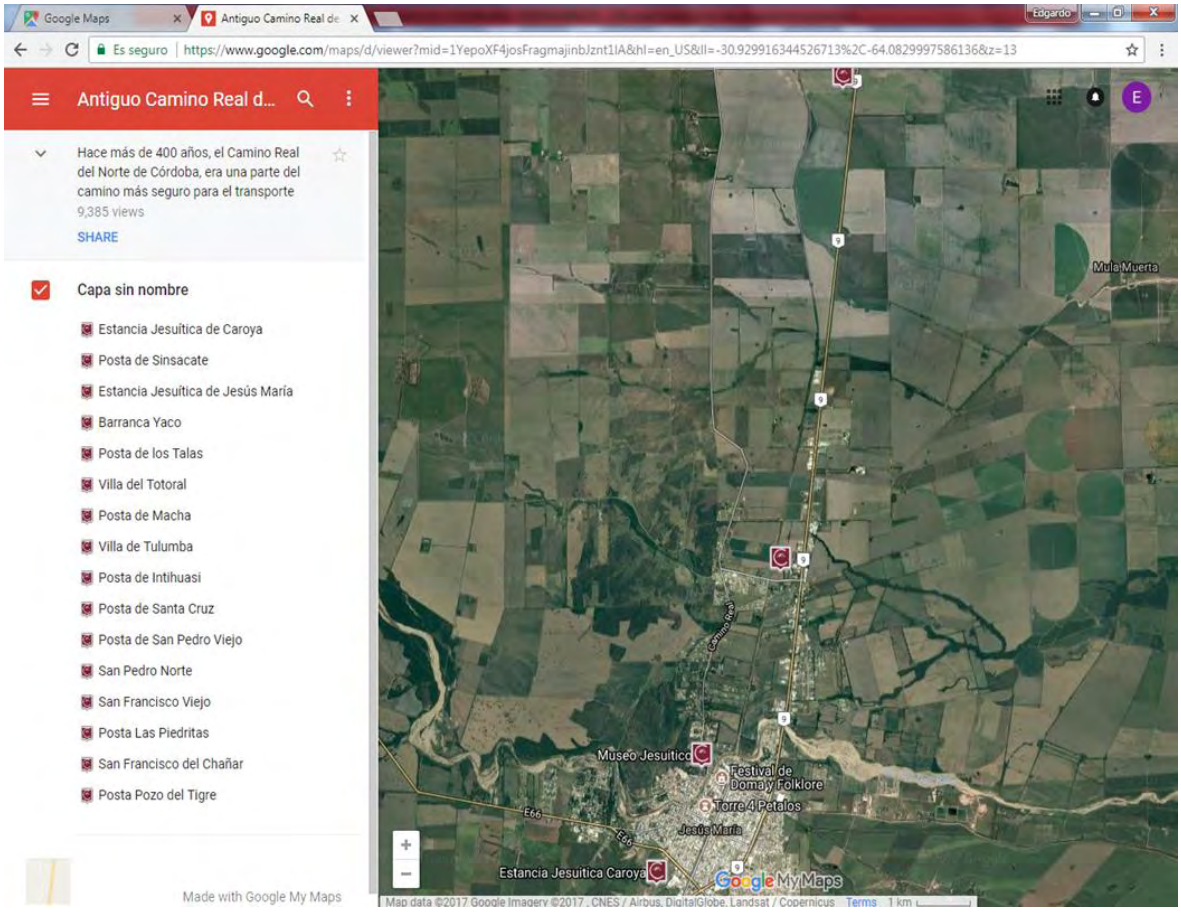
En este relevamiento se han identificado los sistemas patrimoniales relevantes (monumentos históricos, poblados tradicionales, sistemas de producción rural tradicionales), los sistemas relictos naturales (caso de los palmares de la zona de Santa Cruz-San Pedro Norte), así como las transformaciones operadas en los modos de la producción rural dominantes en la región. Se han identificada 4 tramos diferenciados a lo largo de los 180 km que conforman la región del Camino Real en el norte cordobés.

a) Área de la pampa loésica alta (plataforma basculada): comprendida entre la localidad de Colonia Caroya y la localidad de Sarmiento. Esta región está profundamente

ISSN 2314-1093

modificada por las actividades agropecuarias. Desde mediados del siglo pasado estas tierras sufrieron una casi total sustitución de la vegetación natural (Espinal) por cultivos, primero de trigo, luego de maíz y más recientemente de soja y maní. Este proceso, que fue acompañado de un intenso parcelamiento, siendo el estrato más representativo el de los productores "chicos", hoy ha devenido en una intensa agriculturizacion que incluye un desplazamiento de las actividades ganaderas y que sin dudas contribuye a la intensificación de la erosión laminar y en cárcavas y la degradación química y biológica del suelo. En el área se conservan importantes testimonios del paisaje histórico de la región: las Estancias Jesuíticas de Caroya y Jesús María, la Posta de Sinsacate, el sitio histórico de Baranca Yaco y la posta Los Talas. Las ciudades de Colonia Caroya y Jesús María constituyen una conurbación asociada al área metropolitana de la ciudad de Córdoba, siendo el núcleo poblacional más importante en la traza del Antiguo Camino Real.

Figura 2: Tramo del Antiguo Camino Real entre Colonia Caroya y Sarmiento

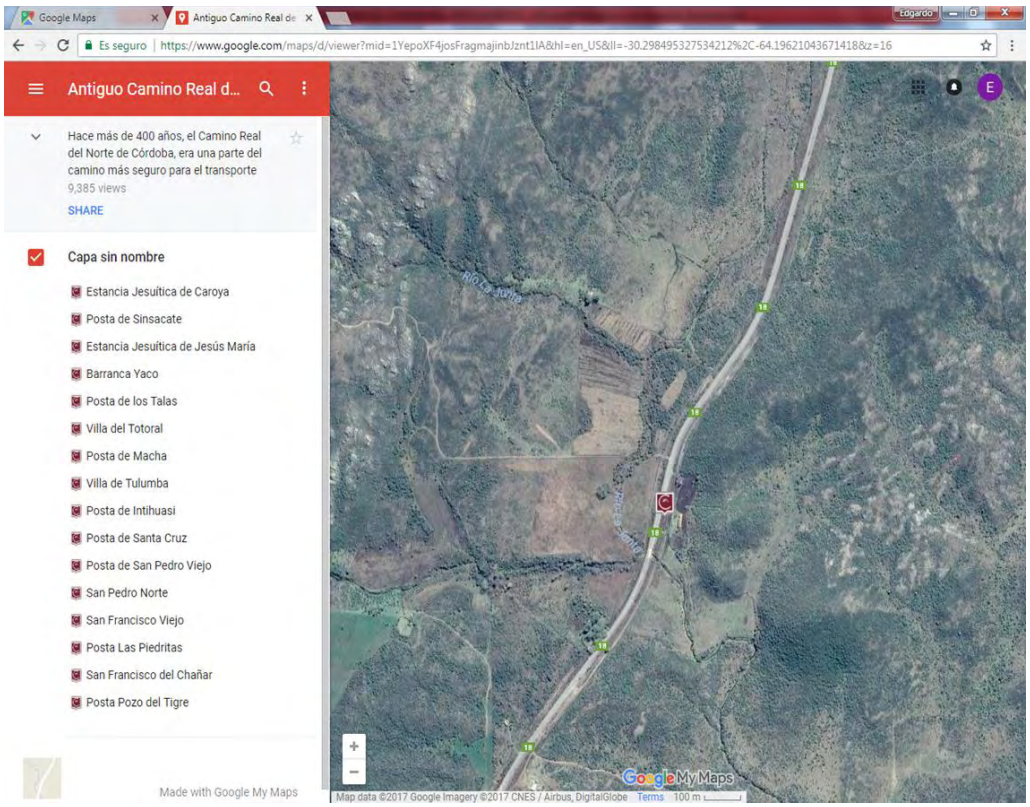


Fuente: Google maps

b) Área sur de las Sierras del Norte: comprendida entre las localidades de Villa del Totoral y Villa de Tulumba. Se trata de un sector de sierras bajas, con cursos mayormente temporarios, con pocas corrientes de agua, que se infiltran apenas llegan a la llanura. Las actividades humanas como la tala, los cultivos y principalmente la quema han producido un cambio en la vegetación, desdibujando el gradiente altitudinal en algunos sectores. La población principal es Villa del Totoral, que se destaca por su valioso patrimonio residencial de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX. Actualmente centro sub-regional de la actividad turística en el área, con importante dotación de hotelería, estancias para turismo rural y cinegético y servicios complementarios.

c) Área norte de las Sierras del Norte: comprendida entre las localidades de Villa de Tulumba y San Pedro Norte. Son sierras bajas, de relieve intrincado y más secas (menores precipitaciones y mayores temperaturas) que cuerpo de sierras principal y en consecuencia, la red de avenamiento es densa pero poco jerarquizada, de cursos mayormente temporarios, con pocas corrientes de agua, que se infiltran apenas llegan a la llanura, entre los que pueden citarse por su mayor caudal: Ancasmayo, Seco, Los Tártagos, Pisco Huasi y sus afluentes. Está constituida por dos cordones montañosos de alineación Norte-Sur que escasamente superan los 1.000 metros de altitud y que delimitan un área central de relieves menos escarpados y con apariencia de mesetas. En el Sur, se destacan afloramientos de areniscas y conglomerados rojos que dan lugar a un relieve más atenuado de serranías bajas. En las sierras se destaca la presencia de mato, molle, cardón y orco quebracho; en algunos sectores aparece una consociación de algarrobo blanco, quebracho blanco, mato, molle blanco y cardón; finalmente, existen, hacia el sur, sectores donde el bosque de mato y molle aparece en forma de manchones en una estepa de cardón y palmeras. Se destaca la presencia de palmares en los valles intermontanos y estepas de espinillo en las áreas de contacto con el piso intermedio o forestal. Aparentemente estas unidades son producto de actividades humanas, ya que existen remanentes de bosques mix tos de palma, mato y molle en la altiplanicie de Río Seco. En la altiplanicie y particularmente en las áreas de valles con suelos más profundos, aparece la palma o caranday, combinada con elementos de los bosques chaqueños de llanura y serrano. En los fondos de valles la palma forma comunidades de palmar-pastizal caracterizadas por una fisonomía de sabana con palmas aisladas en una matriz herbácea continua dominada por diferentes especies de pastos y otras hierbas. Las actividades humanas como la tala, los cultivos y principalmente la quema han producido un cambio en la vegetación, desdibujando el gradiente altitudinal en algunos sectores. Se destaca la localidad de Villa de Tulumba, centro histórico del norte de Córdoba, con un importante patrimonio edificado proveniente de los siglos XVIII y XIX, centro de un consolidado proceso de turismo cultural y rural. También aquí se localiza el Cerro Colorado, importante yacimiento arqueológico nacional y centro de turismo cultural y de naturaleza. En el tramo se conservan las antiguas postas de Inti Huasi, Santa Cruz y San Pedro Viejo. Esta última se encuentra en el casco de la antigua Estancia de San Pedro Viejo, con su destacada capilla del siglo XVIII, que actualmente funciona como hotel estancia para el desarrollo de actividades de turismo rural y de naturaleza.

Figura 3: Sector correspondiente al emplazamiento de la antigua Posta de Santa Cruz

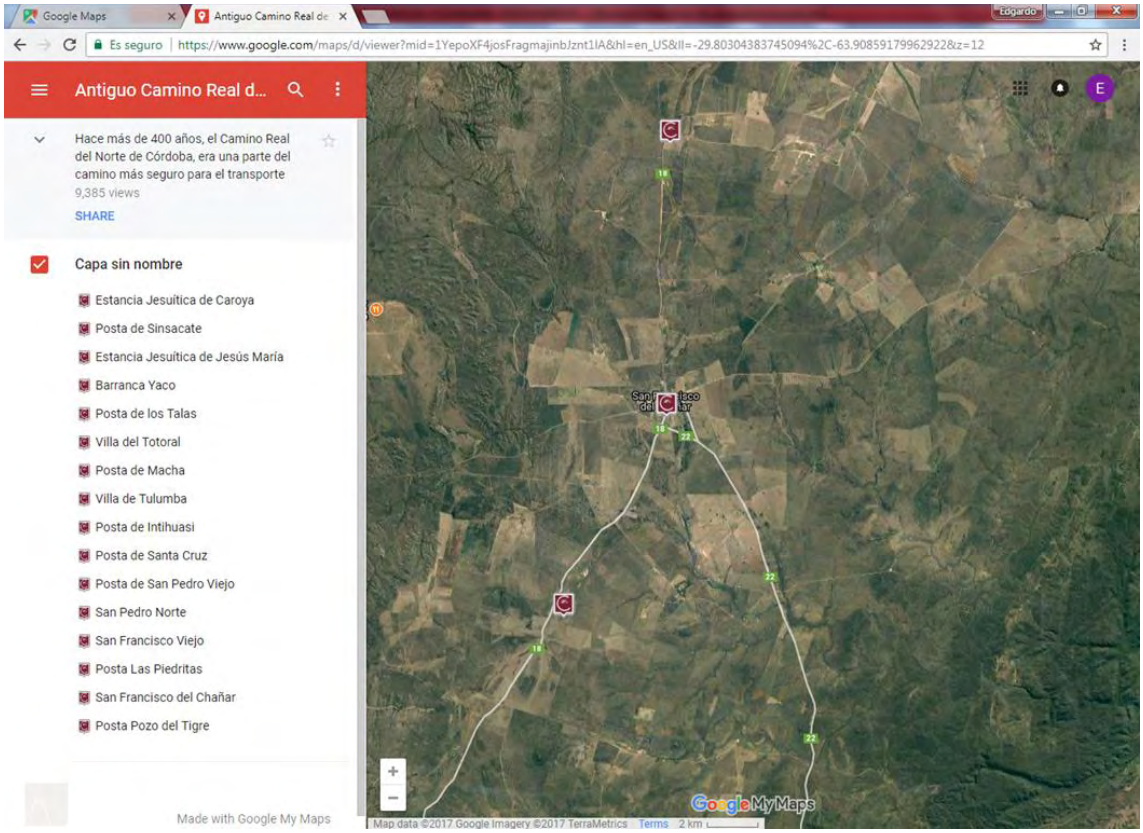


Fuente: Google maps

d) Área de llanura chaqueña: comprendida entre el paraje San Francisco Viejo y el límite con la Provincia de Santiago del Estero. Se extiende desde el faldeo de las Sierras Norte hasta la depresión de Mar Chiquita. De la región serrana descienden numerosos arroyos, algunos con caudal apreciable, pero la mayoría desaparece por infiltración y uso consuntivo. La región estaba cubierta por un bosque xerófilo perteneciente a la denominada como Provincia Bosque Chaqueño Oriental, dominado por quebracho blanco, quebracho colorado santiagueño, itín. Este bosque se extendió por toda la planicie oriental hasta mediados o finales del siglo XIX, aunque ha sido prácticamente eliminado y se conservan sólo parches aislados, que no superan el 15 % de la extensión original. Actualmente se encuentran principalmente bosques abiertos de quebracho blanco. Es frecuente también, la aparición de bosques mixtos codominados por algarrobos blanco, negro y talas en los bajíos. En algunos sectores de este ambiente, aparecen las palmas y cardones. Hacia el Sur desaparecen gradualmente las especies más importantes del bosque, adquiriendo características semejantes a la región del Espinal. Las actividades humanas han determinado la aparición de comunidades arbustivas y arbóreas que reemplazan el bosque original, dominado por garabato, tala churqui, piquillín y chañar. Las actividades dominantes son de tipo ganadero y pequeños cultivos en parcelas reducidas. El principal centro poblado es la localidad de San Francisco del Chañar, que conserva un valioso patrimonio edificado de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

ISSN 2314-1093

Figura 4: Tramo norte del antiguo Camino Real en el Norte de Córdoba



Fuente: Google maps

La región del antiguo Camino Real es una de las áreas de la provincia de Córdoba que presenta la mayor cantidad de población rural en pequeños poblados, así como de población rural dispersa, siendo la densidad promedio de 3 hab/km2, hecho que da cuenta del intenso proceso de expulsión de población que se produjo en la segunda mitad del siglo XX.

Las actividades productivas dominantes se dan en el campo de la agricultura (soja, trigo, maíz, oleaginosas) en pequeñas a medianas parcelas y la ganadería (bovinos, ovinos, caprinos). Se mantiene la presencia de antiguas estancias como referencia histórica de la organización del territorio. Existe una tradición de producción artesanal en las distintas poblaciones, sobre todo en el centro y norte de la región, vinculada con el trabajo de la fibra de palma, el tejido y la elaboración del cuero.

Asimismo, se ha iniciado la identificación de los variados y complejos sistemas de actores sociales que han interactuado e interactúan en la región y que constituyen una base esencial para cualquier propuesta de transformación territorial desde la mirada del paisaje cultural ambiental adoptada.

Cabe señalar que el área del antiguo Comino Real en el Norte de Córdoba ha podido mantener un importante patrimonio que le da sentido a la aplicación del enfoque de paisaje cultural. Debido al largo período de estancamiento recesivo de la segunda mitad del siglo XX, las ciudades y poblados de la región no estuvieron sometidos a las presiones características del mercado inmobiliario urbano y periurbano (o rururbano) que ha provocado la pérdida y destrucción de valiosos testimonios del patrimonio como memoria de lo social en la ciudad de Córdoba y las principales localidades de su área metropolitana. En la región del antiguo Camino Real se conservan trazados, conjuntos urbanos y edificios patrimoniales en condiciones de ser rehabilitados y reapropiados en una dimensión sustentable del desarrollo local, así como relictos de sistemas naturales y de sistemas productivos capaces de dar origen

a nuevos procesos económicos sustentables en la región. En este sentido, debe destacarse el aporte de las nuevas propuestas de turismo cultural, rural y de naturaleza que incipientemente se están consolidando en la región. Por supuesto que esto implicará controlar el avance de las fronteras agrarias en base a la extensión de los cultivos de soja, con su consiguiente resultado de mayor deforestación, pérdida de suelo, reducción de empleos locales, desaparición de tradiciones de producción local en el ámbito rural.

Algunas conclusiones parciales

Lo avances alcanzados consisten en una reformulación conceptual del paisaje cultural y en la detección de algunas características a partir del caso de estudio sobre potencialidad de sustentabilidad para nuevas estrategias regionales a partir de haber conservado opciones de desarrollo: amosaicamiento del espacio rural para distintos usos complementarios, conservación de relictos de ecosistemas originarios, conservación de un importante patrimonio rural y de pequeñas localidades, posibilidades de desarrollo turístico asociados a producción rural y conservación ambiental, entre otros.

A partir de estos avances pueden proponerse ciertas líneas conceptuales tendientes a identificar paradigmas de ordenamiento y gestión del desarrollo ambiental en la perspectiva de la sustentabilidad de los paisajes culturales como opción regional:

• En primer lugar, las intervenciones en un ambiente determinado deben llevar aparejada la realización de objetivos sociales tendientes a un mejoramiento de la calidad de vida. Ello implica y demanda la participación de la comunidad local en el proceso de desarrollo que se pretende llevar adelante, participación que no se limita a la consulta esporádica sino que implica la intervención activa y democrática de la comunidad en los procesos de toma de decisiones.

• Por otra parte, es necesario retener opciones ambientales para asegurar otras posibilidades de desarrollo en el futuro. Es la manera de garantizar a las generaciones futuras la posibilidad de gestionar sus propias relaciones con el ambiente al mismo tiempo que de poder alcanzar la satisfacción de sus necesidades.

• Por consiguiente, es necesario evitar simplificaciones de riqueza en términos de especies, de elementos y de relaciones/interacciones. La simplificación aumenta considerablemente los riesgos de catástrofes ambientales. La variabilidad, la flexibilidad, la capacidad de resiliencia así como la singularidad de los sistemas existen, justamente, a causa de la heterogeneidad de los elementos y de las relaciones implicadas.

• Es necesario prever y evaluar los efectos de las intervenciones sobre otros sistemas, sobre otros recursos y sobre otras regiones, a fin de evitar o reducir al mínimo los impactos a distancia (en el tiempo y en el espacio).

• Ello significa que es necesario evaluar las consecuencias futuras de las opciones y selecciones del presente. De esta manera puede preverse la existencia de macroefectos provenientes tanto de macro como de microintervenciones.

• Teniendo en cuenta que la planificación es un proceso de transformación programada de ciertos medios de vida, resulta necesario mantener una cierta compatibilidad entre áreas de usos diferentes al dominante, con vistas a evitar las simplificaciones. Este criterio se manifiesta espacialmente a través de tramas de usos en mosaico, asegurando la heterogeneidad.

• Dado que se trata de procesos sociales, en los cuales la componente simbólico-significativa es esencial por estar referidos a situaciones del patrimonio ambiental, la participación de la comunidad es indispensable para asegurar el compromiso efectivo de los individuos. Para ello, deben preverse mecanismo de información, de consulta pública, de intervención directa de los actores locales en los procesos de toma de decisiones.

• Considerando que el ordenamiento ambiental debe incorporar la dimensión económica, se requiere establecer la "rentabilidad" del paisaje cultural antes y después de las intervenciones, teniendo en cuenta que el desarrollo sustentable debería ser económicamente sostenible si se desea alcanzar niveles de bienestar (calidad de vida) adecuados para todos los habitantes del territorio.

Bibliografía

AGENCIA CORDOBA DACyT (2003). Regiones Naturales de la Provincia de Córdoba. Córdoba: Gobierno de Córdoba.

ANTEQUERA, Josep (2005). El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos Edición electrónica a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/

BENJAMIN, W. (2005). Libro de los Pasajes. Madrid: Akal, 4ª reimpresión 2013.

BOZZANO, H. (2000). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2ª edición, 2004.

----------(2012). Territorios posibles. Procesos, lugares y actores. Buenos Aires: Lumiere, 2ª edición.

BRICKENHORFF JACKSON, J. (2010). Descubriendo el paisaje autóctono. Madrid: Biblioteca Nueva.

BUSQUETS, J. y A. CORTINA (coords., 2009). Gestión del paisaje Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje. Barcelona: Ariel.

CECCARELLI, P. AND RÖSSLER. M (eds.) (2003). Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation. Paris: UNESCO World, Heritage Centre.

CLEERE H. (2000). Cultural landscapes and the World Heritage List: development, definitions, and problems. In Hajós, 17-24

DURIGHELLO, R. AND P.-M. TRICAUD (eds.), (2004) (revised 2005). Étude thématique: Les Paysages culturels viticoles dans le cadre de la Convention du Patrimoine mondial de l'UNESCO The Hague : Education, Science, and Culture.

FERNÁNDEZ, R. (2014). Cultura ambiental y proyecto. Documentos para Seminario de Doctorado. Córdoba: FAUD/UNC, edición digital restringida a doctorandos.

FISHER, C. T. Y FEINMAN, G. M. (2005): "In focus: Landscapes over time: resilience, degradation and contemporary lessons" American Anthropologist, 107/1.

FOWLER J.P. (2004). Landscapes for the World. Conserving a Global Heritage. Macclesfield: Windgather Press

FOWLER, J.P. (2003). World Heritage Cultural Landscapes. Paris: UNESCO World, Heritage Centre.

LE LANOU, Maurice (1967). Le déménagement du territoire. Rêveries d'un géographe. París : Éditions du Seuil.

LEFF, ENRIQUE, (comp., 1994). Ciencias sociales y formación ambiental. Barcelona, Gedisa.

----------(1994a). Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. 2ª edición. México, Siglo XXI.

----------(1998). Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México, Siglo XXI.

----------(2000). Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. 2ª edición revisada. México, Siglo XXI.

MADERUELO, J. (2005). El Paisaje. Génesis de un concepto. Madrid: ABADA Editores.

----------(dir., 2009). Paisaje e historia. Madrid: ABADA Editores.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. y N. ORTEGA CANTERO (eds., 2008). La recuperación del paisaje. Madrid: Ediciones de la UAM / Fundación Duques de Soria.

MARTÍNEZ DE PISON, E., (2009). Miradas sobre el paisaje. Madrid: Biblioteca Nueva.

MITCHELL, N., RÖSSLER, M., TRICAUD, P.M. (Authors/Ed.) (2009). World Heritage Cultural Landscapes. A Handbook for Conservation and Management. Paris: UNESCO World, Heritage Centre.

NOGUE, J, (2007). La construcción social del paisaje. Madrid: Biblioteca Nueva.

NOGUE, J, (2009). El paisaje en la cultura contemporánea. Madrid: Biblioteca Nueva.

ORTEGA CANTERO, N, J. GARCÍA ÁLVAREZ Y M. MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ (eds., 2010). Lenguajes y visiones del Paisaje y del Territorio. Madrid: Ediciones de la UAM.

RAFFESTIN, Claude (1988). Repères pour une théorie de la territorialité humaine. In: Réseaux territoriaux. Caen : Paradigme, 1988, p. 263-279

ROGER, A. (2007). Breve tratado del paisaje. Madrid: Biblioteca Nueva.

SABATÉ BEL, J. (2004). "Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo". Madrid: Urban 9, pp.8-29.

SANTOS, Milton (1994). «O Retorno do Território», en Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza y María Laura Silveira (coords.), Território: Globalização e Fragmentação. São Paulo, Hucitec-ANPUR, pp.15-20.

SAUER, Carl (1925). The Morphology of Landscape. In Geography vol. 2 Nº 2, pp. 19-54. BerKeley: University of California Publications. Reimpreso en Leighly, John (ed., 1969), Land and Life. A Selections from the Writings of Carl Ortwin Sauer. Berkeley: University of California Press, pp 315-350.

UNESCO (1972). Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. París: UNESCO

----------(2005). Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial. Paris : UNESCO, WHC.05/2.

ORTEGA VARCARCEL, FERNANDO (1998), « El patrimonio territorial : el territorio como recurso cultural y económico". En Revista Ciudades, Nº 4, 33-48.

WARBURG, A. (2010). Atlas Mnemosyne. Madrid: Akal.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Territorio y cambio climático. Hacia la construcción de esquemas sustentables de uso del suelo en Campeche, México.

Territory and climatic change. Towards the construction of sustainable schemes of land use in Campeche, México.

María Esther Ayala-Arcipreste [1], Ricardo Isaac-Márquez [1], María Consuelo Sánchez-González [2], Angélica Patricia Isaac-Márquez [3], Marco Antonio Arteaga-Aguilar [1]

maeayala@uacam.mx, ricisaac@uacam.mx, maconsaglz@yahoo.com.mx, anpisaac@uacam.mx, maarteag@uacam.mx

[1] Centro de Estudios de Desarrollo Sustentable y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (CEDESU). Universidad Autónoma de Campeche.
[2] Centro de Investigaciones Históricas y Sociales. Universidad Autónoma de Campeche.
[3] Centro de Investigaciones Biomédicas. Universidad Autónoma de Campeche.

Eje 5: Efectos del cambio climático en los territorios

Palabras clave: territorio, cambio climático, usos del suelo, palma de aceite, turismo alternativo.
Keywords: territory, climatic change, land use, oil palm, alternative tourism.

Antecedentes

El cambio climático forma parte del proceso complejo del cambio ambiental global. Las conclusiones del Cuarto Reporte del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) mostraron argumentos contundentes en cuanto a que el proceso de calentamiento global es indiscutible, y que en mayor medida este calentamiento es imputable a las actividades humanas (Conde, 2010: 14). Actualmente el cambio climático constituye un tema estratégico para la supervivencia de nuestra sociedad; representa un tema fundamental en las agendas internacionales de desarrollo, planeación territorial e investigación, así como en las políticas públicas de muchos países debido a la trascendencia de su impacto en las condiciones de vida de nuestra sociedad.

A partir del año 2000 las políticas públicas en México han incorporado el aspecto ambiental dentro de sus objetivos de desarrollo territorial sustentable a través de la aplicación de distintos instrumentos como el Ordenamiento del Territorio (OT). La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente lo define como "el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades del aprovechamiento de los mismos" (LGEEPA, 1997: 4). Hasta ahora constituye el mejor instrumento dentro de la política ambiental en México que permite proponer formas racionales y diversificadas para utilizar el territorio y sus recursos naturales, planificar el desarrollo sustentable de sus costas y tal vez la única plataforma desde la perspectiva territorial para adaptarse a los efectos del cambio climático (Espejel I., Delgado-González G. et al, 2010: 533). A la par de ordenar el desarrollo nacional a través de OT, empiezan a señalarse el tema del cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas sectoriales, los programas estatales y el marco jurídico y normativo en materia ambiental, tema ambiental de relevancia estratégica para el desarrollo del país en el contexto global.

No obstante, el tema del cambio climático vino a integrarse de manera formal en las políticas públicas y marco normativo hasta el año 2012, que se decreta la Ley General de Cambio Climático como una forma de dar certidumbre jurídica a las acciones que en esta materia se

habían desarrollado, así como dar sustento al desarrollo de los programas de ordenamiento territorial en escala estatal, municipal y local. El artículo 8, apartado II, inciso f, de la mencionada Ley, otorga atribuciones a las entidades federativas para "*Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, señalando que se deberá incluir al Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones*". En este nuevo marco normativo surge el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC), que es uno de los instrumentos de planeación de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y está alineado al Plan Nacional de Desarrollo y sus programas transversales, a la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40 (ENCC) y a los programas sectoriales de 14 Secretarías de Estado del país (PECC, 2014: 14).

La Estrategia Nacional de Cambio Climático así como El Programa Especial de Cambio Climático enfatizan el papel del ordenamiento territorial como un instrumento de política ambiental fundamental para la planeación y gestión territorial en el nuevo escenario climático global. En este sentido, el territorio se perfila como el escenario de actuación de diversas políticas públicas que se continúan enfocándose, por un lado, hacia producción y desarrollo económico y por otro a la conservación, así como a la implementación de acciones para mitigar y adaptarnos al cambio climático.

Cambio climático y políticas públicas en Campeche

El estado de Campeche se localiza en la parte suroeste de la Península de Yucatán, limita al norte y noreste con Yucatán, al sur con la República de Guatemala y Tabasco; al este con Quintana Roo y Belice, y al oeste con el Golfo de México. Es uno de los estados menos poblados del país con 822 mil habitantes y una densidad poblacional de 14 habitantes por km^2 (INEGI, 2011), su territorio cubre una extensión de 56,859 km^2 que representa el 2.8% de la superficie del territorio nacional. Es una de las principales entidades a nivel nacional por su diversidad biológica, la integridad de sus ecosistemas y las posibilidades reales de conservación (CONABIO, 2007). Sin embargo, se caracteriza también por un marcado rezago social y por el elevado nivel de pobreza de su población (CONAPO, 2010). Presenta una compleja problemática ambiental derivada de los impactos generados por la exploración y extracción de petróleo, el desarrollo económico de la zona costera, la sobreexplotación de los recursos naturales y la ampliación de la frontera agropecuaria.

Campeche es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático debido a su ubicación geográfica y su condición de costa, así como por los niveles de marginación y pobreza de su población y la concentración de más de la mitad de sus habitantes en su zona costera. De acuerdo a los escenarios probabilísticos estimados para el estado, su área costera resentirá en mayor grado los efectos del cambio climático, en particular por los incrementos del nivel medio del mar previstos para las próximas décadas hasta en 2 metros por arriba de su nivel actual y hasta una distancia de 40 a 50 kilómetros tierra adentro considerando que más del 50% de la población reside en localidades costeras además de las actividades económicas que desarrollan. Esto implica importantes impactos en los ecosistemas, en la población, en las actividades productivas y en la infraestructura (SMAAS, 2009: 41).

A partir de 2015 y en respuesta a las directrices nacionales para implementar medidas de atención a la mitigación y adaptación al cambio climático se ha generado en el estado un proceso de rediseño de políticas públicas y la actualización del marco normativo que ya había empezado este proceso desde el año 2000. En éste año el Gobierno del Estado de Campeche inicio el proceso de implementar el ordenamiento territorial a nivel estatal y municipal, logrando importantes avances en esta materia. A partir de ese momento se han elaborado los programas de ordenamiento ecológico para el estado y los 11 municipios, la mayoría de ellos se ha decretado, pero no se han implementado a cabalidad. En tres de los municipios el

ISSN 2314-1093

proceso no se ha iniciado por diversas situaciones que incluyen el cambio de gobiernos municipal, desinterés de los cabildos y conflicto de intereses.

Asimismo, el marco legal estatal, si bien había empezado su revisión y actualización para incluir diversos temas estratégicos -ordenamiento territorial, planeación y desarrollo urbano, vulnerabilidad, cambio climático, justicia ambiental, entre otros-, requirió hacer pertinente su marco normativo con nuevas leyes como la Ley Estala de Cambio Climático y el programa Estatal ante el Cambio Climático. Este programa señala en su eje 2, el crecimiento económico con una visión de sustentabilidad que se basa en el ordenamiento del territorio como eje primordial (SEMARNATCAM, 2015: 11).

El actual Plan Estatal de Desarrollo (PED 2015-2021) continua la búsqueda del crecimiento sustentable del estado mediante el fomento de la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional sustentable. Una de las estrategias del plan enfatiza el fomento al ordenamiento del sector turístico adoptando las mejoras prácticas de gestión y actualizando la normatividad y la organización sectorial.

El Acuerdo para la Sustentabilidad de la Península de Yucatán (ASPY)

En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad COP13 realizada en el año 2016, los gobiernos de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán firmaron el Acuerdo para la Sustentabilidad de la Península de Yucatán (ASPY), el compromiso pactado por los tres estados se centró en apoyar el crecimiento verde y la conservación de la región. Este acuerdo es una plataforma de colaboración transversal entre los gobiernos de la Península de Yucatán, representantes del gobierno federal; organizaciones de la sociedad civil organizada y más de 70 empresas; que conjuntamente están a favor de un desarrollo bajo en emisiones de carbono, la conservación de la biodiversidad y que genere oportunidades para el financiamiento e inversión en cadenas de valor favorables para las comunidades y los ecosistemas.

Los ejes en los descansa el ASPY se enfocan en los sectores agroindustrial, financiero, turístico y de servicios, entre otros, también forman parte de este mecanismo innovador apoyando acciones concretas contra el cambio climático y a favor del medio ambiente, debido a que los beneficios de la naturaleza —agua de calidad, suelos saludables, prevalencia de polinizadores, entre otros— son esenciales para la productividad, la generación de oportunidades de inversión y una mejor calidad de vida para la península de Yucatán.

Las Estrategias Regionales que se están desarrollando se enfocan en tres proyectos de gran visión:

- Estrategia Regional de Adaptación al Cambio Climático de la Península de Yucatán;
- Programa Regional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) en la Península de Yucatán;
- Creación de un Fondo para la Acción Climática de la Península de Yucatán.

A la luz de este acuerdo, el gobierno de Campeche está impulsando la reactivación de los programas de ordenamiento territorial municipales (POEL), tanto para los municipios que aún no los han realizado, así como para los que aún no los han implementado. En este proceso, el POEL representa la base normativa territorial que permitirá incluir las medidas tomadas para la mitigación y adaptación al cambio climático y establecer los mejores usos del suelo y sus recursos.

Sin embargo, estas disposiciones pueden estar generado conflictos territoriales; el enfoque ambiental está buscando establecer los mecanismos para ordenar el uso del territorio y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales, un ejemplo de esto sería el

desarrollo de una actividad turística sustentable, principalmente referente al turismo alternativo; contrariamente otra directriz está fomentando actividades productivas que desde la lógica del mercado global se muestran contrarias a las políticas de índole ambiental y territorial, como es el caso del cultivo de palma de aceite, por mencionar algunas. A continuación, se presentan dos casos que ejemplifican la esfera de actuación territorial de algunas de las acciones antes mencionadas.

Caso 1. Aptitud natural para el turismo alternativo en Campeche

El turismo alternativo se entiende como "los viajes que tiene como fin realizar actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza y las expresiones culturales que le envuelven con una actitud y compromiso de conocer, respetar, disfrutar y participar en la conservación de los recursos naturales y culturales" (SECTUR, 2002).

México cuenta con un gran potencial para el desarrollo de proyectos de turismo alternativo gracias a la elevada biodiversidad que alberga y a la cercanía que tiene con importantes mercados ecoturísticos como son Estados Unidos y Canadá (Guerrero, 2010: 43). Además, cerca del 10% del territorio nacional se encuentra bajo alguna modalidad de conservación debido a una política que durante las últimas décadas ha favorecido la declaratoria de áreas naturales protegidas (BezauryCreel y Gutierrez, 2009). Las oportunidades que ofrece este tipo de turismo no han sido convenientemente aprovechadas pese a que representan un alto potencial de ingresos para el país. El turismo alternativo es un segmento marginal y representa medio punto porcentual (0.62%) del ingreso anual generado por la actividad turística en el país (SECTUR, 2006). A pesar de lo anterior, el turismo alternativo se ha integrado al portafolio de opciones para fomentar un uso diversificado de los recursos naturales y desincentivar las prácticas productivas que se consideran negativas desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad (Isaac-Márquez, 2004: 42). Existen diferentes tipos de turismo alternativo, pero todas las modalidades tienen en común al medio ambiente como centro de la actividad turística.

En este contexto es de vital importancia evaluar las formas más optimas de uso de la tierra que permitan un aprovechamiento ordenado de los recursos, mediante la determinación de las necesidades presentes y futuras de la población y la evaluación de la capacidad del territorio para proporcionarlas, permite la solución a conflictos por usos competitivos, la identificación de alternativas de uso sustentable y la selección de las que mejor satisfagan las necesidades de la población. De esta forma la evaluación del territorio permite hacer una estimación del comportamiento de las tierras cuando se utilizan con fines específicos, proporcionando una base racional para el ordenamiento territorial y la planificación ambiental (Arteaga, 2012: 65).

La ley de turismo del estado de Campeche enuncia en el artículo 4 , la promoción del Ordenamiento Turístico del Territorio del Estado; a su vez el Programa Sectorial de Turismo enuncia en su Estrategia 2.1.3 . Impulsar el ordenamiento territorial y la regularización de la tenencia de la tierra en las áreas con vocación turística. En este contexto realizar la ordenación del territorio para el desarrollo del turismo alternativo, permitirá que los programas y financiamientos del sector propicien proyectos realmente sustentables, factibles de desarrollar y con beneficio para las comunidades locales. En este contexto, la Red de Estudios Multidisciplinarios en Turismo (REMTUR) realizó en 2016 la evaluación de la aptitud natural del territorio de Campeche para el turismo alternativo. El proceso metodológico siguió las etapas del ordenamiento territorial; se utilizaron fuentes cartográficas, talleres con expertos en turismo para determinar criterios naturales para la aptitud turística, así como identificar los tipos predominantes de turismo alternativo. Finalmente, el análisis de la información y la cartografía se realizó en un Sistema de Información Geográfica. Los resultados de esta primera fase permitieron determinar la aptitud natural del territorio para desarrollar tres modalidades de turismo alternativo: ecoturismo, turismo de aventura y turismo de naturaleza. Para

Campeche y solo considerando la aptitud natural del territorio se encontró que en la entidad se pueden desarrollar en primer lugar el ecoturismo, seguida por e turismo de aventura y finalmente el turismo rural.

La información generada en esta investigación, es un primer ejercicio para generar información que servirá de base para integrar otras variables que permitan construir unidades ambientales turísticas y con ello construir un modelo de ordenación territorial del turismo alternativo para el estado, ya que la aptitud natural no es suficiente para competir en el mercado del ocio, se requiere generar las capacidades técnicas y organizacionales locales necesarias para traducir la riqueza natural en mejores condiciones de vida para las comunidades en un contexto de sustentabilidad.

Hasta el momento, este ejercicio de planeación es uno de los primeros realizados en el estado sobre la temática del turismo alternativo y principalmente es un ejercicio académico que busca incidir en las políticas públicas estatales y como herramienta en la toma de decisiones.

Caso 2. El cultivo de la Palma de aceite de Campeche

Desde finales de los años 80, el gobierno mexicano ha impulsado el desarrollo de las zonas del trópico húmedo y sub-húmedo del país, donde la infraestructura productiva y los indicadores de bienestar social muestra un marcado rezago en comparación con el resto del país (Gobierno de la República, 2013). A través del Proyecto Transversal Trópico Húmedo (Santacruz et al. 2012), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno Federal (SAGARPA) ha otorgado financiamiento y asistencia técnica para la reconversión productiva hacia cultivos con mejores perspectivas de productividad, rentabilidad y mercado, con la finalidad de fortalecer la competitividad de los productores de las zonas del trópico húmedo y subhúmedo del territorio nacional.

En Campeche el cultivo de la palma de aceite fue introducida en 1997 cuando el Programa Nacional de Palma de Aceite comenzó a impulsar la reconversión productiva en los ejidos del estado. La expansión de esta oleaginosa en la entidad se ha llevado a cabo bajo un modelo de plantaciones a pequeña escala en tierras de ejidatarios que estaban dedicadas previamente a la ganadería (SAGARPA, 2013 citado en Isaac-Márquez et al, 2016: 127). El actual gobierno del estado presentó en 2016 el Proyecto Estratégico de Palma de Aceite por medio del cual prevé impulsar la siembra de cien mil hectáreas de plantaciones en los próximos seis años, con una inversión de 18,900 millones de pesos de carácter federal y estatal (SDR, 2015). Este proyecto contempla establecer 15 plantas extractoras, una refinería y la generación de 18 mil empleos directos y seis mil empleos indirectos rurales (SDR, 2015). Se espera que esta inversión sin precedentes contribuya a impulsar el desarrollo agroindustrial del estado y su transformación productiva. El proyecto se ha planificado principalmente en función de consideraciones de tipo económicos y sobre la base de un creciente interés por impulsar el desarrollo de energías alternativas y modernizar el sector rural (Gobierno del Estado de Campeche).

El proyecto se ha planificado principalmente en función de consideraciones de tipo económicos y sobre la base de un creciente interés por impulsar el desarrollo de energías alternativas y modernizar el sector rural (Gobierno del Estado de Campeche 2015 citado el Isaac-Márquez et al 2016: 129)

Si bien el papel productivo del sector social de la palma de aceite recae sobre la Unión denominada “Palmicultores del Milenio” (UPM), grupo conformado como una sociedad de producción rural (SDR) que funciona como un sistema de producción a baja escala y generalmente implementada en tierra ejidales. Esta condición frena hasta cierto punto el avance del cultivo en tierras con vegetación natural ya hasta el momento utiliza áreas ganaderas abandonadas y/o degradadas. El trabajo (Isaac-Márquez et al., 2016) sobre el caso del ejido Independencia, un productor de palma de aceite, evaluó los impactos ambientales generados por su cultivo, concluyendo que estos impactos podrían no ser relevantes y que

tampoco han sido percibidos por los campesinos, lo que podría motivar el crecimiento de las plantaciones de esta palma.

Si bien el cultivo de la palma se encuentra dentro de controversias por los impactos de su cultivo en otras zonas de la Tierra, en Campeche el esquema ha sido de producción a pequeña escala y con un enfoque predominantemente social.

Actualmente un organismo internacional intenta implementar mejores prácticas en los palmicultores de Campeche bajo diversos indicadores de sustentabilidad y lograr que éstas plantaciones se certifiquen con los indicadores de RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*), lo que generaría un esquema productivo sustentable Dentro de los lineamientos que contempla la RSPO se encuentran indicadores sociales, económicos, ambientales: Transparencia, cumplimiento de leyes y regulaciones, viabilidad económica, mejores prácticas para cultivadores y procesadores, responsabilidad ambiental, conservación de recursos y biodiversidad, consideración responsable de los empleados, individuos y comunidades por los cultivadores y procesadores, desarrollo responsable de nuevas siembras, compromiso con la mejora continua en áreas claves de la actividad: entre todos estos se señala el cumplimiento a los ordenamientos territoriales de acuerdo a las regulaciones nacionales correspondientes. De acuerdo a la experiencia de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite de Colombia (Fedepalma-Cenipalma, 2013), la certificación RSPO es una garantía para los industriales, comercializadores y consumidores de que el aceite de palma que están adquiriendo como materia prima o como ingrediente de un producto final, fue producido siguiendo un estándar de sostenibilidad.

No obstante, la apertura de las agrupaciones de pequeños productores a este tipo de certificaciones y por lo tanto a la implementación de normativas y mejores prácticas aun no puede conocerse, ya que se encuentra en fase de implementación y se desconoce cuál será su impacto en el corto, mediano y largo plazo; asimismo se debe considerar que la gran mayoría del cultivo de palma se realiza a una pequeña escala dentro del esquema de tierras ejidales y como parte de otras labores agrícolas desarrolladas por los ejidatarios, por lo que no es un cultivo que les haya permitido especializarse.

Por otro lado, desde la perspectiva territorial es claro que el ordenamiento territorial no ha sido un instrumento que dirija las decisiones del gobierno estatal para el fomento de la palma de aceite ya que corresponde al fomento del programa sectorial que desconoce la importancia de la planificación del desarrollo.

Reflexiones finales

Para para construir esquemas sustentables de uso del suelo en un contexto de cambio climático es necesario que la planificación territorial sea incorporada como una herramienta estratégica para la toma de decisiones en diversas escalas y de forma transversal dentro de las políticas públicas, programas y marco normativo.

Esto es particularmente importante para el caso de nuestro país, donde hasta el momento se carece de una política efectiva de planeación territorial de Estado para desarrollar las diferentes actividades productivas. Para el caso del turismo alternativo en Campeche es fundamental hacer una evaluación de la aptitud natural del territorio para el turismo alternativo, identificando las modalidades con mayores posibilidades de llevarse a cabo de manera exitosa para generar un desarrollo coherente y equilibrado, que responda exitosamente a las expectativas generadas en las comunidades locales y contribuya con las acciones para mitigar el cambio climático. La visión territorial permite la integración de las aptitudes del territorio con las capacidades locales, y de esta manera incrementa las posibilidades de vinculación exitosa en el mercado turístico global.

En este contexto el turismo alternativo que por definición podría representar una ventana de oportunidades para las comunidades locales, es aún ahora una actividad sectorial con poca planificación territorial que se implementa en las comunidades locales de la manos de financiamiento de programas institucionales que se enfocan en el desarrollo de productos de turismo para e creciente mercado de este tipo de turismo, lo que deriva en serias deficiencias que dejan sin soporte comunitarios a los proyectos, los que dejan de funcionar en un corto tiempo. El turismo alternativo puede ser una actividad que potencialmente puede ofrecer mejores condiciones de vida a las comunidades rurales, ser un marco de referencia que sirva para la educación ambiental y crear competencias y capacidades en las poblaciones locales que les permitan sumarse a las acciones frente al cambio climático. Sin embargo aún persiste la falta de una efectiva planificación e implementación de los programas de ordenamiento a diferentes escalas, más allá de los documentos impresos e intenciones políticas, así como de la participación más activa de las instituciones académicas para generar conocimiento que incida en las políticas de desarrollo territorial sustentable de cara al cambio climático.

Por su parte, el cultivo de la palma de aceite que se ha implementado en Campeche y que a futuro el gobierno busca apalancar como cultivo estratégico, acarrea la reputación de ser una actividad con impactos socioambientales negativos y positivos. El tipo y nivel de impactos ocasionados aún se desconocen en Campeche, por ello es necesario generar información científica que pueda valorarlos en el corto, mediano y largo plazo y con ello establecer acciones para realizar su cultivo de forma ordenada y siguiendo criterios de sustentabilidad. En este contexto, el ordenamiento territorial no ha sido un instrumento que dirija las decisiones del gobierno estatal para el fomento de la palma de aceite, si bien, la escala territorial en la que se está cultivando hasta el momento es en baja escala (parcelas ejidales), su expansión requiere integrarse a los programas de ordenamiento a nivel local municipal y estatal para que su expansión minimice los posibles impactos a nivel territorial y que su producción sea certificada y normada por criterios de sustentabilidad.

Bibliografía

ARTEAGA-AGUILAR, M. (2012). Ordenamiento ecológico territorial municipal en México. La primera experiencia en el estado de Campeche. Saarbrücken, Alemania: Editorial Académica Española.

BEZAURY-CREEL, J., GUTIÉRREZ, D. (2009). Áreas naturales protegidas y desarrollo social en México. En Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Capital natural de México: Estado de conservación y tendencias de cambio (p. 385-431). México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

CONABIO. 2007. http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/regionalizacion.html “Regionalización” Acceso 20/06/2007.

CONDE, A. (2010). El cambio climático. De lo inequívoco a lo incierto (p.17-33). En: G. Carlo Delgado et al. (coordinadores). México frente al cambio climático: retos y oportunidades. UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Programa de Investigación en Cambio Climático, Programa Universitario de Medio Ambiente, México. 242 p.

CONAPO. 2010. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010 “Índice de marginación por localidad 2010” Acceso 15/12/2012. CONAPO. 2013. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio (15 de diciembre de 2013).

ESPEJEL, I., O. DELGADO-GONZÁLEZ, G. et al. (2010). Ordenamiento ecológico territorial y desarrollo costero, p. 533-544. En: E. Rivera-Arriaga, I. Azuz-Adeath, L.Alpuche Gual y G.J. Villalobos Zapata (eds.). Cambio Climático en México un Enfoque Costero-Marino. Universidad Autónoma de Campeche CETYS-Universidad, Gobierno del Estado de Campeche.944 p.

FEDEPALMA-CENIPALMA (2013). Interpretación Nacional para Colombia del Estándar RSPO 2013 de Principios y Criterios (P&C) para la Producción de Aceite de Palma Sostenible. Bogotá, Colombia, 160 p.

GARCÍA, A. y JOUAULT, S. (2015) Conclusiones. En Atlas de turismo alternativo de la Península de Yucatán. (pp 147-152) Mérida: CINVESTAV-Unidad Mérida.

GUERRERO, R. (2010). Ecoturismo Mexicano: la promesa, la realidad y el futuro. Un análisis situacional mediante estudios de caso. El Periplo Sustentable, 18:37-67.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013). http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018" Acceso: 04/03/2015.

INEGI. 2011. Perspectiva estadística de Campeche. Instituto Nacional de Estadística y Geografía: México.

ISAAC-MÁRQUEZ, R. (2004). Explorando la perspectiva campesina de la agroforestería en la Reserva de la Biosfera de Calakmul. Universidad y Ciencia, 20(40): 39-54.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf.

PECC (2014). Versión de Difusión del Programa Especial de Cambio Climático, 2014-2018. Gobierno de la República.

SANTACRUZ, E., MORALES, S., and PALACIO, V. H. (2012). http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/. "Políticas gubernamentales y reconversión productiva: el caso de la palma de aceite en México" Acceso 23/02/2013.

SDR (2015). Proyectos estratégicos. Estado de Campeche. Programa sectorial agropecuario y rural 2015-2021. Secretaría de Desarrollo Rural. Documento interno.

SECTUR (2002). *Programa Nacional de Turismo 2001-2006. El turismo: la fuerza que nos une*. México, SECTUR-FONATUR-Consejo de Promoción Turística: 172

SMAAS (2009). Estrategia para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal del Estado de Campeche Visión 5 – 10 – 20. Secretaria de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable. 146 p.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Geografía Médica y de la Salud: Estudio de los factores ambientales y geográficos que influyen en la vinculación entre la distribución y prevalencia de *Clostridium botulinum* en suelos y la incidencia del botulismo del lactante en Mendoza.

Medical and Health Geography: Study of the environmental and geographic factors that influence the relationship between the distribution and prevalence of *Clostridium botulinum* in soils and the incidence of infant botulism in Mendoza.

Tesista Doctoral: Geóf. Bianco, F-A[1,3]. Codirectora: Dra. Alessandro, M-B[1]. Director: Dr. Fernández, R-A[2]

[1]Departamento de Geografía, Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras-UNCuyo- [2]Área Microbiología, Departamento de Patología, Facultad de Ciencias Médicas, UNCuyo. Mendoza, Argentina. [3]CONICET.

francobianco@ffyl.uncu.edu.ar

Eje temático 5: Efectos del cambio climático en los territorios

Palabras claves: Geografía Médica, Geografía de la Salud, Botulismo del lactante.
Key words: Medical Geography, Geography of Health , Infant Botulism

Introducción

El botulismo es una enfermedad neuroparalítica poco común pero potencialmente letal. Es causada por neurotoxinas sintetizadas por diferentes especies de *Clostridium*[1], principalmente *C. botulinum,* bacteria anaerobia que forma esporas. Las esporas son la forma de resistencia de este microorganismo y pueden permanecer años en estado de latencia. Las mismas se encuentran distribuidas en la Naturaleza, siendo el suelo su principal reservorio. Dada su ubicuidad, pueden encontrarse en todas partes del mundo.

En la actualidad, el botulismo del lactante BL (descripto en EEUU en 1976 y en Argentina en 1982) debe considerarse la forma clínico-epidemiológica más importante del botulismo humano debido una serie de factores: 1) su elevada frecuencia registrada en las últimas décadas, 2) la dificultad del diagnóstico diferencial con otras patologías neurológicas del infante y 3) su compromiso con el síndrome de muerte súbita infantil (Harrell y col., 1964; CSDHS, 1976; Arnon y col., 1978, 1979b). El BL afecta a menores de un año de edad y resulta de la producción *in situ* de la neurotoxina botulínica luego de la colonización de *C. botulinum* en el intestino. Teniendo en cuenta que el suelo es el principal reservorio de las esporas botulínicas, se infiere que la inhalación y posterior deglución de las esporas vehiculizadas por el polvo ambiental, es probablemente la principal forma de transmisión del BL. Por lo tanto, sería de esperar que en regiones y/o en unidades ambientales donde existe un considerable número de casos de botulismo de BL, la prevalencia de las esporas en suelos también fuese elevada. Además, otros factores como tipos de suelos (clasificación, estructura y composición con algunas variables como pH, materia orgánica y tipo de sales en los mismos), algunos climáticos (régimen de precipitaciones, dirección predominante de los vientos), características topográficas, la vegetación (contemplando las anemófilas y hierbas medicinales), y el escurrimiento de aguas superficiales, tipos de cultivos podrían influir en la dispersión de las esporas sobre la superficie terrestre. Con los aportes al esclarecimiento del mecanismo de transmisión del BL sería posible programar estrategias de vigilancia epidemiológica y prevención de esta enfermedad.

[1]*Clostridium*: es un género de bacterias anaerobias que esporulan y generalmente son móviles.

ISSN 2314-1093

Teniendo en cuenta los elevados registros de casos confirmados de BL en la provincia de Mendoza, en su contexto nacional, resulta imperioso continuar investigando en este tema, con el fin de contribuir con información precisa en cuanto a su distribución por regiones geográficas/ ecorregiones o unidades ambientales en Mendoza.

Las esporas botulínicas son muy resistentes a variaciones de temperatura y humedad; el suelo es su hábitat más frecuente, pero también se las hallan suspendidas en el ambiente, en el barro, sedimentos de lagunas, lagos, océanos, y en la superficie de la vegetación, por lo que no resulta difícil su acceso a los alimentos o ingesta por el polvo ambiental y, en consecuencia, el ingreso al aparato digestivo del hombre y de los animales (Bergey, 1996; Adams y col., 1997). La participación del suelo como fuente de infección y del polvo ambiental como vehículo de transmisión resulta sugerida, en primer lugar, por la mayor frecuencia observada en niños alimentados exclusivamente por lactancia materna, sin ingesta de alimento sólido ni de complementación dietética alguna; y en segundo lugar por el alto porcentaje de muestras de suelo con elevada carga de esporas. Estas dos consideraciones se ponen de manifiesto en el territorio, especialmente en la provincia de Mendoza, que se encuentra dentro de la diagonal árida argentina, en la zona climática templada y perteneciente a la provincia fitogeográfica del Monte. Las escasas precipitaciones (200 mm anuales) y la incidencia del viento Zonda en el territorio provincial, son factores que claramente favorecen a la dispersión de partículas en el ambiente. La sedimentación de las partículas en suspensión y los polvos insolubles es lenta, permaneciendo largos períodos en la atmósfera, especialmente durante los ciclos anticiclónicos cuando dominan condiciones de estabilidad atmosférica, que se dan con mayor frecuencia en invierno. Otro factor significativo es el relieve de la provincia, que hace propicia la formación de bolsones de aire cargado de polvo en suspensión. La aridez que presenta un territorio no es el único factor determinante que se debe considerar en la prevalencia de esporas de *C. botulinum* en los suelos. A modo de ejemplo y comparación, se puede citar la provincia de Santa Cruz que presenta constantes vientos y un clima árido, salvo en el sector oeste donde es húmedo y frío, y no se han notificado casos de BL según los estudios relevados entre el período de 1982-2016, a pesar de los factores ambientales y geográficos propicios para la prevalencia de esporas y su vehiculización en el ambiente, aunque podía ser un problema de notificación y no de prevalencia de esporas. Por ello, es necesario ampliar el espectro de investigación sobre los factores ambientales y geográficos incidentes en la prevalencia y distribución de esporas de *C. botulinum* en Mendoza. La sola presencia del patógeno en su ambiente natural no es el único factor de riesgo de exposición en la transmisión del BL, por lo que se estima que existiría una multiplicidad de factores asociados que favorecerían la dispersión de las esporas. Prácticas culturales como la administración a menores de un año de edad de miel y varios tipos de infusiones, como la manzanilla y el tilo, también han sido consideradas en investigaciones anteriores sobre la transmisión del BL. Hay que considerar que el hombre también puede considerarse en ciertos casos vehículo para el transporte de esporas de *C. botulinum*, como por ejemplo en los casos de familiares que trabajan en la actividad agrícola, y al regresar a sus hogares exponen a los infantes a las partículas que llevan consigo en la ropa u otros elementos como bolsos, cajas de herramientas, entre otros.

La presente tesis doctoral se encuentra dentro de la rama de la Geografía Médica y de la Salud. El paradigma en el cual se enmarca esta investigación es el de la Geografía Sistémica. Su enfoque holístico e integrador y la posibilidad de abordar al espacio geográfico como un sistema, hace que sea posible analizar los factores ambientales y geográficos que pueden influir en la prevalencia de esporas de *C. botulinum* (clima, suelo, vegetación, escurrimiento de aguas superficiales y topografía) de manera separada a cada uno de ellos, pero luego interrelacionándolos en la totalidad del sistema e interpretar sus cruzamientos. Resulta fácilmente esquematizable y comprensible y permite visualizar e interpretar mejor el método deductivo, el cual se utilizará para el análisis de factores ambientales y geográficos a analizar.

ISSN 2314-1093

Además, el enfoque sistémico permite visualizar de manera clara los estudios transdisciplinares. En cuanto al abordaje desde la Epidemiología se ha trabajado con la tríada ecológica: agente- hospedador-ambiente, y sus múltiples relaciones.

Materiales y Métodos

En este estudio se consideraron todos los casos confirmados de BL a nivel nacional en el período 1982-2016, teniendo en cuenta también los casos presentados hasta abril de 2017, bajo los acuerdos de confidencialidad de las historias clínicas como se solicita por normas de bioética. Se realizó un análisis estadístico sobre los datos obtenidos, y a partir de ellos se elaboraron tablas de frecuencia de caso de BL por provincias y una serie de cartas que evidencian los hospitales que notifican los casos sospechosos de BL de acuerdo con la Guía de Prevención, Diagnóstico, Tratamiento y Vigilancia Epidemiológica del Botulismo del Lactante del Ministerio de Salud, cantidad de casos confirmados por provincia y por regiones argentinas. La cartografía se encuentra realizada en ArcGis 10.3, software que permite digitalizar las cartas que se han obtenido hasta la actualidad, y las próximas que serán generadas a partir del relevamiento y correlación para el análisis de variables geográficas. Además, se pretende la utilizar un drone para el relevamiento de campo, toma de muestras de suelos en la provincia de Mendoza y su correspondiente análisis edafológico para observar la composición de los mismos y, de este modo poder analizar su posible relación con la prevalencia de esporas de *C. botulinum* en las diversas unidades ambientales de la provincia. Los métodos utilizados desde la Geografía para el tratamiento de los datos es el inductivo-deductivo, bajo el enfoque sistémico.

Resultados preliminares y discusión

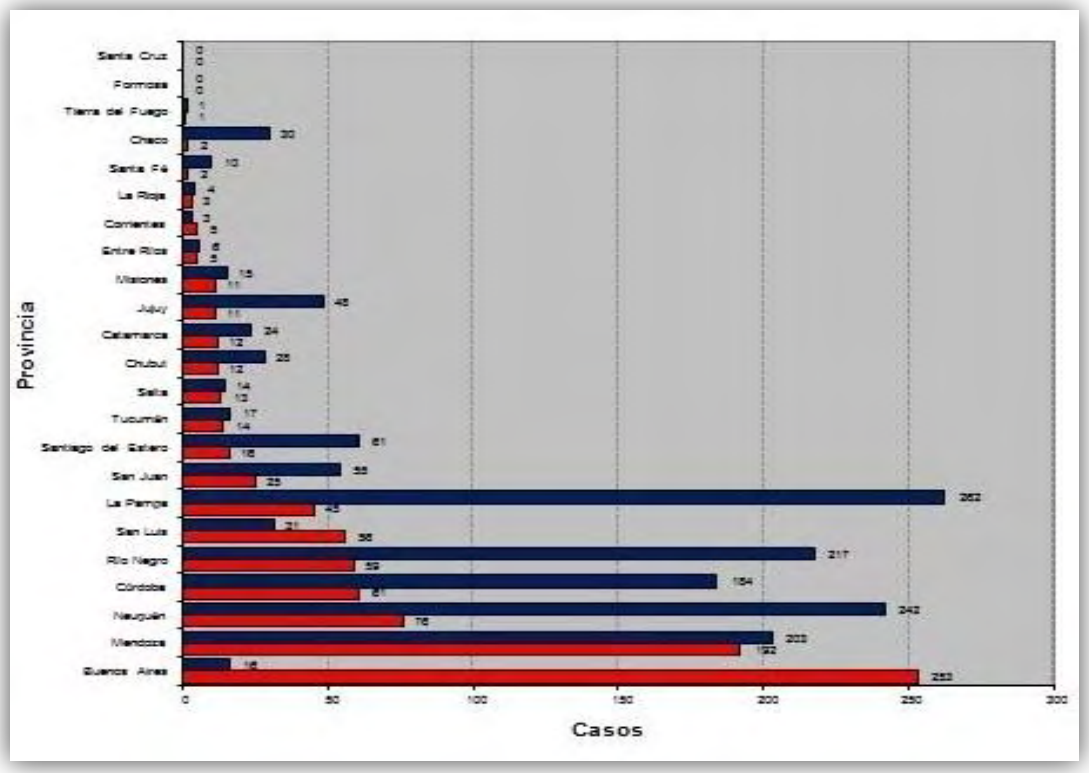
Se actualizó y unificó la base de datos de la casuística de BL a nivel nacional de los dos Centros de Referencia del país: Área de Microbiología, Departamento de Patología, FCM- UNCuyo (Mendoza) y Servicio de Bacteriología Sanitaria, ANLIS - Instituto Nacional de Microbiología “Dr. Carlos G. Malbrán” (Buenos Aires). Se realizaron sugerencias de modificación a la ficha de notificación y pedidos de análisis de laboratorio para confirmación de botulismo (alimentario, lactante y por herida) a Vigilancia Epidemiológica- Ministerio de Salud de la Nación, con la incorporación de variables de origen geográficas. Actualmente se encuentra en procesamiento los datos estadísticos de la casuística en el período 1982-2016 a escala provincial. A nivel nacional se procesó la información con la correspondiente elaboración de las primeras cartas temáticas de distribución de casos y servicios sanitarios emisores de muestras con sospecha y casos confirmados de BL.

La distribución de los casos notificados de BL, como se puede observar en la Fig. 1 , evidencia las principales provincias que presentan esta enfermedad en lactantes y que se encuentra vinculado sin dudas a la distribución de esporas en suelos -su principal reservorio- pero también está vinculada a la notificación de casos de sospecha, como se aprecia en la Fig. 2. Sin embargo, si se analiza la tasa de 10 años cada 100.000 nacidos vivos, se observa que existen provincias con una baja frecuencia de casos de BL confirmados, pero elevada incidencia en relación a dicha tasa. En el caso de la provincia de Mendoza, la casuística es elevada y la tasa calculada también lo es, por ello el interés de investigar este espacio geográfico. Lo llamativo es que las condiciones geográficas y ambientales de las provincias con elevada frecuencia son diversas; lo cual ocurre también dentro de ésta.

Los resultados preliminares obtenidos hasta el momento se han elaborado sobre la base del análisis de la casuística de BL a nivel nacional. La base de datos coincide con el mapa de distribución de casos confirmados, que se encuentra publicado en la Guía de Prevención, Diagnóstico, Tratamiento y Vigilancia Epidemiológica del Botulismo del Lactante del Ministerio de Salud, aunque existen sitios que no se han cartografiado aún y presentan un elevado número de casos confirmados.

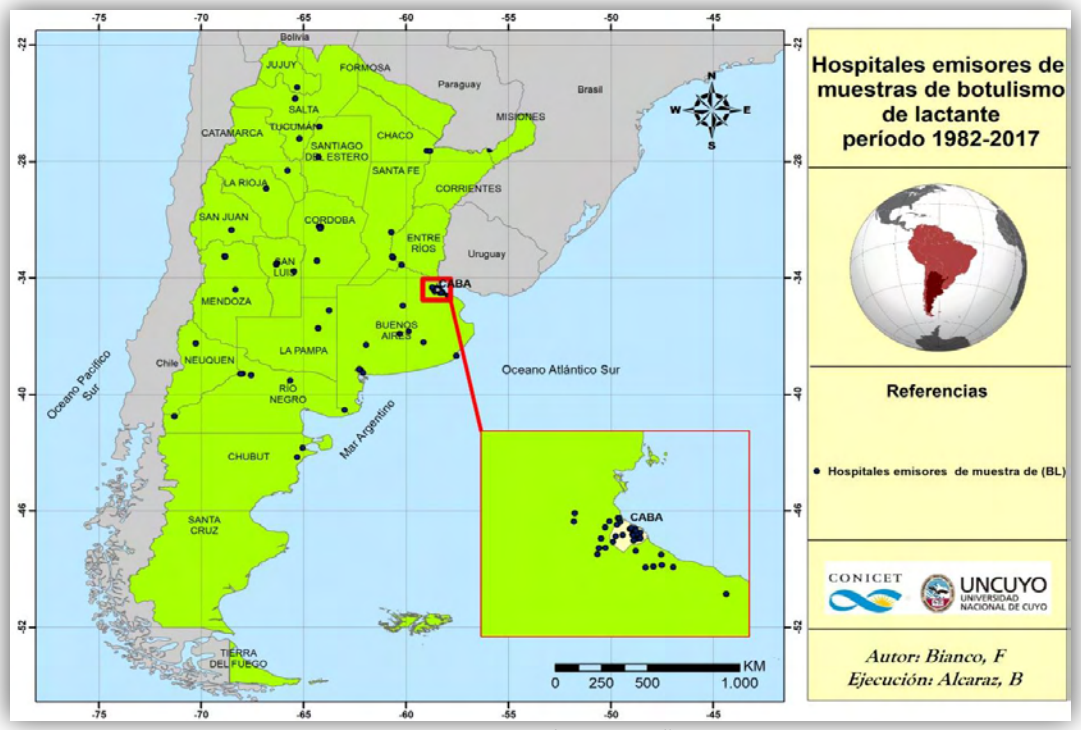
ISSN 2314-1093

Figura 1. Casos de botulismos del lactante en Argentina. Período 1982- 2015. Tasa por 10 años y 100.000 nacidos vivos. Total: 879 casos



Fuente: Dr. Fernández, R. A. Centro de Referencia de Botulismo, Mendoza- Área de Microbiología, Departamento de Patología, FCM- UNCuyo. Año 2015.

Figura 2. Hospitales emisores de muestras de BL en Argentina. Período 1982-2017.



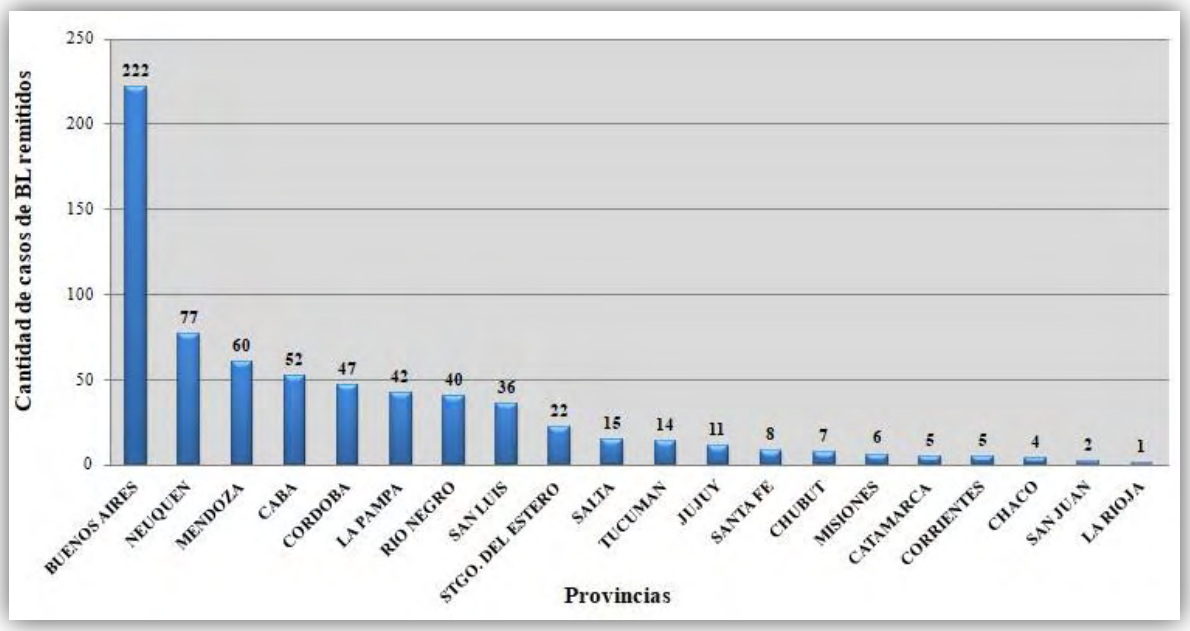
Fuente: Bianco- F, Alcaraz- B. Año 2017.

En la Fig. 3 se puede observar de manera gráfica y numérica que evidencia la carta anterior. Las provincias que utilizan la ficha de notificación y diagnóstico del Ministerio de Salud, y que presentan mayor número de casos confirmados de BL son Buenos Aires, Neuquén, Mendoza, y

ISSN 2314-1093

se ha incluido como unidad de análisis la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que gran parte de los registros provienen del hospital Garrahan. Discriminar estas unidades de análisis fue relevante, ya que si se analizara la tabla de frecuencia dentro de la provincia de Buenos Aires, la mayor casuística proviene de Bahía Blanca, lo cual es significativo en el contraste con la provincia de Mendoza por algunas características geográficas: clima templado, con una diferencia de 300 mm anuales de precipitaciones, ventoso, lo cual la convierte en probable sitio propicio para la vehiculización de esporas *C. botulinum.* En contraste, es llamativo observar que la provincia de Santa Cruz y Tierra del Fuego no presentan hospitales notificadores de muestras de BL.

Figura 3. Botulismo del lactante (BL) . Casos remitidos a través de Ficha de Notificación del Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Período 1982-2016.



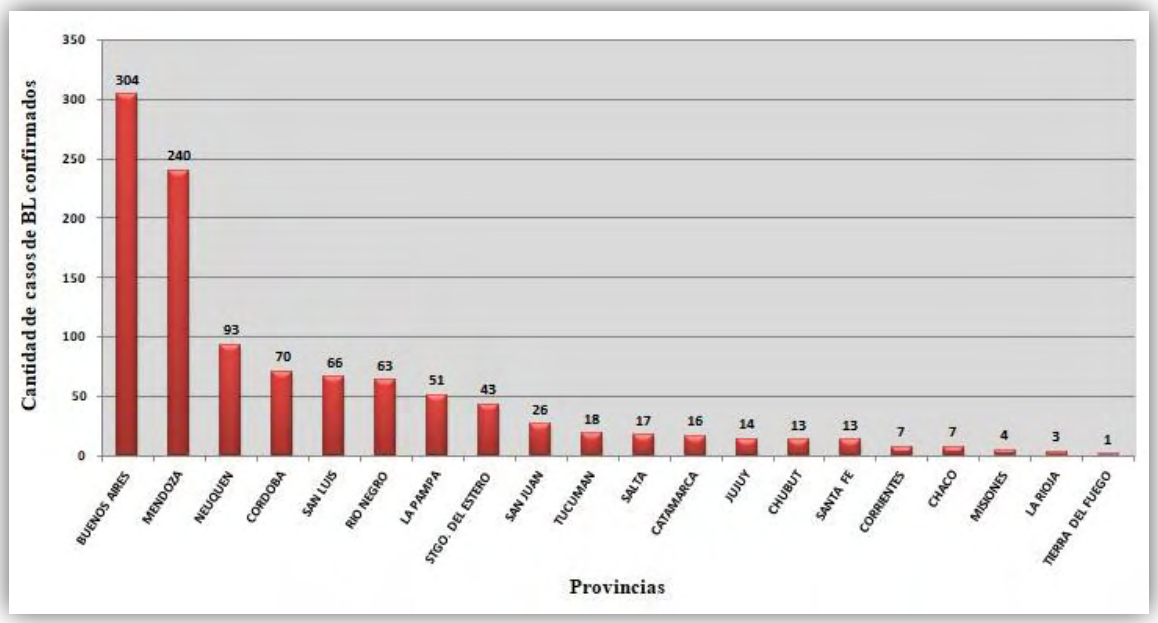
Fuente: Bianco- F, Abrahan- V, Postigo- J. Año 2017.

En un análisis aún más concreto, si se observa sólo la cantidad de casos confirmados de BL por provincias, sin tener en cuenta la ficha de notificación expedida por el Ministerio de Salud, los datos cambian como se puede observar en la Fig. 4, donde si figura la provincia de Tierra del Fuego con 1 registro, pero sigue sin registrar casos Santa Cruz. En cuanto al número de registros también se advierte un aumento de casos, y la provincia de Mendoza ocupando el segundo lugar luego de Buenos Aires. Dichas premisas permiten visualizar ciertos aspectos que deberán tenerse en cuenta en el desarrollo de la tesis doctoral: a- la notificación de casos de sospecha por medio de la ficha del Ministerio de Salud de la Nación, y su correspondiente estudio en laboratorio para confirmar el caso; b- la capacitación del personal médico para la sospecha y un diagnóstico temprano frente a un caso probable de BL; y c- la coordinación positiva que existe entre ambos Centros de Referencia de Botulismo en el país actualmente (Mendoza-Buenos Aires).

Se distingue en la Fig. 5 que a escala regional Cuyo y el AMBA son las regiones que presentan mayor número de casos confirmados de BL con 332 casos confirmados sobre el total del país para el caso de Cuyo, y 304 el Área Metropolitana de Buenos Aires. Se destaca nuevamente que los casos confirmados aquí son los totales a nivel nacional sin discriminar la utilización de la ficha de notificación del Ministerio de Salud.

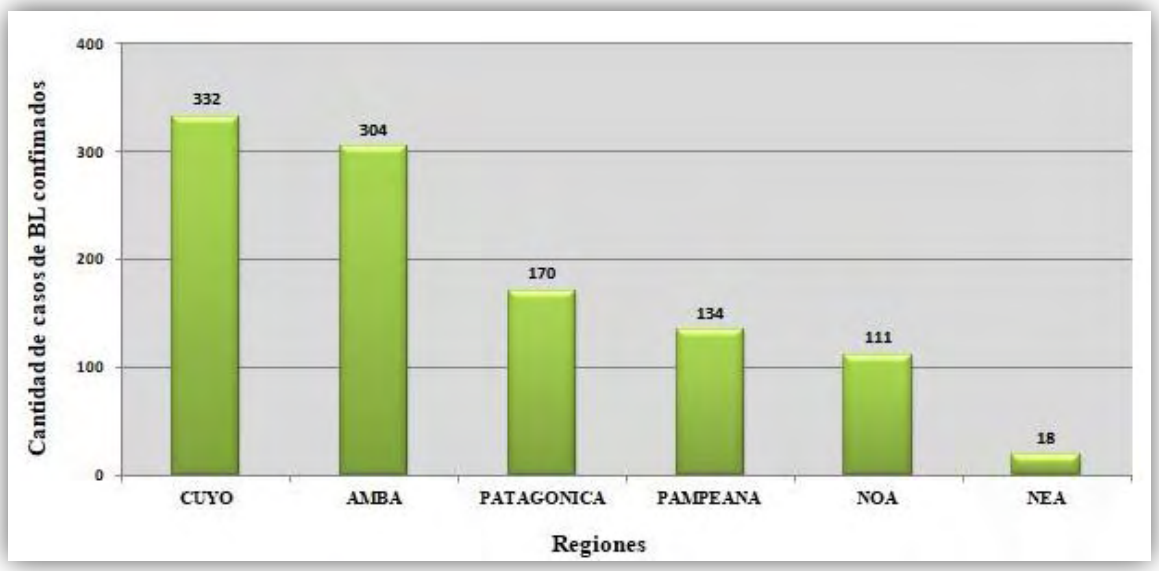
ISSN 2314-1093

Figura 4. Distribución de casos de botulismo del lactante (BL) por provincias de Argentina. Período 1982-2016.



Fuente: Bianco- F, Abrahan- V, Postigo- J. Año 2017

Figura 5. Distribución de casos de botulismo del lactante (BL) por regiones de Argentina. Período 1982-2016.



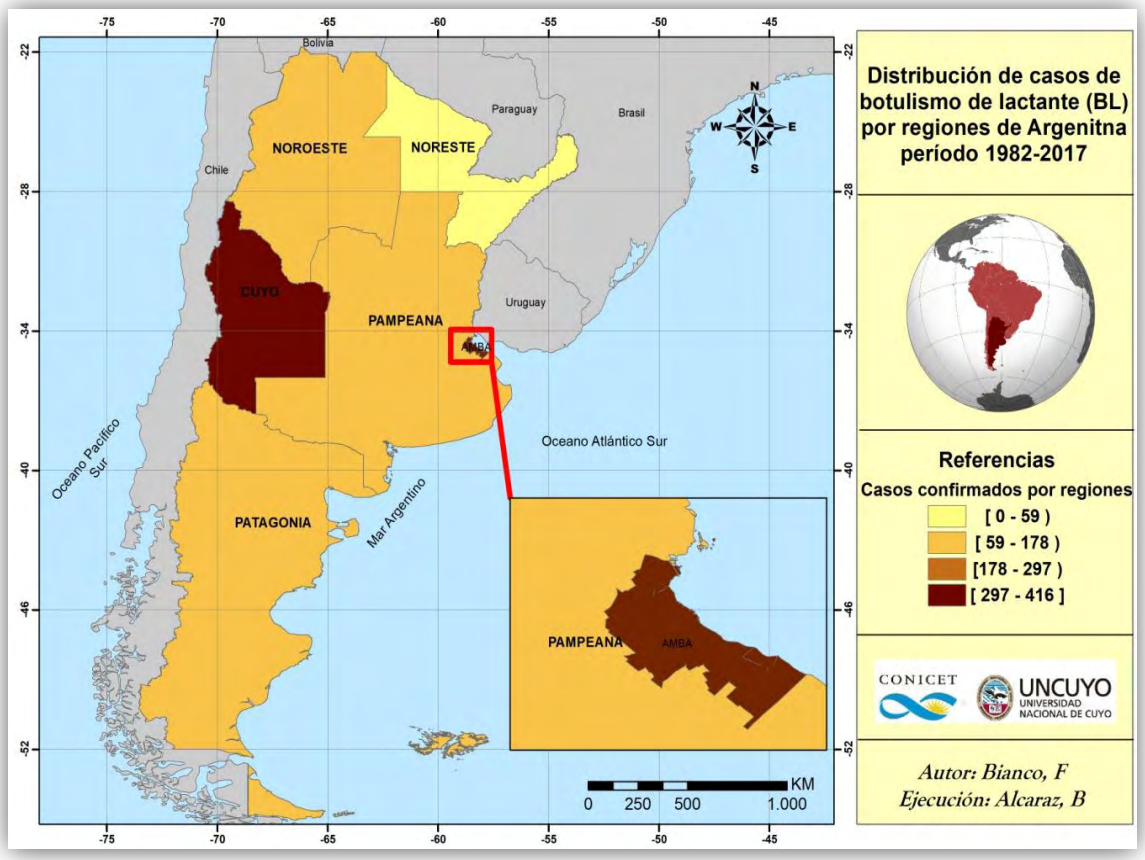
Fuente: Bianco- F, Abrahan- V, Postigo- J. Año 2017

En prospectiva este análisis será contrastado con las ecorregiones de Argentina, ya que hasta el momento sólo se ha trabajado con la regionalización formal de la República Argentina según el INDEC, la cual si bien toma ciertas variables geográficas, se encuentra basada bajo un criterio económico y poblacional, de modo que el próximo paso será ajustarlo a las condiciones geográficas y ambientales. La Fig. 6 representa cartográficamente los resultados del gráfico

ISSN 2314-1093

anterior, cantidad de casos de BL confirmados por regiones de Argentina. Permite una rápida interpretación de la situación a nivel nacional bajo el criterio de regiones, y desde luego confirma que las regiones más comprometidas son Cuyo y el AMBA.

Figura 6. Distribución de casos de botulismo del lactante (BL) por regiones de Argentina. Período 1982-2016.



Fuente: Bianco- F, Alcaraz- B. Año 2017.

Tabla 1. Distribución de casos de botulismo del lactante (BL) por regiones de Argentina. Período 1982-2016.

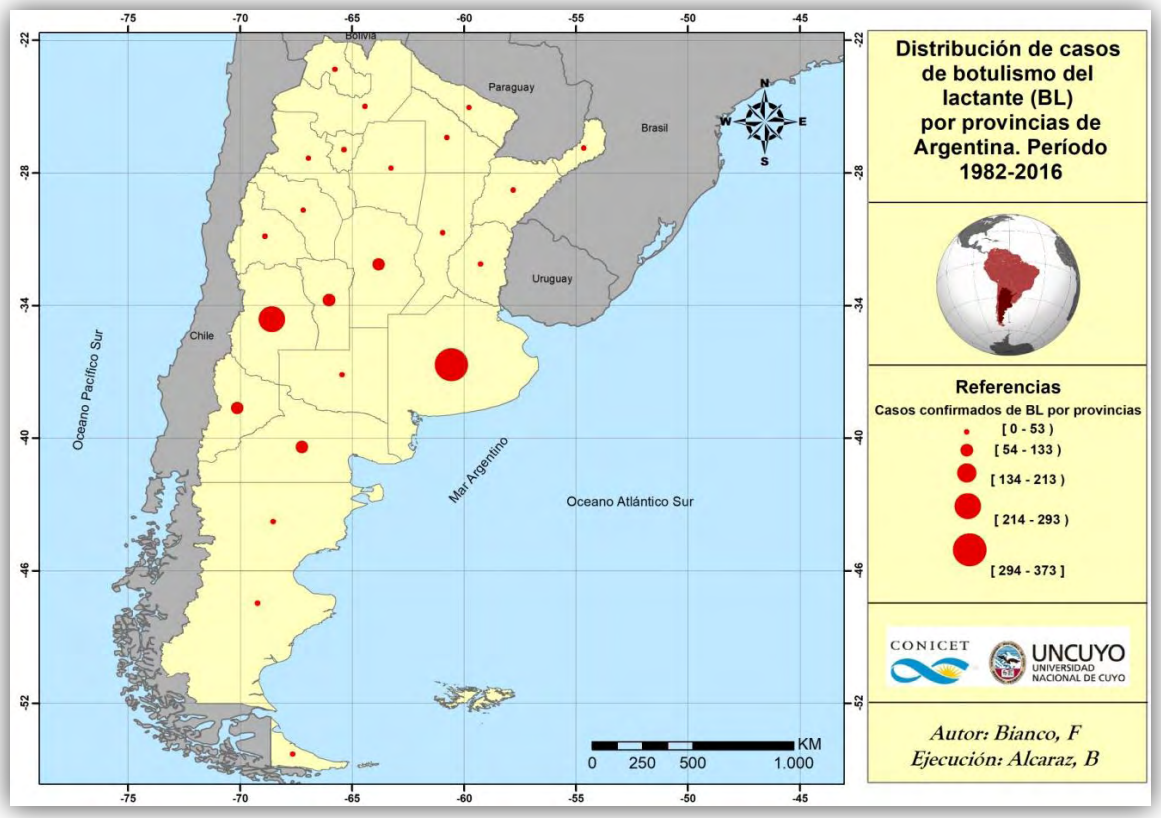
Regiones	fi	fr%
CUYO	332	31,06
AMBA	304	28,44
PATAGONICA	170	15,90
PAMPEANA	134	12,54
NOA	111	10,38
NEA	18	01,68
TOTAL	1069	100

Fuente: Bianco, F, Abrahan. Año 2017.

Así mismo, en la Tabla 1 y Fig. 7, se puede constatar el análisis regional con una carta a escala nacional, donde cada círculo proporcional representa la cantidad de casos confirmados de BL, donde resalta el mismo patrón: Mendoza y Buenos Aires presentan la mayor casuística.

ISSN 2314-1093

Figura 7. Distribución de casos de botulismo del lactante (BL) por provincias de Argentina. Período 1982-2016.



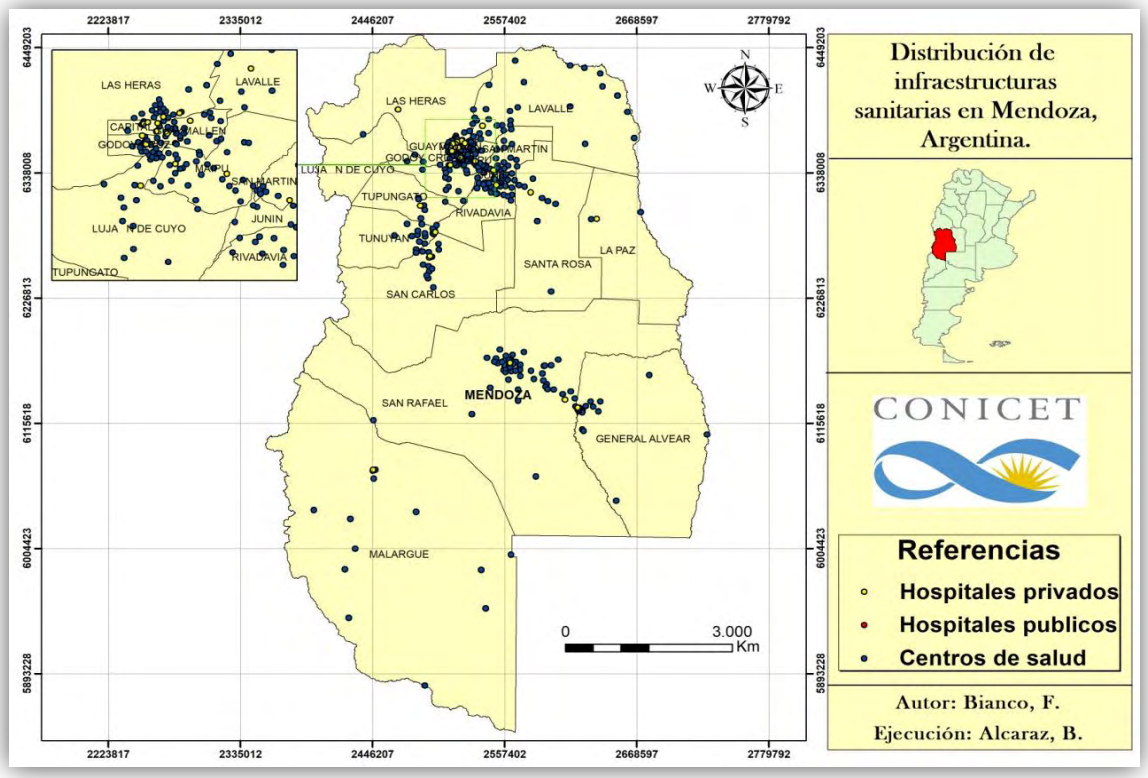
Fuente: Bianco- F, Alcaraz- B. Año 2017.

Las perspectivas en la investigación serán: un análisis profundo de toda la información estadística actualizada; realización de cartografía temática a escala provincial, a través de mapas que evidencien la distribución de los casos confirmados de BL en Argentina y principalmente Mendoza que es el área de estudio de la presente tesis doctoral; adentrarse en el análisis geográfico de variables geográficas y ambientales para el avance de los objetivos específicos para brindar respuesta y validación al objetivo general: "Contribuir , desde la rama de la Geografía de la Salud, al esclarecimiento entre la distribución y prevalencia de esporas de *Clostridium botulinum* en suelos y la incidencia del botulismo del lactante (BL) en la provincia de Mendoza, aportando información geográfica, de utilidad para futuras investigaciones y en vigilancia epidemiológica".

La Fig. 8, carta de distribución de infraestructura sanitaria en Mendoza, será la base a partir del cual se comenzará el análisis a escala provincial. En la misma se pueden identificar los hospitales públicos, privados y centros de salud, a los cuales se le aplicará el mismo método que a escala nacional: cuantificación de registros de casos confirmados de BL, hospital o centro de salud que remite la muestra al Centro de Referencia: Área de Microbiología, Departamento de Patología, FCM- UNCuyo, Mendoza. Obtenidos dichos datos, se procederá a la indagación de la procedencia del paciente, siempre bajo las normas de confidencialidad y de bioética, para determinar los sitios que presentan mayor número de casos reportados de BL. Éste será el punto de inicio para el análisis la interrelación de los factores geográficos y ambientales en la provincia de Mendoza, que aportará información para cumplir con el objetivo general antes mencionado.

ISSN 2314-1093

Figura 8. Distribución de infraestructura sanitaria en Mendoza, Argentina.



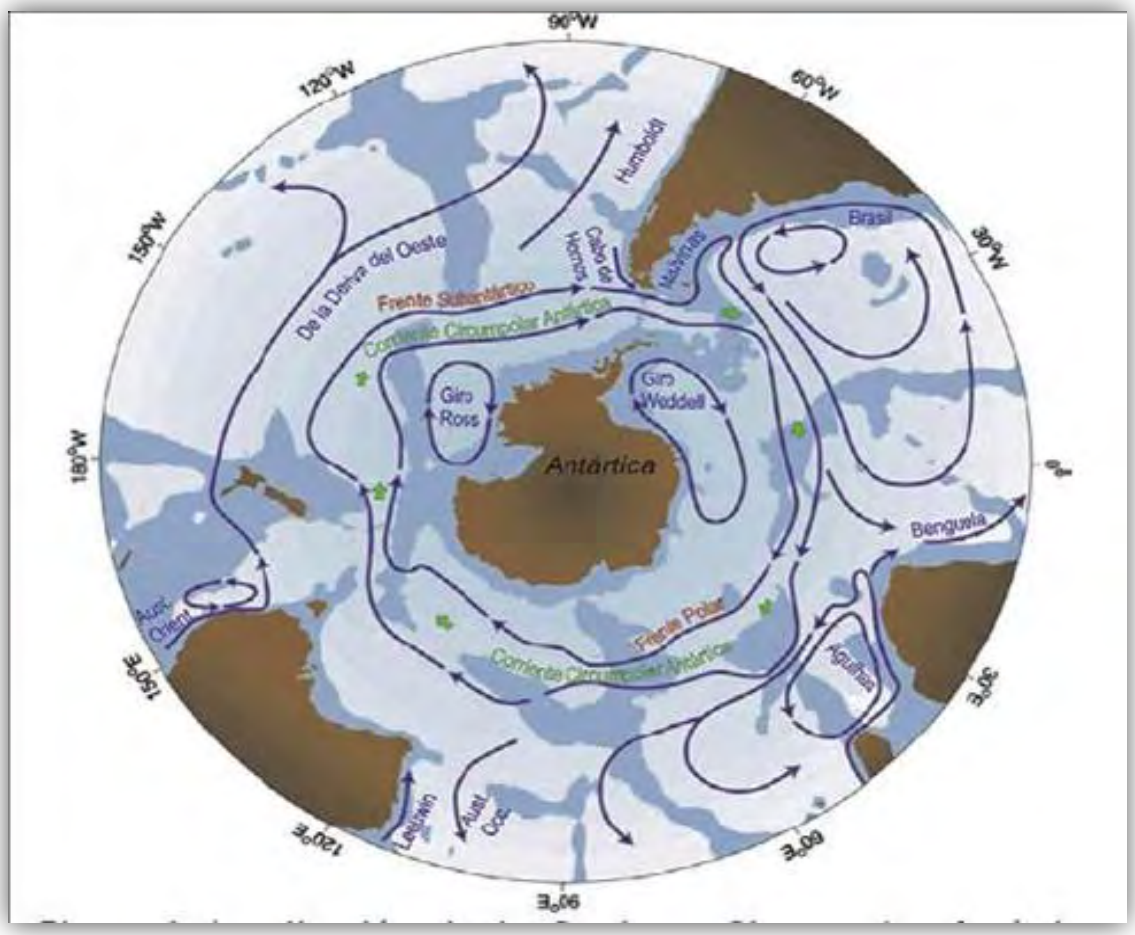
Fuente: Bianco- F, Alcaraz- B. Año 2017.

Además, se han incorporado un análisis en el contexto del calentamiento global. Los escenarios de riesgos, y sobre todo, aquellos con amenazas de origen biológico son preocupantes. La composición del suelo podría verse afectada a largo plazo, el retroceso de glaciares junto a su escurrimiento serían posibles causas de alteración en la distribución y prevalencia de las esporas de *C. botulinum* en provincias como Mendoza, en las cuales se encuentran en el oeste en la Cordillera de Los Andes glaciares que se han visto modificados en las últimas décadas en su balance de masa, con evidencias de retroceso de los mismos.

Para abordar dicho análisis se han propuestas dos metas concretas: análisis bibliográfico, principalmente de los resultados del inventario de glaciares del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales- IANIGLA-, y de los resultados de investigaciones que lleva a cabo dicho Instituto. En segundo lugar, se ha propuesto realizar una posible campaña antártica con el objetivo de tomar muestras de suelos en distintos puntos del continente antártico, principalmente en: islas al norte del mar de Weddell como la Base Argentina Orcadas, Base Argentina en la Península Antártica (por ejemplo Base Esperanza, Base San Martín, Base Carlini, Base Marambio, Base Primavera), y la Isla Decepción, que por su particularidad geológica y geomorfológica, es de gran interés para este análisis, teniendo en cuenta las zonas de preservación y conservación, y también las restringidas. Esto dependerá del itinerario de recorrido que tengan los buques que realizan campaña antártica de verano, o el Buque Rompehielos A.R.A. Almirante Irizar, que se encuentra en pruebas preliminares en este momento y vuelve a operar luego de diez años. Existen estudios previos, como el del Lic. en Bioquímica Juan Antonio Giménez, en campaña de verano de 1985/1986, que demuestran que en la Antártida se han hallado esporas de *C. botulinum*. En el avance y retroceso de glaciares por el calentamiento global, y por las propias variaciones climáticas y cíclicas, podría llevar por escurrimiento estas esporas a aguas libres y ser transportadas por las corrientes

marinas, como se puede observar en la Fig. 9, hacia los distintos continentes. En el caso de Argentina, por la proximidad, es relevante poder anticiparse a estos posibles escenarios.

Figura 9. Carta de corrientes marinas alrededor del continente antártico.



Como se puede apreciar en la carta corriente marina Circumpolar Antártica, en sentido este-oeste, junto al Frente Subantártico dan origen a la corriente marina de Malvinas, que circula de sur a norte por las cercanías de las costas de Argentina.

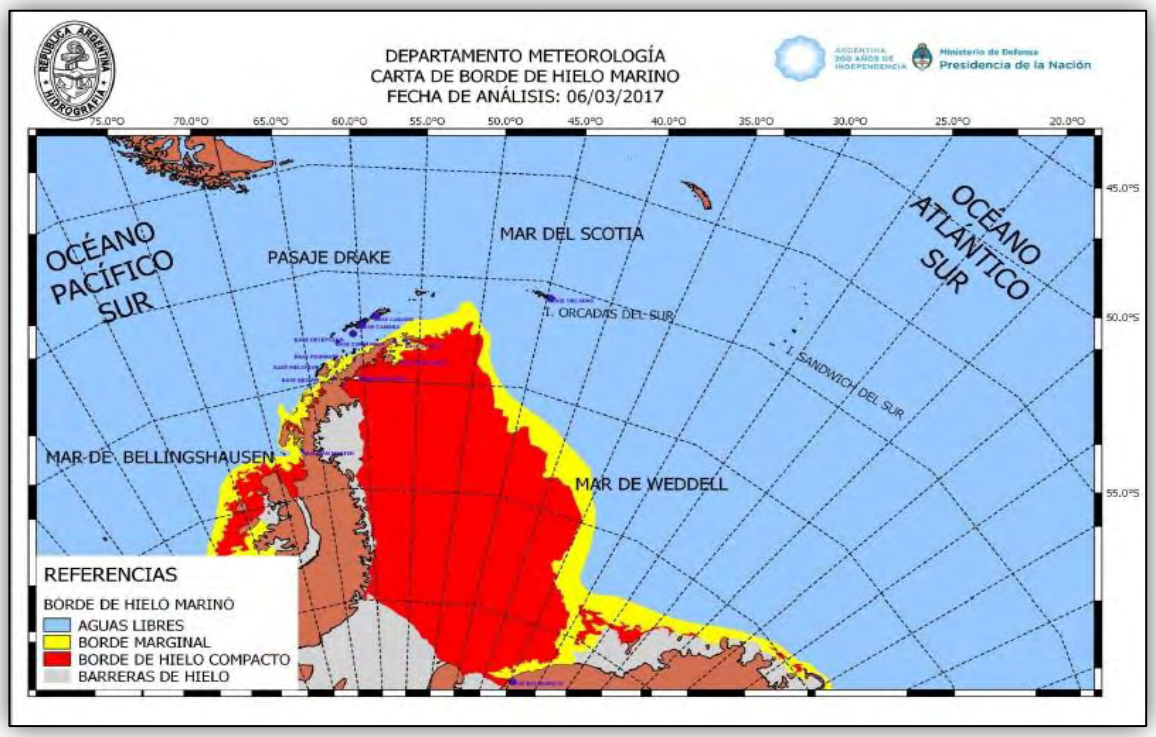
Las Fig. 10 evidencia cómo se comporta el campo de hielo marino a comienzos de marzo del 2017, presentando un campo de hielo compacto y borde marginal no tan extenso alrededor de península antártica, en el Mar de Weddell al este, y mucho más acotado en el Mar de Bellinghausen al oeste. Esto facilita en la estación de verano, que distintos componentes del ecosistema terrestre antártico lleguen con mayor facilidad hacia aguas libres y entre en movimiento por las corrientes marinas antes mencionadas.

Si se contrasta la Fig. 11, tomada prácticamente un mes después, a comienzos de abril del 2017, se puede apreciar cómo ha incrementado considerablemente la extensión el borde de hielo compacto en un período muy breve, sobre todo al este de la península en el Mar de Weddell, y un borde marginal mucho más reducido que en la figura anterior.

Éstas cartas que provee el Servicio de Hidrografía Naval, Ministerio de Defensa- Presidencia de la Nación, evidencian cómo en época de verano se encuentra favorecido el contacto de

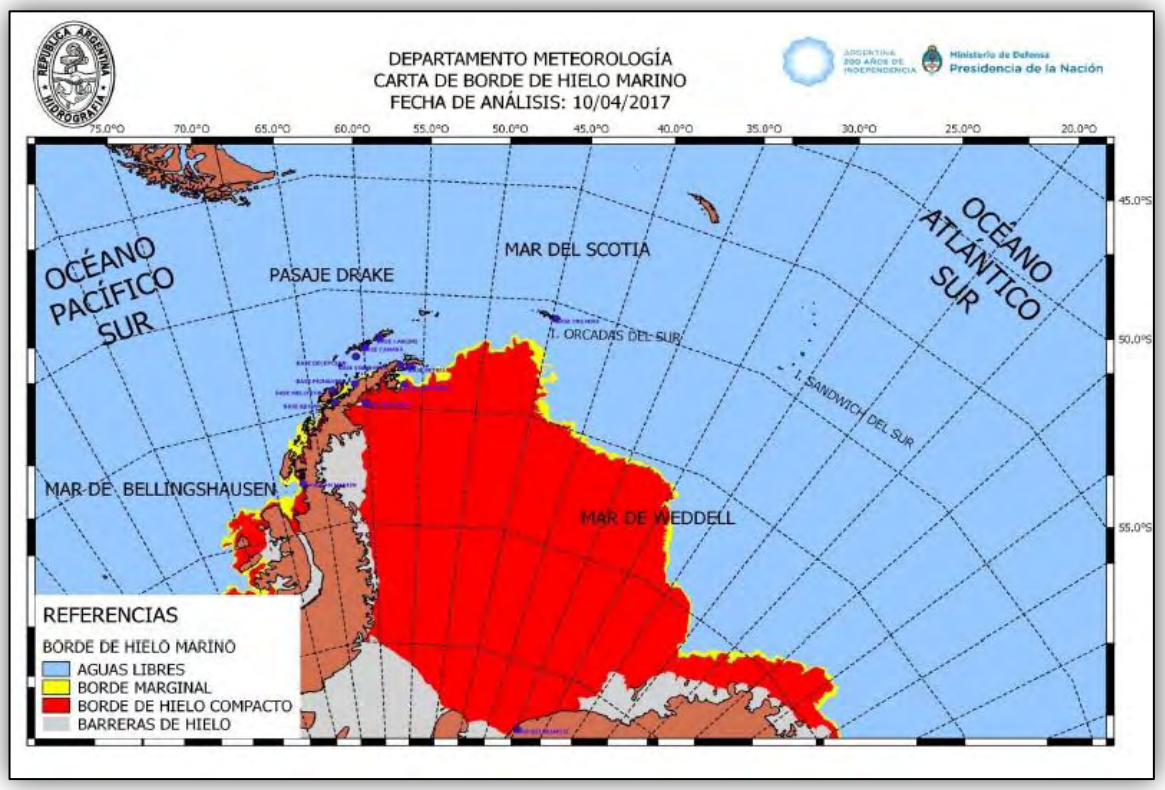
microorganismos con las aguas libres es más factible en su ocurrencia, por ello el interés de la toma de muestras de suelos para la detección de esporas de *Clostridium botulinum* en el sector antártico, ya que también se ha mencionado en la introducción la capacidad de dichas esporas a resistir temperaturas extremas.

Figura 10. Carta de borde de hielo marino alrededor de la península antártica. Marzo de 2017.



Fuente: Servicio de Hidrografía Naval, Ministerio de Defensa- Presidencia de la Nación. Año 2017.

Figura 11. Carta de borde de hielo marino alrededor de la península antártica. Abril de 2017.



Fuente: Servicio de Hidrografía Naval, Ministerio de Defensa- Presidencia de la Nación. Año 2017.

Agradecimientos:

A la Dra. Farace, M.I. Centro de Referencia de Botulismo, Bacteriología Sanitaria, ANLIS-Instituto Nacional de Microbiología "Dr. Carlos Malbrán"- CABA; a los estudiantes avanzados de la carrera de Geografía: Abrahan, V, Alcaráz, B. y Postigo, J. FFyL-UNCuyo-Mendoza.

Bibliografia

ACOSTA, L. (1998) "*El sistema de salud en la Provincia de San Juan: diagnóstico a partir de un enfoque sistémico*". En *Contribuciones Científicas*, Buenos Aires, Gaea, pp. 15 a 17.

ARNON, S. S. (2014): "Molecular Epidemiology of Infant Botulism in California and Elsewhere, 1976–2010". The Journal of Infectious Diseases 2014;210:1711–22. Published by Oxford University Press on behalf of the Infectious Diseases Society of America. Thacker CDC Library on June 1, 2016. Pp. 1711 a 1722.

BIANCO, M. I (2002). *"Clostridium botulinum en plantas medicinales administradas en infusiones a lactantes"*. Trabajo de Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo.

BUZAI, G. D. (2007): "Métodos Cuantitativos en Geografía de la Salud". Departamento de Ciencias Sociales. Programa de Estudios Geográficos (PROGEG). Luján, Buenos Aires. Serie-Publicaciones del PROEG N°2- ISBN 978-987-9285-29-9.

CARCAVALLO, R. Y PLENCOVIH, A. (1982): "*Ecología y Salud Humana"*, Buenos Aires, Intermédica, Reimpresión, p. VIII.

CURTO, S. (1998): "*Ambiente y salud*". "*La Argentina Ambiental*", Diana (Ed.) Buenos Aires, P. 199.

FERNÁNDEZ, R. A. (1994): *"Distribución y prevalencia de Clostridium botulinum en Argentina. Implicancia en patología humana y animal"*. Tesis doctoral. Universidad J. Agustín Maza.

GLASS, G. E. (2000): "Update: Spatial Aspects of Epidemiology: The Interface with Medical Geography. Epidemiologic Reviews. The Johns Hopkins University School of Hygiene and Public Health. Vol. 22 N° 4. Pp. 136 a 139

LÚQUEZ, C. (2005): *"Clostridios productores de toxina botulínica: distribución en suelos y caracterización fenotípica".* Trabajo de Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Exactas, Físico-Químicas y Naturales. Universidad Nacional de Río Cuarto.

MINISTERIO DE SALUD- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2012): " Guía de Prevención, Diagnóstico, Tratamiento y Vigilancia Epidemiológica del Botulismo del Lactante". 1º Edición, Buenos Aires. Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones.

OLIVERA, A. (1993). "*Geografía de la Salud*", Síntesis, Espacios y Sociedades 26. Madrid. Pp. 11 y 12.

PICKENHAYN, J. A. (1999): *"Fundamentos teóricos de la geografía de la salud"*, en Revista del Departamento de Geografía, San Miguel de Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, año V, Nº 5. 1999, pp. 45 a 59.

PICKENHAYN, J. A (2001): *"Difusión y dispersión en la historia de la geografía. Innovaciones, movimientos de masas y brotes epidémicos como campo de acción del geógrafo"*, en Boletín de Gaea, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, Nº 119, pp.37 a 61.

THE CENTER FOR FOOD SECURITY & PUBLIC HEALTH. (2010): "Botulismo". Iowa State University. Pp. 1 a 13.

SERVICIO DE HIDROGRAFÍA NAVAL- MINISTERIO DE DEFENSA- Presidencia de la Nación Argentina. Sitio web: http://www.hidro.gob.ar/smara/sb/sb.asp

VERSHASSELT, Y. (1993): "Geography of Health: Some Trends and Perspectives". Gran Bretaña. Geography Instituut, Vrije Universiteit Brussels, Pleinlaan 2, 1050 Brussels, Belgium. Soc. Sci. Med. Vol. 36, N° 2, pp 119 a 123.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Desarrollo sustentable de los Valles de Raco y El Siambón

Sustainable development of the Valleys of Raco and El Siambón

María Clelia Viollaz, Marta Casares

Observatorio de Fenómenos Urbanos (OFUT), Universidad Nacional de Tucumán

arqviollaz@gmail.com, mcasares@herrera.unt.edu.ar

Eje 5: Efectos del cambio climático en los territorios

Palabras clave: sustentabilidad territorial, ecoturismo, historia ambiental, vulnerabilidad socio ambiental.

Key words: territorial sustainability, ecotourism, environmental history, socio-environmental vulnerability

El área en estudio, originalmente apartada de la ciudad de San Miguel de Tucumán y considerada desde sus orígenes como una privilegiada locación de veraneo, hoy ha cambiado significativamente su relación con el área metropolitana al punto de ser considerada parte del Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMeT). Trabajos que estudiaron la dinámica sociodemográfica del SIMet (Casares y Jarma, 2009) constataron que en este 10% del territorio provincial se sitúa un 68% de la población de la provincia de Tucumán.

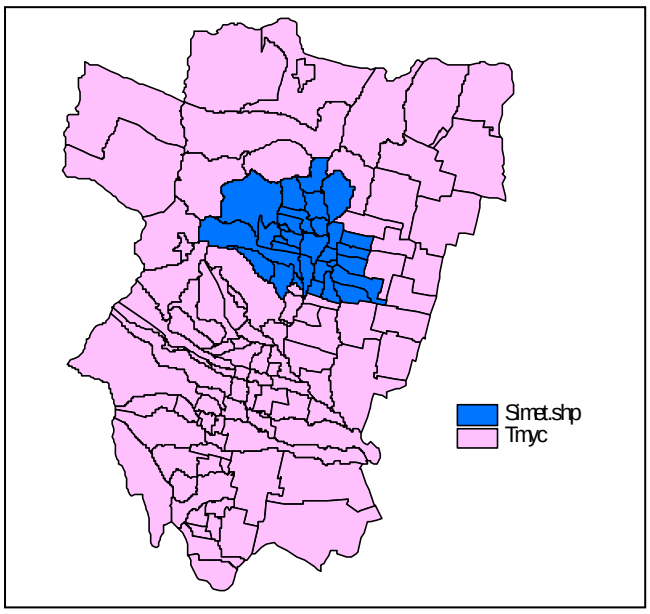
El SiMeT alberga además de las jurisdicciones que integran el Gran San Miguel de Tucumán definido por el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (2010), otros ámbitos administrativos: está integrado por siete municipios y diecinueve Comunas Rurales.

Este recorte territorial sobre el cual se basa el análisis integrador de la problemática metropolitana, incluye además de la entidad urbana conurbada un conjunto de otros componentes del territorio. Comprende jurisdicciones administrativas que mantienen vínculos funcionales cotidianos o frecuentes en la conurbación de Tucumán, y aquellos ámbitos de localización de infraestructura territorial que esenciales tanto desde una perspectiva ambiental como de desempeño del rol regional: activos ambientales significativos (áreas naturales, protegidas y cultivadas), localidades pobladas, infraestructura de accesibilidad e interconexión, y equipamiento de servicios, productivo y logístico estratégico a escala metropolitana, que dan sustento al desempeño competitivo del aglomerado (Casares et al., 2009).

El SiMeT, cuyo centro histórico, geográfico y funcional es el municipio de San Miguel de Tucumán, incluye un conjunto de espacios netamente rurales y ámbitos exclusivamente urbanos. De la totalidad de los Municipios y Comunas de la Provincia de Tucumán (Figura 1), en base a los parámetros funcionales analizados, se definen los Municipios y Comunas que conforman los límites del SIMeT (Figura 2).

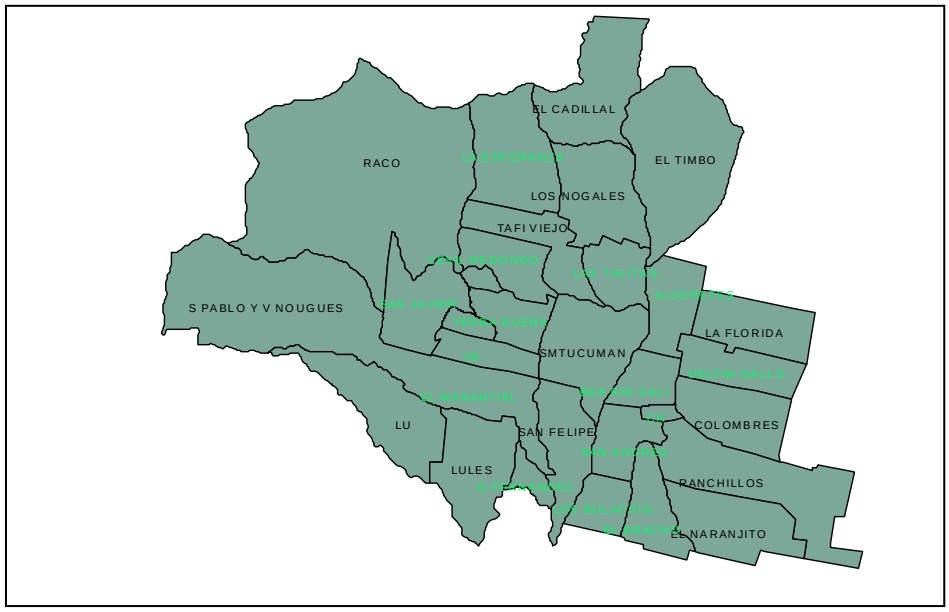
ISSN 2314-1093

Fig. N°1. Sistema Metropolitano (SiMeT) y Municipios y Comunas de la Provincia de Tucumán, año 2001.



Fuente: Elaborado por Nora Jarma base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Fig. N° 2: Sistema Metropolitano (SiMet), localización espacial de Municipios y Comunas, año 2001.



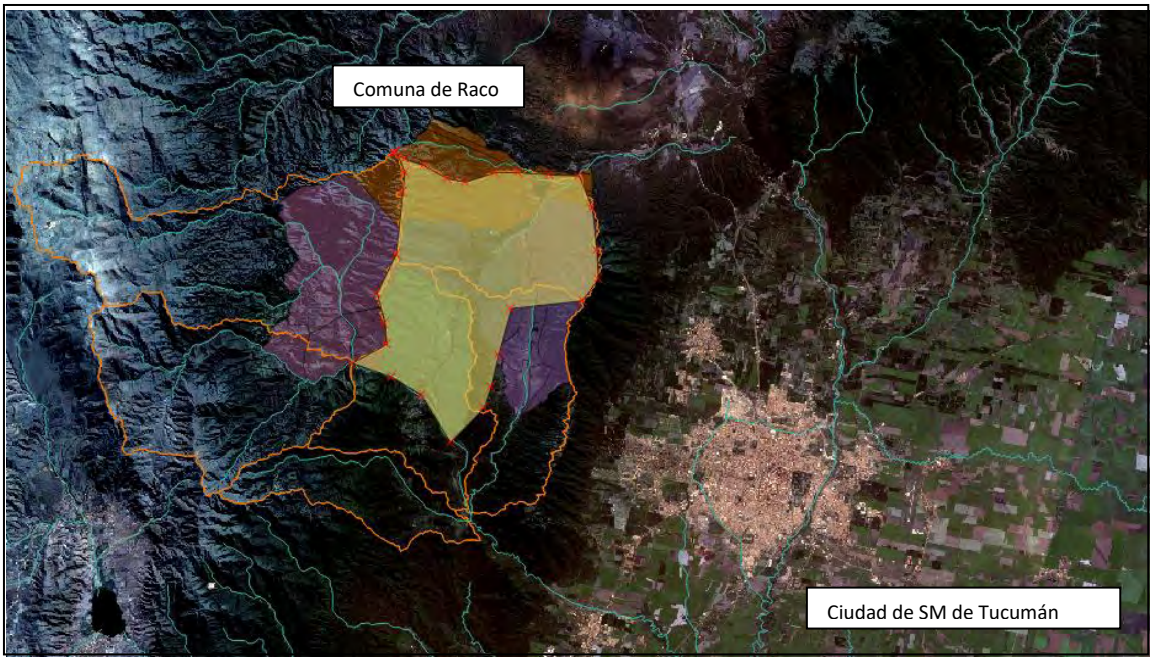
Fuente: Elaborado por Nora Jarma base a datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Los Valles de Raco y El Siambón se encuentran situados dentro del SIMeT, específicamente en la Comuna Rural de Raco, ocupando una superficie significativa de la misma y cumpliendo una función clave como articulación del territorio de Alta Montaña adyacente con el sistema metropolitano. El área en estudio se encuentra dentro de las estribaciones orientales de las Cumbres Calchaquíes y tiene como límites norte y sur a las cuencas de los ríos Tipas y Lules respectivamente y como límite oeste y este las Sierras del Siambón y las Cumbres del Periquillo

ISSN 2314-1093

respectivamente. Hacia el este, se ubica el valle de San Javier y a continuación el piedemonte ondulado que culmina en los límites del Gran San Miguel de Tucumán (Figura 3)

Fig. N° 3. Ubicación del área de estudio (sombreada en beige) dentro de la Comuna de Raco (Lila.) con la imagen satelital que muestra las características topográficas de la zona y su relación con la ciudad de San Miguel de Tucumán



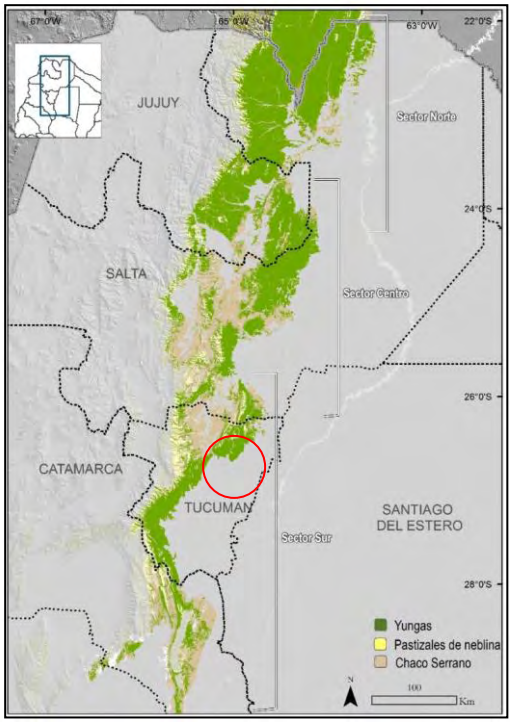
Fuente: Elaboración propia

Descripción ambiental del área de estudio

Desde el punto de vista ambiental, el área de estudio se encuentra localizada dentro de la Ecorregión de Yungas o Selvas Subtropicales de Montaña. Estas selvas constituyen el extremo austral de una franja de selvas y bosques de montaña que se extienden en las laderas orientales húmedas de los Andes desde Colombia hasta el Noroeste de Argentina (Lomáscolo, Grau y Brown, 2014). En Argentina las Yungas se distribuyen por las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca y Tucumán, siendo esta última el límite austral de la distribución (Figura 4).

ISSN 2314-1093

Fig. N° 4. Distribución de las Selvas Subtropicales de montaña en Argentina y ubicación del área en estudio.



Fuente: Fundación ProYungas

Estos bosques húmedos presentan un gradiente altitudinal entre los 300 y los 3.500 msnm, lo que les otorga una gran diversidad de microclimas en base a la variación de precipitaciones (entre 1000 y 3000 mm anuales) y la temperatura a diferentes alturas (Grau, 2010). En particular, los valles de Raco y de El Siambón se encuentran fundamentalmente en el piso altitudinal de Selva Nublada, pero poseen sectores con vegetación característica del piso más alto de Yungas, los pastizales de Neblina. También, y hacia la zona norte del área de estudio, se encuentran elementos de Bosque húmedo chaqueño, el Chaco Serrano, tales como algunas cactáceas y leguminosas espinosas. Este sector actúa como conector entre las ecorregiones de Yungas y Chaco (Viollaz, Martínez, Lomáscono y Pacheco, 2015).

Importancia del problema de investigación

Las villas turísticas situadas en los Valles de Raco y El Siambón se conformaron desde sus orígenes como destinos privilegiados de descanso y veraneo, por sus características ambientales y paisajísticas junto a su accesibilidad y cercanía a la Ciudad de San Miguel de Tucumán.

Investigaciones realizadas sobre la cuenca del Río Lules, a la cual pertenece gran parte de los valles en estudio, (Romero, Fernández, Manzo, Molinieri, Correa y Nieto, 2011) dan cuenta de la importancia para el desarrollo sustentable del área, de la reconversión de actividades con impactos negativos y de estudios que permitan entender las múltiples perspectivas de los habitantes del área (pobladores locales, turistas, aborígenes, propietarios, etc.).

Uno de los principales factores que inciden en el modo de apropiación del territorio es la modalidad de subdivisón del suelo. Los pobladores locales encuentran serias dificultades en relación al acceso a la propiedad de la tierra (cuyo valor de venta está relacionado con el mercado turístico) debido a la presencia de grandes latifundios (cuyos propietarios regulan la oferta de terrenos). Esto trae aparejado que las nuevas viviendas de lugareños se instalaran en zonas periféricas al casco poblacional principal, en áreas marginales altamente riesgosas (zonas bajas inundables, bordes de barrancas, banquinas de ruta y caminos vecinales, etc.).

Esta tendencia va acentuándose con el correr del tiempo y expone a los sectores sociales más carenciados a sufrir graves consecuencias en caso de acontecer fenómenos naturales de carácter extraordinario (como ocurrió en marzo de 2015) sumando a su situación de precariedad social, una alta vulnerabilidad ambiental de sus hogares (Viollaz et al., 2015).

La comprensión de esta dinámica y su tendencia de evolución futura resultan de gran importancia para diagramar modalidades de intervención efectivas y sustentables a largo plazo.

METODOLOGIA

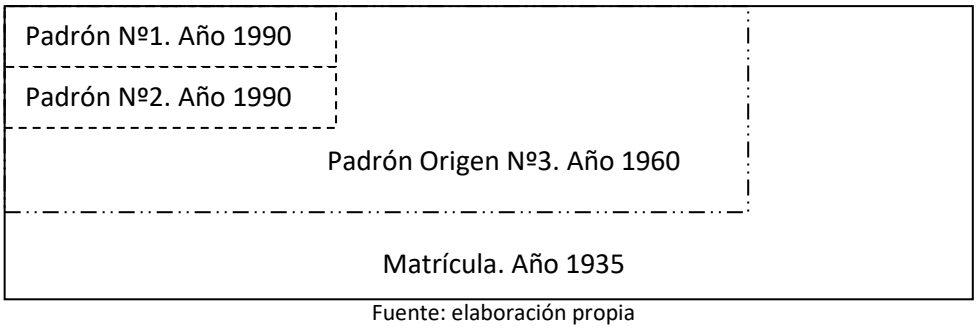
En el presente trabajo, los SIG han sido la herramienta principal de articulación para la realización de análisis multivariados, ya que han servido como referente espacial (en base a sistemas de coordenadas geográficas) y soporte físico de la información proveniente de diversas fuentes: geográficas, geológicas, cartográficas, urbanísticas, climatológicas, biológicas, etc.

Los Sistemas de Información Geográfico (SIG) fueron definidos con respecto a su funcionalidad como "un conjunto de programas, equipamientos, metodologías, datos y personas (usuarios), perfectamente integrados, de manera que hace posible la recolección de datos, almacenamiento, procesamiento y análisis de datos georreferenciados, así como la producción de información derivada de su aplicación" (Buzai, 2013).

El uso de los SIG permitió realizar una reconstrucción histórica del parcelamiento de la Comuna de Raco en los siguientes cortes temporales: 1935, 1960, 1990, 2000 y 2010. La misma se realizó mediante la información provista desde dos fuentes. Por un lado el parcelamiento actual georeferenciado realizado por la Dirección General de Catastro (con los metadatos de cada parcela: Nº padrón con año de asignación, Padrón Original, Matrícula Catastral, Código de Origen). Por otra parte, los planos originales existentes en el Archivo de la repartición, elaborados en los años 1935, 1960 y 1990, con el fin de cotejar y/o asignar a cada parcela los metadatos históricos.

De esta manera, se pudo asociar entidades en función de la agrupación según criterios determinados (Figuras 5 y 6)

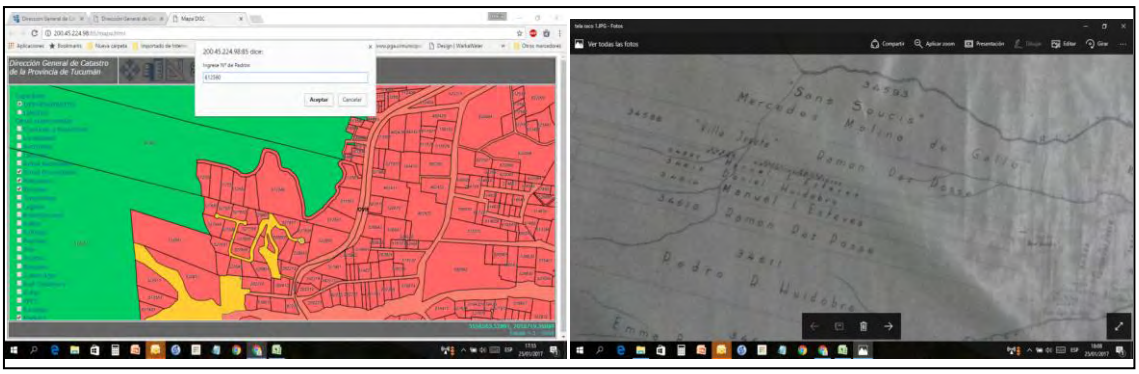
Fig. N° 5. Esquema de asociación de metadatos históricos comunes de Padrón Origen y Matrícula



Fuente: elaboración propia

ISSN 2314-1093

Fig. N° 6. Comparativa de los mismos lotes según el plano GIS disponible el visor de la web de la Dirección de Catastro de la Provincia (izq.)e imagen del plano original de 1935, disponible en los archivos de la repartición (der.)



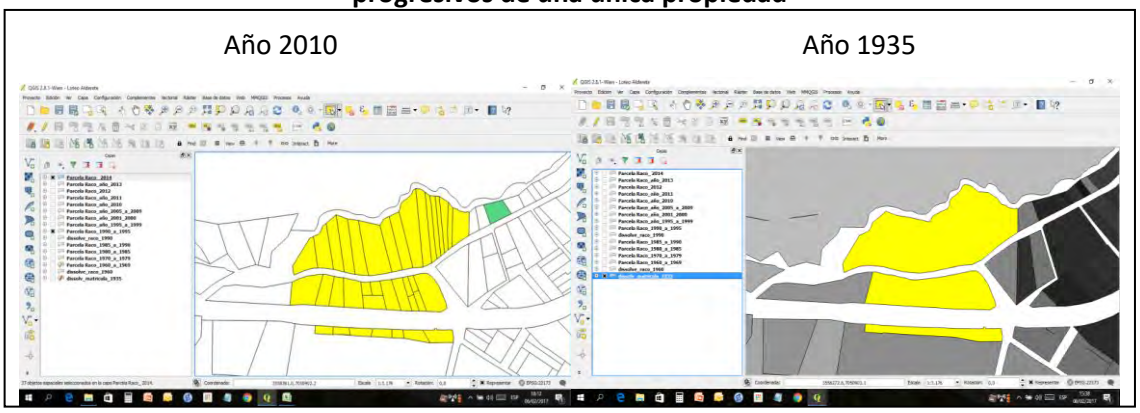
Fuente: elaboración propia

Resultados y discusión

Confección de la planimetría catastral histórica de la Comuna de Raco

La selección de metadatos comunes posibilitó la reconstrucción de mapas de las parcelas (1960) y matrículas originales (1935) con lo cual se pudo ir realizando una reconstrucción histórica del parcelamiento de toda la comuna tanto a pequeña escala (Figura 7) como de las grandes propiedades (Figura 8) en los cortes temporales previstos: 1935, 1960, 1990, 2000 y 2010.

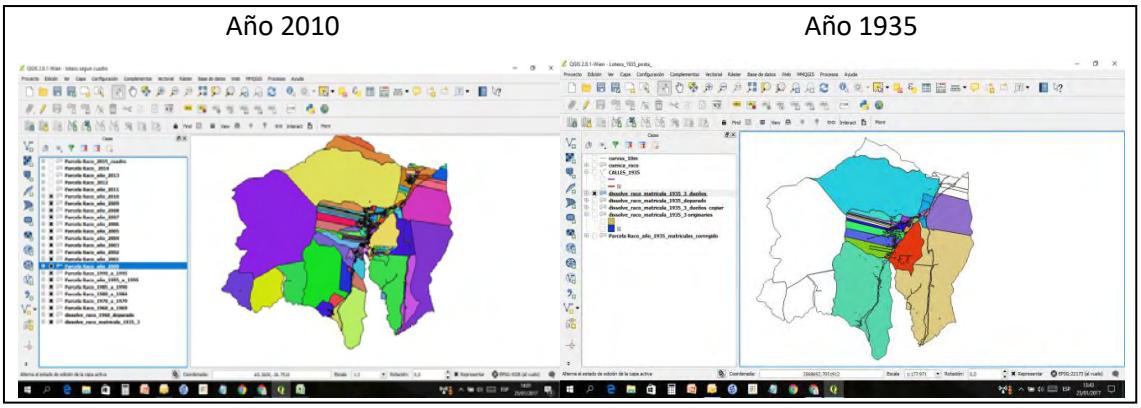
Fig. N° 7. Se aprecia cómo Las pequeñas parcelas actuales surgen de parcelamientos progresivos de una única propiedad



Fuente: elaboración propia

ISSN 2314-1093

Fig. N° 8. Mapas a escala comunal de los diferentes cortes temporales. Se aprecia la presencia de enormes latifundios y una zona en contacto con la Ruta Nº341 que se va parcelando en porciones cada vez más pequeñas



Fuente: elaboración propia

Delimitación de diferentes áreas dentro de la Comuna

La comuna de Raco está conformada por cinco regiones con cualidades particulares reconocidas con las siguientes denominaciones: Valle de Raco, Valle del Siambón, Las Tuquitas, Valle de San Javier y Alta Montaña. Cada una de estas áreas presentan diferencias ambientales significativas y su modalidad de ocupación también tiene cualidades particulares. Por ello, se consideró importante establecer los límites de cada una con mayor precisión a fin de estudiarlas de manera paralela. El análisis multicriterio de superposición de capas de Redes Hídricas y Cuencas, Parcelario, Curvas de Nivel y fotos satelitales de la zona, permitió delimitar estas zonas estableciendo líneas de fronteras entre ellas: bordes de cuencas, ríos, cumbres, etc.) (Figura 9).

Fig. N° 9. Las cinco áreas que conforman la Comuna de Raco situadas sobre un perfil topográfico donde se aprecian sus coincidencias con las cuencas hídricas.

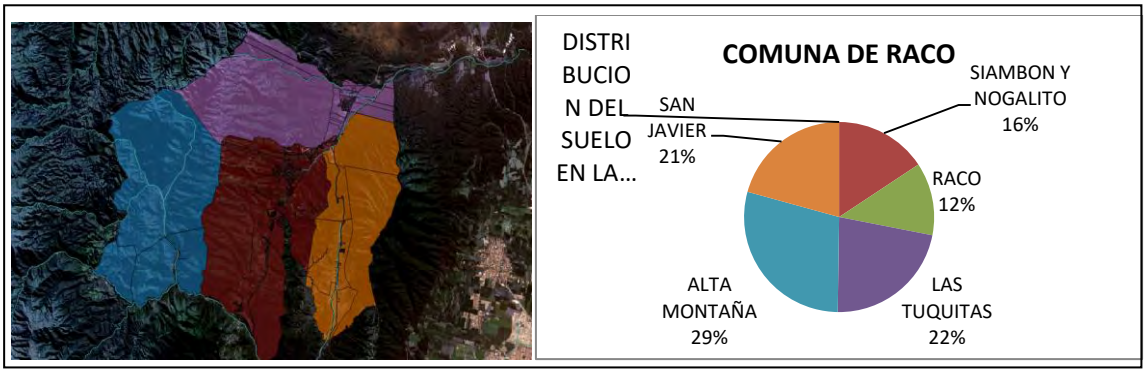


Fuente: elaboración propia

De esta manera, se pudo establecer las proporciones que ocupan cada una en relación a la superficie total de la comuna, y analizar a menor escala, la evolución del parcelamiento en el tiempo (Figura 10)

ISSN 2314-1093

Fig. N° 10. Porcentaje de superficie que ocupa cada zona en el total de la Comuna

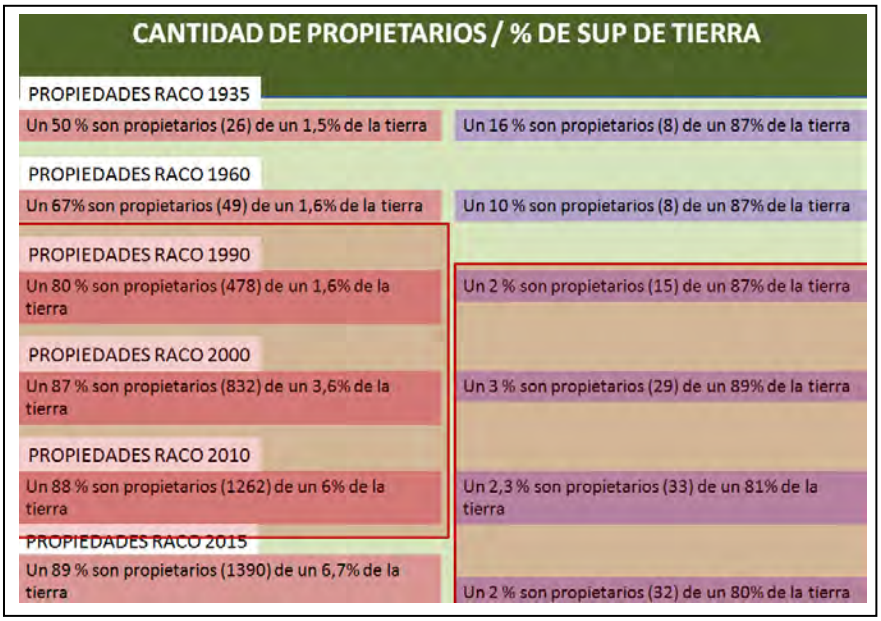


Fuente: Elaboración propia

Análisis del parcelamiento por área

El análisis de la evolución histórica de la subdivisión de la propiedad en cada una de estas áreas, permite arribar a interesantes resultados, como por ejemplo, que en la zona del Valle de Raco más del 80% de la tierra está en manos de un 2% de los propietarios (que entre 1990 a 2010 pasaron de 15 a 33 personas)mientras que el 20% de la tierra restante se fue subdividiendo en parcelas cada vez más pequeñas, pasando de ser 478 en 1990 a triplicarse en 2010, año en el que se registran 1262 individuos (Figura 11). Por otra parte, la mayor cantidad de subdividisiones en esta zona se producen entre los años 1990 y 2010.

Fig. N° 11. Análisis de la evolución histórica de la cantidad de propietarios de grandes latifundios y de parcelas pequeñas en el Valle de Raco



Fuente: Elaboración propia

La situación en el Valle del Siambón presenta rasgos diferentes. Desde 1990 el 97% de la tierra está en manos de menos de una decena de propietarios y el 3% restante se ha ido subdividiendo entre 63 propietarios en 1990 a 286 en 2015 (Figura 12). La mayor cantidad de subdiviones coinciden con dos momentos (década de 1990 y año 2015) en los que uno de los principales propietarios de gran extensión entrega el título de propiedad a los pobladores locales que estaban asentados de hecho en áreas cercanas a la Ruta Nº341 y al camino de corre paralelo al Río del Siambón.

ISSN 2314-1093

Fig. N° 12. Análisis de la evolución histórica de la cantidad de propietarios de grandes latifundios y de parcelas pequeñas en el Valle del Siambón.



Fuente: Elaboración propia

Viviendas vulnerables en áreas vulnerables

El relevamiento de las zonas ocupadas por viviendas precarias (Figuras 13 y 14) y su localización en los SIG (Figura 15) permite constatar cómo hay áreas de asentamientos informales con diferente grado de consolidación que poseen como parámetro común el hecho de ser zonas ambientalmente vulnerables (terrenos con fuertes pendientes, cercanos o dentro de la llanura de inundación de los ríos, áreas cercanas a barrancos, etc).

Fig. N° 13 y 14: Imágenes de las viviendas de pobladores locales en situación de vulnerabilidad social.



Fuente: Elaboración propia

ISSN 2314-1093

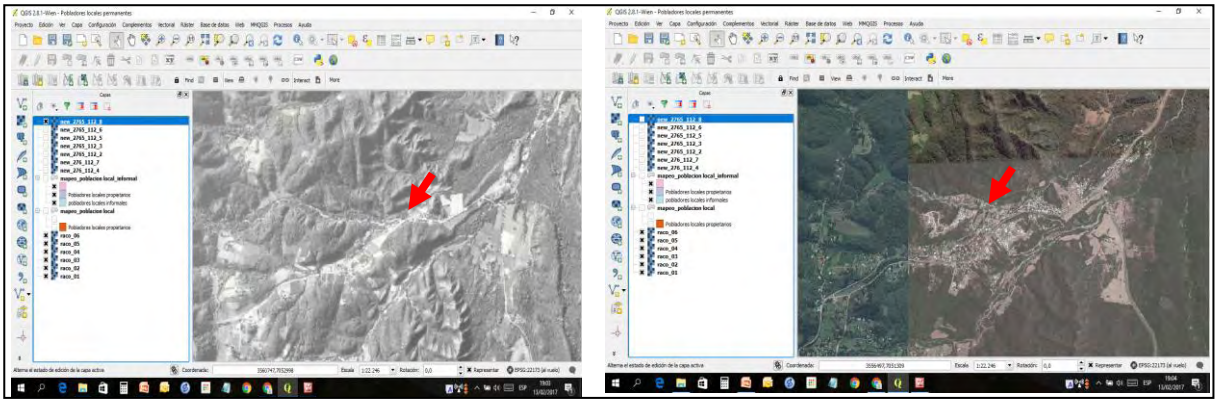
Fig. N° 15. Localización SIG de las áreas ocupadas por viviendas precarias en las que se constata su asentamiento informal en los márgenes de grandes latifundios.



Fuente: Elaboración propia

Utilizando fotografías aéreas históricas (Figura 16) correspondientes a un vuelo realizado en el año 1970 con fines de analizar la industria azucarera de la provincia, debidamente georeferenciadas, e imágenes satelitales obtenidas de Google Earth (Figura 17) se puede constatar en esa zona cómo el avance del área urbanizada ocasiona una importante disminución de la vegetación original (bosques) con la consecuente pérdida de cobertura y aumento de escorrentía en la zona.

Fig. N° 16 (izq): Fotografías aéreas de la zona de 1970 existentes en la Fundación Miguel Lillo
Fig. N° 17 (der): Imagen satelital del año 2012. Fuente: Google Earth



Fuente: Elaboración propia

Las consecuencias de estos dos factores asociados se han puesto de manifiesto el 13 de Marzo de 2015. En esta zona de Raco, conocida como La Cañada, se produjo en esa fecha una creciente del río que baja desde las cumbres, que no sólo aumentó sensiblemente su caudal sino que trajo una enorme cantidad de troncos y piedras de grandes dimensiones, junto con material fino de arrastre, lo cual ocasionó la pérdida total de varias viviendas y la evacuación de 70 personas. El evento fue registrado en los diarios locales (Figura 18) y las imágenes de los estragos causados por el agua son elocuentes (Figuras 19 y 20).

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Fig. N° 18. Nota del Diario La Gaceta de Tucumán, del día 13 de Marzo de 2013.



Fuente: Sitio web de Diario La Gaceta

Fig. N° 19 y 20. Fotos de la creciente de marzo 2013.



Fuente: Elaboración propia

Si bien la creciente de esa jornada fue de una envergadura extraordinaria, las consecuencias sufridas por estos pobladores se vieron agravadas por el desmonte realizado, y, fundamentalmente porque la zona afectada está dentro de las áreas cercanas al cauce que son vulnerables ante fenómenos de estas características y deberían estar destinadas para usos diferentes del residencial. Las viviendas damnificadas fueron edificadas en estos terrenos vulnerables, sobre los cuales los damnificados no tenían títulos de propiedad, ya que son zonas de frontera entre la llanura de inundación del río y el borde de grandes latifundios y, al no estar delimitados con claridad, ofrecen una aparente libertad de uso.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos hasta el momento permiten extraer una serie de conclusiones interrelacionadas en un sistema que posee una estructura dinámica y compleja. La línea de razonamiento dependerá del enfoque elegido. Como el presente trabajo se encuadra dentro de los efectos del cambio climático en los territorios, específicamente en los habitantes del mismo, orientaremos nuestras conclusiones sólo en este sentido[1].

[1] En otros trabajos se explora en detalle la problemática del hábitat y la desigualdad socio territorial

ISSN 2314-1093

Comenzaremos por la creciente de marzo del 2015. Si bien el evento se produjo por precipitaciones más copiosas de las usuales para la zona y ocurridas en un lapso muy breve de tiempo, la zona más severamente afectada estaba dentro del área de llanura de inundación, es decir en las áreas de borde del cauce que son susceptibles de ser erosionados por el río en este tipo de fenómenos.

La causa por la que en esa área vulnerable se construyeron viviendas se relaciona con el funcionamiento del mercado de suelo que deja a los ocupantes sin posibilidades de adquirir terrenos alternativos – ambientalmente aptos- en los cuales asentarse.

La presión inmobiliaria asociada a los usos de la segunda residencia y el turismo en combinación con factores estructurales agudiza la problemática ambiental que emerge de este proceso de construcción del hábitat que agudiza las condiciones de desigualdad socio territorial Asi, la dinamita histórica del parcelamiento de la tierra muestra dos tendencias que se acentúan con el trascurso del tiempo: por un lado, una subdivisión excesivo y un aumento de densidad de ocupación en los terrenos que pertenecen a pobladores permanentes, al punto que los nuevos miembros de las estructuras familiares se ven en la necesidad de migrar a nuevas locaciones cuyos costos exceden las posibilidades de adquisición; por otra parte, los pocos loteos que se realizan en grandes propiedades están exclusivamente orientados al turismo de segunda residencia, por lo que el costo del suelo se regula en función de la demanda de este tipo de turismo suntuario. Una primera consecuencia de esta dinámica es la excusión de la población residente de las zonas del valle ambientalmente más vulnerables (llanura de inundación de los ríos, barrancas con fuertes pendientes, banquinas de rutas y caminos, áreas de cambio de cauce de río, etc). Esta situación sólo podrá revertirse con una apropiada reglamentación y regulación del mercado de suelo, ya que la totalidad de los terrenos de la Comuna están en manos privadas.

El análisis de la evolución del uso de suelo con fines residenciales permite reconstruir la evolución de la ocupación de los Valles de Raco y El Siambón y constatar que no responde a un plan director o de desarrollo a escala comunal sino a la voluntad de los propietarios de las grandes extensiones de tierras. Los mismos, aun en la actualidad, siguen definiendo la ubicación y las características de las nuevas subdivisiones, en base a la ley de loteos Nº5380, vigente para todas las áreas rurales de la provincia; es decir que a pesar de la fragilidad e importancia ambiental de la zona no se han elaborado pautas reglamentarias específicas ni exigencias de estudios de impacto ambiental que regulen las características y ubicaciones de las expansiones del área residencial, lo cual sigue permitiendo que se incorporen al área poblada territorios que por sus características ambientales (cobertura vegetal boscosa, pendientes pronunciadas, barrancas, llanuras de inundación, etc.) no deberían ser utilizados para ese uso, o bien que se realicen loteos sin las debidas consideraciones de los impactos ocasionados en el ambiente y de las posibles medidas de protección o mitigación de los mismos que podrían implementarse.

Esta situación trae múltiples consecuencias ambientales~~,~~ cuyos impactos se encadenan. La pérdida de la cobertura boscosa en las nuevas áreas residenciales, la eliminación de la barrera de árboles que amortigua el impacto del agua de lluvia sobre el suelo, el aumento de la cantidad y velocidad del agua de escorrentía y se incremente en igual proporción, el riesgo de erosión del suelo. Todo esto potencia las remociones en masa y se agravan las consecuencias de los eventos extremos como las precipitaciones extraordinarias.

Por último, en relación a las medidas de adaptación y mitigación que imponen las consecuencias del cambio climático interpelan la regulación y protección de este territorio

ISSN 2314-1093

sobre todo en relación a los usos de suelo y a la evaluación de Impacto Ambiental de futuros emprendimientos

Bibliografía

BUZAI, G; BAXENDALE, C. (2013). Aportes del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial. Persona y Sociedad - Universidad Alberto Hurtado. Vol. XXVII. N 2. Mayo-agosto 2013. Pág. 113-141.

CASARES, M.; JARMA, N. 2009. La caracterización sociodemográfica del Sistema Metropolitano de Tucumán (SiMeT).(art.)

GRAU, R. 2010. Ecología de la interfase natural - urbana. San Javier - Tucumán como modelo de estudio (cap. 1, pp. 11-18). En su: Ecología de una ineterfase natural-urbana. La sierra de San Javier y el Gran San Miguel de Tucumán

LEDESMA, P. 1971. Geografía rural del valle de El Siambón. Seminario de Geografía regional. San Miguel de Tucumán: Facultad de Filosofía y Letras, Dpto de Geografía, UNT. 126 p.

LOMASCOLO,T.; GRAU, A. y BROWN, A. 2014. Áreas Protegidas de Tucumán. Ediciones del Subtrópico. Tucumán. 312 pp.

ROMERO, F.; FERNANDEZ, H; MANZO, V.; MOLINIERI, C.; CORREA, M. y NIETO, M. 2011. Estudio integral de la cuenca del río Lules: aspectos biológicos. (pp.111-135) En: Fernández, H. y Barber, M. La cuenca del Río Lules: una aproximación multidisciplinaria a su complejidad. Tucumán: EDUNT.

VIAÑA, S. 2005. Aspectos urbano arquitectónicos de las villas veraniegas argentinas (1880-1930). Magister en Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Latinoamericanos. Tucumán, Argentina : Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Tucumán. 180 p.

VIOLLAZ, C.; MARTINEZ, S.; LOMASCOLO, T.; PACHECO, S. 2015. Lineamientos de base para una planificación de desarrollo sustentable y sostenible del valle del Siambón. En: Revista científica del IDITec (4) : 33-50.

ISSN 2314-1093
V WORKSHOP DE LA RED IBEROAMERICANA DE OBSERVACIÓN TERRITORIAL
VI SEMINARIO INTERNACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Agroecología en la currícula de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCUYO: aportes al Ordenamiento Territorial

Agroecology in the curricula of the Faculty of Agricultural Sciences of the UNCUYO: contributions to the Territorial Planning

Studer, P.M. (1), Viani M. (1), Filippini, M.F. (1).

(1)Departamento de Ingeniería Agrícola, Facultad deCiencias Agrarias Universidad Nacional de Cuyo. Almirante Brown 500 - (M5505AHB). Luján de Cuyo

pstuder@fca.uncu.edu.ar

Eje 5: Efectos del cambio climático en los territorios

Palabras clave: agroecología, curricula, desafíos, territorio
Key words: agroecology, curricula, challenges, territory

A-Introducción.

Diremos que la agricultura es una actividad transformadora del ambiente, que hace a la construcción de los territorios y es determinante para el desarrollo de los mismos. En este contexto donde emerge un nuevo paradigma hacia sociedades sustentables, los aportes de la Agroecología para la comprensión y ordenamiento del territorio son fundamentales.

La Agroecología, como paradigma multidimensional, visibilizó el impacto ambiental, económico y sociocultural en los territorios rurales, periurbanos y urbanos del modelo tecnológico actual, más conocido como revolución verde, agricultura industrial o agronegocio, que podemos resumir en las siguientes afirmaciones: *dependencia creciente de tecnología e insumos; contaminación y degradación de los bienes naturales: pérdida de la capacidad productiva de los suelos, contaminación de las reservas de agua; erosión genética, pérdida de biodiversidad; desarrollo de resistencia a plaguicidas de ciertas variedades de plagas y patógenos; erosión cultural; escasa aplicabilidad de los paquetes tecnológicos a la totalidad de los productores agropecuarios; disminución de la eficiencia energética; concentración de tierras; éxodo rural; problemas de salud; etc.* Y además puso en evidencia algunos desafíos actuales para el desarrollo de los mismos.

En este sentido la Agroecología constituye un paradigma instrumentalizador estratégico, interesante e innovador, ya que desde la perspectiva de Eduardo Sevilla Guzmán, es una herramienta de Transformación Social, donde se ponen en juego variables de manejo técnico, contextos socioculturales y ambientales, para impactar de manera positiva en el desarrollo de las comunidades rurales. De este modo la Agroecología integra el concepto de territorio y lo transforma desde una perspectiva socio-histórica, ambiental y económica.

Este enfoque, complejo e integral, se materializa en propuestas participativas presentes en el territorio, de los ámbitos de la producción y la circulación alternativa de productos, y pretende establecer nuevas formas de producción y consumo que contribuyan a reparar el deterioro ecológico, económico y social actual.

Por lo anterior, partimos del supuesto de la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo agropecuario vigente y entendemos que la Agroecología, en cuanto paradigma emergente, es el camino necesario para el desarrollo de sociedades sustentables.

Su estrategia, en lo que hace al territorio, tiene una naturaleza compleja, sistémica y transdisciplinaria, al considerar la finca, la organización comunitaria y el resto de los marcos de relación de las sociedades rurales, articulados en torno a la dimensión local, donde se encuentran los sistemas de conocimiento (local, campesino y/o indígena) que permiten potenciar la biodiversidad ecológica y sociocultural.

ISSN 2314-1093

En cuanto a los métodos y técnicas utilizados en la investigación-extensión agroecológica, tenemos diferentes *aristas de análisis* que permiten tener una comprensión de los procesos territoriales a saber. Usualmente éstos son: el *predio*; el *modo de manejo de los bienes naturales* (grupo de agricultores con similar tecnología, inserción en el mercado y similares proyectos de reproducción social); la *comunidad local* (*distrito urbano* o núcleo rural vinculado a un territorio); la *sociedad local* (incluye normalmente a varias comunidades locales; o conjunto de distritos urbanos seleccionados); y la *sociedad mayor* (región, provincia, estado-nación o unidad nacional o supranacional adoptada). También el método de Investigación-acción ha permitido desarrollar este paradigma, anclando la investigación, la docencia y la extensión a los territorios en un marco de dialogo de saberes. Y además el estudio de casos ha sido también una herramienta metodológica afortunada para el abordaje transdiciplinario.

B-La Agroecología en la Facultad de Ciencias Agrarias Universidad Nacional de Cuyo como eje rector en el proceso de enseñanza - aprendizaje.

La formación académica en las Ciencias Agropecuarias del país ha estado fuertemente ligada a manejos altamente tecnificados, muchas veces impactando negativamente en los territorios De esta manera con la finalidad de promover y fortalecer el paradigma de la Agricultura Sustentable propuesto por AUDEAS en los 90´, es que en la Facultad de Ciencias Agrarias de la UN de Cuyo, se dictan materias obligatorias (Agroecología y Gestión de los Ambientes Rurales; y Ecología Agrícola) y electivas (Alternativas de Producción para una Agricultura Sustentable; y Producción Orgánica), relacionadas a la Agroecología.

Para completar dichas currícula y a fin de generar un vínculo cercano entre los futuros profesionales y los actores del sector rural, docentes y estudiantes participan en proyectos de Extensión Universitaria e Investigación, en temáticas relacionadas a la Agroecología y la Sustentabilidad.

Con estas experiencias que se están llevando a cabo desde hace varios años se pretende que los actores del ámbito universitario logren: - *analizar, comprender y valorar en forma crítica los distintos modelos de producción y el impacto técnico ambiental y sociocultural en el territorio; - aportar herramientas para el manejo sustentables de los recursos naturales en los agro ecosistemas; - revalorizar e investigar el saber de las localidades rurales; -acercar la Universidad a las problemáticas rurales de la Provincia de Mendoza.*

A continuación se refieren las materias curriculares de grado y posgrado más relevantes y se reseñan brevemente algunas de las experiencias de extensión universitaria e investigación con eje en agroecología que la Facultad de Ciencias Agrarias - UNCUYO viene impulsando.

a) Materias de grado obligatorias:-Agroecología y Gestión de los Ambientes Rurales; -

Ecología Agrícola y protección ambiental.

b) Materias de grado electivas*:* -Alternativas de Producción para una Agricultura

Sustentable;-Producción Orgánica.

c) Materias de posgrado: - Bases para la producción agroecológica de hortalizas y evaluación de la sustentabilidad.

d) Proyectos en el territorio de investigación y extensión

1. Diseño de indicadores para la medición de sustentabilidad bajo un enfoque integral, en fincas vitivinícolas de la 1º zona vitivinícola de Mendoza. Proyecto financiados por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado - UNCUYO. Proyectos Bienales.

2. Diseño de indicadores para la medición de sustentabilidad bajo un enfoque integral, en

ISSN 2314-1093

tres modelos productivos de la 1º zona vitivinícola de Mendoza. Proyecto financiados por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado - UNCUYO. Proyectos Bienales.

3. Agroecología, un camino hacia la Sustentabilidad en San Carlos (2016-2017). Fac. Cs. Agrarias – INTA – IES 9010 Rosario Vera Peñaloza.

4. Evaluación de sustentabilidad comparativa: dos agroecosistemas (frutícolas) de San Carlos, (2015). Fac. Cs. Agrarias – INTA

5. Huerta Escolar Comunitaria" Esc. "David Díaz Gascogne. FCA - U.N.Cuyo. Proyecto aprobado y financiado por la SEU - U.N.Cuyo en el marco de los Proyectos Sociales de Extensión Universitaria "Profesor Mauricio López".

6. Experiencia de trabajo comunitario para la revalorización del patrimonio natural y cultural de Viluco (San Carlos, Mendoza). Proyecto aprobado y financiado por la SEU - U.N.C. en el marco de los Proyectos Sociales de Extensión Universitaria "Profesor Mauricio López".

7. Fortalecimiento de producciones campesinas en comunidades rurales organizadas. Proyecto aprobado y financiado por la SEU - U.N.Cuyo en el marco de los Proyectos Sociales de Extensión Universitaria "Profesor Mauricio López".

8. Cultivando organización para el arraigo de la juventud rural. Proyecto aprobado y financiado por Programa de Inclusión Social e Igualdad de Oportunidades – UNCUYO.

9. Redes Agroecología para la Transformación Popular. Proyecto aprobado y financiado por la SEU - U.N.Cuyo en el marco de los Proyectos Sociales de Extensión Universitaria "Profesor Mauricio López".

10. Construyendo saberes en diálogo. Proyecto aprobado y financiado por la SEU - U.N.Cuyo en el marco de los Proyectos Sociales de Extensión Universitaria "Profesor Mauricio López".

11. ASER, Conocimientos en dialogo. Proyecto aprobado y financiado por la SEU - U.N.Cuyo en el marco de los Proyectos Sociales de Extensión Universitaria "Profesor Mauricio López".

12. Escuela de Extensión Universitaria FCA.

13.

C-Desafíos del enfoque Agroecológico para aportar al ordenamiento territorial.

a) La cuestión trandisciplinaria

La integración de las dimensiones ambientales junto a legales, económicas y sociales permite construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socio-económicos respecto a usos alternativos del capital natural (suelo, agua, biodiversidad, etc).

Por un lado los acuerdos ambientales (biodiversidad, usos del suelo, desertificación, etc) para aprovechar el potencial de los territorios rurales, sobre todo en las relaciones con otros territorios. Por otro la relevancia de los servicios ambientales (agua, extracción de madera, turismo rural, etc.) y el agregado de valor que otorga la producción bajo normas que pretenden la protección del ambiente.

La dimensión ambiental atraviesa a las políticas sectoriales, las cuales deben tener en cuenta las características ambientales específicas de cada territorio.

Es vital promover equipos y acciones transdisciplinarias, que permitan poder generar respuestas integrales y acordes a la realidad de cada territorio.

b) La participación y el compromiso interinstitucional

Entendemos en este sentido, al territorio como un todo dinámico y en construcción permanente, siendo necesaria la coordinación eficiente de diferentes políticas, programas e instrumentos de fomento y una gestión de conjunto de éstas, evitando la duplicación de esfuerzos y permitiendo divisar las vinculaciones existentes entre las distintas actividades que se realizan en el territorio.

Es en este sentido fundamental, la cooperación entre los grupos, entidades, empresas e instituciones de los territorios bajo formas de autogestión.

En la interdependencia entre las políticas públicas, los recursos y los sectores productivos, es necesaria la introducción de enfoques de gestión de proyectos que incorporen el principio de la responsabilidad compartida entre los distintos actores del territorio, trabajando de modo conjunto asociaciones, instituciones educativas, de investigación-extensión, empresas, etc.

Para ello es preciso trabajar en el mejoramiento del capital social de manera de fortalecer la sociedad civil y que la misma pueda ser copartícipe en el proceso de desarrollo.

c) De las metodologías de investigación

La agroecología propone nuevas formas de investigación donde la participación, el dialogo de saberes y el trabajo territorial sean bases para la construcción de conocimientos, en este sentido se interpela la función social de la creación de conocimientos y se incluye la importancia de la extensión en estos procesos.

Es fundante fortalecer la extensión como herramienta de generación y vinculación del conocimiento científico con la sociedad. Generando canales de comunicación con los productores, campesinos como fuente de conocimiento y como forma de conocer sus necesidades reales. Así como repensar el método e institucionalidad de la investigación actual, donde se promueva una ciencia vinculada con la realidad territorial, la promoción de equipos transdiciplinares y esquemas de participación entre las diferentes facultades de cada universidad.

d) La formación de profesionales idóneos para el desarrollo de sociedades sustentables

Es urgente que la Universidad comprenda que la sociedad está atravesando un cambio de Paradigma y los profesionales deben estar formados para esta transición.

Creemos necesario abordar a la educación contextualizada en los territorios, donde tiene presencia habitual la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCuyo, estableciendo alianzas con diversas instituciones y entidades locales. Se trabajar en la formación de los profesionales con arraigo en el territorio, y de acuerdo a las necesidades del sistema productivo local.

Este planteo pretende superar el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de las universidades y los centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales.

Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científico-tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local…" (Alburquerque, 2005).

Es primordial la promoción en la formación académica el desarrollo de estrategias y metodologías de gestión y manejo sustentable de los bienes naturales para poder intervenir y proponer soluciones ajustadas cada realidad local. Además de desarrollar el área de la investigación agroecológica, ya que hay una demanda fuerte en el diseño de manejos técnicos.

D-Consideraciones Finales.

Es urgente visibilizar el impacto multidimensional que el modelo tecnológico agropecuario ha tenido y tiene en los territorios rurales y urbanos y encontrar soluciones sustentables, la Agroecología como paradigma está posibilitando esto. En este sentido, la universidad debe

empezar a ampliar su mirada e incluir en la formación profesional y en los ámbitos de docencia, investigación y extensión estas realidades territoriales para alcanzar sociedades sustentables.

Para esto se hace imprescindible impulsar el paradigma agroecológico que propone:

– Un enfoque holístico, sistémico, multidimensional y transdisciplinario.

– La promoción de espíritu crítico y creativo.

– La comprensión e importancia de la especificidad agroecosistémica.

– Un abordaje de la complejidad y la incertidumbre.

Comprender la necesidad de un cambio de paradigma es vital y apremiante.

BIBLIOGRAFÍA

ALTIERI, MIGUEL. 2000. Agroecología, teoría y práctica para una agricultura sustentable. Programa de las naciones unidas para el medio ambiente. México.

BARKIN, DAVID. 1998. "Riqueza, pobreza y desarrollo sostenible". Editorial Jus y Centro de Ecología y Desarrollo, versión electrónica. México.

BARRIL, ALEX, 2002. "Desarrollo Rural: conceptos, institucionalidad y políticas en el2001".Grupo de Investigaciones Agrarias-GIA, IICA. Santiago de Chile. Chile.

FLORES, C.C. ET AL. (2007b) Evaluación de la sustentabilidad en sistemas hortícolas familiares del partido de La Plata, Argentina, a través del uso de indicadores. Rev. Bras. Agroecologia, v.2, n.1, fev. 2007, p.180-184.

SARANDON, J. SANTIAGO-EDITOR. 2002. "Agroecología, El camino para un agricultura sustentable". Ediciones Científicas Americanas. Buenos Aires, Argentina.

SARANDÓN, S.J. et al. Evaluación de la sustentabilidad de sistemas agrícolas de fincasen Misiones, Argentina, mediante el uso de indicadores. Revista Agroecología, v.1, p.19-28. España. 2006.

SARANDÓN, S.J. El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad delos agroecosistemas. En: SARANDÓN, S. J. (ed.). Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable. Ediciones Científicas Americanas, Capítulo 20, p. 393-414. 2002.

SEVILLA GUZMÁN, EDUARDO. La agroecología como estrategia metodológica de transformación social. En http://agroeco.org/brasil/material/EduardoSevillaGuzman.pdf.

STUDER P.M ET AL. 2010."Agroecología: experiencias educativas y de extensión en la Facultad de Ciencias Agrarias – Universidad Nacional de Cuyo".
En:http://www.aader.org.ar/XV_Jornada/trabajos/espanol/Educacion/Experiencia/Trabajo%20164%20Completo.pdf

STUDER, P.M. et al. 2015. *La Agroecología como eje rector en el proceso de enseñanza - aprendizaje en la Facultad de Ciencias Agrarias Universidad Nacional de Cuyo.*Memorias del V Congreso Latinoamericano de Agroecología - SOCLA. Trabajos científicos y relatos de experiencias.: la agroecología, un nuevo paradigma para redefinir la investigación, la educación y la extensión para una agricultura sustentable / María Celeste Barrionuevo... [et al.] ; compilado por Santiago Javier Sarandón; Esteban A. Abbona. - 1a ed adaptada. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, 2015. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-950-34-1265-7 1. Agroecosistemas. I. Barrionuevo, María Celeste II. Sarandón, Santiago Javier, comp. III. Abbona, Esteban A., comp. CDD 630 En: http://memoriasocla.agro.unlp.edu.ar